Bundesgesetz über die politischen Rechte

Letzte Änderung: 28.05.2025

PDF erstellt am: 05.10.2026

OK
ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNGLICHE
RECHTSKOMMENTAR

INHALTSVERZEICHNIS

Art. 2 BPR 7
Art. 3 BPR 31
Art. 4 BPR 47
Art. 6 BPR 73
Art. 10 BPR 91
Art. 10a BPR 109
Art. 11 BPR 139
Art. 12 BPR 161
Art. 13 BPR 177
Art. 14 BPR 195
Art. 15 BPR 209
Art. 16 BPR 233
Art. 17 BPR 243
Art. 19 BPR 259
Art. 20 BPR 273
Art. 21 BPR 281
Art. 22 BPR 291
Art. 23 BPR 303
Art. 24 BPR 311
Art. 25 BPR 325
Art. 26 BPR 333
Art. 27 BPR 339
Art. 29 BPR 347
Art. 30 BPR 357
Art. 31 BPR 365
Art. 32 BPR 379
Art. 32a BPR 385
Art. 33 BPR 391
Art. 34 BPR 401

Art. 35 BPR 411
Art. 36 BPR 425
Art. 37 BPR 431
Art. 38 BPR 449
Art. 39 BPR 465
Art. 40 BPR 473
Art. 41 BPR 497
Art. 42 BPR 515
Art. 43 BPR 527
Art. 44 BPR 537
Art. 45 BPR 547
Art. 46 BPR 573
Art. 47 BPR 585
Art. 48 BPR 621
Art. 49 BPR 633
Art. 50 BPR 653
Art. 51 BPR 661
Art. 52 BPR 671
Art. 53 BPR 683
Art. 54 BPR 697
Art. 55 BPR 705
Art. 56 BPR 713
Art. 57 BPR 727
Art. 58 BPR 733
Art. 59a BPR 745
Art. 59b BPR 767
Art. 59c BPR 777
Art. 60 BPR 789
Art. 60a BPR 805
Art. 62 BPR 813

Art. 63 BPR 841
Art. 64 BPR 853
Art. 67 BPR 867
Art. 67a BPR 891
Art. 67b BPR 899
Art. 73 BPR 907
Art. 73a BPR 925
Art. 75 BPR 937
Art. 75a BPR 951
Art. 76 BPR 999
Art. 76a BPR 1021
Art. 90 BPR 1033

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 2 BPR

Eine Kommentierung von Goran Seferovic

ZITIERVORSCHLAG

Goran Seferovic, Kommentierung zu Art. 2 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Torney Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Seferovic, N. XXX zu Art. 2 BPR.

Art. 2 Ausschluss vom Stimmrecht

Als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Artikel 136 Absatz 1 BV gelten Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 9
A. Bundeskompetenz und Beschränkung der Ausschlussgründe 9
B. Verhältnis zu Verfassungsrecht und ZGB 12
II. Bedeutung der Vorschrift 13
A. Allgemeines 13
B. Rechtsvergleich 14
III. Kommentierung des Normtextes 16
A. Verweis auf Institute des Erwachsenenschutzrechts 16
B. Umfassende Beistandschaft 16
C. Vorsorgeauftrag 18
D. Dauernde Urteilsunfähigkeit 21
E. Bedeutung für den Ausschluss vom Stimmrecht nach Art. 2 BPR 22
Materialien 26
Literaturverzeichnis 26

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

A. Bundeskompetenz und Beschränkung der Ausschlussgründe

Unter der **BV 1848**[1] waren Schweizer (Männer), welche das 20. Altersjahr zurückgelegt hatten, an ihrem Wohnort stimmberechtigt, soweit sie nach der Gesetzgebung des Wohnsitzkantons nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen waren.[2] Die Lehre unterteilt die Voraussetzungen des Stimmrechts meist in Stimmfähigkeit und Stimmberechtigung. Die Stimmberechtigung (auch Stimmrecht i.e.S.) hängt typischerweise vom Wohnsitz im betreffenden Gemeinwesen ab.[3] Die Stimmfähigkeit wird zudem in objektive Voraussetzungen (damals noch Geschlecht, heute nur noch Alter und Schweizer Bürgerrecht) sowie die subjektive Voraussetzung (kein Ausschluss vom Stimmrecht) unterteilt.[4] Die Definition der Aktivbürgerschaft lag damit, was den Ausschluss vom Stimmrecht betrifft, selbst in eidgenössischen Angelegenheiten bei den Kantonen.[5] 1

Diese Regelung übernahm der Verfassungsgeber in die **BV 1874**[6], schuf hierbei mit Art. 74 Abs. 2 BV 1874 jedoch eine ausdrückliche Kompetenzgrundlage für den Bund, einheitliche Vorschriften über die Stimmberechtigung aufzustellen. Da der Bund schon zuvor alle Voraussetzungen mit Ausnahme des Stimmrechtsausschlusses regelte, konnte sich diese Grundlage nur noch auf diese Kompetenz beziehen. Eine solche Kompetenzgrundlage ist in Bezug auf den Ausschluss von den politischen Rechten in eidgenössischen Angelegenheiten an sich unnötig, da diese sich bereits aus der Organisationsautonomie des Bundes ergibt.[7] Der Bund nahm für sich aber in Anspruch, auch den Ausschluss vom Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zu regeln.[8] 2

1. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. Herbstmonat 1848, AS I 3 ff.
2. Art. 63 BV 1848.
3. Bisaz, Rz. 139; Fleiner/Giacometti, S. 430 ff.; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 3.
4. Vgl. zu dieser Differenzierung Fleiner/Giacometti, S. 430 ff.; Giacometti, S. 183 ff.
5. Vgl. auch Biaggini, Art. 136 BV N. 1.
6. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874, AS I 1 ff.
7. Vgl. SGK-Kley, Art. 136 BV N. 2; die Bestimmung mag vor allem aufgrund der politischen Bedeutung des Ausschlusses vom Stimmrecht in früheren Zeiten in der Verfassung verankert worden sein, vgl. zur Bedeutung des Ausschlusses vom Stimmrecht sogleich N. 3.

3 Über die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen hat die Bundesversammlung bereits unter der BV 1848 im Jahr 1872 das Bundesgesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen erlassen.[9] Dieses Gesetz beschränkte sich aber darauf, in Art. 2 die Verfassungsbestimmung von Art. 63 BV 1848 zu wiederholen. Im 19. Jhd. scheiterten dann zwei Gesetzesvorlagen in Referendumsabstimmungen, mit welchen der Bund von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen wollte.[10] So selbstverständlich es in die Kompetenz des Bundes fällt, Kraft seiner Organisationsautonomie auch Voraussetzungen und Inhalt des Stimmrechts in Bundessachen zu regeln,[11] so umstritten war diese Kompetenz in politischer Hinsicht noch im 19. Jhd. In den Kantonen bestand nach wie vor ein politisches Bedürfnis, vermögenslose Bevölkerungsschichten von den politischen Rechten fernzuhalten.[12] Das **Zensuswahlrecht**, welches das Stimmrecht vom Bezahlen einer Steuer abhängig macht, erklärte das Bundesgericht bereits im Jahre 1915 für unvereinbar mit der politischen Gleichheit.[13] Zahlungsunfähige durften die Kantone nach dieser Praxis aber weiterhin vom Stimmrecht ausschliessen, da das Bundesgericht bei diesen die Sachkenntnis in öffentlichen Angelegenheiten anzweifelte.[14] Die Kantone schlossen auch weitere Kategorien von Schweizern vom Stimmrecht aus. So führten etwa strafrechtliche Verurteilungen oder Armengenössigkeit zum **Ausschluss vom Stimmrecht**. In einzelnen Kantonen konnte das als Hauptstrafe ausgestaltete Wirtshausverbot zum Ausschluss vom Stimmrecht führen und im Kanton Genf gar die Zugehörigkeit zur kommunistischen Internationalen.[15]

---

8. Art. 66 BV 1874; vgl. auch Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 136.
9. Bundesgesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19.7.1872, AS X 915.
10. Bundesgesetz über die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger vom 24.12.1874, BBl I 1875 8; Bundesgesetz betreffend die politischen Rechte der Niedergelassenen und Aufenthalter und den Verlust der politischen Rechte der Schweizerbürger vom 28.3.1877, BBl 1877 II 894; vgl. auch Kuoni, S. 526. Weitere Versuche scheiterten bereits in der Bundesversammlung, vgl. die Übersicht bei Fleiner/Giacometti, S. 430 f. m.w.H.
11. Vgl. SGK-Kley, Art. 136 BV N. 2.
12. Vgl. Poledna, Ziff. 2.
13. BGE 41 I 58 E. 4 (Zbinden und Genossen gegen Bern).
14. BGE 41 I 58 E. 5 (Zbinden und Genossen gegen Bern).
15. Vgl. Botschaft BPR 1975, S. 1318; Giacometti, S. 196 ff.; Hangartner, S. 136 ff. Der Ausschlussgrund der Zugehörigkeit zur kommunistischen Internationalen fand sich in Art. 23 der Genfer Kantonsverfassung in der Fassung von 1937.

Mit der Übernahme weiterer Kompetenzen durch den Bund, regelte dieser teilweise auch die damit zusammenhängenden Gründe für den Ausschluss vom Stimmrecht, was unter der BV 1874 auch für kantonale und kommunale Angelegenheiten galt (vgl. dazu schon oben N. 2). So überliess es der Bund mit Erlass des SchKG im Jahre 1889 zwar noch den Kantonen, die Folgen des Konkurses und der fruchtlosen Pfändung zu bestimmen.[16] Im Jahre 1920 erliess die Bundesversammlung dann aber das Bundesgesetz betreffend die öffentlichrechtlichen Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses und beschränkte die Kantone beim **Ausschluss vom Stimmrecht wegen Konkurs oder fruchtloser Pfändung**. Der Schuldner durfte nur dann noch im Stimmrecht eingestellt werden, wenn das Gericht feststellte, dass ihn ein erhebliches Verschulden beim Vermögensverfall traf. Der Bundesgesetzgeber beschränkte den Ausschluss vom Stimmrecht in diesem Fall auf maximal vier Jahre.[17] Diese beschränkte Möglichkeit des Ausschlusses vom Stimmrecht wurde im Jahre 1971 aufgehoben.[18] Sodann regelte der Bund im Rahmen der übernommenen Strafrechtskompetenz auch die **Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit als Nebenstrafe** zu Zuchthaus- und Gefängnisstrafen, welche ebenfalls zum Ausschluss vom Stimmrecht führte. Die entsprechende Bestimmung wurde ebenfalls 1971 aufgehoben.[19] 4

Wenngleich der Bund das Stimmrecht 1971 zwar im Rahmen einer Verfassungsrevision auf die Schweizerinnen ausdehnte,[20] so gelang es dem Bundesgesetzgeber erst mit Inkrafttreten des BPR im Jahre 1978, den **Ausschluss vom Stimmrecht vollständig bundesrechtlich** zu regeln und mit Art. 2 BPR auf die Fälle der Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche zu beschränken. Die kantonalen Ausschlussregeln blieben in der Bundesverfassung noch bis 1991 vorbehalten und wurden erst mit der 5

16. Art. 26 SchKG, aufgehoben durch Art. 3 Abs. 2 BG betreffend die öffentlichrechtlichen Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses vom 29.4.1920, AS 36 636.
17. Art. 1 Abs. 1 und 3 BG betreffend die öffentlichrechtlichen Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses vom 29.4.1920, AS 36 636.
18. Ziff. III Bundesgesetz betreffend Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 18.3.1971, AS 1971 777.
19. Art. 52 StGB, aufgehoben durch Ziff. I Bundesgesetz betreffend Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 18.3.1971, AS 1971 777. Eine entsprechende Norm fand sich mit Art. 39 auch im Militärstrafgesetzbuch von 1927.
20. Bundesbeschluss vom 16.3.1971 betreffend Erwahrung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 7.2.1971 über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten, AS 1971 325.

Einführung des Stimmrechtsalters 18 und der entsprechenden Verfassungsrevision gestrichen.[21] Art. 2 BPR hatte die Verfassungsbestimmung aber bereits vorher gegenstandslos werden lassen.[22]

B. Verhältnis zu Verfassungsrecht und ZGB

6 Das BPR regelt heute zwar die politischen Rechte auf Bundesebene, gleichwohl definiert das Gesetz die Voraussetzungen und den Inhalt des Stimmrechts nicht mehr, seit der Gesetzgeber im Jahre 2002 Art. 1 BPR aufgehoben hat.[23] Die Norm wurde nach der Totalrevision der Bundesverfassung als obsolet erachtet, da der Verfassungsgeber **Voraussetzungen und Inhalt des Stimmrechts** in Art. 136 Abs. 1 und 2 BV auf Verfassungsstufe normiert hat. Entsprechend regelt das BPR die Zusammensetzung des Stimmvolks nur im Hinblick auf den Ausschluss vom Stimmrecht.

7 Da der Verfassungsgeber in Art. 136 Abs. 1 BV aber auch den Ausschluss vom Stimmrecht geregelt hat, hob der Gesetzgeber mit der Totalrevision der Bundesverfassung einstweilen auch Art. 2 BPR auf.[24] Die geltende Bestimmung wurde erst im Jahre 2013 im Zuge der Revision des Erwachsenenschutzrechts in neuer Formulierung wieder eingeführt.[25] Seit der Revision des Erwachsenenschutzrechts spricht die Verfassung die politischen Rechte allen Schweizerinnen und Schweizern zu, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind, obwohl das zivilrechtliche **Institut der Entmündigung** gar nicht mehr existiert. Anstatt die Verfassung zu ändern, wollte der Gesetzgeber die Verfassung durch Art. 2 BPR neu «interpretieren» und auf die umfassende Beistandschaft wegen dauernden Urteilsunfähigkeit abstellen.[26]

8 Inhaltlich sollte die umfassende Beistandschaft zweifellos das **Nachfolgeinstitut zur Entmündigung** darstellen.[27] Die umfassende

21. Bundesbeschluss vom 5.10.1990 über die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre, AS 1991 1122.
22. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 70.
23. Bundesgesetz über die politischen Rechte, Änderung vom 21.6.2002, AS 2002 3193.
24. Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401 ff., 6408.
25. Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), Änderung vom 19.12.2008, AS 2011 725.

Beistandschaft ist anzuordnen, wenn eine Person besonders ausgeprägt hilfsbedürftig ist.[28] Zwar ist es zu begrüssen, dass der abwertende Begriff der Geisteskrankheit oder Geistesschwäche im Erwachsenenschutzrecht entfernt wurde, gleichwohl handelt es sich dabei um ein behelfsmässiges Vorgehen und die Verfassung sollte entsprechend revidiert werden.[29]

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Das BPR verwendet durchgehend den Begriff **«Stimmrecht» als Oberbegriff** für alle den Stimmberechtigten zustehenden politischen Rechte.[30] 9

Dem Bund kommt nach Art. 39 Abs. 1 BV die Gesetzgebungskompetenz zu, die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten zu regeln.[31] Zu diesem Zweck hat der Bundesgesetzgeber im Wesentlichen das BPR sowie die VPR erlassen. Kann dem Bundesrecht eine erforderliche Regelung nicht entnommen werden so soll nach Art. 83 BPR **kantonales Recht** zur Anwendung kommen. Das BPR verweist zudem öfters ausdrücklich auf das kantonale Recht (z.B. Stimmabgabe durch Dritte, Art. 5 Abs. 6 BPR oder vorzeitige Stimmabgabe, Art. 7 Abs. 3 BPR),[32] was auch heute noch zu kantonal leicht unterschiedlichen Verfahrensmodalitäten der Stimmrechtsausübung in eidgenössischen Angelegenheiten führt.[33] Begründet wird dies mit der engen Verzahnung der Verfahrensbestimmungen für das kantonale und eidgenössische Wahl- und Abstimmungsrecht.[34] Die kantonalen Ausführungsbestimmungen benötigen jedoch eine konstitutiv wirkende Genehmigung des Bundes.[35] 10

26. Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28.6.2006, BBl 2006 7001 ff., 7109.
28. Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28.6.2006, BBl 2006 7001 ff., 7048 f.
29. Vgl. Biaggini, Art. 136 BV N. 1; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 9. Vgl. auch BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 10, welcher das Vorgehen als «ironisch» bezeichnet.
30. Botschaft BPR 1975, S. 1328.
31. Biaggini, Art. 39 BV N. 2; die Lehre erachtet die Norm in dieser Hinsicht aber z.T. auch als deklaratorisch, vgl. SGK-Kley, Art. 39 BV N. 2; BSK-Tschannen, Art. 39 BV N. 3.
32. Vgl. für eine nicht abschliessende Aufzählung SGK-Kley, Art. 39 BV N. 3.
33. Vgl. zu Konformität und Variabilität in diesem Bereich Kuoni, S. 526.
34. SGK-Kley, Art. 39 BV N. 4 m.w.H.
35. Art. 91 Abs. 2 BPR.

11 Art. 2 BPR stützt sich für den Ausschluss vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten auf die zivilrechtlichen Rechtsinstitute der umfassenden Beistandschaft und des Vorsorgeauftrags (vgl. ausführlich unten III). Da im Zivilrecht das Kodifikationsprinzip gilt, besteht in dieser Hinsicht für kantonales Recht – ausserhalb der echten Vorbehalte – kein Raum, diese Institute zu regeln.[36] **Vorbehalte zugunsten der Kantone** existieren im Erwachsenenschutzrecht in erster Linie im Bereich des Organisations- und Verfahrensrechts.[37] Dies bedeutet, dass keine materiellen Abweichungen des kantonalen Rechts im Hinblick auf die erwachsenenschutzrechtlichen Institute bestehen können, jedoch Abweichungen in prozessualer Hinsicht. Art. 2 BPR äussert sich aber nicht zur Frage, in welchem Verfahren eine Person vom Stimmrecht ausgeschlossen wird, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen (vgl. dazu unten E).

B. Rechtsvergleich

12 Nach Art. 39 Abs. 1 BV regeln die Kantone die **Ausübung der politischen Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene**. Zu dieser Kompetenz gehört es auch, den Ausschluss vom Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zu regeln.[38] Die Kantone haben sich dabei aber an die Vorgaben des Bundesrechts und insbesondere an die Grundrechte zu halten.[39] In den letzten Jahrzehnten haben die Kantone denn auch alle Ausschlussgründe aufgehoben, welche von der bundesrechtlichen Regelung abweichen.[40] Die Kantone verweisen für die Voraussetzungen des Stimmrechts mitunter ausdrücklich auf die politischen Rechte auf Bundesebene.[41]

13 Nach der Regelung von Art. 2 BPR gelten Personen, welche wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine

36. Vgl. Art. 5 Abs. 1 ZGB.
37. Vgl. etwa Art. 440 f., Art. 443 Abs. 3, Art. 450*f* ZGB.
38. Auer, Rz. 972; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 135.
39. Vgl. Auer, Rz. 966 ff.
40. Auer, Rz. 974; vgl. zu früheren Beispielen noch Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 138. Abweichungen gegenüber dem Bund liegen vor allem noch im Bereich des Ausländerinnen- und Ausländerstimmrechts sowie beim Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und -schweizer vor, was aber kein Fall von Art. 2 BPR darstellt.
41. So etwa im Kanton Zürich § 3 Abs. 1 lit. d Gesetz über die politischen Rechte vom 1.9.2003 (GPR/ LS 161).

vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, auch ohne Weiteres in politischen Angelegenheiten als urteilsunfähig. Dieser **Automatismus wird in der Lehre verbreitet kritisiert** (vgl. dazu unten N. 36) und gewisse Kantone weichen denn im Hinblick auf das kantonale Stimmrecht auch von diesem Verfahren ab. So kennen die Kantone Waadt und Neuenburg besondere Verfahren für den Ausschluss vom Stimmrecht.[42] Nach diesem Verfahren werden die betroffenen Personen zwar ebenfalls automatisch vom Stimmrecht ausgeschlossen, es besteht aber ein Verfahren, in welchem die Personen nach **individueller Prüfung** das Stimmrecht zurückerhalten können.[43] Noch weiter ist der Kanton Genf gegangen. Während bereits unter der neuen Verfassung von 2012 das Stimmrecht dauernd urteilsunfähiger Personen nur gestützt auf eine Verfügung einer richterlichen Behörde entzogen werden konnte,[44] hat der Kanton diese Bestimmung im Jahre 2020 mit Hinweis auf Art. 29 BRK[45] ersatzlos gestrichen und den von einem Ausschluss betroffenen Personen die Rechte unverzüglich wieder erteilt.[46] Auch andere Kantone prüfen eine solche Massnahme.[47]

Es ist zu wünschen, dass auch der Bund das Verfahren zum Ausschluss vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten dahingehend revidiert, dass aus der dauernden zivilrechtlichen Urteilsunfähigkeit nicht automatisch auf die Urteilsunfähigkeit in politischen Angelegenheiten geschlossen wird. Sollte auf Bundesebene ein Modell im Sinne des Kantons Genf angestrebt werden, so bedürfte dies freilich einer Revision von Art. 136 BV.[48] Selbst wenn sich die politischen Rechte der Kantone stark angeglichen haben,[49] beweisen die 14

42. Cherubini, Rz. 710; vgl. zu Neuenburg auch Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 139.
43. Art. 74 Abs. 2 KV VD und Art. 4 Loi sur l'exercice des droits politiques du 5 octobre 2021 (RSV 160.01) sowie Art. 37 Abs. 2 KV NE und Art. 7–9 Règlement d'exécution de la loi sur les droits politiques du 17 février 2003 (RSN 141.01).
44. Art. 48 Abs. 4 KV GE (aufgehoben).
45. Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Kraft getreten für die Schweiz am 15.5.2014, SR 0.109.
46. Art. 228 KV GE. Vgl. zum entsprechenden Gewährleistungsbeschluss auch Botschaft zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Uri, Schaffhausen, Aargau, Tessin und Genf vom 4.6.2021, BBl 2021 1414. S. 11 (Ziff. 1.5.6) und Art. 5 Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Uri, Schaffhausen, Aargau, Tessin und Genf vom 21.9.2021, BBl 2021 2340.
47. So etwa der Kanton Zürich mit einer Frist bis 2025: Regierungsrat des Kantons Zürich, Aktionsplan Behindertenrechte, S. 13.
48. Vgl. Antwort des Bundesrates zu Interpellation Baume-Schneider, 21.3295, Politische Rechte für Menschen mit einer psychischen oder geistigen Behinderung.

Kantone damit, dass sie noch immer als **«Versuchslabor» der Demokratie** wirken können.[50]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Verweis auf Institute des Erwachsenenschutzrechts

15 Art. 2 BPR soll gemäss dem Willen des Gesetzgebers die Voraussetzungen des Ausschlusses vom Stimmrecht nach Art. 136 Abs. 1 BV auf der Gesetzesstufe – entgegen dem Verfassungswortlaut – an das revidierte Erwachsenenschutzrecht anpassen (zur Kritik bereits oben N. 7 f.). Art. 2 BPR knüpft den Ausschluss vom Stimmrecht seither an zwei im Jahre 2013 neu eingeführte **zivilrechtliche Rechtsinstitute**: die umfassende Beistandschaft und den Vorsorgeauftrag.

B. Umfassende Beistandschaft

16 Die umfassende Beistandschaft ist eine der vier Arten von Beistandschaften, welche der Gesetzgeber im Erwachsenenschutzrecht vorsieht.[51] Von der Begleitbeistandschaft, der Vertretungsbeistandschaft und der Mitwirkungsbeistandschaft unterscheidet sich die **umfassende Beistandschaft** entsprechend ihres Namens dadurch, dass sie die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person von Gesetzes wegen umfassend aufhebt.[52] Immerhin kann sich eine umfassend verbeiständete Person im Rahmen des Personenrechts eine gewisse Handlungsfähigkeit bewahren, soweit sie diesbezüglich urteilsfähig ist.[53]

17 Die allgemeinen Voraussetzungen zur Anordnung einer Beistandschaft ergeben sich aus Art. 390 Abs. 1 ZGB, wobei die Anordnung in jedem Fall nur subsidiär zu anderen Hilfeleistungen getroffen werden darf und verhältnismässig sein muss (Art. 389 ZGB). Erforderlich ist ein **Grund für**

49. Vgl. zum Einfluss der Rechtsprechung des Bundesgerichts auf die kantonale «Souveränität» im Bereich der politischen Rechte etwa Auer, Rz. 1125 ff.
50. Zu den Kantonen als Versuchslabor Linder, S. 12.
51. Art. 393 ff. ZGB.
52. Art. 398 Abs. 3 ZGB sowie Art. 17 ZGB; vgl. auch BSK-Biderbost/Henkel, Art. 398 ZGB N. 27; ZK-Meier, Art. 398 ZGB N. 17.
53. Sog. beschränkte Handlungsunfähigkeit, vgl. etwa BSK-Biderbost/Henkel, Art. 398 ZGB N. 30.

eine Beistandschaft (objektiver Schwächezustand) **sowie ein Beistandserfordernis**, welches im Bedürfnis nach besonderem Schutz besteht aufgrund des Unvermögens die eigenen Angelegenheiten zu besorgen bzw. durch Erteilung einer Vollmacht besorgen zu lassen. Aus diesen beiden Voraussetzungen muss eine dritte Voraussetzung resultieren: Eine Gefährdung des Wohls der betroffenen Person.[54] Daraus folgt, dass eine Beistandschaft, selbst wenn die ersten beiden Voraussetzungen vorliegen, nicht anzuordnen ist, wenn etwa das Umfeld genügend Unterstützung leistet, was sich auch aus dem Subsidiaritätserfordernis von Art. 389 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB ergibt.[55]

Alle diese drei Voraussetzungen müssen in der **Begründung des Entscheids** der Erwachsenenschutzbehörde dargelegt werden.[56] Die Behörde hat die betroffene Person anzuhören (Art. 447 Abs. 1 ZGB) und unter gewissen Voraussetzungen ein Sachverständigengutachten heranzuziehen.[57] Im Falle einer umfassenden Beistandschaft, welche aufgrund einer psychischen Störung errichtet werden soll, ist nach der Praxis des Bundesgerichts in jedem Fall ein Sachverständigengutachten einzuholen.[58] Errichtet wird eine Beistandschaft auf Antrag der betroffenen Person oder einer ihr nahestehenden Person sowie von Amtes wegen (Art. 390 Abs. 3 ZGB). 18

Zu diesen allgemeinen Voraussetzungen, welche für alle Beistandschaften gelten, tritt bei der Anordnung der umfassenden Beistandschaft die Voraussetzung hinzu, wonach die betroffene Person **«besonders hilfsbedürftig»** sein muss. Hierbei ist somit der Schutzbedarf der betroffenen Person besonders hoch, was etwa der Fall sein kann, wenn die Person dauernd urteilsunfähig ist. Die dauernde Urteilsunfähigkeit ist damit keine Voraussetzung der umfassenden Beistandschaft, sondern ein Beispiel eines Falles, bei welchem die umfassende Beistandschaft angezeigt sein kann. Während Personen unter umfassender Beistandschaft zwar überwiegend dauernd urteilsunfähig sind, so führt die dauernde Urteilsunfähigkeit nicht notwendigerweise zu einer umfassenden Beistandschaft. In der Praxis des Erwachsenenschutzes genügt selbst in Fällen dauernder Urteilsunfähigkeit oft auch eine blosse Vertretungsbeistandschaft, bei welcher dem Beistand oder 19

54. BSK-Biderbost/Henkel, Art. 390 ZGB N. 4; ZK-Meier, Art. 390 ZGB N. 21.
55. BSK-Biderbost/Henkel, Art. 390 ZGB N. 4; ZK-Meier, Art. 390 ZGB N. 23.
56. ZK-Meier, Art. 390 ZGB N. 24.
57. ZK-Meier, Art. 390 ZGB N. 51 ff.
58. BGE 140 III 97 E. 4; vgl. auch BSK-Biderbost/Henkel, Art. 390 ZGB N. 9 m.w.H.

der Beiständin eine grosse Zahl von Aufgaben übertragen werden.[59] In Anbetracht dessen, dass der Ausschluss vom Stimmrecht nur bei umfassender Beistandschaft verfügt werden kann, führt dies zu Ungleichbehandlungen, welche die Regelung in Frage stellen (vgl. auch unten N. 36).

20 Die umfassende Beistandschaft ist somit selbst in Fällen, in denen die betroffene Person grundsätzlich keine rechtlichen Wirkungen durch ihr Handeln herbeiführen kann, **nicht in jedem Fall erforderlich** (vgl. Art. 389 Abs. 2 ZGB).[60] Die umfassende Beistandschaft hat zur Folge, dass die Person ihre Handlungsfähigkeit kraft Gesetzes vollumfänglich verliert und darf als eingriffsintensivste Massnahme daher auch nur verfügt werden, wenn das Ziel nicht durch andere Massnahmen erreicht werden kann.[61]

21 Damit kommt den Erwachsenenschutzbehörden bei der Auswahl der Art von Beistandschaften ein **Ermessen** zu, wenngleich die privatrechtliche Literatur diesen Begriff vermeidet.[62] Nichts anderes als die Forderung nach Ermessenbetätigung stellt es jedoch dar, wenn die Lehre fordert, dass die Behörde einen Fall «nicht in ein bestehendes Korsett» zwängt, sondern die **Massnahmen am individuellen Fall** ausrichtet und auch kombinierte Beistandschaften prüft.[63]

22 Die Statistik zeigt, dass umfassende Beistandschaften im Tessin und in der Romandie proportional häufiger angeordnet werden, was womöglich daran liegen mag, dass in diesen Kantonen oft gerichtliche Behörden über die Anordnung entscheiden.[64] Diese problematischen Unterschiede haben mit dazu beigetragen, dass der Bund die **Problematik des automatischen Ausschlusses** umfassend verbeiständeter Personen vom Stimmrecht nun genauer untersuchen will (vgl. unten N. 37).

C. Vorsorgeauftrag

23 Das zweite Rechtsinstitut des Erwachsenenschutzrechts, welches einen Ausschluss vom Stimmrecht begründen kann, ist der Vorsorgeauftrag nach

59. Fountoulakis, S. 214; ZK-Meier, Art. 398 ZGB N. 17; FamKomm-Meier, Art. 398 ZGB N. 17.
60. Vgl. auch Art. 18 ZGB sowie ZK-Meier, Art. 398 ZGB N. 19 m.w.H.
61. BSK-Biderbost/Henkel, Art. 398 ZGB N. 5; ZK-Meier, Art. 398 ZGB N. 6, 12 und N. 17 f.
62. Vgl. zu den Gründen BSK-Seferovic, Art. 189 BV N. 12 f.
63. BSK-Biderbost/Henkel, Art. 390 ZGB N. 6; ZK-Meier, Art. 390 ZGB N. 24. Vgl. ausführlich zu möglichen Kombinationen Wohlgemuth, Rz. 8.86 ff.
64. ZK-Meier, Art. 398 ZGB N. 5 m.w.H.

Art. 360 ff. ZGB. Beim Vorsorgeauftrag handelt es sich um ein **einseitiges, vertragsähnliches Rechtsgeschäft**, welches gleichzeitig eine von der betroffenen Person selbst initiierte Erwachsenenschutzmassnahme darstellt und andere Erwachsenenschutzmassnahmen verdrängen kann.[65]

Mit einem Vorsorgeauftrag kann eine handlungsfähige Person eine andere natürliche oder juristische Person beauftragen, im Falle der Urteilsunfähigkeit des Auftraggebers oder der Auftraggeberin die **Personensorge oder Vermögenssorge** zu übernehmen oder diese im Rechtsverkehr zu vertreten (Art. 360 Abs. 1 ZGB). Der Vorsorgeauftrag kann diese drei Aufgaben kumulativ oder alternativ umfassen.[66] Bezieht sich der Vorsorgeauftrag auf alle drei Bereiche und umfasst er diese auch vollständig,[67] so entspricht er weitgehend der umfassenden Beistandschaft.[68] 24

Im Hinblick auf den Ausschluss vom Stimmrecht verlangt Art. 2 BPR, dass die betreffende Person durch eine vorsorgebeauftragte Person «vertreten» wird. Die Botschaft äussert sich nicht zu dieser Formulierung, sondern erwähnt lediglich, dass die Behörden bei Personen, welche im Rahmen eines Vorsorgeauftrags vertreten werden, zuvor festgestellt haben, dass die betreffende Person urteilsunfähig ist.[69] Folgt man den Aufgabenbereichen, welche Art. 360 Abs. 1 ZGB abgrenzt, so wäre nach dem Wortlaut von Art. 2 BPR erforderlich, dass der Vorsorgeauftrag sich zumindest auf die Vertretung im Rechtsverkehr bezieht. Der Abspaltung der Vertretung im Rechtsverkehr von den anderen Aufgabenbereichen widerspricht jedoch die zivilrechtliche Lehre und Praxis, welche die Vertretung des Mündels schon immer als von den Begriffen der Personen- und Vermögenssorge mitumfasst dachten. Den Vorsorgebeauftragten kommt damit in allen ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichen grundsätzlich auch das **Recht zur Vertretung** zu.[70] 25

Aus Sicht von Art. 2 BPR hat dies aber die problematische Konsequenz, dass potenziell jeder wirksame Vorsorgeauftrag zum Ausschluss vom Stimmrecht 26

65. BSK-Jungo, Art. 360 ZGB N. 14a und 14b.
66. Botschaft Erwachsenenschutz, S. 7025; ZK-Boente, Art. 360 ZGB N. 158; BSK-Jungo, Art. 360 ZGB N. 41.
67. Zu dieser Differenzierung sogleich unten N. 27.
68. Vgl. den analogen Wortlaut in Art. 398 Abs. 2 ZGB; vgl. auch Botschaft Erwachsenenschutz, S. 7025.
69. Botschaft Erwachsenenschutz, S. 7109.
70. ZK-Boente, Art. 360 ZGB N. 169 ff. m.w.H.; Wohlgemut, N. 4.28.

führen kann, selbst wenn er sich nicht auf alle drei in Art. 360 Abs. 1 ZGB genannten Bereiche erstreckt. Gewiss ist auch beim Vorsorgeauftrag notwendig, dass die Person **dauernd urteilsunfähig** ist, was in der Praxis wohl meist ebenfalls einen umfassenden Vorsorgeauftrag notwendig machen wird. Trotzdem würde der Wortlaut von Art. 2 BPR die umfassende Beistandschaft und einen Vorsorgeauftrag, welcher sich nicht auf alle drei Bereiche von Art. 360 Abs. 1 ZGB bezieht, als alternative Voraussetzungen gleichstellen und damit sehr unterschiedliche Anforderungen an diese stellen. Der Gesetzgeber hat sich zu diesem Ungleichgewicht nicht geäussert, weshalb die Bestimmung unter Berücksichtigung des Rechtsgleichheitsgebots dahingehend auszulegen ist, dass nur Vorsorgeaufträge zum Ausschluss vom Stimmrecht führen können, welche sich auf alle drei Bereiche beziehen (Personen- und Vermögenssorge sowie die Vertretung im Rechtsverkehr). Die Gleichsetzung der beiden Institute in Art. 2 BPR scheint damit wenig durchdacht.

27 Dies verdeutlicht sich dadurch, dass Vorsorgeaufträge die **«massgeschneiderte» private Vorsorge** ermöglichen.[71] Ein Vorsorgeauftrag muss damit nicht notwendigerweise die gesamte Personensorge oder Vermögenssorge umfassen und kann es damit faktisch der Erwachsenenschutzbehörde überlassen, dannzumal ergänzend staatliche Massnahmen zu verfügen, sofern solche notwendig werden. Ein solcher Vorsorgeauftrag erreicht ohne die ergänzenden staatlichen Massnahmen ebenfalls nicht die Eingriffsintensität wie sie eine umfassende Beistandschaft aufweist. Nach den Ausführungen in der vorangehenden Randziffer sollte auch ein solcher Vorsorgeauftrag nicht genügen, um einen Ausschluss vom Stimmrecht zu rechtfertigen.

28 Der Vorsorgeauftrag kann erst wirksam werden, wenn die Erwachsenenschutzbehörde festgestellt hat, dass dessen Voraussetzungen eingetreten sind.[72] Eine der Voraussetzungen ist die **Urteilsunfähigkeit der betroffenen Person** im umschriebenen Rechtsbereich,[73] welche grundsätzlich von der Erwachsenenschutzbehörde festzustellen ist.[74] Diese Urteilsunfähigkeit muss zwar eine gewisse Mindestdauer aufweisen (wenige

71. ZK-Boente, Art. 360 ZGB N. 180.
72. Art. 363 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB.
73. Hausheer/Geiser/Aebi-Müller, Rz. 2.23.
74. Botschaft Erwachsenenschutz, S. 7025; BSK-Jungo, Art. 360 ZGB N. 31.

Stunden genügen nicht), eine dauernde Urteilsunfähigkeit wie Art. 398 Abs. 1 ZGB sie erwähnt, ist jedoch nicht erforderlich.[75]

D. Dauernde Urteilsunfähigkeit

Aus Sicht des Erwachsenenschutzrechts ist die dauernde Urteilsunfähigkeit ein möglicher Umstand, bei welchem eine Person als besonders hilfsbedürftig i.S.v. Art. 398 Abs. 1 ZGB gilt und damit die Voraussetzung für eine umfassende Beistandschaft vorliegen kann. Die **dauernde Urteilsunfähigkeit ist damit keine Voraussetzung** der umfassenden Beistandschaft (oben N. 16). Ebenso kann auch ein Vorsorgeauftrag zwar erst wirksam werden, wenn die Erwachsenenschutzbehörde u.a. feststellt, dass die betroffene Person urteilsunfähig geworden ist. Jedoch braucht die Urteilsunfähigkeit auch für die Wirksamkeit des Vorsorgeauftrags keine dauernde zu sein (oben N. 23). Um nach Art. 2 BPR vom Stimmrecht ausgeschlossen werden zu dürfen, muss eine Person im Gegensatz zu den Instituten des Erwachsenenschutzrechts jedoch zwingend dauernd urteilsunfähig sein. 29

Urteilsunfähig ist eine Person, wenn es dieser an der **Fähigkeit** mangelt, **vernunftgemäss zu handeln** (vgl. Art. 16 ZGB). Die Urteilsfähigkeit setzt einerseits ein bestimmtes Mass an intellektueller Einsicht, rationaler Beurteilung und damit an Denkvermögen voraus (Einsichtsfähigkeit).[76] Gestützt auf diese Einsicht muss die Person andererseits fähig sein, sich einen Willen bilden und gemäss diesem gebildeten Willen auch handeln zu können (Willensbildungs- und Willensumsetzungsfähigkeit).[77] Die Urteilsfähigkeit ist dabei immer relativ zu beurteilen, somit nach dem konkreten Zeitpunkt und nach dem konkreten Rechtsgeschäft.[78] Bei Erwachsenen wird die Urteilsfähigkeit grundsätzlich vermutet.[79] Art. 16 ZGB sieht andererseits aber gewisse Zustände vor, bei welchen im Gegenteil Urteilsunfähigkeit vermutet wird (etwa Kindesalter oder geistige Behinderung).[80] 30

75. Hausheer/Geiser/Aebi-Müller, Rz. 2.22; BSK-Jungo, Art. 360 ZGB N. 30.
76. BK-Bucher/Aebi-Müller, Art. 16 ZGB N. 49.
77. BK-Bucher/Aebi-Müller, Art. 16 ZGB N. 70 f., 72 ff.; BSK-Fankhauser, Art. 16 ZGB N. 3 m.w.H.
78. BK-Bucher/Aebi-Müller, Art. 16 ZGB N. 112 ff.; BSK-Fankhauser, Art. 16 ZGB N. 34 ff.
79. BK-Bucher/Aebi-Müller, Art. 16 ZGB N. 153; BSK-Fankhauser, Art. 16 ZGB N. 47.
80. Die Aufzählung der Zustände ist nicht abschliessend. Vgl. zum Ganzen BK-Bucher/Aebi-Müller, Art. 16 ZGB N. 158 f.; BSK-Fankhauser, Art. 16 N. 4 und 14 ff.

31 Während die Urteilsunfähigkeit relativ zu beurteilen ist und damit auch nicht von Dauer sein muss,[81] darf eine Person nach Art. 2 BPR nur dann vom Stimmrecht ausgeschlossen werden, wenn diese **«dauernd» urteilsunfähig** ist. Die dauernde Urteilsunfähigkeit ist auch in Art. 398 Abs. 1 ZGB erwähnt, jedoch dort nur als ein möglicher Anwendungsfall, bei welchem eine Person **besonders hilfsbedürftig** sein kann (aber nicht sein muss).[82] Dauernd ist die Urteilsunfähigkeit nach einem Teil der Lehre, wenn nicht damit gerechnet werden darf, dass die Person die Urteilsfähigkeit wiedererlangen wird.[83] Ein anderer Teil der Lehre will dauernd aber nicht als «lebenslänglich» auffassen, da eine Person etwa bei einer behandelbaren psychischen Krankheit die Urteilsfähigkeit wiedererlangen kann.[84] Relevant scheint damit nach beiden Lehrmeinungen die Wahrscheinlichkeit, mit welcher die Urteilsunfähigkeit andauern wird und damit eine Prognose über Dauer und Verlauf des entsprechenden Zustands einer Person. Damit präsentiert sich der Begriff der dauernden Urteilsunfähigkeit als problematisch, da solche Prognosen kaum möglich sind.[85]

E. Bedeutung für den Ausschluss vom Stimmrecht nach Art. 2 BPR

32 Wie oben dargestellt, wurden die Gründe für den Ausschluss vom Stimmrecht im Laufe der Zeit immer enger gefasst. Heute kann nur noch vom Stimmrecht ausgeschlossen werden, wer wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird. **Art. 2 BPR äussert sich nicht zur Frage, wie** die unter umfassender Beistandschaft stehenden oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten Personen vom Stimmrecht ausgeschlossen werden.

33 Wird eine Person unter umfassende Beistandschaft gestellt, so teilt die Erwachsenenschutzbehörde dies in Zukunft dem Zivilstandsamt sowie den Gemeindebehörden am Wohnsitz von Gesetzes wegen mit;[86] letztere führen das Stimmregister der Gemeinde.[87] Nach dem neuen Recht spielt es damit für die **Meldung** keine Rolle mehr, ob die umfassende Beistandschaft wegen

81. Gleichzeitig aber von einer gewissen Mindestdauer sein muss, vgl. dazu oben N. 28.
82. Vgl. zur Unstimmigkeit dieser Regelung schon oben N. 16.
83. Zeiter, S. 264 m.w.H. zu den Meinungen in der Lehre.
84. BK-Brehm, Art. 54 OR N. 7; BK-Weimar, Art. 492a ZGB N. 5; vgl. auch Gros, Rz. 732 ff.
85. Fountoulakis, S. 204.

dauernder Urteilsunfähigkeit errichtet wurde, während früher nur Beistandschaften gemeldet wurden, welche aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit errichtet wurden.[88] Die Gemeindebehörden können aus der Meldung der Erwachsenenschutzbehörde somit nicht mehr zweifelsfrei ersehen, ob die Person unter umfassende Beistandschaft gestellt wurde, weil sie dauernd urteilsunfähig ist oder ob es dafür einen anderen Grund gibt. Für den Ausschluss vom Stimmrecht ist die dauernde Urteilsunfähigkeit aber immer noch erforderlich, da nur diese nach dem ausdrücklichen Wortlaut von Art. 2 BPR den Ausschluss vom Stimmrecht zu rechtfertigen vermag.[89]

Die Revision ist unter anderem deshalb noch nicht in Kraft getreten, da der Bundesrat nach dem neuen Recht über die Auskunft zu Massnahmen des Erwachsenenschutzes eine Verordnung zu erlassen hat.[90] Über den Vorentwurf dieser Verordnung hat er 2019 eine Vernehmlassung durchgeführt, [91] die zu kontroversen Ergebnissen geführt hat.[92] Der Bundesrat schlägt nun aus diesem Grund vor, die revidierten Bestimmungen zur Mitteilung von Erwachsenenschutzmassnahmen auf den 1. Januar 2024 **ohne begleitende Verordnung in Kraft zu setzen** und die entsprechenden Bestimmungen im ZGB zu streichen, noch bevor diese in Kraft gesetzt wurden. Inhaltlich erachtet der Bundesrat die Verordnung als unnötig, weil die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) inzwischen Empfehlungen zur 34

86. Art. 449c Abs. 1 Ziff. 1 lit. a und Art. 449c Abs. 1 Ziff. 2 ZGB in der Fassung vom 16.12.2016, BBl 2016 8893, noch nicht in Kraft. Nach früherem Recht ging die Mitteilung an das Zivilstandsamt, welches seinerseits nach Art. 49 Abs. 1 lit. d verpflichtet war, die umfassende Beistandschaft für dauernd urteilsunfähige Personen der zuständigen Gemeindeverwaltung mitzuteilen.
87. Vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. b Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz) vom 23.6.2006, SR 431.02.
88. Art. Art. 449c Abs. 1 Ziff. 1 lit. a ZGB. Vgl. zum früheren Recht Art. 449c Ziff. 1 ZGB.
89. ZK-Meier, Art. 398 ZGB N. 61.
90. Vgl. Art. 451 Abs. 2 zweiter und dritter Satz ZGB in der Fassung vom 16.12.2016, BBl 2016 8893.
91. Vorentwurf zur Verordnung über die Auskunft Vorentwurf zu Massnahmen des Erwachsenenschutzes (5.6.2020), https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/gesetzgebung/kesr/vorentw-auskunft-d.pdf.download.pdf/vorentw-auskunft-d.pdf.
92. Verordnung über die Auskunft zu Massnahmen des Erwachsenenschutzes: Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens vom 28.4.2021, insb. S. 3 f., https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/66317.pdf.

Erteilung von Auskünften über Massnahmen des Erwachsenenschutzes erlassen hat.[93]

35 Aus Sicht der Behörden wäre es wünschbar, wenn die Erwachsenenschutzbehörde die dauernde Urteilsunfähigkeit im Dispositiv festhalten würde, was aus Sicht der betroffenen Person aber unnötig stigmatisierend wirken würde.[94] Die Behörde müsste in einem solchen Fall wohl zudem das Dispositiv in Wiedererwägung ziehen, falls die Urteilsunfähigkeit nicht mehr dauernd wäre, die umfassende Beistandschaft aber bestehen bliebe.[95] Die Lehre fordert denn aus Gründen des Verhältnismässigkeitsprinzips auch, die **Meldepflichten eng auszulegen**.[96]

36 Da die **umfassende Beistandschaft ultima ratio** sein soll, können dauernd urteilsunfähige Personen zudem auch unter anderen Beistandschaften stehen und werden diesfalls nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen.[97] Dass der Gesetzgeber beim Ausschluss vom Stimmrecht einen Konnex zwischen der Massnahme der umfassenden Beistandschaft und der dauernden Urteilsunfähigkeit verlangt, führt angesichts der Flexibilisierung, welche die Reform des Erwachsenenschutzrechts bei den behördlichen Massnahmen ermöglicht hat, zu **Ungleichbehandlungen**, welche sachlich nicht zu rechtfertigen sind.[98] Einerseits stehen dauernd urteilsunfähige Personen nicht in jedem Fall unter einer umfassenden Beistandschaft und andererseits sind umfassend verbeiständete Personen nicht in jedem Fall dauernd urteilsunfähig.

37 Die dauernde Urteilsunfähigkeit muss sich zudem auf die Ausübung des Stimmrechts beziehen, was die Gemeindebehörden im konkreten Einzelfall prüfen müssten, falls dies die Erwachsenenschutzbehörde nicht bereits getan hat. Ein Automatismus verstösst sicherlich gegen Art. 29 BRK; unklar ist jedoch, ob dieses Übereinkommen direkt anwendbar ist.[99] Der UNO-

93. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Änderung des Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz) vom 22.2.2023, S. 14, https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/75567.pdf.
94. ZK-Meier, Art. 398 ZGB N. 63.
95. Vgl. zum Ganzen ZK-Meier, Art. 398 ZGB N. 64.
96. OFK-Fassbind, Art. 449c ZGB N. 5.
97. Vgl. SGK-Kley, Art. 136 BV N. 8; Schefer/Hess-Klein, S. 517 f. Es sind dies die Begleitbeistandschaft, die Vertretungsbeistandschaft und die Mitwirkungsbeistandschaft. Die betroffene Person bleibt in diesen Fällen zumindest eingeschränkt handlungsfähig.
98. Cherubini, Rz. 708 f.; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 8; ZK-Meier, Art. 398 ZGB N. 64.

Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, welchem die Prüfung der Berichte über die Umsetzung der BRK obliegt, erachtet gar jeden **Ausschluss von Personen vom Stimmrecht aufgrund von Behinderungen für konventionswidrig**. Er hat die Schweiz in seinem aktuellen Bericht denn auch dazu aufgefordert, alle Regelungen abzuschaffen, welche behinderten Personen ihre politischen Rechte verweigern.[100]

Art. 2 BPR ist durch den Bund verfassungs- und völkerrechtskonform auszulegen, was zumindest erfordern würde, dass die zuständigen Behörden i.S.v. Art. 29 BRK prüfen, ob sich die dauernde Urteilsunfähigkeit auch auf die Ausübung der politischen Rechte bezieht, bevor sie eine Person vom Stimmrecht ausschliessen.[101] Zu begrüssen sind daher die kantonalen Regelungen, welche ein besonderes **Verfahren zum Ausschluss vom Stimmrecht** vorsehen (vgl. dazu N. 13 f. oben). Der Bundesrat befasste sich in seinem Bericht zur Behindertenpolitik zwar mit Reformen, welche es behinderten Personen erleichtern sollen, am politischen Prozess teilzunehmen,[102] mit der Problematik des automatischen Ausschlusses umfassend verbeiständeter Personen befasste sich die Landesregierung hingegen nicht. Erst zwei Vorstösse im Parlament brachten den Bundesrat dazu, diese Frage nun vertieft zu prüfen; dies auch vor dem Hintergrund, dass die umfassende Beistandschaft in den Sprachregionen unterschiedlich oft angeordnet wird.[103] 38

Auch der EGMR verlangt gestützt auf Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls eine **Einzelfallprüfung bei einem Ausschluss vom Wahlrecht**.[104] Die Schweiz 39

99. Übereinkommen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, SR 0.109. Vgl. zu dieser Einschätzung auch ZK-Meier, Art. 398 ZGB N. 88; Grodecki, Rz. 12 f.; Schefer/Hess-Klein, S. 514 ff.; kritisch auch BSK-Biderbost/Henkel, Vorb. zu Art. 388–399 ZGB N.14a.
100. Rn. 56 (a) United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Switzerland vom 13.4.2022, CRPD/C/CHE/CO/1.
101. Cherubini, Rz. 708; Schefer/Hess-Klein, S. 514 ff.; zurückhaltender hingegen BK-Bucher/Aebi-Müller, Vorbemerkungen zu Art. 12–19d ZGB N. 26 f. Kritisch auch Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 624.
102. Bundesrat, Bericht Behindertenpolitik, S. 35 f.
103. Interpellation Baume-Schneider, 21.3295, Politische Rechte für Menschen mit einer psychischen oder geistigen Behinderung; Postulat Carobbio, 21.3296, 18.03.2021, Menschen mit einer geistigen Behinderung sollen umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können. Das umfassendere Postulat Carobbio wurde überwiesen. Vgl. zur Statistik auch ZK-Meier, Art. 398 ZGB N. 5 m.w.H.

hat jenes Protokoll aber nicht ratifiziert, weshalb die entsprechende Praxis des EGMR für die Schweiz nicht verbindlich ist.[105]

Der Autor dankt Beat Kuoni für die Durchsicht des Textes und wertvolle Hinweise.

MATERIALIEN

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 (zit. Botschaft BPR 1975).

Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28.6.2006, BBl 2006 7001 (zit. Botschaft Erwachsenenschutz).

LITERATURVERZEICHNIS

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Biderbost Yvo/Henkel Helmut, Kommentierung zu Vorb. Art. 388–399, Art. 390 und Art. 398 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK-Biderbost/Henkel).

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich et al. 2020.

Bundesrat, Behindertenpolitik: Bericht des Bundesrates vom 9.5.2018.

104. EGMR *Caamaño Valle v. Spain*, 43564/17 (2021); *Alajos Kiss v. Hungary*, 38832/06 (2010) Ziff. 39 ff.; vgl. auch Schefer/Hess/Klein, S. 515 f.

105. Cherubini, Rz. 706; vgl. zu den Vorbehalten des Bundesrats etwa die Antwort zur Anfrage Gross, 13.1039, 19.6.2013, Die Schweiz und die Ratifikation des 1. EMRK-Zusatzprotokolls und der Sozialcharta.

Boente Walter, Zürcher Kommentar, Zivilgesetzbuch, Art. 360–387 ZGB, Der Erwachsenenschutz. Die eigene Vorsorge und Massnahmen von Gesetzes wegen, Zürich 2015 (zit. ZK-Boente).

Brehm Roland, Berner Kommentar, Obligationenrecht, Art. 41–61 OR, Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Allgemeine Bestimmungen, 5. Aufl., Bern 2021 (zit. BK-Brehm).

Bucher Eugen/Aebi-Müller Regina E., Berner Kommentar, Zivilgesetzbuch, Art. 11–19d ZGB, Die natürlichen Personen, Rechts- und Handlungsfähigkeit, 2. Aufl., Bern 2017 (zit. BK-Bucher/Aebi-Müller).

Cherubini Marie, Les droits fondamentaux des personnes âgées en EMS, Zürich et al. 2016.

Fankhauser Roland, Kommentierung zu Art. 16 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl., Basel 2018 (BSK-Fankhauser).

Fassbind Patrick, Kommentierung zu Art. 449c ZGB, in: Kren Kostkiewicz Jolanta/Wolf Stephan/Amstutz Marc/Fankhauser Roland (Hrsg.), Orell Füssli Kommentar, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 4. Aufl., Zürich 2021 (zit. OFK-Fassbind).

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Fountoulakis Christiana, Die Teilnahme urteilsunfähiger Erwachsener am Rechtsverkehr BJM 2015, S. 189 ff.

Giacometti Zaccaria, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.

Grodecki Stéphane, Le corps électoral dans les cantons et les communes, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. III, Verfassungsorgane, Verfahren, Bereichsverfassungen, Zürich et al., S. 1783 ff.

Gros Sarah, La capacité de discernement de l'adulte en droit privé, Lausanne 2019.

Hangartner Yvo, 1798–2000 und ?: Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht, in: Festgabe zum 65. Geburtstag von Claudia Soliva, Zürich 1994, S. 127 ff.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Hausheer Heinz/Geiser Thomas/Aebi-Müller Regina, Das neue Erwachsenenschutzrecht, 2. Aufl., Bern 2014.

Jungo Alexandra, Kommentierung zu Art. 360 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK-Jungo).

Kley Andreas, Kommentierung zu Art. 39 und Art. 136 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich et al. 2008 (zit. SGK-Kley).

Kuoni Beat, 40 Jahre Bundesgesetz über die politischen Rechte – ein Rückblick, LeGes 27 (2016), S. 525–528.

Linder Wolf, Politische Vierteljahresschrift 2007, Die deutsche Föderalismusreform – von aussen betrachtet: Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus, Politische Vierteljahresschrift 2007, S. 3–16.

Meier Philippe, Kommentierung zu Art. 398 ZGB, in: Andrea Büchler et al. (Hrsg.), FamKomm, Erwachsenenschutz, Bern 2013 (zit. FamKomm-Meier).

Meier Philippe, Zürcher Kommentar, Zivilgesetzbuch, Art. 388–404 ZGB, Der Erwachsenenschutz. Die behördlichen Massnahmen, Allgemeine Bestimmungen – Die Beistandschaften, 1. Teilband, Zürich 2021 (zit. ZK-Meier).

Regierungsrat des Kantons Zürich, Aktionsplan Behindertenrechte Kanton Zürich 2022–2025, August 2022 (Beschluss vom 6.7.2022, RRB Nr. 980/2022).

Schefer Markus/Hess-Klein Caroline, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014.

Poledna Tomas, "Stimm- und Wahlrecht", in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 2.2.2021, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026453/2021-02-02/, besucht am 18.8.2022.

Seferovic Goran, Kommentierung zu Art. 189 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Seferovic).

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 39 und Art. 136 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

Weimar Peter, Berner Kommentar, Zivilgesetzbuch, Art. 457–516 ZGB, Die gesetzlichen Erben: Die Verfügungsfähigkeit, Die Verfügungsfreiheit, Die Verfügungsarten, Die Verfügungsformen, Bern 2009 (zit. BK-Weimar).

Wohlgemuth Marc, Nicht behördliche Massnahmen im Erwachsenenschutz, Kapitel 4 Vorsorgeauftrag, in: Fountoulakis et al. (Hrsg.), Fachhandbuch Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Teil 2, Zürich et al. 2016, S. 45–79.

Zeiter Alexandra, Neues Erwachsenenschutzrecht – Die neuen Bestimmungen im Erbrecht, successio 2011, S. 254–269.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 3 BPR

Eine Kommentierung von Goran Seferovic

ZITIERVORSCHLAG

Goran Seferovic, Kommentierung zu Art. 3 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Seferovic, N. XXX zu Art. 3 BPR.

Art. 3 Politischer Wohnsitz

[1] Die Stimmabgabe erfolgt am politischen Wohnsitz, nämlich in der Gemeinde, wo der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist. Fahrende stimmen in ihrer Heimatgemeinde.

[2] Wer statt des Heimatscheins einen andern Ausweis (Heimatausweis, Interimsschein, usw.) hinterlegt, erwirbt nur politischen Wohnsitz, wenn er nachweist, dass er am Ort, wo der Heimatschein liegt, nicht im Stimmregister eingetragen ist.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 33
A. Politisch umstrittenes Gemeindebürgerrecht 33
B. Allmähliche Konvergenz von eidgenössischem und kantonalem Stimmrecht 33
II. Bedeutung der Vorschrift 36
A. Allgemeines 36
B. Rechtsvergleich 37
III. Kommentierung des Normtextes 39
A. Definition des politischen Wohnsitzes (Abs. 1) 39
1. Politischer Wohnsitz 39
2. Fahrende 40
B. Heimatschein und andere Ausweise (Abs. 2) 41
Materialien 43
Literaturverzeichnis 43

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

A. Politisch umstrittenes Gemeindebürgerrecht

Hintergrund der politischen Auseinandersetzungen um den politischen Wohnsitz und damit das Stimmrecht in einem Gemeinwesen bildet die **Ausdifferenzierung der Bürgerrechte** seit der Reformation,[106] denn historisch war das Stimmrecht mit den Bürgerrechten verbunden.[107] In dieser Zeit entwickelten sich das Gemeindebürgerrecht sowie das Landrecht, was dem heutigen Kantonsbürgerrecht entsprach. Da die beiden Rechte unterschiedliche Voraussetzungen kannten und unterschiedliche Gründe zu deren Verlust führen konnten, besassen die Bürger nicht notwendigerweise beide Rechte gleichzeitig.[108] Diese Ausdifferenzierung wurde seit dem 17. Jahrhundert verschärft, als die Gemeinden begannen, sich gegen die Aufnahme fremder Personen abzuschotten. Dies einerseits, weil das Bürgerrecht immer mehr als eigentumsähnlich verstanden wurde und da sich andererseits in der Armenfürsorge das Heimatprinzip etabliert hatte.[109] Auf diese Weise wohnten in einer Gemeinde Personen mit unterschiedlichen Aufenthaltstiteln und Rechten. Gerechtigkeitsgenossenschaften übten die politischen Rechte aus, Hintersassen oder Landsassen waren zwar am Gemeindegut nutzungsberechtigt, hatten aber keine politischen Rechte. Hintersassen waren in einer Gemeinde seit langem ansässig, hatten aber kein Bürgerrecht der Gemeinde. Landsassen besassen das Kantonsbürgerrecht aber kein Gemeindebürgerrecht und in den Städten wurde oft zwischen dem grossen und dem kleinen Bürgerrecht unterschieden, wobei das kleine nur eingeschränkte Rechte vermittelte.[110] 1

B. Allmähliche Konvergenz von eidgenössischem und kantonalem Stimmrecht

Die BV 1848 führte entsprechend ihrer liberalen Ausrichtung die grundsätzliche Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürger christlicher 2

106. Vgl. dazu ausführlich Seferovic, S. 85 ff. m.w.H.
107. Vgl. Hangartner, S. 139 ff.
108. Vgl. Rieser, S. 19 f.; Stahel, S. 139 f.
109. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 91; Wolfensberger, S. 228 f.; vgl. auch Seferovic, S. 85.

Konfession ein.[111] Die BV 1848 verpflichtete die Kantone aber noch nicht, den niedergelassenen Schweizern auch die politischen Rechte in ihrer Wohnsitzgemeinde einzuräumen.[112] Die Niederlassungsfreiheit der Schweizer jüdischen Glaubens wurde erst durch eine Teilrevision der BV im Jahre 1866 verwirklicht.[113] Am gleichen Abstimmungstermin scheiterten hingegen zwei Verfassungsrevisionen, welche den Niedergelassenen die politischen Rechte auch auf kommunaler Ebene einräumen wollten.[114] Erst die BV 1874 verpflichtete die Kantone schliesslich, den niedergelassenen Schweizern auch die politischen Rechte auf Gemeindeebene einzuräumen,[115] was zur **Ausdifferenzierung von politischer Gemeinde und Bürgergemeinde** führte.[116] Die Bürgergemeinden verwalteten fortan das Bürgervermögen und konnten die Nichtbürger weiterhin unterschiedlich behandeln.[117]

3 Art. 3 BPR hat seine erste Vorgängerbestimmung in Art. 4 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrates vom 21. Dezember 1850[118]. Nach jener Bestimmung sollten die Wähler ihr Stimmrecht jeweils da ausüben, wo sie wohnten, womit für die politischen Rechte auf Bundesebene seit Anbeginn des Bundesstaates das **Wohnsitzprinzip** galt. Als Wohnort galt der Ort, an welchem die Schweizer ihren ordentlichen Aufenthalt hatten.[119] Der Wohnsitz als zivilrechtliches Institut hatte sich in historischer Perspektive allmählich von der polizeilichen Niederlassung- oder Aufenthaltsbewilligung entkoppelt.[120] Das Bundesrecht stellte für den politischen Wohnsitz schon seit

110. Argast, S. 63; Meier/Wolfensberger, S. 33 ff. und 99; für eine Übersicht auch Seferovic, S. 86.
111. Art. 41 BV 1848. Die BV stellte einige Voraussetzungen dazu auf, etwa mussten die Schweizer über die nötigen Finanzmittel verfügen, um sich und die Familie zu ernähren (Ziff. 1 lit. c).
112. Art. 41 Ziff. 4 BV 1848.
113. Hintergrund war ein Niederlassungsvertrag mit Frankreich, welcher auch französischen Bürgern jüdischen Glaubens die Niederlassung gewährte, vgl. etwa Hangartner, S. 132.
114. Vgl. für eine Übersicht aller Revisionen, welche am 14.1.1866 zur Abstimmung kamen Botschaft des Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Revision der Bundesverfassung vom 12. Februar 1866, BBl 1866 I 117.
115. Art. 43 Abs. 4 BV 1874. Viele Kantone hatten den Zuzügern schon zuvor das Stimmrecht auf Gemeindeebene gewährt, während andere dieses Recht nicht einmal den zugezogenen Kantonsbürgern gewährt hatten, vgl. Hangartner, S. 140.
116. Bisaz, Rz. 147.
117. Argast, S. 65 f.; Sieber, Bürgergemeinde. Vgl. zu den heutigen Vorgaben des Bundesrechts in dieser Hinsicht etwa BGE 132 I 68; vgl. auch Hangartner, S. 140 f.
118. AS II 210.
119. Art. 4 Abs. 1 und 2 Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrates vom 21.12.1850, AS II 210.
120. BK-Bucher, Vorb. zu Art. 23 ZGB N. 6.

1850 auf das zivilrechtliche Kriterium des ordentlichen Aufenthalts ab, obwohl sich zu dieser Zeit noch kein einheitlicher zivilrechtlicher Begriff des Wohnsitzes entwickelt hatte.[121] Der Bund hatte jedoch gestützt auf die Garantie des Gerichtsstands des Schuldners am Wohnort (Art. 59 BV 1874) seit 1874 gewohnheitsrechtliche Wohnsitzregeln nach dem Vorbild des französischen Code civil entwickelt, welche erstmals in Art. 3 des Bundesgesetzes betreffend die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter vom 25. Juni 1891[122] gesetzlich verankert wurden.[123]

Mit dem Bundesgesetz vom 19. Juli 1872 betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen[124] präzisierte der Bundesgesetzgeber den politischen Wohnsitz, wonach jeder Schweizerbürger sein Stimmrecht da ausübte, wo er «als Ortsbürger oder als Niedergelassener oder Aufenthalter wohnt».[125] Zum zivilrechtlichen Kriterium des Wohnens kam nun ein formelles Kriterium hinzu, nämlich jenes eines polizeilichen Aufenthaltstitels, [126] wobei weiterhin Fälle denkbar waren, in welchen Schweizerbürger politischen Wohnsitz begründen konnten, ohne über einen dieser Aufenthaltstitel zu verfügen.[127] **Niederlassung- und Aufenthaltsbewilligung** sind polizeiliche Erlaubnisse, auf die der Schweizerbürger zu jener Zeit jedoch grundsätzlich Anspruch hatte.[128] Dieser Aufenthaltstitel musste aber gleichwohl nachgewiesen werden. Zur Ausübung der kantonalen und kommunalen Stimmrechte konnten die Kantone zudem die Niederlassung erforderlich machen.[129] 4

Da sich diese Bestimmungen nur auf die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen bezogen, erforderte die Totalrevision der BV im Jahre 1874 5

121. Vgl. zum Wohnsitz in den kantonalen Privatrechtskodifikationen BK-Bucher, Vorb. zu Art. 23 ZGB N. 9 m.w.H.
122. AS 12 369.
123. Dieser Begriff floss schliesslich auch in Art. 23 ZGB ein, vgl. BK-Bucher, Vorb. zu Art. 23 ZGB N. 10 m.w.H.
124. AS X 915.
125. Art. 3 Bundesgesetze vom 19.7.1872 betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen AS X 915.
126. Zu dieser Unterscheidung Ergänzungsbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Gesetzesentwurf über die Erleichterung der Stimmabgabe in eidgenössischen Angelegenheiten vom 28.5.1950, BBl 1950 I 1320 ff., 1321; Baumann-Bruckner, S. 42 f.
127. Fleiner/Giacometti, S. 438 m.w.H.
128. Fleiner/Giacometti, S. 255, 438.

keine Anpassung der betreffenden Gesetzesbestimmung. Erst 1951 präzisierte der Bundesgesetzgeber die **Modalitäten des politischen Wohnsitzes**, wonach ein Stimmfähiger an seinem Aufenthaltsort politischen Wohnsitz in eidgenössischen Angelegenheiten erwirbt, sofern er nicht zu einem anderen Ort stärkere Beziehungen unterhält und wenn er seinen Heimatschein mindestens zehn Tage vor der Abstimmung hinterlegt hat.[130] Art. 3 BPR, welcher 1976 eingeführt und seither unverändert blieb, übernahm diese Bestimmung im Wesentlichen. Die Wartefrist ist heute (in der Form einer registertechnischen Frist) Gegenstand von Art. 4 BPR.[131]

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

6 Das Wohnsitzprinzip wird auch als **demokratisches Territorialitätsprinzip** bezeichnet,[132] welches sicherstellen soll, dass die politischen Willensäusserungen der Stimmberechtigten jener Gebietskörperschaft zugerechnet werden, der diese angehören und von deren Entscheiden sie am ehesten betroffen sind.[133]

7 Der politische Wohnsitz ist ein **bundesverfassungsrechtlicher Begriff** (Art. 39 Abs. 2 BV), welcher durch Art. 3 BPR konkretisiert wird.[134] Die Kantone haben diesen Begriff übernommen, womit heute ein einheitlicher Begriff des politischen Wohnsitzes in der Eidgenossenschaft gilt.[135]

8 Gleichzeitig bürgt der politische Wohnsitz dafür, dass das **Staatsorgan Volk** ordnungsgemäss zusammengesetzt ist.[136] Ein Anspruch, welcher Teil der Wahl- und Abstimmungsfreiheit von Art. 34 BV ist und etwa den «Stimmtourismus», also die kurzzeitige Verlegung des Wohnsitzes in ein

129. Burckhardt, S. 370 f.; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 157 m.w.H.
130. Neuer Art. 3bis Bundesgesetze vom 19.7.1872 betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen, eingefügt durch Bundesgesetz über die Ergänzung des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 3.10.1951, AS 1952 69.
131. Vgl. BSK-Tschannen, Art. 39 BV N. 24.
132. BSK-Tschannen, Art. 39 BV N. 12. Vgl. in diesem Sinne auch Fleiner/Giacometti, S. 437.
133. Bisaz, Rz. 146; BSK-Tschannen, Art. 39 BV N. 12.
134. Biaggini, Art. 39 BV N. 6; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 155; BSK-Tschannen, Art. 39 BV N. 13.
135. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 155; BSK-Tschannen, Art. 39 N. 14.
136. Biaggini, Art. 39 BV N. 5.

anderes Gemeinwesen, um dort stimmberechtigt zu werden, verhindern soll.[137]

Art. 3 BPR dient aber auch der Konkretisierung von Art. 39 Abs. 3 BV, indem er sicherstellt, dass eine Person **nur einen politischen Wohnsitz** hat und ihre politischen Rechte damit auch nur an einem Ort ausüben kann. Zum tatsächlichen zivilrechtlichen Kriterium des Wohnsitzes ist daher zur Begründung des politischen Wohnsitzes eine formelle Anmeldung notwendig, welche bisher in der Regel durch Hinterlegung des Heimatscheins geschah und worauf die Person ins Stimmregister eingetragen wird. Der Heimatschein wurde jedoch durch eine Revision des Personenstands- und Grundbuchrechts im Jahre 2019 überflüssig (vgl. unten N. 22). 9

In der Regel fällt der zivilrechtliche Wohnsitz einer stimmberechtigten Person mit ihrem politischen Wohnsitz zusammen, also dort, «wo sie sich mit der **Absicht dauernden Verbleibens** aufhält» (Art. 23 ZGB). Ausnahmen können gemäss Art. 1 VPR insbesondere für Bevormundete, Wochenaufenthalter und Ehegatten bestehen. 10

Darüber hinaus ist für das **Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer** eine Fiktion in Bezug auf deren Wohnsitz notwendig, denn dieser befindet sich im Aufenthaltsstaat. Diese Ausnahme stützt sich auf Art. 40 Abs. 2 BV und sieht vor, dass Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ihr Stimmrecht in ihrer letzten Wohnsitzgemeinde bzw. ihrer Heimatgemeinde ausüben (Art. 18 ASG). Aufgrund des demokratischen Territorialitätsprinzips stellt das Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer keine Selbstverständlichkeit dar und wird in der Lehre kritisiert.[138] 11

B. Rechtsvergleich

Das Wohnsitzerfordernis hat eine je unterschiedliche Bedeutung auf Bundesebene und kantonaler Ebene. 12

Das **subjektive Stimmrecht** hängt in Bezug auf die politischen Rechte im Bund nicht vom Wohnort ab. Sind die Voraussetzungen des Stimmrechts 13

137. Vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 2437; BSK-Tschannen, Art. 39 BV N. 12. Im Zusammenhang mit der umstrittenen Abstimmung über die Kantonszugehörigkeit Moutiers auch Glaser/Lehner, 453 f.

138. Biaggini, Art. 40 BV N. 6; SGK-Kley, Art. 39 BV N. 7; BSK-Tschannen, Art. 40 BV N. 15.

erfüllt (Art. 136 BV), so ist die Person ins Stimmregister der Wohngemeinde einzutragen (Art. 3 Abs. 1 BPR).[139] Die Bedeutung des politischen Wohnsitzes ist in dieser Hinsicht lediglich eine verfahrensrechtliche, wonach in der Schweiz niedergelassene Stimmberechtigten ihre politischen Rechte an diesem Ort «ausüben».[140] Für Auslandschweizerinnen und -schweizer sieht Art. 18 ASG Sonderbestimmungen vor.[141] Ebenso stimmen Fahrende gemäss Art. 3 Abs. 1 BPR in ihrer Heimatgemeinde (vgl. dazu unten N. 18 ff.). Die politischen Rechte werden nur an diesem Ort ausgeübt (Art. 39 Abs. 3 BV). Die Ausübung des Stimmrechts wird durch diesen Ort auch beeinflusst, indem etwa für die Teilnahme an Nationalratswahlen relevant ist, in welchem Kanton der politische Wohnsitz liegt (vgl. Art. 149 Abs. 2 BV).

14 Auf kantonaler Ebene hat der politische Wohnsitz neben der verfahrensrechtlichen Funktion noch eine zusätzliche Bedeutung, hängen doch die kantonalen und kommunalen politischen Rechte von einem Wohnsitz im Kanton und der entsprechenden Gemeinde ab. Der politische Wohnsitz stellt damit in der Regel eine **subjektive Voraussetzung des Stimmrechts** dar.[142] Die Kantone sind aber frei darin, ob sie Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten und damit eine entsprechende Ausnahme vom Erfordernis des Wohnsitzes einräumen wollen.[143] Art. 39 Abs. 3 BV untersagt es hingegen den Kantonen, Personen mit politischem Wohnsitz in anderen Kantonen die Ausübung der Stimmrechte im Kanton einzuräumen. Als Grundsatz der Einheit des politischen Wohnsitzes gilt dies auch auf Gemeindeebene sowie – zur Verhinderung der mehrfachen Ausübung des Stimmrechts in der gleichen Angelegenheit – auch auf Bundesebene.[144]

15 Zwar wird in der Lehre vertreten, die Kantone könnten gestützt auf Art. 39 Abs. 1 BV einen kantonalrechtlichen **Begriff des politischen Wohnsitzes** schaffen, ein unterschiedlicher Begriff könnte in der Praxis aber Schwierigkeiten bereiten.[145] Für die Bestimmung des politischen Wohnsitzes

139. SGK-Kley, Art. 136 BV N. 10.
140. SGK-Kley, Art. 39 BV N. 7; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 148.
141. Diese stimmen in ihrer letzten Wohnsitzgemeinde oder in einer ihrer Heimatgemeinden, vgl. Art. 18 Abs. 1 und 2 ASG.
142. SGK-Kley, Art. 39 BV N. 10.
143. Vgl. zu den Grundzügen SGK-Kley, Art. 39 BV N. 10 f.
144. Biaggini, Art. 39 BV N. 8; SGK-Kley, Art. 39 BV N. 12 f.; BSK-Tschannen, Art. 39 BV N. 22.
145. BSK-Tschannen, Art. 39 BV N. 14.

verweisen die Kantone denn auch ausdrücklich auf das BPR oder übernehmen die entsprechende Terminologie.[146]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Definition des politischen Wohnsitzes (Abs. 1)

1. Politischer Wohnsitz

Das BPR definiert den für die Stimmabgabe relevanten Wohnsitz, welcher als politischer Wohnsitz bezeichnet wird. Der politische Wohnsitz knüpft dafür grundsätzlich an die **Kriterien des zivilrechtlichen Wohnsitzes** gemäss Art. 23 ZGB an, was das Gesetz mit dem Begriff «wo der Stimmberechtigte wohnt» andeutet. Die Botschaft nennt dazu die beiden zivilrechtlichen Kriterien tatsächlicher und alleiniger Aufenthalt (objektive Voraussetzung) sowie Absicht des dauernden Verbleibens (subjektive Voraussetzung).[147] Aufenthalt begründet eine Person, sobald sie faktisch ein einem Ort verweilt.[148] Um Wohnsitz zu begründen, muss sie zusätzlich auch die Absicht haben, an diesem Ort dauernd zu verbleiben.[149] 16

Diese zivilrechtlichen Voraussetzungen werden nun um ein formelles und objektives Kriterium erweitert: die **Anmeldung bei der zuständigen Behörde**. Die Botschaft nennt als Grund dafür den Umstand, dass die zivilrechtlichen Wohnsitzdefinition für bestimmte Fälle wie getrennt lebende Ehefrauen, Wochenaufenthalter und Studierende nicht genüge.[150] Bei den genannten Fällen handelt es sich aus zivilrechtlicher Sicht um Fälle, bei welchen der Wohnsitz aus unterschiedlichen Gründen umstritten sein kann.[151] Diese Unsicherheit will der Gesetzgeber beim politischen Wohnsitz scheinbar 17

146. Vgl. für einen Verweis auf das BPR etwa der Kanton Zürich: § 3 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte vom 1.9.2003 (GPR), LS 161. Die Terminologie des BPR übernimmt hingegen der Kanton Bern: Art. 7 Abs. 1–3 Gesetz über die politischen Rechte vom 5.6.2012 (PRG/BE; BSG 141.1).
147. Botschaft BPR 1975, S. 1328. Vgl. auch Fleiner/Giacometti, S. 437.
148. BK-Bucher, Art. 23 ZGB N. 15 ff.; BSK-Staehelin, Art. 23 ZGB N. 20 ff. Vgl. für die Unterscheidung zur Niederlassung SG Komm. BV-Egli, Art. 24 BV N. 5; Marti, S. 594; Spühler, S. 341.
149. BK-Bucher, Art. 23 ZGB N. 21 ff.; BSK-Staehelin, Art. 23 ZGB N. 5 ff.
150. Botschaft BPR 1975, S. 1328 f.
151. Der Fall der getrennt lebenden Ehefrau wurde mit der Revision des Eherechts 1988 und der Revision von Art. 25 ZGB geklärt, vgl. dazu BSK-Staehelin, Art. 23 ZGB N. 10.

nicht dulden und verlangt daher als zusätzliche Voraussetzung die Anmeldung bei der zuständigen Behörde durch Hinterlegung der Schriften. Im Widerspruch zu dieser Argumentation unterstreicht der Bundesrat in seiner Botschaft, dass die Hinterlegung des Heimatscheines allein aber ebenso wenig genügt und die zivilrechtlichen Voraussetzungen ebenfalls gegeben sein müssen.[152] In den erwähnten Fällen bleibt die Unsicherheit um den politischen Wohnsitz damit weiterbestehen.

2. Fahrende

18 Der Umgang der Schweiz mit den Fahrenden ist ein dunkles Kapitel der Geschichte des Bundesstaats.[153] Dabei bestand schon früh ein **Zusammenhang zwischen Nicht-Sesshaftigkeit und fehlenden Bürgerrechten**. Der frühe Bundesstaat ging daran, die Personen ohne Bürgerrecht (Heimatlose) einzubürgern und in diesem Zusammenhang Fahrende (damals als Vaganten bezeichnet) bereits im 19. Jhd. auch zu einer sesshaften Lebensweise zu zwingen,[154] indem er diesen mitunter auch die Kinder entzog.[155] Ein Vorgehen, das mit dem Programm «Hilfswerk Kinder der Landstrasse» bis 1973 fortgesetzt wurde.[156]

19 Ein faktischer Druck hin zu einer sesshaften Lebensweise wurde noch bis 1994 auch im Hinblick auf das Stimmrecht aufrecht erhalten. Da das Stimmrecht schon immer an einen politischen Wohnsitz geknüpft war, stellten sich die Behörden lange auf den Standpunkt, dass die Fahrenden, soweit sie tatsächlich keinen politischen Wohnsitz hatten, auch kein Stimmrecht haben konnten.[157] Diese formalistische Sicht wich erst mit den politischen Bemühungen, das Unrecht wieder gutzumachen, welches den Fahrenden angetan wurde.[158] Und erst im Jahre 1994 trat schliesslich der revidierte Art. 3 Abs. 1 BPR in Kraft, welcher es Fahrenden, in **Analogie zu den**

152. Botschaft BPR 1975, S. 1328 f.
153. Vgl. zu den Wurzeln der Feindseligkeit gegenüber Fahrenden in der Schweiz im Mittelalter etwa Landolt, S. 49 ff.
154. Vgl. etwa Bericht des Bundesrates über das Bundesgesetz, die Heimatlosigkeit betreffend vom 3. Dezember 1850, BBl 1850 III 126 f. Zur Terminologie auch Meier/Wolfensberger, S. 9 ff.
155. Vgl. Dubler, Ziff. 4; Argast, S. 103 ff.; vgl. auch Seferovic, S. 87 ff.
156. Vgl. Leimgruber/Meier/Sablonier, S. 26 f.
157. Vgl. BPR 1993, S. 472.
158. Unter anderem mit der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende», vgl. dazu im Allgemeinen Dubler, Ziff. IV.

Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern ermöglicht, ihr Stimmrecht in ihrer Heimatgemeinde ausüben zu können. Die Ungleichbehandlung gegenüber den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, welche ihr Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten bereits seit 1975 ausüben konnten,[159] ohne über einen Wohnsitz in der Schweiz zu verfügen, erscheint dabei besonders stossend.

Der **Begriff der Fahrenden** wird vom Gesetz und der Botschaft nicht näher definiert. Aus dem systematischen Zusammenhang ergibt sich, dass Fahrende sich dadurch auszeichnen, dass sie über keinen dauernden Wohnsitz verfügen. Sie wohnen zwar zeitweise an einem Ort, ihnen fehlt aber die Absicht, dauernd an diesem Ort zu verbleiben.[160] Bei den Fahrenden im Sinne des Gesetzes handelt es sich um Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Als solche verfügen sie über das Bürgerrecht einer Schweizer Gemeinde und üben ihr Stimmrecht nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BPR auch in dieser Heimatgemeinde aus.[161] 20

Bei Fahrenden, welche auch im Ausland unterwegs sind, scheint die **Abgrenzung zum Status als Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern** nicht eindeutig, denn für einen Eintrag im Auslandschweizerregister genügt es, als Schweizerin oder Schweizer über keinen Wohnsitz in der Schweiz zu verfügen und blossen «Aufenthalt» an einem Ort im Ausland begründet zu haben.[162] Mit Aufenthalt wird in der Schweiz das objektive Erfordernis des sich Aufhaltens an einem Ort bezeichnet, ohne das subjektive Element des dauernden Verbleibens an diesem Ort.[163] 21

B. Heimatschein und andere Ausweise (Abs. 2)

Der Heimatschein war bisher der Bürgerrechtsausweis der Schweizer Staatsangehörigen im Inland.[164] Dieser muss noch immer in den meisten 22

159. Vgl. Art. 3 und Art. 5 Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19.12.1975 (BPRS), AS 1976 1805 (aufgehoben).
160. So auch Botschaft BPR 1993, S. 472.
161. Vgl. Art. 37 Abs. 1 BV.
162. Art. 11 Abs. 1 ASG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 V-ASG.
163. BK-Bucher, Art. 23 ZGB N. 15 ff.; BSK-Staehelin, Art. 23 ZGB N. 20 ff. Vgl. auch BGE 93 I 17 E. 4. sowie Art. 3 lit. c RHG.
164. Art. 1 Verordnung über den Heimatschein vom 22.12.1980, SR 143.12 (aufgehoben).

Kantonen am Ort der Niederlassung hinterlegt werden. Zur Anmeldung an einem weiteren Wohnsitz stellt die Niederlassungsgemeinde sodann einen Heimatausweis bzw. einen Interimsschein aus.[165] Heimatausweis und Interimsschein sind kantonal unterschiedliche Bezeichnungen für **Aufenthaltsausweise**.[166] Einen solchen benötigen insbesondere Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter an ihrem Aufenthaltsort, während ihr politischer Wohnsitz am Ort verbleibt, an welchem sie den Heimatschein hinterlegt haben, womit sie auch weiterhin dort ihr Stimmrecht ausüben.

23 Bei Erlass des BPR begründete der Bundesrat Art. 3 Abs. 2 BPR als Sonderregelung für getrennt lebende Ehegatten, da die getrennt lebende Ehefrau bis zur Revision des Eherechts nicht über einen selbständigen Heimatschein verfügte, mit welchem sie sich am neuen Wohnort in das Stimmregister hätte eintragen lassen können.[167] Heute beurteilt sich der Wohnsitz von Ehegatten gesondert für jeden Ehegatten,[168] womit die Bestimmung ihre ursprüngliche Bedeutung verloren hat. Immerhin eröffnet Art. 3 Abs. 2 BPR einer Person die Möglichkeit, sich auch ohne **Hinterlegung des Heimatscheins** ins Stimmregister eintragen zu lassen, wenn sie nachweisen kann, dass sie an keinem anderen Ort im Stimmregister eingetragen ist.[169] Die praktische Bedeutung dieser Möglichkeit scheint aber sehr gering.[170]

24 Kein Fall von Art. 3 Abs. 2 BPR stellt die Regelung von Art. 1 lit. c VPR dar wonach der politische Wohnsitz eines Ehegatten unter gewissen Umständen vom zivilrechtlichen Wohnsitz abweichen kann. Bei dieser Regelung handelt es sich um einen der Ausnahmefälle, bei welchen zivilrechtlicher und politischer Wohnsitz voneinander abweichen können, wie dies auch bei **Wochenaufenthaltern oder Bevormundeten** der Fall sein kann.[171]

---

165. Fleiner/Giacometti, S. 255; Marti, S. 599; Spühler, S. 342.
166. Vgl. Spühler, S. 342 sowie für den Kanton Zürich z.B. § 2 Abs. 2 Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG/ZH; LS 100).
167. Botschaft BPR 1975, S. 1329.
168. BSK-Staehelin, Art. 23 ZGB N. 10.
169. Vgl. BGer 1C_580/2015 vom 25.2.2016 E. 4.3; VGer ZH VB.2017.00728 vom 20.9.2018 E. 4.5.
170. Zumindest im internationalen Verhältnis ist nicht ausgeschlossen, dass Art. 3 Abs. 2 BPR eine gewisse Bedeutung zukommen kann. Vgl. in diesem Zusammenhang VGer ZH VB.2016.00195 vom 24.8.2016 E. 4.
171. Bisaz, S. 83 Anm. 324; vgl. auch Botschaft BPR 1975, S. 1329.

Die Bedeutung der Heimatscheins wird zudem weiter abnehmen. Grundlage für den Heimatschein bildete seit 1980 das Familienregister.[172] Mit Erlass der Zivilstandsverordnung im Jahre 2004 wurde der **Heimatschein als Zivilstandsdokument** definiert.[173] Seit einer Revision des Personenstands- und Grundbuchrechts im Jahre 2019 erhielten die Gemeinden sodann Zugriff auf die Daten des Personenstandsregisters um ihre Einwohnerregister zu führen.[174] Der Heimatschein wird damit überflüssig werden und eine Reihe von Kantonen verlangen seither auch keinen Heimatschein mehr bei der Anmeldung zu Niederlassung oder Aufenthalt.[175] Welche Dokumente bei einer Anmeldung vorzulegen sind, bestimmt aber grundsätzlich noch immer das kantonale Recht und die Kantone müssen für die elektronische Abfrage des Personenstandsregisters zuerst einen technischen Zugang einrichten.[176] 25

Der Autor dankt Beat Kuoni für die Durchsicht des Textes und wertvolle Hinweise.

MATERIALIEN

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9. April 1975, BBl 1975 I 1317 (zit. Botschaft BPR 1975).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1. September 1993, BBl 1993 III 445 (zit. Botschaft BPR 1993).

LITERATURVERZEICHNIS

Argast Regula, Staatsbürgerschaft und Nation: Ausschließung und Integration in der Schweiz 1848–1933, Göttingen 2007.

Baumann-Bruckner Marie Louise, Stimmrecht und Volksabstimmungen, in: Yvo Hangartner (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte,

172. Art. 4 Verordnung über den Heimatschein vom 22.12.1980, SR 143.12 (aufgehoben); vgl. auch Marti, S. 599.
173. Vgl. Art. 7 Abs. 2 lit. g ZStV. Vgl. dazu auch Marti, S. 599.
174. Vgl. Art. 39 Abs. 2 Ziff. 4 sowie Art. 43a Abs. 4 Ziff. 6 ZGB.
175. Marti, S. 599 m.w.H.
176. Informatisiertes Standesregister «Infostar», vgl. dazu Marti, S. 599; vgl. auch Ziff. 1 der Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation Caroni (18.3818) vom 25.9.2018.

Referate des Verwaltungskurses vom 14. Oktober 1977 an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978, S. 39–64.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich et al. 2020.

Bucher Eugen, Berner Kommentar, Zivilgesetzbuch, Art. 11–26 ZGB, Die natürlichen Personen, Persönlichkeit im Allgemeinen, 3. Aufl., Bern 1976 (zit. BK-Bucher).

Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931.

Dubler Anne-Marie, «Fahrende», Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 3.10.2013, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/025616/2013-10-03/, besucht am 28.9.2022.

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Glaser Andreas/Lehner Irina, Moutier, quo vadis? Die Aufhebung der Volksabstimmung über den Kantonswechsel, AJP 2019, S. 452–462.

Hangartner Yvo, 1798–2000 und ?: Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht, in: Festgabe zum 65. Geburtstag von Claudia Soliva, Zürich 1994, S. 127–145.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kley Andreas, Kommentierung zu Art. 39 und Art. 136 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich et al. 2008 (zit. SGK-Kley).

Landolt Oliver, Von der Marginalisierung zur Kriminalisierung – Die Ausgrenzung mobiler Bevölkerungselemente in der spätmittelalterlichen Eidgenossenschaft, Das Mittelalter, 16 (2011), S. 49–71.

Leimgruber Walter/Meier Thomas/Sablonier Roger, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Bern 1998.

Marti Arnold, Entwicklung und heutiger Stand des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz – weitreichende Veränderungen durch das Registerharmonisierungsgesetz des Bundes, ZBl 120 (2019), S. 591–613.

Meier Thomas Dominik/Wolfensberger Rolf, «Eine Heimat und doch keine»: Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz (16.–19. Jahrhundert), Zürich 1998.

Rieser Walther, Das Schweizerbürgerrecht: Eine staatsrechtliche Studie (Separatdruck aus der «Zeitschrift für schweizerische Statistik»), Bern 1892.

Seferovic Goran, Das Schweizerische Bundesgericht 1848–1874: Die Bundesgerichtsbarkeit im frühen Bundesstaat, Zürich 2010.

Sieber Basil, "Bürgergemeinde", Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 16.2.2005, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026443/2005-02-16/, besucht am 25.9.2022.

Spühler Karl, Die Rechtsprechung zur polizeilichen Meldepflicht bei Niederlassung und Aufenthalt, ZBl 93 (1992), S. 337–344.

Staehlin Daniel, Kommentierung zu Art. 23 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK-Staehlin).

Stahel Arnold, Gemeindebürgerrecht und Landrecht im Kanton Zürich, Zürich 1941.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 39 und Art. 40 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

Wolfensberger Rolf, «Heimatlose», Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.12.2007, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016093/2007-12-05/, besucht am 13.1.2023.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 4 BPR

Eine Kommentierung von Andrea Töndury / Rahel Altmann

ZITIERVORSCHLAG

Andrea Töndury/Rahel Altmann, Kommentierung zu Art. 4 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Töndury/Altmann, N. XXX zu Art. 4 BPR.

Art. 4 Stimmregister

[1] Die Stimmberechtigten sind am politischen Wohnsitz in das Stimmregister einzutragen. Eintragungen und Streichungen sind von Amtes wegen vorzunehmen.

[2] Vor einer Wahl oder Abstimmung sind Eintragungen bis zum fünften Vortag des Wahl- oder Abstimmungstages vorzunehmen, wenn feststeht, dass die Voraussetzungen zur Teilnahme am Abstimmungstag erfüllt sind.

[3] Das Stimmregister steht den Stimmberechtigten zur Einsicht offen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 49
II. Bedeutung 51
A. Allgemeines 51
B. Rechtsvergleich 53
III. Stimmregister 54
A. Absatz 1: Eintragung und Änderungen 54
1. Stimmberechtigte 54
2. politischer Wohnsitz 54
3. Stimmregisterführung 56
4. Eintragung oder Streichung von Amtes wegen 57
B. Absatz 2: Stichtag 61
C. Absatz 3: Einsichtnahme 63
IV. Literaturverzeichnis 70

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Der erste Versuch einer gesamtschweizerischen Regelung zur Registrierung der Stimmberechtigten geht auf die **Helvetik** zurück: In der Ersten Helvetischen Verfassung vom 12. April 1798 wurde festgehalten, dass sich jeder Bürger[177] im Alter von zwanzig Jahren «in das Bürger-Register seines Cantons einschreiben lassen» muss (Art. 24).[178] Ab diesem Zeitpunkt erhielt der Bürger das Stimmrecht in einer Primär- oder Wahlversammlung (Art. 28). 1

Nach der **Gründung des Bundesstaats** wurde die Frage einer Regelung des Stimmregisters auf gesamtschweizerischer Ebene wieder virulent.[179] Der Gesetzesentwurf vom 20. Januar 1850 über die Wahl der Mitglieder des Nationalrats sah denn auch die Führung eines Verzeichnisses «der stimmfähigen Bürger» in den Gemeinden vor.[180] Die Bestimmung wurde jedoch nicht in das am 21. Dezember 1850 erlassene Gesetz aufgenommen.[181] 2

In den ersten Jahrzehnten des neuen Bundestaats wurde in den Kantonen einer nicht unbedeutenden Anzahl von Bürgern die Eintragung ins Stimmregister und damit die Teilnahme auch an den eidgenössischen Abstimmungen erschwert oder gar verunmöglicht.[182] Die Gründe lagen unter anderem darin, dass die Kantone damals unterschiedliche Anforderungen an 3

177. Dazumal waren nur Männer stimm- und wahlberechtigt. Aus diesem Grund wird im historischen Kontext ausschliesslich die männliche Form verwendet. Vgl. für eine Übersicht zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Eintragung von Frauen ins Stimmregister: Wecker, S. 29 ff.

178. Erste Helvetische Verfassung vom 12.4.1798, abgedruckt bei: Wilhelm Oechsli, Quellenbuch zur Schweizergeschichte. Für Haus und Schule, 2. Aufl. Zürich 1901, S. 583-595. Die Erste Helvetische Verfassung war kein modernes Grundgesetz, sondern sollte ein Erziehungsinstrument hin zu einer «Republik der Tugend» sein. Deshalb war der Eintrag mit einem Eid verbunden, wonach der neue Bürger «seinem Vaterlande zu dienen und der Sache der Freiheit und Gleichheit als ein guter und getreuer Bürger, mit aller Pünktlichkeit und allem Eifer so er vermag und mit einem gerechten Hass gegen Anarchie oder Zügellosigkeit anzuhangen.» Neben den kantonalen Registern war auch ein Register der Schweizerbürger, welches in dem National-Archiv niedergelegt werden sollte, vorgesehen (Art. 20).

179. Kölz, S. 494.

180. Vgl. Art. 8 des Gesetzesentwurfs vom 20.1.1850 in BBl 1850 III 409, S. 413.

181. Vgl. das «Bundesgesez betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes» vom 21.12.1850, BBl 1850 III 884. Eine Kommission des Nationalrats unter dem Vorsitz von Alfred Escher hatte den bundesrätlichen Entwurf einseitig und zugunsten der liberal-radikalen Mehrheit stark überarbeitet; vgl. Kölz, S. 492.

den Nachweis der Stimmberechtigung stellten und in einzelnen Kantonen die Stimmregister für kantonsfremde Schweizerbürger gegenüber einheimischen Kantonsbürgern früher schlossen.[183] Um diese **«ungerechtfertigte Ungleichheit»**[184] zu beseitigen, wurde im Bundesgesetz über die eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen vom 19. Juli 1872 unter anderem in Art. 5 der Grundsatz verankert, dass jeder in einer Gemeinde wohnende Schweizerbürger von Amtes wegen in das Stimmregister eingetragen wird, sofern er nach den Gesetzen des Kantons nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist.[185] Art. 6 des erwähnten Bundesgesetzes enthielt zudem bereits das Recht zur Einsicht ins Stimmregister und eine Mindestvorschrift zur Schliessung der Stimmregister.[186] Die ausführenden Regelungen zur Stimmregisterführung in den Kantonen waren jedoch uneinheitlich.[187] Bestrebungen, diese auf eidgenössischer Ebene einheitlicher und detaillierter zu regeln, blieben erfolglos.[188]

---

182. Vgl. für die aufgrund der erhobenen Beschwerden erfolgte Intervention des Bundesrats insb. bezüglich der Stimmregisterschliessung im Vorfeld der Abstimmung: Verhandlungen des Bundesrats vom 19.4.1872, BBl 1872 I 833, insb. S. 836. Vgl. zudem die Botschaft vom 24.6.1872 betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen, BBl 1872 II 753, S. 766. Siehe auch Plüss, S. 142 und 146.
183. Vgl. zum Ganzen: Bericht der nationalrätlichen Kommission vom 28.5.1872 betreffend die Erwahrung der Abstimmung über die revidierte Bundesverfassung, BBl 1872 II 449, S. 451 f., 457 sowie BBl 1872 II 753, S. 762 ff., insb. S. 767.
184. BBl 1872 II 753, S. 767.
185. Siehe BBl 1872 II 753, S. 767 und S. 770 für den Wortlaut von Art. 5 und 6; vgl. ferner den Bericht der ständerätlichen Kommission vom 14.3.1876 über den Rekurs des Gemeinderats von Dürnten, Zürich, betreffend Stimmrecht der Niedergelassenen, BBl 1876 I 975, S. 976 und 981 f.; vgl. das Kreisschreiben des Bundesrats vom 20.11.1896 an sämtliche Kantonsregierungen betreffend die Stimmberechtigung bei den Nationalratswahlen, zweiter und dritter Wahlgang, BBl 1896 IV 713, S. 715 ff., siehe insb. Fussnote **) zum «Bundesgesetz vom 19. Heumonat 1872»; vgl. ferner die Bereinigte Sammlung des Bundes vom 31.12.1947, III. Organisation des Bundes, Bd. 1, S. 145-860, S. 157 ff., abrufbar unter: Schweizerisches Bundesarchiv, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch > Bereinigte Sammlung > Referenz Nr. 130000005, besucht im August 2023.
186. Vgl. BBl 1872 II 753, S. 770, sowie die Bereinigte Sammlung des Bundes vom 31.12.1947, Bd. 1, S. 158.
187. Vgl. die Übersicht von 1877 in der Botschaft vom 27. November 1877 betreffend Ergänzung des Bundesgesetzes vom 19.7.1872 über eidgenössische Wahlen und Abstimmungen und des Bundesgesetzes vom 17.6.1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, BBl 1877 IV 413, S. 414 ff.
188. Vgl. die Botschaft vom 30.10.1883 über den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen, BBl 1883 IV 193, S. 207 f. und insb. Art. 7-10 des Entwurfs auf S. 224 f.

Erst gut hundert Jahre später, mit **Erlass des BPR**, wurden die Art. 5 und 6 des Bundesgesetzes über die eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen vom 19. Juli 1872 revidiert und in Art. 4 BRP überführt. Die Bundesversammlung legte gegenüber dem Vorschlag des Bundesrats[189] in Absatz 2 als Enddatum für die Eintragung der Stimmberechtigten einen fixen Tag fest.[190] Seit Inkrafttreten des BPR am 1. Juli 1978 ist der Wortlaut von Art. 4 unverändert geblieben.[191] 4

II. BEDEUTUNG

A. Allgemeines

Art. 4 regelt das Verzeichnis über die Stimmberechtigten in eidgenössischen Angelegenheiten. Unter den Begriff der **eidgenössischen Angelegenheiten** fallen sämtliche Abstimmungen des Bundes (Art. 140-142 BV) und die Nationalratswahlen (Art. 149 BV). Die Ständeratswahlen hingegen werden von den Kantonen geregelt (Art. 150 Abs. 3 BV) und zählen daher zu den kantonalen Angelegenheiten.[192] 5

Der Eintrag im Stimmregister (französische Übersetzung im Bund: *registre des électeurs*, in den Kantonen auch: *registre électoral*[193] oder *rôle électoral*[194]) steht unter dem Vorbehalt des Ausschlusses vom Stimmrecht (Art. 2). Zusammen mit dem politischen Wohnsitz (Art. 3) bildet die Eintragung eine wesentliche formelle Verfahrensvoraussetzung[195] für das aktive Wahlrecht bzw. die **Abgabe der Stimme** in eidgenössischen Angelegenheiten (Art. 5-8). 6

189. Siehe den Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 gemäss Botschaft vom 9.4.1975 zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, BBl 1975 I 1317, S. 1363: *«Vor einer Wahl oder Abstimmung sind Eintragungen bis zum Vortag der ersten vorzeitigen Stimmabgabe vorzunehmen, wenn feststeht, dass die Voraussetzungen zur Teilnahme am Abstimmungstag erfüllt sind.»*
190. Vgl. für die Änderung von Art. 4 Abs. 2 des Entwurfs durch den Nationalrat AB N 1976, S. 2 und 13 sowie die Zustimmung durch den Ständerat AB S 1976, S. 517.
191. Siehe Art. 4 BPR vom 17.12.1976 in der Sammlung der eidgenössischen Gesetze vom 13.6.1978 (Heft Nr. 24), AS 1978 687, S. 688.
192. Vgl. Biaggini, Art. 39 BV N. 4 sowie Art. 150 BV N. 5 ff. je m.w.H.
193. Z.B. die französische Bezeichnung des Stimmregisters im Kanton Wallis: Art. 16 Abs. 1 Gesetz vom 13. Mai 2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1) in der französischen Fassung (Loi sur les droits politiques, LcDP/VS).
194. Z.B. im Kanton Genf: Art. 4 loi sur l'exercise des droits politiques (LEDP/GE, rsGE A 5 05) du 15 octobre 1982; vgl. zur Bezeichnung auch Urteil BGer 2C_478/2008 und 2C_572/2008 vom 23.9.2008 E. 4.5.

Beispielsweise können nur im Stimmregister eingetragene Personen den Nationalrat wählen. Für die Wählbarkeit in den Nationalrat wird die Eintragung im Stimmregister hingegen nicht vorausgesetzt (Art. 143 BV e contrario). Wählbar sind alle Stimmberechtigten in Bundesangelegenheiten, folglich auch Auslandschweizerinnen und -schweizer, die nicht im Stimmregister eingetragen sind.[196]

7 Ein korrekt geführtes Stimmregister gewährleistet den Anspruch auf das richtig zusammengesetzte, verfassungsmässige Wahl- und Abstimmungsorgan bzw. auf den **rechtmässigen Stimmkörper** sowie den damit einhergehenden Anspruch auf Ausschluss von Nichtstimmberechtigten.[197] Das Stimmregister dient zudem der zahlenmässigen Bestimmung der Wählerschaft oder der Stimmberechtigten sowie der späteren Auszählung und der Ermittlung des korrekten Resultats. Die Vorgaben in Art. 4 sollen Manipulationen verhindern und damit zu einer einwandfreien **Abstimmungs- und Wahlordnung** beitragen. Die lückenlose Stimmregisterführung ist somit eine zentrale Grundvoraussetzung für die Sicherstellung eines Abstimmungs- oder Wahlergebnisses, das den freien und unverfälschten Willen der Stimmberechtigten (Art. 34 Abs. 2 BV) wiedergibt.[198] Die Verlässlichkeit und Exaktheit des Abstimmungs- und Wahlvorgangs und damit auch der Schutz des Stimmregisters vor Manipulationen wird zudem strafrechtlich geschützt (Art. 282 StGB).[199] Ein korrekt geführtes

195. BGE 109 Ia 41 E. 2 c; vgl. für die Zulassung zur Abstimmung bei Gemeindeversammlungen aufgrund des Stimmregisters den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zug vom 26.2.2013, in: Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug (GVP) 2014 S. 261 ff., S. 266 f. E. 11 sowie Urteil KGer FR vom 9.3.2005, in: Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR) 2005 S. 107 ff., insb. S. 111 f. E. 4.4 f.

196. Zum passiven Wahlrecht: Biaggini, Art. 143 BV N. 5.

197. Vgl. BGE 109 Ia 41 E. 3a m.w.H.; BGE 116 Ia 359 E. 3b; Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/ 435/446 vom 23.8.2019 E. 3.5.2 f. m.w.H.; Urteil VGer ZG vom 30.3.2016, in: GVP 2016 S. 98 ff., S. 99 E. 4a; Urteil KGer FR vom 9.3.2005 in: FZR 2005 S. 107 ff., S. 112 E. 4.4 am Ende m.w.H.; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 23.6.2004 (RRB 1998; STA S05/2004), in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR) 2005 S. 289 ff., S. 292 Ziff. 1. Vgl. ferner den Minderheitsbericht der Kommission des Nationalrats vom 19.2.1878 betreffend die Gesetzgebung über eidgenössische Wahlen und Abstimmungen, BBl 1878 I 355, S. 357.

198. Vgl. zum Ganzen: Auszug aus einem Entscheid des Nationalrats vom 1.12.2003, in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) Nr. 64, S. 819 E. 4.4.3 sowie S. 822 f. E. 4.6 und 4.7.3 je m.w.H.; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 27.8.1984, in: ZBl 86 (1985) S. 367-372, S. 368 E. 3a; BBl 1877 IV 413, S. 434 f.

199. Wohlers, Art. 282 StGB N. 1 m.w.H.

Stimmregister bildet Vertrauen und dient folglich der Akzeptanz eines Abstimmungs- oder Wahlergebnisses.[200] Der Stimmregistereintrag wird ausserdem für die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigung sowie anschliessend für die Ergreifung und das Zustandekommen des Referendums und der Volksinitiative vorausgesetzt.[201] Art. 4 beinhaltet insgesamt eine **zentrale Verfahrensvoraussetzung** für die Ausübung und Gewährleistung der politischen Rechte in der Schweiz.[202]

B. Rechtsvergleich

Gegenstand von Art. 4 bildet das **Stimmregister in Bundessachen**. Für Vorschriften zum Stimmregister in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten sind – unter Beachtung der Minimalvorgaben des Bundes – die Kantone bzw. die Gemeinden zuständig (Art. 39 BV).[203] Die Kantone und Gemeinden können die politischen Rechte in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich erweitern.[204] Diese Dreiteilung führt dazu, dass neben dem Verzeichnis für das eidgenössische Stimmrecht unter Umständen auch ein (abweichendes) Stimmregister für die kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen geführt wird. Die Regelungen in den Kantonen über die Stimmregister fallen unterschiedlich aus, so wird z.B. die Einsicht ins Stimmregister teils vom Bundesrecht abweichend bestimmt (vgl. N. 34 ff.) oder das Stimmregister später geschlossen[205]. 8

Der **Verzicht auf weitergehende eidgenössische Vorgaben** zur Stimmregisterführung wurde mit dem Umstand begründet, dass jede Gemeinde ein Stimmregister für kommunale, kantonale und eidgenössische Urnengänge auch nach Massgabe des kantonalen und kommunalen Rechts 9

200. Beschluss des Regierungsrats des Kantons Bern vom 22.4.2020, RRB Nr. 398/2020, S. 1.
201. Art. 19 Abs. 1 und Abs. 2 lit. f sowie Art. 21 und 26 der Verordnung vom 24.5.1978 über die politischen Rechte (VPR; SR 161.11).
202. Siehe auch Kley, Rz. 16.
203. Biaggini, Art. 39 BV N. 2 ff.; zur Aufsicht des Bundes: Markić, Rz. 50 ff., insb. Rz. 52.
204. Z.B. das Wahl- und Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten von niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern mit mindestens fünfjährigem Wohnsitz im Kanton Freiburg: Art. 2a Abs. 1 lit. b Gesetz vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1).
205. Z.B. die Regelung des Kantons Solothurn, wonach das Stimmregister erst am Vortag zum Urnengang geschlossen wird: § 13 Abs. 1 Gesetz vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); siehe ferner die Regelung des Kantons Wallis: Art. 22 Gesetz vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1).

führt. Einheitliche Vorschriften des Bundes hätten nach Ansicht des Gesetzgebers eine doppelte Führung der Register und somit erheblichen Mehraufwand für die Gemeinden bedeutet.[206]

10 Soweit das BPR und die Ausführungserlasse des Bundes keine Bestimmungen enthalten, kommt kantonales Recht zur Anwendung (Art. 83 BPR). Die **kantonalen Ausführungsbestimmungen** zu Art. 4 bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes (Art. 93 BPR).[207] Angesichts der unterschiedlichen kantonalen Ausführungsbestimmungen ergeben sich in Bezug auf die Umsetzung von Art. 4 BPR verschiedene Auslegungsfragen (vgl. insb. zum Einsichtsrecht: N. 34 ff.).

III. STIMMREGISTER

A. Absatz 1: Eintragung und Änderungen

1. Stimmberechtigte

11 In eidgenössischen Angelegenheiten richtet sich die **Stimmberechtigung nach Art. 136 Abs. 1 BV**. Demgemäss sind im eidgenössischen Stimmregister alle natürlichen Personen aufzunehmen, die das Schweizer Bürgerrecht besitzen, das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (Art. 136 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 2 BPR).[208]

2. politischer Wohnsitz

12 Die Eintragung ins eidgenössische Stimmregister erfolgt an jenem Ort, an dem die Person ihren politischen Wohnsitz begründet. Das Erfordernis ergibt sich bereits aus der Bundesverfassung (Art. 39 Abs. 2 BV). Mit der **örtlichen**

206. BBl 1975 I 1317, S. 1329 f.; vgl. auch BGE 109 Ia 41 E. 1d.

207. Nach Art. 28 VPR sind referendumspflichtige kantonale Ausführungsbestimmungen zur Bundesgesetzgebung nach der Durchführung einer Volksabstimmung oder dem unbenützten Ablauf einer Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei einzureichen, nicht referendumspflichtige Bestimmungen nach ihrer Annahme durch die zuständige kantonale Behörde (Abs. 1). In nichtstreitigen Fällen werden sie von der Bundeskanzlei genehmigt (Abs. 2).

208. Zu den einzelnen Voraussetzungen: Biaggini, Art. 136 BV N. 4.

Festlegung der Eintragung wird gewährleistet, dass eine Person nicht gleichzeitig an unterschiedlichen Orten wählen und abstimmen kann.[209] Vor der Eintragung ist im Sinne einer Vorfrage[210] zu klären, in welcher Gemeinde der oder die Stimmberechtigte wohnt *und* angemeldet ist (vgl. dazu N. 14).[211]

Massgebender Zeitpunkt für die Eintragung ist die tatsächliche Anmeldung. 13
[212] Als tatsächliche Anmeldung gilt die Hinterlegung der erforderlichen Ausweispapiere, in der Regel des Heimatscheins, am Wohnort.[213] Personen, die in einer Gemeinde statt des Heimatscheins einen anderen Ausweis (z.B. Heimatausweis) hinterlegen, begründen gemäss Art. 3 Abs. 2 BPR nur dann einen politischen Wohnsitz, wenn sie nachweisen, dass sie am Ort, wo der Heimatschein liegt, nicht im Stimmregister eingetragen sind.[214] In diesem Fall bildet somit der **Nachweis** der fehlenden Eintragung im Stimmregister am Ort des hinterlegten Heimatscheins die Vorfrage zur Begründung des politischen Wohnsitzes (vgl. oben) und erst im Anschluss daran die Grundlage für die Eintragung ins Stimmregister am neuen Ort.

Aufgrund der kumulativ zu erfüllenden Kriterien des **Wohnens und der** 14
Anmeldung muss eine Person, die in einer Gemeinde angemeldet ist, jedoch nicht mehr dort wohnt, aus dem Register gestrichen werden.[215]

Der politische Wohnsitz knüpft in der Regel an den zivilrechtlichen. Unter 15
gewissen Umständen kann jedoch der **politische vom zivilrechtlichen Wohnsitz** abweichen.[216] Gleichermassen kann vom Ort der Stimmberechtigung nicht automatisch auf einen bestimmten, beispielweise polizeilichen Wohnsitz geschlossen werden.[217]

---

209. Zum fiktiven Wohnsitz und «Abstimmungstourismus» das Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019 E. 7.4.
210. BGE 109 Ia 41 E. 1d.
211. Siehe Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BPR; BGer 1C_580/2015 vom 25.2.2016 E. 4.3; Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019 E. 7.2.1 m.w.H.; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 23.6.2004 (RRB 1998 STA S05/2004), in: BVR 2005 S. 289 ff., S. 292 ff. Ziff. 2 f.; BBl 1975 I 1317, S. 1328 f.
212. Urteil BGer 1C_580/2015 vom 25.2.2016 E. 4.3 und 5.5; Urteil VGer ZH vom 16.9.2015, VB. 2015.00475 E. 2.4.
213. Vgl. Urteil VGer ZH vom 11.7.2012, VB.2012.00381 E. 3.7 f. und 3.10; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 23.6.2004 (RRB 1998 STA S05/2004), in: BVR 2005 S. 289 ff., S. 292 f. Ziff. 2 und S. 300 Ziff. 11.
214. Vgl. VGer ZH vom 20.9.2018, VB.2017.00728 E. 4.5.
215. Vgl. für eine ausdrückliche Regelung im Kanton Graubünden: Art. 6 Verordnung vom 20.9.2005 über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (VPR/GR; BR 150.200).

16 Für **Auslandschweizerinnen und -schweizer** wird ein separates Stimmregister erstellt, das in gewissen Kantonen zentral geführt wird.[218] **Personen ohne festen Wohnsitz** werden im Stimmregister ihrer Heimatgemeinde eingetragen (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BPR).

3. Stimmregisterführung

17 Weder aus dem BPR noch aus der Verordnung über die politischen Rechte (VPR) ergibt sich, durch welches Organ bzw. welche Instanz und in welcher Form das Register für eidgenössische Stimmberechtigte zu führen ist (z.B. physische oder elektronische Form, alphabetische Reihenfolge etc.). Demzufolge überlässt der Bund im Grundsatz den **Kantonen** die Regelung der Modalitäten (Art. 83 i.V.m. 91 BPR; vgl. oben N. 10).

18 In den Kanton wird das Stimmregister in der Regel dezentral (in den Gemeinden) und elektronisch geführt.[219] Zur **Erstellung des Stimmregisters** werden im Allgemeinen die Daten des Einwohnerregisters verwendet.[220] Gemäss Art. 6 lit. t Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister[221] müssen im Einwohnerregister das Stimm- und Wahlrecht auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene erfasst werden.[222]

---

216. Für eine nicht abschliessende Aufzählung von Abweichungen: Art. 1 VPR (SR 161.11); Urtei BGer 2C_478/2008 und 2C_572/2008 vom 23.9.2008 E 3.5; Urteil VGer ZH vom 11.7.2012 VB.2012.00381, E. 3.8; Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019 E. 7.2.1; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 23.6.2004 (RRB 1998 STA S05/2004), in: BVR 2005 289, S. 292 ff. insb. Ziff. 2 und 9 je m.w.H.
217. Urteil VGer ZH vom 20.9.2018, VB.2017.00728 E. 4.5 am Ende in Bezug auf kommunales Stimmrecht; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 23.6.2004 (RRB 1998 STA S05/2004), in: BVR 2005 289 ff., S. 292 ff. Ziff. 2 ff., insb. S. 296 Ziff. 6.
218. Art. 20 Bundesgesetz vom 26.9.2014 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG; SR 195.1). Im Kanton Zürich ist gemäss § 2a Verordnung vom 27.10.2004 über die politischen Rechte (VPR/ZH; LS 161.1) die Stadt Zürich zuständig für die Führung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und -schweizer; vgl. für die Stimmrechtsausübung durch Auslandschweizerinnen und -schweizer: Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 220 ff.
219. Vgl. für eine zentralisierte Stimmregisterführung im Kanton Genf: Art. 2 f. Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP/GE; rsGE A 5 05.01) du 12.12.1994.
220. Vgl. Botschaft vom 23.11.2005 zur Harmonisierung amtlicher Personenregister, BBl 2006 427, S. 453; siehe z.B. die ausdrückliche Regelung im Kanton Freiburg: Art. 1 Abs. 1 Reglement vom 10.7.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRR/FR; SGF 115.11).
221. Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02.

Seit dem 1. Juli 2022 steht den Kantonen wieder die Möglichkeit offen, im Rahmen des Versuchsbetriebes unter Vorbehalt der Bewilligung des Bundesrats «E-Voting» einzuführen.[223] Eine schweizweite Einführung der **elektronischen Stimmabgabe** würde zunächst die Schaffung von harmonisierten und koordinierten Stimmregistern erfordern.[224] Über Art. 4 hinausgehende eidgenössische Vorgaben zur Führung der Stimmregister werden bisher jedoch auch weit über 150 Jahre nach den ersten Bestrebungen (siehe oben N. 3) weitgehend ausgeklammert.[225] 19

4. Eintragung oder Streichung von Amtes wegen

Erfüllt eine Person die Voraussetzungen zur Eintragung, so muss sie von der zuständigen Behörde unter Vorbehalt der Schliessung des Stimmregisters (vgl. unten N. 28) umgehend, folglich ohne eine Wartefrist und ohne eine Verfahrenshandlung der Person (z.B. Gesuch), in das Verzeichnis aufgenommen werden.[226] Ebenso sind die Stimmregisterführenden dazu verpflichtet, Personen, die die Voraussetzungen nicht mehr erfüllen, **von Amtes wegen** aus dem Register zu streichen. Daraus ergibt sich, dass nach Wegzug einer Person diese auszutragen ist und deren Daten folglich nicht mehr weiterbearbeitet werden dürfen.[227] Das Stimmregister ist ständig nachzutragen und muss den aktuellen Stand der Stimmberechtigten wiedergeben[228]. Die Gemeinden haben die allenfalls erforderlichen 20

222. Das Registerharmonisierungsgesetz des Bundes ist für sämtliche Stimmregister in Bundessachen anwendbar (Art. 2 Abs. 2 RHG) und soll insbesondere zur Verringerung des Aufwands bei der Erhebung von statistischen Daten i.S.v. Art. 65 Abs. 2 BV beitragen (Art. 1 Abs. 1 RHG).
223. Vgl. die Teilrevision der VPR vom 25.5.2022, insb. Art. 27a ff. VPR; vgl. für die Änderung vom 25.5.2022: AS 2022 355 und AS 2022 336; vgl. zum Ganzen: BK, S. 3 ff.
224. Vgl. Botschaft zur Harmonisierung amtlicher Personenregister vom 23.11.2005, BBl 2006 427, S. 443 und 456.
225. Im Rahmen von E-Voting werden lediglich Funktionalitäten zum Einlesen der vorhandenen Stimmregisterdaten festgelegt: vgl. BK, S. 12, Ziff. 4.2.1.
226. Demgegenüber können die Kantone gemäss Art. 39 Abs. 4 BV für die Ausübung des Stimmrechts in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten eine Wartefrist von höchstens drei Monaten nach Niederlassung vorsehen.
227. Vgl. zur Löschung nach Wegzug: Urteil VGer BE Nr. 100.2018.265U vom 19.3.2019 E. 1.2; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 23.6.2004 (RRB 1998 STA S05/2004), in: BVR 2005 S. 289 ff., S. 300 Ziff. 11.
228. Zum Ganzen: Auszug aus einem Entscheid des Nationalrats vom 1.12.2003, in: VPB 2004 Nr. 64, S. 821 E. 4.6 m.w.H.; siehe ferner den Bericht des Bundesrats über die Pilotprojekte «Vote électronique», BBl 2002 645, S. 662.

Abklärungen vorzunehmen und festgestellte Ungereimtheiten im Register umgehend zu beheben.[229] Amtshandlungen im Zusammenhang mit dem Stimmregister erfolgen dabei grundsätzlich unentgeltlich (Art. 86 Abs. 1 BPR).

21 Gegen die (verweigerte) Eintragung oder Streichung kann bei der jeweiligen Kantonsregierung **Stimmrechtsbeschwerde**[230] geführt werden (Art. 77 Abs. 1 lit. a BPR). Voraussetzung ist das Vorliegen einer anfechtbaren Verfügung des zuständigen Organs für die Stimmregisterführung.[231] Abgeleitet aus dem Anspruch auf die korrekte Zusammensetzung des Stimmkörpers sowie die Bestimmung des korrekten Resultats der Wahlen und Abstimmungen bezieht sich das Beschwerderecht nicht nur auf die **Eintragung oder Streichung der eigenen Person**, sondern auch auf die Eintragung oder Streichung von **Dritten**. Vorausgesetzt wird aufgrund der Organfunktion des Stimmregisters, dass die beschwerdeführende Person in der Sache selbst stimmberechtigt ist.[232] Eine Stimmrechtsbeschwerde wegen der Verletzung von Art. 4 BPR, insbesondere wegen Mängeln in der Stimmregisterführung, kann zu **jedem Zeitpunkt** und somit unabhängig von einer konkreten Abstimmung oder Wahl erhoben werden.[233]

22 Die **Verantwortung** für das Stimmregister trägt die stimmregisterführende Person.[234] Sie wird in der Regel von der Gemeinde ernannt und ist Teil der

229. Vgl. Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019 E. 7.4.3; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 23.6.2004 (RRB 1998 STA S05/2004), in: BVR 2005 S. 289 ff., S. 300 Ziff. 11.

230. In der Lehre wird auch für den Begriff der «Stimm*berechtigungs*beschwerde» plädiert: vgl. Markić, Rz. 26.

231. Im Kanton Zürich werden die Stimmregister gemäss § 2 Abs. 1 Verordnung vom 27.10.2004 über die politischen Rechte (VPR/ZH; LS 161.1) in den Gemeinden geführt. Der zürcherische Gesetzgeber überträgt die Stimmregisterführung in § 2 Abs. 2 VPR/ZH der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber, sofern der Gemeindevorstand die Aufgabe nicht anderweitig überträgt.

232. Zum Ganzen: BGE 109 Ia 41 E. 3a m.w.H; BGE 116 Ia 359 E. 3a (Legitimation bejahend trotz fehlender Stimmberechtigung im Zusammenhang mit dem Frauenstimmrecht im Kanton Appenzell Innerrhoden); Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 23.6.2004 (RRB 1998 STA S05/2004), in: BVR 2005 S. 289 ff., S. 290 f. Ziff. 1 ff.; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zug vom 26.2.2013, in: GVP 2014 S. 261 ff., S. 262 f. E. 4; Vgl. für die Organqualität: Winzeler, S. 56 f. und 146 f.; vgl. z.B. die ausdrückliche Regelung im Kanton Bern für das Erfordernis der Stimmberechtigung in der Sache selbst: Art. 15 Abs. 1 lit. c Verordnung vom 10.12.1980 über das Stimmregister (BSG 141.113).

Gemeindeverwaltung (Exekutive). Die Stimmregisterführerin oder der Stimmregisterführer hat nicht nur die erforderlichen Mutationen fortlaufend vorzunehmen (Führungspflicht), sondern bei Zweifeln die Voraussetzungen für die Löschung oder die Aufnahme einer Person zu überprüfen (Untersuchungspflicht).

Das Alter der Person und der Nachweis des Schweizer Bürgerrechts können in der Regel durch die Gemeinden ohne grösseren Aufwand überprüft werden.[235] Hingegen kann der politische Wohnsitz unter Umständen **weitere Abklärungen** erfordern.[236] Gleiches gilt für Unsicherheiten in Bezug auf die Urteilsfähigkeit. Die Vermutung einer «zweifelhaften Urteilsfähigkeit» für sich allein darf jedoch nicht zur Löschung einer Person führen.[237] Die Stimmregisterführenden haben sich angesichts der Tragweite der Löschung und einer Verweigerung der Wahrnehmung der politischen Rechte stets auf rechtskräftige Verfügungen bzw. Urteile (Urkunden), die die Urteilsunfähigkeit bestätigen, abzustützen. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) sind gemäss Art. 449c ZGB von Gesetzes wegen verpflichtet, die vom Stimmrecht ausgeschlossenen Personen, namentlich solche mit umfassender Beistandschaft oder validiertem Vorsorgeauftrag, dem Zivilstandsamt zu melden. Die in der Folge vorzunehmende Löschung erfolgt also von Amtes wegen. Gleiches gilt bei Streichung aufgrund des Ablebens der betroffenen Person oder bei Eintragung gestützt auf Erreichen der Volljährigkeit. 23

Sofern die **Streichung auf Antrag** von Dritten beabsichtigt wird und die Sachlage (etwa mangels Beibringen von entsprechenden Urkunden) nicht eindeutig ist, muss die für die Stimmregisterführung zuständige Behörde die notwendigen Abklärungen treffen und der betroffenen Person vorgängig das **rechtliche Gehör** gewähren (vgl. insb. zu den Herausforderungen bei Wohnortwechseln N. 33). 24

Das Stimmregister gilt als **Urkunde**. Das Fälschen, Verfälschen, Beseitigen oder Vernichten des Stimmregisters ist strafbar (vgl. Art. 282 Ziff. 1 erster 25

233. BGE 109 Ia 41 E. 3a; Entscheid des Nationalrats vom 1.12.2003 in: VPB 2004 Nr. 64, S. 819 E. 4.4.3; Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019 E. 3.5.3; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 23.6.2004 (RRB 1998 STA S05/2004) in: BVR 2005 S. 289 ff., S. 291 Ziff. 4.
235. Vgl. die im Stimmregister unter falschen Namen eingetragenen Agenten aus dem Nachrichtendienst der DDR: BGE 101 IV 177 E. II.7.
236. Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019 E. 7.4.3.

Teilsatz StGB).[238] Die Strafbarkeit setzt vorsätzliches Handeln voraus und wird auch bei Eventualvorsatz bejaht.[239]

26 Das Stimmregister betrifft insbesondere die Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen. Festgestellte **Unregelmässigkeiten** im Vorfeld des Urnengangs müssen von den Stimmberechtigten daher umgehend nach deren Kenntnisnahme gemeldet werden.[240] **Ursachen** für Mängel in der Stimmregisterführung können höchst unterschiedlicher Natur sein:[241] Die Gefahr des «Abstimmungstourismus»[242] scheint bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen eher gering. Die Eintragung von mehreren Personen mit fiktivem Domizil wird – zumindest bei kommunalen Abstimmungen und Wahlen – aber als schwerer Mangel erachtet.[243]

27 Mängel in der Stimmregisterführung führen nicht zwangsläufig zur Aufhebung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses. Die **festgestellten Mängel** müssen vielmehr geeignet sein, das Ergebnis der Wahl oder der Abstimmung zu beeinflussen oder zu verfälschen.[244] Zu bedenken gilt es, dass mit einer Nachzählung Fehler im Stimmregister nicht ausgemerzt werden können.[245]

---

237. Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019 E. 7.5.
238. Sofern die Straftat in amtlicher Eigenschaft erfolgte, wird das Strafmass erhöht (Art. 282 Ziff. 2 StGB).
239. Fuhrer/Ronc, N. 8; Wohlers, N. 4; zum Eventualvorsatz vgl. das Urteil des Bundesgerichts B_604/2017 vom 18.4.2018 E. 2.1 m.w.H.
240. BGE 114 Ia 42 E. 4a.
241. Vgl. BGE 114 Ia 42 E. 4a (fehlende Eintragung von «Jung-Stimmbürgern»); BGE 117 Ia 41 E. 3 (Missachtung und falsche Berechnung der besonderen «Vorschriften über die Einwohnungsfrist» sowie gleichzeitige Eintragung einer Person in die Stimmregister von zwei Gemeinden); BGE 136 II 132 E. 2.4.2 (Verweis auf Mängel infolge von Todesfällen oder Umzug m.w.H.); Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019 E. 7 (fiktiver oder nicht hinreichend abgeklärter Wohnsitz); Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 23.6.2004 (RRB 1998 STA S05/2004) in: BVR 2005 S. 289 ff., S. 291 Ziff. 10 (Eintragung trotz fehlendem politischem Wohnsitz).
242. Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019 E. 3.5.2 f. und 7.3.2 mit Verweis auf den Bericht zum Beschluss des Regierungsrats des Kantons Bern vom 25.1.2017 (RRB Nr. 65/2017), Ziff. 4.2; vgl. Glaser/Lehner, S. 454; vgl. ferner das Urteil des Bundesgerichts zu den «Knutwiler Wahlknechten»: BGE 49 I 416 insb. E. 5.
243. Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019 E. 3.5.2 f. und E. 7.4.3.
244. BGE 117 Ia 41 Regeste sowie E. 4. Aufgrund des deutlichen Abstimmungsergebnisses und in Anbetracht der geringfügigen Mängel in der Stimmregisterführung erwog das Bundesgericht, dass die Mängel den Ausgang der Abstimmung nicht entscheidend zu beeinflussen vermochten.
245. BGE 136 II 132 E. 2.4.2 m.w.H.

Soweit es sich nicht um flächendeckende, systematische Mängel handelt, vermögen sie ein eidgenössisches Wahl- oder Abstimmungsergebnis wohl selten zu beeinflussen. Aufgrund der kommunalen Stimmregisterführung und damit einer fehlenden schweizweiten Übersicht ist sicherzustellen, dass eine Person, die während einer Abstimmung oder Wahl ihren Wohnsitz wechselt und Abstimmungsunterlagen zweifach zugestellt erhält, in eidgenössischen Angelegenheiten nicht doppelt abstimmt oder wählt.

B. Absatz 2: Stichtag

Eintragungen im Stimmregister für eidgenössische Angelegenheiten sind gemäss Art. 4 Abs. 2 spätestens bis zum fünften Vortag des Wahl- oder Abstimmungstages vorzunehmen. Die **Schliessung des Stimmregisters** während 4 Tagen vor einem Urnengang dient der Vorbereitung der Abstimmungen und Wahlen in den Stimmlokalen. Gleichzeitig soll der Stillstand «allfälligen Machenschaften» vorbeugen[246] und Fehler «in der Hektik der letzten Tage» verhindern.[247] 28

Der **Stichtag** lässt sich bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen grundsätzlich frühzeitig bestimmen. Der Bundesrat legt den Abstimmungstermin in der Regel spätestens vier Monate im Voraus fest (Art. 10 Abs. 1bis BPR). Die Nationalratswahlen finden zudem an einem festgelegten Datum statt (zweitletzter Sonntag im Oktober)[248]. Sofern der Bundesrat ausserordentliche Wahl- und Abstimmungstermine bestimmt,[249] ist die Möglichkeit der rechtzeitigen Eintragung im Stimmregister und bei Bedarf deren Überprüfung durch die Stimmberechtigten zu gewährleisten. 29

Die **Voraussetzungen zur Eintragung** im Stimmregister müssen nicht am Stichtag, sondern am Tag der Abstimmung oder der Wahlen erfüllt sein. Minderjährige Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die kurz vor oder am Wahl- oder Abstimmungstag das 18. Lebensjahr erreichen, müssen zur 30

246. BBl 1975 I 1317, S. 1329.

247. Auszug aus einem Entscheid des Nationalrats vom 1.12.2003, in: VPB 2004 Nr. 64, S. 821 f. E. 4.6 am Ende m.w.H.; vgl. zu den unterschiedlichen kantonalen und kommunalen Fristen: Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 133 f.

248. Art. 19 Abs. 3 BPR.

249. So bei dringlichen Bundesgesetzen (Art. 10 Abs. 1bis BPR) oder bei einer ausserordentlichen Gesamterneuerung des Nationalrats (Art. 19 Abs. 2 BPR).

Wahrung ihrer politischen Rechte am politischen Wohnort von den Gemeinden daher von Amtes wegen rechtzeitig eingetragen werden.[250]

31 Die Bestimmungen zur Stimmregisterführung gelten für **jeden Urnengang** gesondert. Ergeben sich zwischen zwei Urnengängen Änderungen in Bezug auf die Eintragung (z. B. Wegzug, Zuzug, Tod etc.), ist dies unter Beachtung der Schliessung des Stimmregisters bezüglich des zweiten Urnengangs umgehend anzupassen.[251]

32 Absatz 2 regelt gemäss Wortlaut den spätesten Zeitpunkt der **Eintragung**. Spätere Eintragungen im eidgenössischen Stimmregister sind u.E. unzulässig. Die Unzulässigkeit ergibt sich einerseits aus dem Wortlaut der Bestimmung. Andererseits gilt es das Gebot der rechtsgleichen Behandlung von gesuchstellenden Personen in Bezug auf die Eintragung oder die Löschung zu beachten. Darüber hinaus bezweckt die Bestimmung die ungestörte Vorbereitung (vgl. N. 38). **Streichungen** können unter Berücksichtigung des Anspruchs auf den rechtmässig zusammengesetzten Stimmkörper hingegen ausnahmsweise nach dem Stichtag erfolgen, wenn 1) der Wegfall der Voraussetzungen für die Stimmrechtsregisterführenden zweifelsfrei feststeht, 2) eine Mutation im Stimmregister die Vorbereitungen nicht stört und 3) eine allfällig abgegebene Stimme ohne Weiteres aussortiert werden kann. Denkbar sind Fälle, in denen aufgrund einer Urkunde der Wegfall der Stimmberechtigung am Abstimmungs- oder Wahltag erwiesen ist (z.B. Gerichtsurteil, Todesschein) und die Streichung somit ohne weitere Abklärungen vorgenommen werden könnte. Angesichts fehlender, weitergehenden Bestimmungen im BPR bzw. VPR muss im Sinne der Rechtsgleichheit[252] auf eine Streichung im eidgenössischen Stimmregister jedoch auch in solchen Fällen verzichtet werden (vgl. zum Erfordernis einer weitergehenden Regelung im BPR: N. 38 ff.).[253]

33 **Herausforderungen in der Praxis** im Zusammenhang mit Mutationen im Stimmregister werden namentlich bei Wohnortswechsel und beim

250. Vgl. BBl 1975 I 1317, S. 1329.

251. Vgl. bereits das Kreisschreiben des Bundesrats vom 20.11.1896, BBl 1896 IV 713, S. 717 f.

252. Vgl. die kritische Betrachtung von Giacometti, S. 226 f., in Bezug auf die Gefährdung der Rechtssicherheit.

253. In den Kantonen bestehen unterschiedliche Ausführungsbestimmungen. Vgl. z.B. für eine nachträgliche Änderung die Regelung im Kanton Luzern: § 16 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10).

entsprechenden Nachbezug von Wahl- und Abstimmungsunterlagen ausgemacht. Die Stimmberechtigten sollen zur Vermeidung einer zweifachen Ausübung des Stimmrechts die Wahl- und Abstimmungsunterlagen nachträglich beziehen können, wenn sie nachweisen, dass sie nicht bereits abgestimmt haben;[254] dies ist in der Regel nur durch Aushändigung der Abstimmungsunterlagen des früheren Wohnsitzes möglich.[255]

C. Absatz 3: Einsichtnahme

Die Einsichtnahme ins Stimmregister für eidgenössische Angelegenheiten steht allen **natürlichen Personen** offen, die in Bundessachen stimmberechtigt sind (vgl. den präziseren Wortlaut in der französischen Fassung: «par *tout*[256] électeur»). 34

Juristische Personen sind nicht stimmberechtigt. Ihnen darf folglich keine Einsichtnahme ins Stimmregister gewährt werden.[257] Eine Sonderfrage stellt sich jedoch in Bezug auf politische Parteien. In gewissen Kantonen ist die Einsichtnahme durch **politische Parteien** und die Herausgabe von Auszügen des Stimmregisters an diese im Vorfeld von Wahlen ausdrücklich ausgeschlossen.[258] Andere Kantone hingegen gestehen politischen Parteien entsprechende Rechte ein.[259] Ins Gewicht fällt diesbezüglich, dass politische Parteien und politische Vereinigungen, insbesondere mit juristischer Persönlichkeit ausgestattete Initiativ- und Referendumskomitees, unter bestimmten Bedingungen ein Beschwerderecht in Stimmrechtssachen zuerkannt wird.[260] Die Einsichtnahme politischer Parteien in ein 35

254. Vgl. im Kanton Zürich: § 32 VPR/ZH.
255. Zum Ganzen: Gemeindeamt des Kantons Zürich, S. 17 Ziff. 4.5.
256. Hervorhebung durch die Autorenschaft.
257. Juristische Personen sind weder stimm- noch wahlberechtigt. Vgl. auch Markić, Rz. 274 zur Legitimation.
258. Vgl. die Ausführungen zu § 4 Abs. 5 Gesetz vom 28.9.2009 über die Wahlen und Abstimmungen des Kantons Zug (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG/ZG; BGS 131.1) im Urteil VGer ZG vom 30.3.2016, in: GVP 2016 S. 98 ff., S. 99 E. 4a sowie Stellungnahme des Datenschutzbeauftragen des Kantons Zug vom 1. Januar 2014, in: GVP 2014, S. 388 E. 1; siehe ferner für die Unzulässigkeit eines Gesuchs um Einsicht in das gesamte Stimmregister durch ein Abstimmungskomitee im Kanton Zürich: DSB des Kantons Zürich, S. 26.
259. Z.B. können im Kanton Luzern die in der Gemeinde organisierten politischen Parteien eine Abschrift des Stimmregisters beziehen (§ 13 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz vom 25.10.1988 [StRG/LU; SRL Nr. 10]).
260. BGE 134 I 172 E. 1.3.1; BGer 1C_415/2015 vom 27.4.2016 E. 1.2.

Stimmregister dient indes regelmässig der politischen Arbeit (Versand von Wahlwerbung, Sammlung von Daten der Wählerschaft). In diesen Fällen handelt es sich um eine Zweckentfremdung des Einsichtsrechts, das Einzelnen[261] die Überprüfung des rechtmässig zusammengesetzten Stimmkörpers ermöglicht und damit der Wahrnehmung derer politischen Rechte dient.[262] Kantonale Regelungen, die eine Bekanntgabe des Registers an politische Parteien ermöglichen, sind infolgedessen nur für die Stimmregister in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zulässig.

36 Die Einsichtnahme bezieht sich im Grundsatz auf **sämtliche im Stimmregister aufgeführten Namen.** Erst dadurch kann die Zusammensetzung des richtigen Stimmkörpers überprüft werden.[263] Art. 3 beschränkt die Ausübung der politischen Rechte auf den politischen Wohnsitz. Gleichzeitig obliegen die weitergehenden Bestimmungen zur Stimmregisterführung den Kantonen (Art. 83 BPR). Aufgrund dieser Regelung ist fraglich, ob auch die Wahrnehmung des Einsichtsrechts in das Stimmregister für eidgenössische Angelegenheiten auf die jeweilige Gemeinde bzw. den jeweiligen Kanton beschränkt ist. Eine solche **örtliche Beschränkung** könnte jedoch dem Zweck der Einsichtnahme in Bezug auf den eidgenössischen Stimmrechtskörper zuwiderlaufen.

37 Die Einsichtnahme ist Ausfluss des Anspruchs der Stimmberechtigten auf die richtige Zusammensetzung des Stimmkörpers.[264] Als **Teilgehalt der politischen Rechte** wird dieser Anspruch grundrechtlich durch Art. 34 Abs. 1 BV abgesichert.[265] Aufgrund der Organfunktion des Stimmrechts bezieht sich der Anspruch auf richtige Zusammensetzung nicht nur auf die eigene

261. Vgl. für die Einsicht der «Einzelnen» bereits Giacometti, S. 226.

262. Vgl. Urteil VGer ZG vom 30.3.2016, in: GVP 2016 S. 98 ff., S. 99 f. E. 4a; vgl. für eine abweichende Auslegung den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 27.8.1984 in: ZBl 86 (1985) S. 367-372, S. 368 f. E. 3a f. m.w.H. Im Kanton Luzern können die in der Gemeinde organisierten politischen Parteien beim Stimmregisterführer die Eintragung oder Streichung beantragen: § 12 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10).

263. Siehe Urteil VGer BE Nr. 100.2018.98 vom 21.12.2019 E. 5.2 am Ende; Urteil VGer ZG vom 30.3.2016, in: GVP 2016 S. 98 ff., S. 99 E. 4a in Bezug auf die gleichlautende kantonale Bestimmung m.w.H.; Stellungnahme des Datenschutzbeauftragen des Kantons Zug vom 1.1.2014, in: GVP 2014 S. 387 ff., S. 388 E. 1; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 27.8.1984 in: ZBI 86 (1985) S. 367-372, S. 368 E. 3a m.w.H.

264. BGE 116 Ia 359 E. 3a.

265. Vgl. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 27 Rz. 17.

Stimmberechtigung, sondern auch auf die Stimmberechtigung Dritter.[266] Garantiert sind insbesondere a) die Zuerkennung der eigenen Stimmberechtigung, b) die Eintragung in das Stimmregister von Amts wegen und c) die Zulassung aller Stimmberechtigten und der Ausschluss der Nichtstimmberechtigten.[267]

38 In Auslegung von Absatz 3 mit Absatz 2 ergibt sich, dass die Einsicht während der Schliessung des Stimmregisters nicht zulässig ist und eine Stimmrechtsbeschwerde gegen eine verweigerte Einsicht in diesem Zeitraum daher ins Leere stossen würde.[268] Absatz 3 enthält keine weitere **Beschränkungen** des Einsichtsrechts. Der Gesetzgeber betrachtete im Zeitpunkt des Erlasses der Bestimmung die Einschränkung primär unter dem Blickwinkel der Vermeidung von «Störungen» im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen. Dies erstaunt wenig angesichts der unterschiedlichen Vorfälle in Bezug auf Manipulationen wenig (vgl. oben zur Entstehungsgeschichte, insb. N. 3). Obwohl aufgrund von Absatz 3 eine uneingeschränkte und voraussetzungslose Einsicht im Grundsatz anzunehmen ist, ist eine differenzierte, verfassungsmässige Auslegung erforderlich (vgl. nachfolgend N. 39-45).

39 Mit Bearbeitung von Personendaten geht ganz allgemein das Risiko einher, dass dadurch die Privatsphäre von Personen gefährdet wird. Das grundrechtlich geschützte Recht auf Einsicht in das Stimmregister kann somit mit dem **Grundrecht auf Schutz der persönlichen Daten** kollidieren (vgl. Art. 13 Abs. 1 BV; Recht auf informationelle Selbstbestimmung). Der Kontrolle der Bekanntgabe persönlicher Lebenssachverhalte an Dritte muss daher besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

40 Die Einsichtnahme in das Stimmregister zur eigenen Person ist von vorneherein unproblematisch und jederzeit zulässig.[269] Anlässlich der **Einsichtnahme in Daten Dritter** gilt es hingegen zu beachten, dass eine solche Weitergabe[270] von personenbezogenen Daten eine Einschränkung des Schutzbereichs des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung darstellt.

266. Tschannen, Staatsrecht, Rz. 1837; zur Organqualität Winzeler, S. 56 m.w.H.
267. BSK-Tschannen, Art. 34 BV N. 16 ff.
268. BBl 1975 I 1317, S. 1329.
269. Siehe auch die Stellungnahme des Datenschutzbeauftragen des Kantons Zug vom 1.1.2014, in: GVP 2014 S. 387 ff., S. 388 E. 1.

Insbesondere bei sensiblen Daten ist bei der Prüfung der Voraussetzungen gemäss Art. 36 BV ein besonders strenger Prüfungsmassstab angezeigt.[271]

41 Dem Stimmregister können – zumindest indirekt – **besonders schützenswerte Personendaten** in Bezug auf das Bestehen einer umfassenden Beistandschaft oder eines validierten Vorsorgeauftrags entnommen werden: Bei Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, die nicht im Stimmregister aufgeführt werden, kann eine Erwachsenenschutzmassnahme oder ein validierter Vorsorgeauftrag in Folge von Urteilsunfähigkeit vermutet – oder aufgrund expliziter Angaben im Register gemäss den kommunalen oder kantonalen Vorgaben – gar in Erfahrung gebracht werden.[272] Darüber hinaus sind dem Stimmregister auch weitere Personendaten, namentlich Angaben zur Nationalität zu entnehmen: Natürliche Personen, die nicht im Besitz des Schweizer Bürgerrechts sind, dürfen im eidgenössischen Stimmregister nicht eingetragen werden.

42 Art. 4 Abs. 3 bildet die formellgesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten (Art. 36 Abs. 1 BV). Die bundesgesetzlich geregelte Einsichtnahme in das Stimmregister und damit der Eingriff in das verfassungsmässige Recht auf informationelle Selbstbestimmung lässt sich durch die Gewährleistung des politischen Grundrechts auf richtige Zusammensetzung des Stimmkörpers rechtfertigen (Art. 36 Abs. 2 BV). Wegen der **Grundrechtskollision** und unter Berücksichtigung eines potenziellen Widerspruchs zum übergeordneten (Verfassungs-)Recht stellt sich jedoch die Frage, ob eine uneingeschränkte und voraussetzungslose Einsichtnahme in das Stimmregister zwingend vorgegeben ist (Art. 190 BV) und folglich eine Verhältnismässigkeitsprüfung nach Art. 36 Abs. 3 BV unter dem Blickwinkel des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ausschliesst. Diese Frage ist anhand des «Methodenpluralismus» zu klären. Abs. 3 ist verfassungskonform auszulegen,

270. Über den Wortlaut von Art. 13 Abs. 2 BV hinaus stellt jede Bearbeitung von personenbezogenen Daten eine Einschränkung des Schutzbereichs dar; BGE 122 I 360 E. 5a S. 362.

271. Vgl. zum Schutzbereich: Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 14 Rz. 56.

272. Vgl. z.B. für die ausdrückliche Regelung des Kantons Bern bezüglich die Eintragung der umfassenden Beistandschaft bzw. die Einsetzung der oder des Vorsorgebeauftragten ins Stimmregister: Art. 14 Abs. 1 lit. h Verordnung vom 10.12.1980 über das Stimmregister des Kantons Bern (BSG 141.113).

wobei dem Postulat der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung[273] Rechnung zu tragen ist.

Die **unterschiedlichen Regelungen und Auslegungen in den Kantonen** zum Einsichtsrecht und zur Öffentlichkeit des Stimmregisters[274] deuten – nicht zuletzt auch aufgrund des Genehmigungsvorbehalts des Bundes (Art. 93 BPR)[275] – darauf hin, dass Absatz 3 einen entsprechenden Spielraum für die verfassungskonforme Auslegung und damit die **Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips** belässt. So sieht der Kanton Zürich etwa in § 9 Abs. 2 Gesetz vom 1. September 2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161) vor, dass Stimmberechtigten auf Verlangen «Auskunft über die Stimmberechtigung *einer Person*[276] erteilt» wird. Diese Bestimmung wurde eingeführt, weil die weitergehende Einsichtnahme ins Stimmregister zu Problemen im Kanton Zürich führte. Namentlich wurde aus sachfremden Gründen Einsicht ins Register genommen, beispielsweise um das Geburtsdatum einer Person in Erfahrung zu bringen. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips wurde daher das umfassende Einsichtsrecht[277] durch einen Anspruch auf Auskunft über die Stimmberechtigung einer konkret bezeichneten Person ersetzt. Der Kanton Zürich ging davon aus, dass dadurch der Zweck der Öffentlichkeit des Stimmregisters nicht beeinträchtigt wird.[278] Auch weitere Kantone haben entsprechende Beschränkungen für das Stimmregister in Angelegenheiten des Bundes erlassen oder ihre kantonalen 43

273. Gächter, Rz. 19.

274. Z.B. werden in Basel-Stadt keine Massenauskünfte erteilt und die Einsichtnahme in das Stimmregister steht unter Vorbehalt der Datenschutzgesetzgebung: § 5 Abs. 1 und 3 Verordnung vom 3.1.1995 zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlverordnung/BS; SG 132.110); vgl. für den Kanton Zug die Auslegung von § 4 Abs. 5 Gesetz vom 28.9.2006 über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG/ZG; BGS 131.1) im Urteil VGer ZG vom 30.3.2016, in: GVP 2016 S. 98 ff., S. 99 E. 4a sowie die Stellungnahme des Datenschutzbeauftragen des Kantons Zug vom 1.1.2014, in: GVP 2014 S. 387 ff., S. 388 E. 1.

275. Nach Art. 28 VPR sind referendumspflichtige kantonale Ausführungsbestimmungen zur Bundesgesetzgebung nach der Durchführung einer Volksabstimmung oder dem unbenützten Ablauf einer Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei einzureichen, nicht referendumspflichtige Bestimmungen nach ihrer Annahme durch die zuständige kantonale Behörde (Abs. 1). In nichtstreitigen Fällen werden sie von der Bundeskanzlei genehmigt (Abs. 2).

276. Hervorhebung durch Autorenschaft.

277. Das Stimmregister steht den Stimmberechtigten zur Einsicht offen. Vgl. https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/gesetzessammlung/zhlex-ls/erlass-161-2003_09_01-2005_01_01-048.html, besucht im August 2023.

Bestimmungen entsprechend ausgelegt.[279] Der Blick in die Praxis zeigt zudem die Notwendigkeit, mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass z. B. das Sperrrecht im Einwohnerregister nicht durch eine Einsicht in das Stimmregister unterlaufen werden kann.[280] Mit anderen Worten gehen verschiedene Kantone davon aus, dass das Einsichtsrecht nur so weit gewährt werden muss, wie es für die Prüfung der richtigen Zusammensetzung des Stimmkörpers erforderlich ist.

44 Unseres Erachtens drängt sich ein solches Verständnis von Absatz 3 im Sinne einer zeitgemässen, teleologischen und **verfassungskonformen Auslegung** auch auf, damit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht unverhältnismässig eingeschränkt wird. Dabei ist mit Blick auf die Interessensabwägung zu beachten, dass aufgrund der Grösse des eidgenössischen Stimmkörpers und der dezentralen Organisation des Stimmregisters für die Angelegenheiten des Bundes in der Regel ein geringeres Interesse der einzelnen Stimmberechtigten an einer vollumfänglichen Offenlegung bestehen dürfte, als beispielweise in einer kleinen Gemeinde bezüglich ihres kommunalen Stimmregisters. Einzelne Fehler im Stimmregister wirken sich für die Bundesebene kaum aus, während solche in einer kleinen Gemeinde von entscheidender Bedeutung sein können. Insgesamt sollten jeweils nur jene Daten bekanntgegeben werden, die für die Wahrung der politischen Rechte zwingend erforderlich sind. In personeller Hinsicht sollte sich die Einsichtnahme daher auf *bestimmte* Personen beschränken,[281] sofern kein weitergehendes Interesse (z.B. konkreter Verdacht auf flächendeckende Unregelmässigkeiten und Manipulationen) eine umfassendere Einsicht erfordern.

45 **De lege ferenda** wäre zu begrüssen, wenn der Bund bei einer nächsten Revision des BPR bzw. des VPR das verfassungskonforme Verständnis des

278. Antrag des Regierungsrates vom 12.12.2008, Zürcher Amtsblatt (ABl) 2008 2069, S. 2101 zu § 9 Abs. 2 GPR/ZH (LS 161). Unklar ist, ob für diese Bestimmung um die Genehmigung des Bundes ersucht bzw. diese erteilt wurde.

279. Vgl. für Beispiele: Fn. 98.

280. EDÖB, S. 7.

281. Vgl. Urteil VGer BE Nr. 100.2018.98 vom 21.12.2019 E. 5.2 am Ende; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 27.8.1984 in: ZBI 86 (1985) S. 367-372, S. 368 E. 3a m.w.H.; siehe die Bestimmungen des Kantons Zürich: § 9 Abs. 2 GPR/ZH und § 6 VPR/ZH. Eine offene Frage ist, ob die Einsichtnahme in Bezug auf eine bestimmte Person dieser betroffenen Person bekannt zu geben wäre.

Einsichtsrechts auch gesetzgeberisch für sämtliche Kantone einheitlich klarstellen würde.

Gesuche zur Einsicht ins Stimmregister dürfen nur zur Wahrung der politischen Rechte erfolgen, namentlich aus Zweifel an der korrekten Eintragung von bestimmten Personen.[282] Eine **Begründung** wird gemäss Absatz 3 grundsätzlich nicht gefordert. Eine solche kann u.E. nur dann verlangt werden, wenn Indizien eine unverhältnismässige oder missbräuchliche Einsicht nahelegen.[283] Insbesondere eine umfassende und unbegrenzte Einsichtnahme ohne Geltendmachung von nachvollziehbaren Gründen, etwa aus blosser Neugier (z. B. «Blättern» und «Stöbern» im Sinne einer «fishing expedition»), erscheint jedenfalls mit Blick auf die Grundrechte Dritter problematisch. 46

Die **Form** der Einsichtnahme richtet sich – mangels Vorgaben auf Bundesebene – nach dem kantonalen Recht. Sie kann unterschiedlich gewährleistet werden und muss verhältnismässig sein. Art. 4 kann beispielweise Rechnung getragen werden durch Einsicht vor Ort oder mittels eingeschränktem «Online-Zugriff» sowie durch schriftliche oder mündliche Mitteilung bzw. Auskunft.[284] Die öffentliche Auflage des gesamten Stimmregisters ist unter dem Blickwinkel der grundrechtlichen Eingriffe heikel (vgl. oben N. 39 ff.). In der Regel dürfte die Bestätigung oder Verneinung der Eintragung einer bestimmten Person ausreichend sein für die Gewährleistung der politischen Rechte und insbesondere die Überprüfung des rechtmässig zusammengesetzten Stimmkörpers (vgl. vorne N. 43 zur Regelung im Kanton Zürich).[285] 47

Ein Anspruch auf **Herausgabe** des Stimmregisters oder die Erstellung einer Kopie (Abschrift- oder -bild) besteht weder aufgrund der Gewährleistung von Art. 34 Abs. 1 BV noch von Art. 4 Abs. 3 BPR.[286] Die Herausgabe von Stimmregisterauszügen ist kantonal unterschiedlich geregelt.[287] Gestützt auf 48

282. Vgl. z.B. Urteile VGer BE Nr. 100.2018.98 vom 21.12.2019 E. 5.2 am Ende und Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019 E. 7.
283. A.M. Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 27.8.1984, in: ZBI 86 (1985) S. 367-372, S. 368 E. 3a.
284. Vgl. EDÖB, S. 6 f. Kapitel 4.3.
285. Vgl. zum Erfordernis der Auflage des kommunalen Stimmregisters in Versammlungsgemeinden: Griffel, § 20 Kommentar-GG/ZH Rz. 16.
286. Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 27.8.1984, in: ZBI 86 (1985) S. 367-372, S. 368 E. 3a.

Art. 4 kann jedenfalls kein Anspruch auf Herausgabe eines Auszugs des Stimmregisters abgeleitet werden. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob die Herausgabe eines Auszugs des Eintrags von Drittpersonen einen nicht erforderlichen und damit unverhältnismässigen Eingriff in deren Grundrechte darstellen würde und daher als unzulässig zu qualifizieren wäre.[288]

49 Die **Aufsicht** über die Stimmregisterführung obliegt in der Regel den Gemeinden, namentlich dem Gemeindevorstand. Die Herausgabe des Stimmregisters im Rahmen der Aufsicht kann erforderlich sein, insbesondere wenn der Verdacht von systematischen Mängeln besteht.[289] Der Aufsicht könnte insbesondere dann eine erhebliche Bedeutung zukommen, wenn eine umfassendere Einsichtnahme als unverhältnismässig erachtet würde.

Wir danken Dr. iur. Kaspar Plüss für die kritische Durchsicht und die wertvollen Anregungen.

IV. LITERATURVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli Kommentar (OFK), 2. Aufl., Zürich 2017.

Bundeskanzlei (BK), Teilrevision der Verordnung über die politischen Rechte und Totalrevision der Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (Neuausrichtung des Versuchsbetriebs), Erläuterungen zum Inkrafttreten vom 1. Juli 2022, abrufbar unter www.admin.ch > Politische Rechte > E-Voting > Medienmitteilungen > Medienmitteilung vom 25. Mai 2022 «E-Voting: Neue rechtliche Grundlagen treten in Kraft», Dokumente, besucht im August 2023.

287. Beispielweise wird im Kanton Zürich lediglich Auskunft erteilt: § 9 Abs. 2 GPR/ZH und § 6 VPR/ZH, siehe dazu auch DSB des Kantons Zürich, S. 26. Vgl. für den Bezug einer Abschrift durch die in den Gemeinden organisierten politischen Parteien im Kanton Luzern: § 13 Stimmrechtsgesetz vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10).

288. Vgl. dazu die Stellungnahme des Datenschutzbeauftragen des Kantons Zug vom 1.1.2014, in: GVP 2014 S. 387 ff., S. 388 E. 1; siehe auch DSB des Kantons Zürich, S. 26 zu § 9 Abs. 2 GPR/ZH.

289. Vgl. für die Aufsicht des BJ im Fall Moutier das Urteil VGer BE Nr. 100.2018.388/390/400/435/446 vom 23.8.2019; vgl. zur Aufsichtsbeschwerde: Winzeler, S. 57.

Datenschutzbeauftragter (DSB) des Kantons Zürich, Tätigkeitsbericht 2017, abrufbar unter: https://docs.datenschutz.ch/u/d/ueber-uns/taetigkeitsberichte/taetigkeitsbericht-2017.pdf, besucht im August 2023.

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB), Leitfaden vom 15. Dezember 2022 der Datenschutzbehörden von Bund und Kantonen zur Anwendung des Datenschutzrechts auf die digitale Bearbeitung von Personendaten im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz, abrufbar unter https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/deredoeb/infothek/infothek-ds.html, besucht im August 2023.

Fuhrer Corina/Ronc Pascal, Kommentierung zu Art. 282 StGB, in: Graf Damian K. (Hrsg.), StGB Annotierter Kommentar, Bern 2020.

Gächter Thomas, § 26 Rechtsanwendung, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021.

Gemeindeamt des Kantons Zürich, Handbuch zur Gesetzgebung über die politischen Rechte, 3. Aufl., Stand Januar 2018, abrufbar unter https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/gemeindeabstimmungen.html, besucht im August 2023.

Giacometti Zaccaria, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 1941.

Glaser Andreas/Lehner Irina, Moutier, quo vadis? Die Aufhebung der Volksabstimmung über den Kantonswechsel, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2019, S. 452-462.

Griffel Alain, Kommentierung zu § 20 GG/ZH, in: Jaag Tobias/Rüssli Markus/Jenni Vittorio (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., 2023.

Kiener Regina/Kälin Walter/Wyttenbach Judith, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018.

Kley Andreas, Kommentierung zu Art. 136 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al (Hrsg.), St. Galler Kommentar (SGK), Schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., St. Gallen/Zürich 2023.

Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004.

Markić Luka, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte, St. Gallen/Zürich 2022.

Plüss Kaspar, Der Ausschluss vom Wahlrecht als Demokratiedefizit, Die Entwicklung des allgemeinen Wahlrechts bis zur heutigen Forderung nach politischer Mitsprache integrierter Ausländerinnen und Ausländer, in: Patricia M. Schiess Rütimann (Hrsg.) 2003, Schweizerisches Ausländerrecht in Bewegung?, S. 133 ff.

Wecker Regina, «... denn die Frauen werden ja wohl auch zum Volke gezählt werden», Historische Blicke auf die Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts zur Gleichstellung von Mann und Frau, in: Juristinnen Schweiz (Hrsg.), Recht und Geschlecht, Herausforderungen der Gleichstellung – Quelques réflexions 50 ans après le suffrage des femmes, 2021, S. 15–35.

Wohlers Wolfgang, Kommentierung zu Art. 282 StGB, in: Wohlers Wolfgang/Godenzi Gunhild/Schlegel Stephan (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch – Handkommentar, 4. Aufl., Bern 2020.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021 (zit. Staatsrecht).

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard et al (Hrsg.), Basler Kommentar (BSK), Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK).

von Heydebrand Sibylle, Stimmrecht und kantonale Autonomie, Allgemeines und gleiches Stimmrecht am Beispiel der Nordwestschweizer Kantone, Basel 2019.

Winzeler Christoph, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, Basel 1983.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 6 BPR

Eine Kommentierung von Nula Katharina Frei

ZITIERVORSCHLAG

Nula Frei, Kommentierung zu Art. 6 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Frei, art. 6 PRA N. XXX.

Art. 6 Stimmabgabe Invalider

Die Kantone sorgen dafür, dass auch stimmen kann, wer wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte und Bedeutung 75
II. Verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung 76
III. Sachlicher Anwendungsbereich 78
IV. Persönlicher Anwendungsbereich 79
V. Massnahmen zur Ermöglichung der Stimmabgabe von Menschen mit Behinderungen 81
A. Echte und unechte Stellvertretung 82
B. Vote électronique 84
VI. Bewertung 85
Literaturverzeichnis 87
Materialienverzeichnis 88

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE UND BEDEUTUNG

Art. 6 BPR beauftragt die Kantone, Massnahmen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Stimme selbständig abgeben können. Die Bestimmung war bereits im Entwurf des Gesetzes von 1975 enthalten und sollte auf Bundesebene dem «seit Jahren vorgetragenen Wunsch von Invaliden Rechnung [tragen], auch körperlich behinderten Stimmberechtigten (z. B. Blinden, Lahmen) die Ausübung der politischen Rechte zu ermöglichen».[290] 1

Die zum Entstehungszeitpunkt unbestrittene Bestimmung – namentlich kannten die meisten Kantone bereits entsprechende Verfahren für Menschen mit Behinderungen[291] – ist etwas in die Jahre gekommen. Insbesondere hat sich die Schweiz mit der Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention[292] (BRK) im Jahre 2014 weitergehenden Verpflichtungen gegenüber von Menschen mit Behinderungen unterworfen, die bei der Auslegung von Art. 6 BPR zu berücksichtigen sind (N. 5 ff.). Über die verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung hinaus wäre auch eine Revision dieser Bestimmung angezeigt (N. 30). 2

Art. 6 BPR dient der Umsetzung des aus der Gewährleistung der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) fliessenden verfassungsmässigen Anspruchs, die Ausübung des Stimmrechtes praktisch zu ermöglichen.[293] Dieser Anspruch ist auch ohne kantonale Umsetzungsmassnahmen unmittelbar anwendbar.[294] Das Bundesgericht hat anerkannt, dass bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen der normalen Lage grösserer Bevölkerungskreise, wenn es auch Minderheiten sind, möglichst Rechnung zu tragen ist, indem darauf geachtet wird, dass der Ausübung ihres Stimmrechts infolge der besonderen Art der Anordnung nicht ein wesentliches praktisches Hindernis entgegensteht.[295] Dadurch wird auch die Legitimität einer Wahl oder 3

290. Botschaft BPR, BBl 1975 I S. 1317, S. 1332.
291. Ibid.
292. Übereinkommen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend: BRK), SR 0.109.
293. Vgl. Schefer/Hess-Klein, S. 509.
294. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 188.
295. BGE 45 I 148 E. 3, S. 153 mit Bezug auf Lohnarbeiter, die durch die Teilnahme an einer auf den Samstagnachmittag angesetzten Gemeindeversammlung einen halben Tagesverdienst verlören.

Abstimmung erhöht.[296] Nicht nur die Mehrheit, sondern auch die Minderheit muss ohne wesentliche Beeinträchtigung an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können. Eine Missachtung dieses Grundsatzes verletzt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht nur die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, sondern auch das Rechtsgleichheitsgebot.[297] Schliesslich ist Art. 6 BPR auch als eine Umsetzung des Diskriminierungsverbots aufgrund einer Behinderung (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie der Gewährleistung der politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen (Art. 29 BRK) zu verstehen (dazu näher N. 5 ff.).

4 Bei Stimmabgabeerleichterungen wie der vorliegenden – aber auch anderen – stehen sich der Grundsatz der möglichst breiten Erreichbarkeit einer Wahl oder Abstimmung respektive der richtigen Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft und der Grundsatz der geheimen Wahl bzw. Abstimmung gegenüber und müssen gegeneinander abgewogen werden.[298] Insbesondere muss auch bei Stimmabgabeerleichterungen wie der Stellvertretung oder der brieflichen oder elektronischen Stimmabgabe sichergestellt werden, dass keine stimmberechtigte Person ihre Stimme mehr als einmal abgibt und dass keine Nicht-Stimmberechtigten an der Wahl oder Abstimmung teilnehmen.[299]

II. VERFASSUNGS- UND VÖLKERRECHTSKONFORME AUSLEGUNG

5 Seit dem Inkrafttreten des BPR im Jahre 1978 haben sich sowohl die gesellschaftlichen Anschauungen gegenüber von Menschen mit Behinderungen wie auch die Rechtslage auf verfassungs- und völkerrechtlicher Ebene wesentlich weiterentwickelt. Bereits ein Blick auf die Terminologie, die sich von «Invalide» über «Behinderte» hin zu «Menschen mit Behinderung» gewandelt hat,[300] lässt erkennen, dass es heute darum geht, die selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung an der Gesellschaft zu gewährleisten statt sie als passive und hilfsbedürftige Leistungsempfänger zu behandeln. Entsprechend dieses

296. Braun, N. 505 mit Verweis auf BGE 40 I 354 E. 2 S. 364 (Ausschluss von einem Viertel der Stimmberechtigten führt dazu, dass die Wahlresultate nicht als der «wahrhafte Ausdruck» der Mehrheit der Stimmberechtigten angesehen werden können).
297. BGE 45 I 148 E. 3, S. 153.
298. Braun, N. 504.
299. Braun N. 505 m.w.N.

gewandelten Verständnisses wird auch die grosse Bedeutung der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen zunehmend anerkannt.

Die totalrevidierte Bundesverfassung verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen «wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung». Menschen mit Behinderung dürfen folglich bei der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte nicht diskriminiert werden.[301] 6

Zudem verpflichtet Art. 8 Abs. 4 BV den Gesetzgeber dazu, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu treffen. Der Gesetzgeber hat diesen Auftrag u.a. mit dem Erlass des BehiG[302] umgesetzt, welches Benachteiligungen beim Zugang zu öffentlichen Bauten und Anlagen, zum öffentlichen Verkehr, zu grossen Wohn- oder Arbeitsgebäuden, zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen, zu Aus- und Weiterbildung sowie in öffentlichen Beschäftigungsverhältnissen beseitigen soll. Auf Wahlen und Abstimmungen nach Bundesrecht findet das BehiG Anwendung. Ihre Durchführung stellt eine «von jedermann beanspruchbare Dienstleistung» des Gemeinwesens im Sinne von Art. 3 lit. e BehiG dar.[303] Der Gesetzgebungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV ist mit Erlass des BehiG jedoch nicht erschöpft.[304] Namentlich stünde es dem Gesetzgeber offen, in Anwendung dieses Auftrags Art. 6 BPR einer Aktualisierung zuführen (siehe N. 30). 7

Von grosser Bedeutung für die Auslegung von Art. 6 BPR ist die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK), welche die Schweiz im Jahr 2014 ratifiziert hat. Diese garantiert in Art. 29 BRK die politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen. Nach dieser Bestimmung haben die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, was auch das Recht und die 8

300. Siehe etwa Radio SRF, «Invalid bedeutet wertlos, nennt uns stattdessen behindert», mit dem Hinweis auf die Wichtigkeit, den Plural («mit Behinderungen») zu verwenden, da Menschen nicht nur körperliche sondern auch Behinderungen im Alltag und in der Gesellschaft erleben, https://www.srf.ch/radio-srf-1/radio-srf-1/korrekte-sprache-invalid-bedeutet-wertlos-nennt-uns-stattdessen-behindert (zuletzt besucht am 4.7.2023).
301. Siehe Schefer/Hess-Klein, S. 508.
302. Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG), SR 151.3.
303. Schefer/Hess-Klein, S. 508 m.w.N.
304. Vgl. BSK-Waldmann, Art. 8 Abs. 4 BV N. 127 ff.

Möglichkeit einschliesst, zu wählen und gewählt zu werden. Nebst der Abschaffung von diskriminierenden Gesetzen und dem Abbau von Stimmrechtsausschlüssen von Menschen mit Behinderungen, die in vielen Vertragsstaaten – inklusive der Schweiz (Art. 136 Abs. 1 BV; siehe OK-Seferovic Art. 2 BPR) – nach wie vor existieren, verpflichtet Art. 29 BRK hauptsächlich zur Beseitigung der zahlreichen faktischen Hindernisse der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderung mittels proaktiver Massnahmen, so dass Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzt werden, gleichberechtigt mit anderen an Entscheidungsprozessen des politischen und öffentlichen Lebens teilzunehmen.[305] Unter anderem verpflichtet Art. 29 lit. a BRK dazu, Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien vorzusehen, die geeignet, zugänglich, leicht zu verstehen und zu handhaben sind. Ebenso müssen die Staaten gemäss dieser Bestimmung gegebenenfalls unter Einsatz unterstützender und neuer Technologien, die Stimm- und Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen schützen, und bei Bedarf und auf Wunsch dürfen sich Menschen mit Behinderungen bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen.

III. SACHLICHER ANWENDUNGSBEREICH

9 In sachlicher Hinsicht erstreckt sich Art. 6 BPR auf Wahlen und Abstimmungen in eidgenössischen Angelegenheiten. Die meisten Kantone sehen Stimmrechtserleichterungen, wie sie in Art. 6 BPR vorgeschrieben sind, auch für kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen vor (siehe nachfolgend N. 19). Damit erfüllen sie ihre Umsetzungspflichten von Art. 29 BRK und Art. 8 Abs. 2 BV, die gleichberechtigte Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zu gewährleisten.

10 Soweit ersichtlich, sieht kein einziger Kanton gesetzlich Erleichterungen für die Stimmabgabe von Menschen mit Behinderungen in der Versammlungsdemokratie, namentlich an Landsgemeinden[306] und/oder Gemeindeversammlungen, vor. Art. 6 BPR, der sich nur auf eidgenössische Wahlen und Abstimmungen erstreckt, ist auf diese Situationen zwar nicht

305. Siehe BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, Ziff. 10(b)(i) und (ii); dazu auch ausführlich SHK-Frei, Art. 29 BRK N. 7; Cera, S. 529.

306. Die beiden Kantone mit einer Landsgemeinde, Appenzell-Innerrhoden sowie Glarus, regeln die erleichterte Stimmabgabe an der Landsgemeinde nicht, insbesondere ist auch keine Stellvertretung vorgesehen.

anwendbar. Die verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben sind jedoch einschlägig und müssen notfalls von der Praxis umgesetzt werden.[307] Über das Vorhandensein von entsprechenden gesetzlichen Erleichterungen in Gemeindeerlassen gibt es bislang keine systematischen Untersuchungen.

Erleichtert werden sollen «die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen». Nicht erfasst vom Wortlaut von Art. 6 BPR sind die im Vorfeld der Stimmabgabe anfallenden Prozesse der politischen Willensbildung, auch wenn Menschen mit Behinderungen, insbesondere solche mit kognitiven Beeinträchtigungen, in dieser Hinsicht ebenfalls Unterstützungsbedarf haben, um ihre politischen Rechte gleichberechtigt mit anderen ausüben zu können. 11

Ebenfalls nicht erfasst vom Anwendungsbereich sind die Unterzeichnung von Referendumsbegehren und Initiativen, wofür Menschen mit Behinderungen u.U. ebenfalls Unterstützungsmassnahmen benötigen. Diesbezüglich enthält Art. 61 Abs. 1bis BPR eine Erleichterung für schreibunfähige Stimmberechtigte. 12

IV. PERSÖNLICHER ANWENDUNGSBEREICH

Adressaten der Bestimmung sind die Kantone. Sie haben dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen (siehe sogleich N. 14 ff.) an Wahlen und Abstimmungen in eidgenössischen Angelegenheiten teilnehmen können. 13

Der persönliche Anwendungsbereich von Art. 6 BPR umfasst – mit Ausnahme der Personen, die nach Art. 2 BPR vom Stimmrecht ausgeschlossen sind – gemäss ihrem Wortlaut Personen, die «wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig [sind], die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen». Die Terminologie ist, wie erwähnt (N. 5), veraltet. Entsprechend ihrer Zielrichtung ist die Bestimmung von Art. 6 BPR heute verfassungs- und völkerrechtskonform dahingehend auszulegen, dass sie in ihrem persönlichen Anwendungsbereich nicht auf «Invalide» i.S. des IVG beschränkt ist.[308] Vielmehr ist abzustellen auf die modernere Definition von Art. 1 Abs. 2 BRK. Nach dieser Bestimmung sind Menschen mit 14

307. Im Kanton Glarus wird für blinde und sehbehinderte Menschen das Landsgemeinde-Memorial auf der Homepage der Staatskanzlei als Audio-Datei zur Verfügung gestellt sowie als CD verschickt (siehe online unter https://www.landsgemeinde.gl.ch/, zuletzt besucht am 4.7.2023). Das Angebot von Gebärdendolmetschern für Hörbehinderte an der Landsgemeinde wurde mangels Nachfrage wieder eingestellt.
308. Schefer/Hess-Klein, S. 510.

Behinderungen diejenigen Personen, die langfristige körperliche, seelische, geistige Beeinträchtigungen oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Diese Begriffsdefinition der BRK ist bewusst offen formuliert, in Anerkennung der Tatsache, dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt.[309] Dieses *soziale Modell* von Behinderung berücksichtigt, dass eine Behinderung durch die Wechselwirkung zwischen biologischen Beeinträchtigungen und gesellschaftlichen Barrieren entsteht, welche die betreffende Person an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern.[310]

15 Im Lichte dieser menschenrechtsbasierten Definition von «Behinderungen» ist der persönliche Anwendungsbereich von Art. 6 so zu verstehen, dass er sich auf alle Menschen erstreckt, die aufgrund einer langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen Beeinträchtigung oder einer Sinnesbeeinträchtigung und in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren daran gehindert sind, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen. Diese Auslegung ist ohne Weiteres mit dem Wortlaut der Bestimmung vereinbar, der zusätzlich zu «Invaliden» auch alle jene erfasst, die «aus einem anderen Grund» ihr Stimmrecht nicht selbständig wahrnehmen können.[311] Mehrere Kantone verwenden in ihrer Ausführungsgesetzgebung denn auch die neuere Terminologie und sprechen von «Menschen mit Behinderung»[312] resp. «handicapés»[313].

16 Daraus folgt auch, dass der persönliche Anwendungsbereich nicht auf Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen beschränkt ist. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber im Entstehungszeitpunkt hauptsächlich diese Gruppe im Visier hatte, wenn er in der Botschaft 1975 von «Blinden und Lahmen» sprach,[314] ist im Rahmen der geltungszeitlichen sowie der verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung nicht mehr von Belang. Vielmehr würde es eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 2 Abs. 2

309. Siehe lit. e der Präambel zur BRK.
310. SHK-Naguib, Art. 1 BRK N. 2.
311. Schefer/Hess-Klein, S. 510.
312. So namentlich Art. 9 PRG-BE; § 9 WG-BS; § 85 GpR-SO; Art. 15 StWG-TG; Art. 23a WAVG-UR; Art. 27 kGPR-VS; § 16 WAG-ZG.
313. Art. 23 REDP-GE; Art. 24 LDP-NE.
314. Siehe Botschaft BPR, BBl 1975 I S. 1332.

BehiG und Art. 2 Abs. 3 BRK darstellen, Stimmabgabeerleichterungen nur Menschen mit körperlichen Behinderungen zu gewähren, hingegen nicht den Menschen mit einer geistigen oder psychischen Beeinträchtigung. Kantone, die sich in der Umsetzungsgesetzgebung auf schreibunfähige oder -unkundige Personen i.S.v. Art. 5 Abs. 6 BPR beschränken (vgl. N. 19), haben den Gesetzgebungsauftrag von Art. 6 BPR nicht vollständig erfüllt.

Hingegen erstreckt sich Art. 6 BPR nicht auf Personen, die aufgrund einer vorübergehenden gesundheitlichen Einschränkung an der politischen Teilhabe gehindert sind. Sowohl der Wortlaut von Art. 6 BPR («dauernd») wie auch derjenige der Definition der BRK («langfristig») machen deutlich, dass vorübergehende Verhinderungen (etwa aufgrund von Bettlägerigkeit oder Hospitalisierung) nicht von der Bestimmung erfasst sind. Einige Kantone sehen jedoch auch für erkrankte oder verunfallte Stimmbürgerinnen und -bürger Erleichterungen vor, indem sie die Stimmabgabe zu Hause oder in Heimen («Wanderurnen») ermöglichen.[315] 17

V. MASSNAHMEN ZUR ERMÖGLICHUNG DER STIMMABGABE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

Art. 6 BPR enthält einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone, da sie es sind, die mit der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen des Bundes betraut sind. Bundesrechtlich vorgegeben sind nicht bestimmte kantonale Massnahmen, sondern ein zu erreichendes Resultat, nämlich «dass auch stimmen kann, wer wegen [einer Behinderung] unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen». Die Bundesgesetzgebung überlässt es ohnehin zum grössten Teil den Kantonen, das Abstimmungsverfahren zu regeln, und so hat der Gesetzgeber bereits im Entstehungszeitpunkt 1975 festgehalten, es sei nicht sinnvoll, von Bundes wegen den Kantonen ein bestimmtes System zur Erleichterung der Stimmabgabe «Invalider» vorzuschreiben, da die meisten bereits ein entsprechendes Verfahren bei kantonalen Abstimmungen kannten.[316] Die meisten[317] Kantone haben den Gesetzgebungsauftrag von Art. 6 BPR in ihren kantonalen Gesetzen über die politischen Rechte umgesetzt, wobei 18

315. Art. 19 PRG-FR; Art. 24 LDP-NE; Art. 21 LEDP-VD.

316. Botschaft BPR, BBl 1975 I S. 1332.

317. Nur die Kantone Schwyz und Schaffhausen haben derzeit keine Regelungen zur erleichterten Stimmabgabe durch Menschen mit Behinderungen erlassen.

verschiedene Massnahmen gewählt wurden. Da es sich um einen unmittelbaren verfassungsmässigen Anspruch von Menschen mit Behinderungen handelt (oben N. 3), hat sich in Kantonen ohne genügende gesetzliche Regelung die Praxis zu behelfen.[318]

A. Echte und unechte Stellvertretung

19 Sämtliche Kantone, die eine Regelung kennen, sehen eine Art der Stellvertretung vor.[319] Zu unterscheiden ist zwischen der «echten» und der «unechten» Stellvertretung, wobei diese in den kantonalen Regelungen teilweise verschmolzen sind. Bei der echten Stellvertretung füllt die Stellvertreterin den Stimmzettel des Vertretenen selber aus und bringt ihn zur Urne. Bei der unechten Stellvertretung besteht die Tätigkeit der Stellvertreterin lediglich darin, dass sie den Stimmzettel ins Wahllokal bringt und in die Urne legt.[320] Diese Regelungen beziehen sich auf die Stimmabgabe an der Urne; es gibt hingegen keine kantonalen Regelungen zur Stellvertretung in der Versammlungsdemokratie (oben N. 10). Zu beobachten sind die folgenden Varianten:

- Die meisten Kantone lassen es zu, dass Menschen mit Behinderungen – wobei hier die Gruppen variieren, einige Kantone beschränken sich auf schreibunfähige oder -unkundige Personen i.S.v. Art. 5 Abs. 6 BPR, was wie oben (N. 16) erwähnt nicht ausreichend ist – sich beim *Ausfüllen des Stimmzettels* unterstützen oder vertreten lassen können.[321]

- Ebenso lassen es viele Kantone zu, dass die *Stimmabgabe* durch eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter erfolgt[322] oder die betroffene Person sich dabei anderweitig unterstützen lassen kann, etwa indem stark gehbehinderte Stimmberechtigte bei nicht rollstuhlgängigen

318. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 188.

319. Zu den kantonalen Regelungen der Stellvertretung und der Stimmabgabe von «Körperbehinderten» siehe Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, S. 81 f. N. 185 ff.

320. Braun, Rz. 508.

321. § 17 GPR-AG; Art. 11 VUA-AI; Art. 17 GPR-AR; Art. 9 PRG-BE; § 7 GpR-BL; § 9 WG-BS; Art 18 Abs. 2bis PRG-FR; Art. 14 GPR-GL; Art. 25 GPR-GR; § 59 und 61 StRG-LU; Art. 16 EG BPR-NW; Art. 30a AG-OW; Art. 60 WAG-SG; § 85 GpR-SO; § 15 StWG-TG; Art. 22 LEDP-TI; Art. 23a WAVG-UR; Art. 21 LEDP-VD; Art. 27 kGPR-VS; § 16 Abs. 2 WAG-ZG; § 11 VPR-ZH.

322. Art. 11 Abs. 2 VUA-AI; Art. 17 Abs. 2 GPR-AR; Art. 2 Abs. 2 PRV-BE; Art. 14 GPR-GL; Art. 2 VPR-GR; § 59 und 61 StRG-LU; Art. 30a AG-OW; Art. 60 WAG-SG; § 15 StWG-TG; Art. 22 LEDP-TI; Art. 23a WAVG-UR; Art. 3 AGBPR-VS.

Abstimmungsräumen ihren Stimmzettel einer Person mit behördlicher Funktion übergeben dürfen.[323] Das Bundesgericht präzisiert, dass der Überbringer des Stimm- oder Wahlzettels eines alten, invaliden oder kranken Stimmberechtigten den ihm übergebenen Zettel weder eigenmächtig abändern noch durch einen anderen Zettel ersetzen darf. Er hat einzig die Funktion eines Boten.[324]

- Drei Kantone sehen die Möglichkeit vor, dass die Stimmabgabe auf Anfrage in Anwesenheit einer Delegation des Wahlbüros bei der betroffenen Person *zu Hause* oder in Heimen und Krankenhäusern erfolgen kann.[325]
- Ein Kanton sieht in allgemeiner Weise vor, dass Menschen mit Behinderungen sich von einer durch sie gewählten Person bei der Ausübung ihres Stimmrechts *unterstützen lassen* dürfen.[326]

Die Unterstützung bei der Stimmabgabe erfolgt dabei entweder durch eine von der Betroffenen selbst gewählten Person[327] (häufig bei der Briefwahl) oder durch eine Person mit behördlicher Funktion[328] (häufig bei der Stimmabgabe im Wahllokal). 20

Wird der Stimmzettel durch eine andere Person ausgefüllt (echte Stellvertretung), ist das Stimmgeheimnis gegenüber dem Stellvertreter nicht mehr gewahrt.[329] Mehrere Kantone schreiben deshalb explizit eine Pflicht der stellvertretenden Person zur Wahrung von Stillschweigen vor.[330] In der Literatur wurde eine entsprechende Ergänzung von Art. 6 BPR gefordert.[331] 21

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit Unterstützungshandlungen beim Ausfüllen der Stimmzettel ist die Gefahr einer unzulässigen Beeinflussung der 22

323. Art. 2 Abs. 1 PRV-BE.
324. BGE 97 I 659 S. 663 E. 4.
325. Art. 19 PRG-FR; Art. 24 LDP-NE; Art. 21 LEDP-VD.
326. Art. 23 REDP-GE.
327. § 18 GPR-AG; Art. 11 Abs. 3 VUA-AI; § 7 GpR-BL; § 9 WG-BS; Art. 18 Abs. 2bis PRG-FR; Art. 23 REDP-GE; Art. 14 GPR-GL; Art. 25 GPR-GR; § 61 StRG-LU; Art. 16 EG BPR-NW; Art. 30a Abs. 2 AG-OW; Art. 60 WAG-SG; § 15 StWG-TG; Art. 23a WAVG-UR; Art. 27 kGPR-VS; § 16 Abs. 2 WAG-ZG; § 11 VPR-ZH.
328. Art. 11 Abs. 1 und 2 VUA-AI; § 17 GPR-AR; Art. 9 PRG-BE; Art. 19 PRG-FR; § 59 StRG-LU; Art. 30a Abs. 2 AG-OW; Art. 21 LEDP-VD; § 16 WAG-ZG.
329. Siehe Braun, Rz. 510.

stimmberechtigen Person oder des Missbrauchs der Hilflosigkeit. Gerade bei Personen mit geistigen Behinderungen wird die Problematik der Beeinflussung häufig diskutiert.[332] Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Gefahr von Beeinflussungen überall dort existiert, wo Abhängigkeitsverhältnisse bestehen, so auch etwa innerhalb von Familien und Lebenspartnerschaften oder in Heimen. Das Bundesgericht hat in einem älteren Urteil die Gefahr als gering erachtet, dass ein Stellvertreter seine Befugnisse überschreitet, wenn der oder die betroffene Stimmberechtigte ihn selber ausgewählt hat.[333] Einige Kantone postulieren explizit ein Verbot der Beeinflussung durch die Stellvertretung.[334]

23 Der Vermeidung von Missbräuchen dient auch die Regel, dass niemand mehr als eine Stellvertretung übernehmen darf,[335] einige Kantone kennen zudem ein ausdrückliches Verbot der weitergehenden oder organisierten Stellvertretung.[336] Solche sind auch gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung schon an sich unzulässig und können je nach ihrem Umfang zur Aufhebung einer Wahl oder Abstimmung führen.[337]

B. Vote électronique

24 Die elektronische Stimmabgabe könnte insbesondere für Menschen mit Seh- oder Mobilitätsbehinderungen Erleichterungen verschaffen, da sie es ihnen erlauben würde, ihre Stimme ohne fremde Hilfe und damit unter Wahrung des Stimmgeheimnisses abzugeben.[338]

25 Gemäss Art. *27g* Abs. 1 VPR ist der Prozess der elektronischen Stimmabgabe so auszugestalten, dass die Bedürfnisse von Stimmberechtigten, die aufgrund einer Behinderung ihre Stimme nicht autonom abgeben können,

330. Art. 11 Abs. 4 VUA-AI; Art. 17 Abs. 2 GPR-AR; § 8a Abs. 3 WV-BS; Art. 16 Abs. 2 EG BPR-NW Art. 23a Abs. 3 WAVG-UR; Art. 27 kGPR-VS; § 11 Abs. 4 VPR-ZH.
331. Braun, Rz. 511.
332. Siehe etwa https://www.tagesanzeiger.ch/abstimmen-trotz-geistiger-behinderung-304525508350 (zuletzt besucht am 29.6.2023).
333. BGE 97 I 659 E. 4, S. 663.
334. Art. 11 Abs. 4 VUA-AI; Art. 17 Abs. 2 GPR-AR; Art. 17 Abs. OLDP-JU.
335. So etwa ausdrücklich Art. 18 Abs. 3 GPR-AR.
336. § 9 Abs. 2 WG-BS; Art. 16 Abs. 1 EG BPR-NW; Art. 23a Abs. 2 WAVG-UR.
337. BGE 97 I 659 E. 4, S. 663.
338. Botschaft BRK, BBl 2013 S. 710; Bundesrat, Staatenbericht, Ziff. 179; siehe auch Inclusion Handicap, Schattenbericht, S. 26.

berücksichtigt werden. Die Bundeskanzlei kann Erleichterungen für Stimmberechtigte mit einer Behinderung vorsehen, soweit dadurch die Sicherheit nicht wesentlich eingeschränkt wird (Art. 27*g* Abs. 2 VPR). Gemäss Ziff. 4.10. des Anhangs zur VEleS dürfen für stimmberechtigte Personen mit einer Behinderung Erleichterungen zur Überprüfung der Beweise vorgesehen werden, und gemäss Ziff. 6.1. müssen die Stimmrechtsausweise nach Möglichkeit so ausgestaltet sein, dass sie Stimmberechtigten mit einer Behinderung einen barrierefreien Zugang zur elektronischen Stimmabgabe erlauben.

Hingegen ist bei der elektronischen Stimmabgabe die Stellvertretung untersagt (Art. 27*h* Abs. 2 VPR). 26

VI. BEWERTUNG

Der sachliche Anwendungsbereich von Art. 6 BPR ist mit seiner Beschränkung auf die Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen relativ eng. Dieser Fokus mag entstehungsgeschichtlich begründet sein, erscheint jedoch in Anbetracht der Rechtsentwicklungen heute nicht mehr gerechtfertigt. 27

Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass sich die Schweiz mit der Ratifikation der BRK verpflichtet hat, die politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen umfassend zu garantieren. Art. 29 BRK verpflichtet die Staaten nicht nur dazu, diskriminierende Gesetze abzuschaffen, welche Menschen mit Behinderungen oder bestimmte Gruppen (namentlich Menschen mit psychosozialen oder kognitiven Behinderungen) vom Wahlrecht ausschliessen.[339] (vgl. Art. 2 BPR) Durch positive Massnahmen sollen Menschen mit Behinderungen vielmehr in die Lage versetzt werden, gleichberechtigt mit anderen an Entscheidungsprozessen des politischen und öffentlichen Lebens teilzunehmen.[340] Dazu gehört nebst der Möglichkeit, sich durch eine Vertrauensperson assistieren zu lassen auch u.a. die Zugänglichkeit und Verständlichkeit von Wahlmaterialien (etwa in leichter Sprache, als Audiodatei, in Gebärdensprache oder in Brailleschrift), die Barrierefreiheit von Wahllokalen und anderen Orten der politischen Willensbildung und -äusserung, die Ermutigung politischer Parteien, ihre Programme leicht zugänglich und verständlich zu machen, oder die gezielte politische Bildung 28

339. So auch BRK-Ausschuss, General Comment 6 (2018), Ziff. 70(a).
340. Siehe BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, Ziff. 10(b)(i) und (ii).

von Menschen mit Behinderungen.[341] Die Anerkennung der Tatsache, dass es nicht *eine* Form von Behinderungen gibt, sondern dass die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen variieren, ist dabei von grosser Bedeutung. In der Praxis liegt noch zu häufig der Fokus ausschliesslich auf körperliche und sensorische Beeinträchtigungen, während Unterstützungsmassnahmen für die politische Teilhabe von Menschen mit geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen oftmals nicht existieren.[342]

29 Eine Vielzahl von zusätzlichen Massnahmen zur Gewährleistung der politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen wäre deshalb vonnöten. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, welcher die Staatenberichte über die Umsetzung der BRK überprüft, hat denn auch der Schweiz empfohlen, sicherzustellen dass die Wahlverfahren für *alle* Menschen mit Behinderungen zugänglich sind.[343] Davon deckt Art. 6 BPR jedoch nur einen Teil ab, und der sachliche (anders als der persönliche) Anwendungsbereich von Art. 6 BPR lässt sich auch mit einer verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung nicht über den klaren Wortlaut hinaus ausdehnen. Es bleibt somit dabei, dass Art. 6 BPR nur für einen beschränkten Aspekt der Stimmabgabe von Menschen mit Behinderungen eine Erleichterung vorschreibt. Gewisse weitere Aspekte ergeben sich aus dem BehiG: So haben die Behörden des Bundes im Verkehr mit der Bevölkerung Rücksicht auf die besonderen Anliegen von Menschen mit Hör-, Seh- und Sprachbehinderungen zu nehmen (Art. 14 Abs. 1 BehiG). Sofern es sich mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbaren lässt (Art. 11 BehiG), müssen deshalb Informationen zu den politischen Rechten in einer Form aufbereitet werden, welche die Informationen auch für Stimmberechtigte mit Behinderungen geeignet und zugänglich macht.[344] In diesem Bereich wird derzeit einiges unternommen (z.B. Erklärvideos zu Wahlen und Abstimmungen in Gebärdensprache, Abstimmungsinformationen als Audiodatei oder in Leichter Sprache)[345], generell dürfte aber auch im Rahmen des heutigen Regimes mehr getan werden, um die Ausübung des Stimmrechts von Menschen mit Behinderungen zu erleichtern bzw. zu

341. SHK-Frei, Art. 29 BRK N. 55.
342. So auch schon Tobler, S. 345.
343. BRK-Ausschuss, Concluding Observations Switzerland, Ziff. 56(b).
344. Bundesrat, Bericht Behindertenpolitik, S. 36.
345. Vgl. Bundesrat, Staatenbericht, Ziff. 180; Bundesrat, Bericht Behindertenpolitik, S. 36; Bundesrat, Réponses de la Suisse, Ziff. 75.

ermöglichen.[346] Besondere Massnahmen würden zudem erforderlich, wenn die heute geltenden Stimmrechtsausschlüsse (Art. 2 BPR) aufgehoben würden.[347]

Eine Revision von Art. 6 BPR bzw. eine Ergänzung des BPR um zusätzliche Bestimmungen zur tatsächlichen Gewährleistung der politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen wäre deshalb wünschenswert. Angesichts der Vielfalt und situativ wechselnden Natur von «Behinderung» (oben N. 14) ist eine abschliessende Regelung von Massnahmen auf Gesetzesstufe weder machbar noch sinnvoll, vielmehr drängt sich eine gesetzliche Rahmenregelung auf, welche die wesentlichen Elemente vorgibt und dabei gleichzeitig die für die Rechtsanwendung notwendigen Spielräume zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung wahrt. Wesentliche Elemente in diesem Sinne sind die Pflicht, Massnahmen zur Erleichterung der Stimmabgabe für alle Menschen mit Behinderungen zu treffen, sowie ihre politische Willensbildung zu ermöglichen und zu fördern. Beim Erlass dieser Normen ist darauf zu achten, dass dieser unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen sowie ihrer Organisationen stattfindet, wie es Art. 4 Abs. 3 BRK vorschreibt.[348] 30

LITERATURVERZEICHNIS

Braun Nadja, Stimmgeheimnis: eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Bern 2006.

BRK-Ausschuss, Concluding Observations on the initial report of Switzerland, CRPD/C/CHE/CO/1, March 25, 2022 (zit. Concluding Observations Switzerland).

BRK-Ausschuss, General Comment 6 on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6, April 26, 2018.

BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, Bujdosó et al. V. Hungary, 16. Oktober 2013, CRPD/C/10/DR/4/2011.

346. SHK-Frei, Art. 29 BRK N. 55.
347. Tobler, S. 349.
348. Dazu Frei, Kurzstudie, S. 17 f.

Cera Rachele, Art. 29, in: Valentina Della Fina/Rachele Cera/Giuseppe Palmisano (Hrsg.), The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Cham 2017, S. 525 ff.

Frei Nula, Art. 29 BRK, in: Tarek Naguib/Kurt Pärli/Hardy Landolt/Eylem Demir/Martina Filippo (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK), Bern 2023 (zit. SHK-Frei, Art. 29 BRK).

Frei Nula, Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Gesetzgebung und der Formulierung von Politiken, die sie direkt betreffen, Kurzstudie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, Bern 2019 (zit. Kurzstudie).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. Zürich 2023.

Schefer Markus/Hess-Klein Caroline, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014.

Naguib Tarek, Art. 1 BRK, in: Tarek Naguib/Kurt Pärli/Hardy Landolt/Eylem Demir/Martina Filippo (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK), Bern 2023 (zit. SHK-Naguib, Art. 1 BRK).

Inclusion Handicap, Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern, 16. Juni 2017.

Tobler Christa, Gleichstellung und politische Rechte: auf dem Weg zu einer integrativen Demokratie, ZSR 2021 II, S. 277-375.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft vom 9.4.1975 zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, BBl 1975 I S. 1317 (zit. Botschaft BPR).

Botschaft vom 19.12.2012 zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BBl 2013 661 (zit. Botschaft BRK).

Bundesrat, Behindertenpolitik. Bericht vom 9.5.2018.

Bundesrat, Réponses de la Suisse à la Liste de points concernant le rapport initial CDPH, CRPD/C/CHE/RQ/1, 16.10.2020 (zit. Réponses de la Suisse).

Bundesrat, Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen vom 29.6.2016, abrufbar unter https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf (zit. Staatenbericht).

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 10 BPR

Eine Kommentierung von Pascal Mahon

ZITIERVORSCHLAG

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 10 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 10 BPR.

2. Titel: Abstimmungen

Art. 10 Anordnung

[1] Der Bundesrat legt die Regeln fest, nach denen die Abstimmungstage bestimmt werden. Dabei trägt er den Bedürfnissen von Stimmberechtigten, Parlament, Kantonen, Parteien und Zustellorganisationen Rechnung und vermeidet Terminkollisionen, die sich aus den Unterschieden zwischen Kalender- und Kirchenjahr ergeben.

[1bis] Der Bundesrat legt wenigstens vier Monate vor dem Abstimmungstermin fest, welche Vorlagen zur Abstimmung gelangen. Dringlich erklärte Bundesgesetze können innerhalb einer kürzeren Frist zur Abstimmung gebracht werden.

[2] Jeder Kanton führt die Abstimmung auf seinem Gebiet durch und erlässt die erforderlichen Anordnungen.

GLIEDERUNG

I. Geschichte und Systematik 94
A. Vorbemerkungen zu Titel 2 des Gesetzes 94
B. Systematik und Geschichte von Art. 10 94
II. Bedeutung der Bestimmung 96
A. Allgemeines 96
B. Kantonales Recht 97
III. Kommentar 97
A. Absatz 1: Der Abstimmungskalender 97
1. Der Wortlaut und die Begründung von Absatz 1 97
2. Seine Konkretisierung: Artikel 2a der Verordnung über die politischen Rechte. 98
3. Die Praxis 99
B. Absatz 1bis: Die Bestimmung der Gegenstände, über die abgestimmt wird. 101
1. Der Wortlaut von Absatz 1bis 101
2. Die Parameter und Grundsätze, die die Wahl des Bundesrates bestimmen. ... 102
3. Die Verkürzung der Frist von vier Monaten für dringliche Gesetze. 103
C. Abs. 2: Die kantonale Ausführung 106
Literaturverzeichnis 107

I. GESCHICHTE UND SYSTEMATIK

A. Vorbemerkungen zu Titel 2 des Gesetzes

1 Art. 10 ist die erste von sieben Bestimmungen, die Titel II des Gesetzes über die politischen Rechte bilden, ein Titel, der sich, wie der Titel schon sagt, mit "Abstimmungen" ("Abstimmungen", "Votazioni") befasst.

2 Dieser Titel II und seine Bestimmungen sind also grundsätzlich auf "Abstimmungen" anwendbar, d. h. auf Fälle, in denen die eidgenössischen Stimmberechtigten in ihren verschiedenen Ausprägungen an die Urne gerufen werden, um eine materielle und konkrete Entscheidung über einen bestimmten Gegenstand mit "Ja" oder "Nein" zu treffen. Dies ist in mehreren Fällen der Fall: 1) alle Fälle eines obligatorischen Referendums mit doppelter Mehrheit von Volk und Ständen, d.h. bei allen (Teil- oder Total-)Revisionen der Verfassung, bei der Genehmigung bestimmter internationaler Verträge und bei dringlichen Bundesgesetzen, die für mehr als ein Jahr verabschiedet werden und keine Verfassungsgrundlage haben; 2°) alle Fälle des obligatorischen Referendums durch das Volk allein (verschiedene Verfahrenshypothesen bei Verfassungsänderungen); oder auch alle Fälle des fakultativen Referendums mit der Mehrheit des Volkes allein über Bundesgesetze, dringliche verfassungskonforme Bundesgesetze, die länger als ein Jahr gültig sind, (nicht einfache) Bundesbeschlüsse sowie Zustimmungsakte zu bestimmten internationalen Verträgen.

3 Diese Bestimmungen - Artikel 10 bis 15 - gelten daher grundsätzlich nicht für die Ausübung anderer Befugnisse der Bundeswahlkörperschaft, wie z. B. die Wahl des Nationalrats, die Einleitung eines Referendums oder die Einleitung einer Volksinitiative, die in anderen Titeln des Gesetzes geregelt ist. Einige dieser Bestimmungen des zweiten Titels haben ihre Entsprechung auch an anderer Stelle im Gesetz, z. B. im dritten Titel über die Wahl des Nationalrats.

B. Systematik und Geschichte von Art. 10

4 Art. 10 befasst sich, wie der Titel ("Zeitpunkt und Durchführung") schon sagt, mit dem Zeitpunkt und der Durchführung von Volksabstimmungen. Tatsächlich ist der Titel der Bestimmung nicht sehr präzise und klar, was sich auch in den drei Sprachversionen widerspiegelt, die recht unterschiedlich

sind ("Anordnung" auf Deutsch, also eher "Festlegung" des [Abstimmungsdatums], und "Organizzazione" auf Italienisch). Historisch gesehen hat die Bestimmung eine ziemlich konsequente Entwicklung und Änderung durchlaufen, was jedoch nicht diese unterschiedlichen und relativ unklaren Überschriften erklärt, da diese unverändert geblieben sind.

Art. 10 existierte tatsächlich bereits in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 1976, mit der gleichen Überschrift auf Französisch ("Date et exécution"), wie im Übrigen auch auf Deutsch und Italienisch, aber mit einem einfacheren Inhalt - und mehr in Symbiose mit der Überschrift -, der in zwei Absätze unterteilt war. Der erste lautete schlicht: "Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt der Abstimmung", während der zweite - in allen Punkten identisch mit dem heutigen Absatz 2 - von der Durchführung durch die Kantone sprach: "Jeder Kanton sorgt für die Durchführung der Abstimmung auf seinem Gebiet und trifft die erforderlichen Maßnahmen". 5

Die Bestimmung wurde durch die Revision des Gesetzes über die politischen Rechte vom 21. Juni 2002, die am 1. Januar 2003 in Kraft trat, geändert, wodurch Abs. 1 neu formuliert wurde. 1 und fügte einen neuen Absatz hinzu. 1^{bis}, was den aktuellen Wortlaut der Bestimmung darstellt. Die Revision vom Juni 2002, mit der das Parlament den Vorschlag des Bundesrates unverändert und ohne Diskussion übernahm, erfolgte, wie die Botschaft der Regierung betont, im Rahmen des "wachsenden Wunsches, mittel- und langfristig einen leicht berechenbaren und völlig transparenten Zeitplan für Volksabstimmungen zu erstellen, der eine gewisse Kontinuität des Abstimmungsrhythmus gewährleistet und Stosszeiten möglichst vermeidet". Zu diesem Zweck sollten laut der Regierung "im Gesetz die Grundsätze festgelegt werden, die den Bundesrat ermächtigen", einerseits "die Regeln zur Festlegung der für eidgenössische Volksabstimmungen reservierten Sonntage zu erlassen (Abs. 1)" und andererseits "die Vorlagen, mit Ausnahme der dringlichen Bundesgesetze, die an diesem Tag der Volksabstimmung unterbreitet werden, mindestens vier Monate vor dem Tag einer Abstimmung festzulegen und zu veröffentlichen (Abs. 1^{bis})". 6

II. BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

A. Allgemeines

7 Wie bereits erwähnt, besteht das Ziel der Bestimmung darin, einen möglichst kohärenten, angemessenen und transparenten Zeitplan für eidgenössische Volksabstimmungen festzulegen, der die zahlreichen zu berücksichtigenden Parameter (Ferien, religiöser Kalender usw.) berücksichtigt, und sicherzustellen, dass die verschiedenen Interessengruppen genügend Zeit haben, um die Kampagnen vor den Abstimmungen vorzubereiten. Zu diesem Zweck überträgt die Bestimmung einerseits dem Bundesrat die Aufgabe, in generell-abstrakter Weise "die Regeln zur Bestimmung der Abstimmungstage" festzulegen, wobei er eine Reihe von zu berücksichtigenden Parametern beachten muss, und andererseits verpflichtet sie ihn dazu, den Gegenstand der Abstimmung mindestens vier Monate im Voraus festzulegen.

8 Die Bestimmung hat im politischen System der Schweiz eine gewisse Bedeutung und einen recht grundlegenden Charakter, da sich die Schweiz vergleichsweise durch ein sehr hohes Maß an direkter Demokratie auszeichnet - wahrscheinlich das höchste der Welt -, d.h. als ein politisches System, in dem die Bürgerinnen und Bürger sehr häufig aufgerufen werden, sich in Volksabstimmungen zu konkreten Fragen zu äußern. Es wird allgemein angenommen - zwar nicht empirisch überprüft, aber als ziemlich verlässliche Grössenordnung -, dass mehr als die Hälfte aller Volksabstimmungen, die jedes Jahr auf der Welt stattfinden, in der Schweiz stattfinden. Diese statistische Aussage berücksichtigt zwar alle Volksabstimmungen, die im Land stattfinden, also nicht nur die eidgenössischen, sondern auch die kommunalen und kantonalen Abstimmungen. Diese müssen also abgezogen werden, da sie wesentlich zahlreicher sind als die eidgenössischen Volksabstimmungen. Dennoch stellen die eidgenössischen Volksabstimmungen allein in einer vergleichenden Perspektive bereits eine beträchtliche Anzahl von Vorlagen dar, die jedes Jahr zur Volksabstimmung vorgelegt werden.

9 Angesichts der Bedeutung der politischen Rechte im schweizerischen Verfassungssystem ist es daher umso wichtiger, dass diese Abstimmungen klaren und präzisen gesetzlichen Regeln unterliegen, die einen geregelten Ablauf und damit die effektive Umsetzung dieser Rechte gewährleisten.

B. Kantonales Recht

Wie bereits erwähnt, gibt es auf kantonaler und kommunaler Ebene noch viel mehr Volksabstimmungen. So finden sich in den meisten kantonalen Gesetzen über die politischen Rechte mehr oder weniger ähnliche Bestimmungen wie Art. 10 BPR, die der kantonalen Exekutive - in den meisten Fällen - die Befugnis geben, die Abstimmungsdaten festzulegen und bekannt zu geben oder die Stimmberechtigten im Voraus einzuberufen und die Abstimmungsdaten festzulegen. In der Regel besagen diese Bestimmungen, dass diese Termine so weit wie möglich mit den Terminen der eidgenössischen Abstimmungen zusammenfallen sollen, wobei die Idee natürlich darin besteht, die Abstimmungstage nicht zu vervielfachen und eidgenössische, kantonale und kommunale Abstimmungen so weit wie möglich auf denselben Termin zu konzentrieren. 10

III. KOMMENTAR

A. Absatz 1: Der Abstimmungskalender

1. Der Wortlaut und die Begründung von Absatz 1

Absatz. 1 gibt, wie bereits erwähnt, dem Bundesrat die Kompetenz - und den Auftrag -, "die Regeln zur Bestimmung der Abstimmungstage" zu erlassen, d.h. in Form einer generell-abstrakten Regelung den Kalender der Abstimmungstage für eidgenössische Volksabstimmungen festzulegen. Die Bestimmung besagt, dass die Regierung "[d]ie Bedürfnisse der Wähler, des Parlaments, der Kantone, der politischen Parteien und der mit der Zustellung des Stimmmaterials beauftragten Organisationen" berücksichtigen und "Kollisionen, die sich aus den Unterschieden zwischen dem Kalenderjahr und dem Kirchenjahr ergeben können", vermeiden muss. Die Gründe, die diese Bestimmung seit ihrer Revision im Jahr 2002 rechtfertigen, werden in der Botschaft des Bundesrates zu dieser Revision erläutert. In dieser Botschaft heißt es zur Begründung des neuen Absatzes 1. 1, dass es "nicht einfach ist, ein System einzurichten, das es ermöglicht, die ersten beiden Abstimmungsdaten jedes Kalenderjahres festzulegen", und zwar aus mehreren Gründen, insbesondere aus kalendertechnischen Gründen: Erstens, weil "Abstimmungen nicht im Januar und Anfang Februar stattfinden können, da die Post nicht garantieren kann, dass das Stimmmaterial rechtzeitig zu 11

Weihnachten und Neujahr zugestellt wird, und auch nicht im Juli, wenn ein Großteil der Bevölkerung in den Ferien ist". Außerdem fügte die Botschaft hinzu, dass "zwischen zwei eidgenössischen Volksabstimmungen mindestens acht Wochen liegen sollten (es fehlt der Platz für die Lagerung des Abstimmungsmaterials und Verwechslungen müssen vermieden werden)". Und schließlich bestand ein weiterer Grund darin, dass "vom Aschermittwoch bis Pfingsten und Fronleichnam der zivile und der religiöse Kalender jeweils eigenen Gesetzen gehorchen, die nicht immer miteinander harmonieren".

12 Es gilt also, mehrere Parameter zu berücksichtigen, wie insbesondere, auf der Seite der Bedürfnisse der Wählerinnen und Wähler, die Ferienzeiten und Festlichkeiten sowie die Feiertage, die im Übrigen je nach religiösem Kalender von einem Jahr zum anderen verschoben werden können, die aber zum Teil auch zwischen den Kantonen aufgrund der verschiedenen religiösen Kalender variieren können. Es müssen aber auch die Bedürfnisse der Behörden und politischen Parteien berücksichtigt werden, wie beispielsweise das praktische Anliegen, das Abstimmungsmaterial vorbereiten und verteilen zu können, oder das Anliegen, den politischen Parteien und anderen interessierten Organisationen die Vorbereitung und Durchführung ihrer Abstimmungskampagnen zu ermöglichen, wobei auch andere Termine des politischen Kalenders, wie beispielsweise Wahlen oder Parlamentssitzungen, zu berücksichtigen sind.

2. Seine Konkretisierung: Artikel 2a der Verordnung über die politischen Rechte.

13 Der Bundesrat hat seinen Auftrag aus Abs. 1, indem er mit seiner Revision vom 14. Juni 2002 einen neuen Artikel 2a der Verordnung über die politischen Rechte (VPR) vom 24. Mai 1978 verabschiedete, der, wie sein Titel besagt, die Festlegung der "Termine für eidgenössische Volksabstimmungen" bestimmt. Diese Bestimmung sieht in Absatz 1 vier Sonntage pro Jahr vor und bestimmt, dass "für eidgenössische Volksabstimmungen die folgenden Sonntage reserviert sind": "der zweite Sonntag im Februar in den Jahren, in denen der Ostersonntag nach dem 10. April fällt, und der vierte Sonntag vor Ostern in den übrigen Jahren" (Bst. a). a); "der dritte Sonntag im Mai in Jahren, in denen der Pfingstsonntag nach dem 28. Mai fällt, und der dritte Sonntag nach Pfingsten in den übrigen Jahren" (Bst. b); "der Sonntag nach dem Eidgenössischen Bettag" (Bst. c); und "der letzte Sonntag im November" (Bst.

d). In Abs. 2 besagt, dass die Bundeskanzlei "aus überwiegenden Gründen" und "nach Anhörung der Kantone" dem Bundesrat vorschlagen kann, "das eine oder andere Datum zu verschieben oder zusätzliche Daten festzulegen", und Absatz 2 besagt, dass die Bundeskanzlei "aus überwiegenden Gründen" und "nach Anhörung der Kantone" dem Bundesrat vorschlagen kann, "das eine oder andere Datum zu verschieben oder zusätzliche Daten festzulegen". 3, dass "im September des Jahres, in dem der Nationalrat vollständig erneuert wird, keine eidgenössische Volksabstimmung stattfindet".

Die Regel ist also, dass der Abstimmungstag immer ein Sonntag ist, was nicht bedeutet, dass die Stimmabgabe nur am Sonntag möglich ist, da die vorzeitige Stimmabgabe in der Tat erlaubt und sogar vorgeschrieben ist, indem die Kantone verpflichtet sind, "die vorzeitige Stimmabgabe mindestens an zwei der vier Tage vor dem Abstimmungstag zu ermöglichen" (Art. 7 Abs. 1 BPR). 14

Um die Vorhersehbarkeit und Transparenz des Kalenders zu gewährleisten, schreibt Art. 2a BPV in Abs. 4 zudem vor, dass die Bundeskanzlei "spätestens im Juni eines jeden Jahres die Daten veröffentlicht, die für die eidgenössischen Volksabstimmungen des folgenden Jahres reserviert sind". 15

3. Die Praxis

Tatsächlich geht die Praxis heute weit über die Anforderungen der Verordnung hinaus, da auf der Website der Bundeskanzlei alle Termine für eidgenössische Volksabstimmungen nicht nur für das nächste Jahr, sondern für die nächsten 20 Jahre veröffentlicht werden. Auch auf der Website ch.ch, dem gemeinsamen Angebot von Bund, Kantonen und Gemeinden, findet man einen "konsolidierten" Kalender, der es ermöglicht, sich über die nächsten kantonalen und kommunalen Abstimmungen zu informieren. 16

Die Tatsache, dass ein Datum reserviert ist, bedeutet jedoch nicht, dass an diesem Tag zwangsläufig eine oder mehrere eidgenössische Volksabstimmungen stattfinden werden. Es kommt nämlich vor, wenn auch nicht sehr häufig - dies hängt von der mehr oder weniger großen Belastung des politischen Kalenders und der Anzahl der Volksinitiativen und anderer Vorlagen ab, die derzeit behandelt werden und vor allem bereit sind, zur Abstimmung gebracht zu werden -, dass ein reserviertes Datum oder sogar, aber das ist seltener, mehrere aufeinanderfolgende reservierte Daten nicht genutzt werden. So fand beispielsweise in jüngster Zeit am 27. November 17

2022, einem reservierten Datum, keine Volksabstimmung statt, weil "an diesem Tag kein Bundesgesetz zur Abstimmung bereit war"; aus demselben Grund fand auch am 12. März 2023, dem nächsten reservierten Datum, keine Volksabstimmung statt, was bedeutet, dass zwei aufeinanderfolgende Daten nicht genutzt wurden, was eher die Ausnahme ist und seit fast 25 Jahren nicht mehr vorgekommen zu sein scheint.

18 In der Praxis werden nämlich seit rund 40 Jahren in der Regel drei oder oft vier Abstimmungstage genutzt, ausser in eidgenössischen Wahljahren, in denen der dritte reservierte Sonntag - wie in Art. 2a Abs. 3 VEP vorgeschrieben - für die Nationalratswahlen reserviert ist, während der vierte grundsätzlich für allfällige zweite Wahlgänge der Ständeratswahlen in den Kantonen reserviert ist, so dass es in diesen Jahren in der Regel nur zwei eidgenössische Abstimmungssonntage gibt.

19 Es ist Sache des Bundesrates - auf Vorschlag der Bundeskanzlei - zu entscheiden, ob er eine Abstimmung auf das reservierte Datum ansetzen will oder nicht, und zwar grundsätzlich innerhalb der Frist von mindestens vier Monaten vor diesem Datum. Diese Frist ergibt sich implizit aus Absatz 1bis. 1bis, da der Bundesrat innerhalb dieser Frist von mindestens vier Monaten die Gegenstände festlegen muss, über die abgestimmt werden soll, wie weiter unten ausgeführt wird.

20 An dieser Stelle sei noch auf einen besonderen und eher singulären Fall der Nichtnutzung eines reservierten Datums, dessen Gegenstände bereits bestimmt wurden, hingewiesen: den Verzicht auf eine bereits geplante und angesetzte Abstimmung in letzter Minute, wie es aufgrund der Covid-19-Pandemie bei der Abstimmung vom 17. Mai 2020, die über drei Gegenstände entscheiden sollte, der Fall war. In seiner Sitzung vom 18. März 2020 beschloss der Bundesrat tatsächlich, auf die Durchführung dieser Abstimmung zu verzichten. Er war insbesondere der Ansicht, dass "[d]ie korrekte Durchführung einer Volksabstimmung nicht nur die Organisation der Abstimmung im engeren Sinne (Logistik, Ausübung des Stimmrechts, Feststellung des Ergebnisses usw.) erfordert, sondern auch voraussetzt, dass die Bürgerinnen und Bürger sich ihre Meinung frei bilden können (Art. 34 der Bundesverfassung). Die Bürger müssen die Möglichkeit haben, sich eine Meinung zu bilden und ihre Entscheidungen in Kenntnis der Sachlage zu treffen. Dies bedeutet insbesondere, dass vor der Abstimmung eine Kampagne stattfinden kann. Neben dem Bundesrat, der laut Gesetz verpflichtet ist, die

Bürger zu informieren, spielen die Akteure der Zivilgesellschaft (Parteien, Komitees, Verbände, NGOs usw.) und die Medien eine entscheidende Rolle. Aufgrund des Ausbruchs von COVID-19 sind Informationsveranstaltungen und öffentliche Demonstrationen verboten; Parteien und andere politische Akteure dürfen sich zudem nicht treffen, um ihre Parolen festzulegen". Die drei für den 17. Mai 2020 vorgesehenen Vorlagen wurden schließlich zusammen mit zwei weiteren in der Abstimmung vom 27. September 2020 zur Abstimmung gebracht.

Im Anschluss an diese eher besondere Episode, deren rechtliche Korrektheit zweifelhaft war oder zumindest diskutiert wurde, und als Antwort auf eine von den Räten angenommene Motion äusserte der Bundesrat im Februar 2023 den Wunsch, eine gesetzliche Grundlage auszuarbeiten, die es ihm im Krisenfall ausdrücklich erlaubt, eine Volksabstimmung zu verschieben oder auf die Durchführung einer bereits angesetzten Abstimmung zu verzichten. 21

B. Absatz 1bis: Die Bestimmung der Gegenstände, über die abgestimmt wird.

1. Der Wortlaut von Absatz 1bis

Eine Sache ist es, den Kalender der für Volksabstimmungen reservierten Termine festzulegen, eine andere, die tatsächlich bei jeder Abstimmung zur Abstimmung stehenden Gegenstände zu bestimmen. Der Absatz. 1bis, der mit der Revision vom Juni 2002 neu eingeführt wurde und seit dem 1. Januar 2003 in Kraft ist, gibt dem Bundesrat die Kompetenz - den Auftrag -, die (verschiedenen) Abstimmungsvorlagen zu bestimmen, und zwar "mindestens vier Monate vor dem Abstimmungstag", wobei diese Frist bei dringlich erklärten Bundesgesetzen verkürzt werden kann. Diese Kompetenz bedeutet, dass der Bundesrat - wie bereits erwähnt - entscheiden kann, ob er eine Abstimmung an einem bestimmten Tag innerhalb der Frist von mindestens vier Monaten vor dem betreffenden Tag anordnet oder nicht, und dass er - falls es zu einer Abstimmung kommt - innerhalb derselben Frist über die Anzahl und Identität der Gegenstände, die an diesem Tag zur Abstimmung kommen, sowie über ihre Kombination oder Verbindung entscheiden kann. 22

Wie in der Botschaft von 2001 zur Revision, mit der diese Bestimmung eingeführt wurde, erläutert wird, ist Abs. 1bis eine der wichtigsten 23

Bestimmungen des Gesetzes. 1bis soll "sicherstellen, dass alle Parteien genügend Zeit haben, um die Kampagne vor der Abstimmung vorzubereiten".

24 Das Gesetz legt jedoch keine Kriterien für die Bestimmung dieser Gegenstände fest, so dass der Bundesrat über eine gewisse Freiheit verfügt. Seine Wahl wird jedoch von einer Reihe von Parametern und Faktoren bestimmt oder zumindest eingegrenzt, die sich zum Teil aus praktischen Gegebenheiten oder bestimmten Grundsätzen, manchmal aber auch aus rein "taktischen" politischen Erwägungen ergeben. Im Allgemeinen geht die Lehre davon aus, dass der Bundesrat nicht (völlig) frei ist und dass er bei der Festlegung des Zeitpunkts der Abstimmung eine "Vollzugskompetenz" ausübt: Er hat keine Wahl und muss daher die Abstimmung innerhalb eines angemessenen Zeitraums ansetzen, sobald ein Gegenstand zur Volksabstimmung bereit ist; er darf eine Abstimmung auf keinen Fall aus politischen Gründen verzögern oder verschleppen.

2. Die Parameter und Grundsätze, die die Wahl des Bundesrates bestimmen.

25 Die Wahl des Bundesrates wird zunächst durch eine Reihe von Parametern oder Faktoren praktischer Art bestimmt, wobei laut Bundeskanzlei der Grundsatz gilt, dass "[n]ormalerweise die Vorlagen, die für eine Abstimmung bereit sind, so schnell wie möglich zur Abstimmung gebracht werden". So ist die Anzahl der Vorlagen, die zur Abstimmung bereit sind, natürlich ein entscheidender Faktor, wobei die Anzahl der Vorlagen, die sich noch in Bearbeitung befinden, aber bald bereit sein werden, ebenfalls eine Rolle spielen kann, ebenso wie manchmal die Anzahl der Vorlagen aus demselben Departement.

26 Hinzu kommen weitere Faktoren wie zeitliche oder terminliche Vorgaben, wie etwa das geplante Inkrafttreten bestimmter Rechtsakte oder die gesetzlich vorgeschriebenen Behandlungsfristen für Volksinitiativen. So verfügt der Bundesrat nach dem neuen Art. 75a BPR, der durch eine Revision vom 25. September 2009 eingeführt wurde und seit dem 1. Februar 2010 in Kraft ist, grundsätzlich über eine Frist von zehn Monaten nach der Schlussabstimmung der Bundesversammlung, höchstens jedoch zehn Monate nach Ablauf der gesetzlichen Fristen, die dem Parlament für die Prüfung der Volksinitiative vorbehalten sind, um eine Initiative der Volksabstimmung zu unterbreiten". Diese Fristen für die Behandlung von Volksinitiativen durch die

Bundesversammlung und den Bundesrat sind im Parlamentsgesetz vorgesehen und festgelegt.

Trotz dieser verschiedenen Parameter praktischer Art oder aufgrund gesetzlicher Regeln, die nicht in der Macht des Bundesrates liegen, behält dieser einen gewissen Handlungsspielraum und eine gewisse Freiheit bei der Auswahl - und der Kombination oder Verbindung - der Gegenstände, die zu einem bestimmten Zeitpunkt zur Abstimmung vorgelegt werden sollen. Seine Wahl kann daher manchmal das Ergebnis von Überlegungen sein, die einer Form von "politischer Taktik" entspringen, und die ihm von Zeit zu Zeit einige Kritik einbringen können. 27

So hat beispielsweise die Tatsache, dass im Juni 2021 das neue, referendumsfähige CO2-Gesetz gleichzeitig mit zwei Volksinitiativen für ein Pestizidverbot zur Abstimmung gebracht wurde, Kritik von Seiten der Befürworter der Gesetzesreform hervorgerufen, zumal spätere Analysen im Nachhinein tatsächlich gezeigt haben, "dass diese Initiativen, die sich gegen die Landwirtschaft richteten, eine ländliche und konservative Bevölkerungsschicht stark mobilisiert haben, die bei dieser Gelegenheit auch das CO2-Gesetz ablehnte". 28

Gelegentlich wird in der Lehre auch das zeitlich weiter zurückliegende Beispiel der Abstimmung vom 6. Juli 1947 angeführt, bei der der Bundesrat die neuen Wirtschaftsartikel der Verfassung am selben Tag zusammen mit dem Referendum über die AHV zur Abstimmung brachte, um den Schwung des Volkes zugunsten der AHV zu nutzen und die Förderung der Landwirtschaft durchzusetzen. 29

Generell geht es bei Abstimmungen seit 1970 meist um mehrere Vorlagen, über die gleichzeitig abgestimmt wird, drei, vier oder fünf, manchmal mehr, bis zu sechs, selten mehr. Die Fälle, in denen nur über einen einzigen Gegenstand abgestimmt wird - die vor 1970 die große Mehrheit darstellten - sind seltener geworden und sind manchmal besonders dringenden oder wichtigen Vorlagen vorbehalten. 30

3. Die Verkürzung der Frist von vier Monaten für dringliche Gesetze.

Absatz. 1bis sieht als Ausnahme vor, dass die Frist von mindestens vier Monaten vor dem Abstimmungstag, die dem Bundesrat zur Bestimmung der Abstimmungsvorlagen gesetzt ist, bei dringlichen Gesetzen "verkürzt werden 31

kann". In der Botschaft von 2001 zu der Revision, mit der Absatz 1bis eingeführt wurde, wird die Frist für die Einreichung von Anträgen auf Fristverlängerung auf zwei Jahre verlängert. 1bis, begründet diese Ausnahme wie folgt: "Jedes dringliche Bundesgesetz [...] muss innerhalb eines Jahres vor das Volk gebracht werden, wenn nach seinem Inkrafttreten innerhalb von 100 Tagen ein Referendumsbegehren eingereicht wird und zustande kommt (Art. 59 BPR); das Gesetz verliert ein Jahr nach seiner Verabschiedung durch die Kammern seine Gültigkeit und kann nicht erneuert werden (Art. 165 Abs. 2 und 4 BV), wenn das Volk es nicht angenommen oder abgelehnt hat oder wenn es ihm nicht unterbreitet wurde", so dass "vermieden werden muss, dass es, weil es ihm nicht unterbreitet wurde, durch die Bestimmung über die Ankündigung der Abstimmungsvorlagen zunichte gemacht wird, was der Fall wäre, da die nächste Abstimmung zu spät käme. Dies würde dann zu einer Verletzung der direkten Demokratie führen".

32 Mit anderen Worten: Angesichts der strengen Gültigkeitsbedingungen, denen es innerhalb eines Jahres nach seinem Inkrafttreten unterliegt, und der engen Fristen, innerhalb derer diese Gültigkeitsbedingungen überprüft werden müssen, muss ein dringliches Gesetz zur Abstimmung gebracht werden können, wenn diese verlangt wird, ohne dass eine Frist von mindestens vier Monaten für die Ankündigung des Abstimmungsgegenstandes eingehalten werden muss. Auch wenn der Text in Abs. 1bis allgemein von dringlichen Gesetzen spricht, ist die Ausnahme vor allem für verfassungskonforme dringliche Gesetze sinnvoll oder sogar notwendig, die dem fakultativen Referendum unterliegen und bei denen die Fristen daher besonders eng sind. Es ist daher fraglich, ob die Regel auch für dringliche Gesetze ohne Verfassungsgrundlage gilt, die dem obligatorischen Referendum unterliegen und für die eine Verkürzung der Frist um vier Monate objektiv nicht notwendig erscheint. Es kann jedenfalls davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat in diesem Fall versuchen sollte, die normale Frist von vier Monaten einzuhalten.

33 Wie dem auch sei, in der jüngsten Praxis versucht die Regierung jedenfalls, die Viermonatsfrist auch dann einzuhalten, wenn es sich um dringliche Gesetze handelt, die dem fakultativen Referendum unterliegen, wie die drei Referenden gegen das Gesetz COVID-19 zeigen. Dieses Gesetz, das am 25. September verabschiedet wurde und am 26. September 2020 in Kraft trat, war Gegenstand eines (ersten) Referendumsbegehrens, das am 2. März 2021

zustande kam, und wurde in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 zur Abstimmung gebracht (und vom Volk angenommen). Der Bundesratsbeschluss zu dieser Abstimmung vom 13. Juni 2021, in dem die an diesem Tag zur Abstimmung stehenden Gegenstände endgültig festgelegt wurden, datiert vom 15. März 2021, also weniger als vier Monate vor der Abstimmung. Der Bundesrat hatte jedoch bereits in seiner Sitzung vom 3. Februar 2021, also mehr als vier Monate vor dem Abstimmungstermin, aber vor dem Zustandekommen des Referendums, beschlossen, diese Vorlage am 13. Juni - zusammen mit vier anderen Vorlagen - zur Abstimmung zu bringen, wobei er klarstellte, dass diese Vorlage "nur dann der Volksabstimmung unterbreitet wird, wenn das Referendum [...] zustande kommt; der Beschluss des Bundesrates wird daher unter diesem Vorbehalt gefasst". Dasselbe Verfahren wurde beim (zweiten) Referendum gegen die (dringliche) Änderung des COVID-19-Gesetzes vom 19. März 2021 angewandt, über die in der Volksabstimmung vom 28. November 2021 abgestimmt wurde: Das Referendumsbegehren kam am 16. August 2021 zustande, der Bundesratsbeschluss über die endgültige Festlegung der Abstimmungsvorlagen datiert vom 31. August 2021, wobei diese Vorlagen jedoch bereits angekündigt worden waren, und zwar "unter Vorbehalt" des Zustandekommens des Referendumsbegehrens am 30. Juni 2021. Dasselbe galt auch für das (dritte) Referendum gegen die (ebenfalls dringliche) Revision des COVID-19-Gesetzes, die im Wesentlichen auf eine Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes abzielte und vom Parlament am 22. Dezember 2022 beschlossen wurde und über die das Volk am 18. Juni 2023 abstimmen sollte.

Die Praxis war bereits bei den beiden anderen Volksabstimmungen über dringliche Gesetze, die in den letzten zwei Jahrzehnten stattfanden, gleich gewesen, nämlich bei der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 über das Bundesgesetz über die Anpassung der kantonalen Kostenbeteiligungen in der Krankenversicherung vom 21. Juni 2002 und bei der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 über die Revision des Bundesgesetzes über den Asylbereich vom 28. September 2012. In diesen beiden Fällen war jedoch im Gegensatz zu den vorherigen Fällen das Referendumsbegehren zum Zeitpunkt der Festlegung des Abstimmungstermins bereits zustande gekommen, sodass der Bundesrat keine Entscheidung "unter Vorbehalt" treffen musste. 34

C. Abs. 2: Die kantonale Ausführung

35 Absatz. 2, der seit 1976 unverändert geblieben ist, sieht vor - oder erinnert daran -, dass die eidgenössischen Volksabstimmungen konkret von den Kantonen umgesetzt und organisiert werden: "Jeder Kanton sorgt für die Durchführung der Abstimmung auf seinem Gebiet und trifft die erforderlichen Maßnahmen". Wie in der Botschaft des Bundesrates dargelegt, wurde mit dieser Bestimmung lediglich die bis dahin geltende Regel und Praxis übernommen.

36 Es ist also Sache der Kantone, jeder für sein Gebiet und seine Stimmberechtigten oder, genauer gesagt, seinen Teil der eidgenössischen Stimmberechtigten, die Stimmberechtigten einzuberufen, ihnen das Abstimmungsmaterial gemäss dem - und innerhalb der Fristen - auszuhändigen, was das Bundesrecht vorsieht, sowie die Operationen und den Ablauf der Abstimmungen zu organisieren (Abstimmung an der Urne, vorzeitige Abstimmung, briefliche Abstimmung, eventuell elektronische Abstimmung, Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz im Ausland, Auszählung und Feststellung der Ergebnisse usw.). Wie wir noch sehen werden, "rahmt" das Bundesrecht durch andere Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte die Kantone in der Tat recht streng in ihrer Zuständigkeit und Aufgabe, eidgenössische Volksabstimmungen durchzuführen.

37 Zudem richtet der Bundesrat für jede Abstimmung gleichzeitig mit der Festlegung der Abstimmungsvorlagen gemäss Absatz 1bis ein Kreisschreiben über die bevorstehende Abstimmung an die Kantonsregierungen, in dem er die geltenden Regeln in Erinnerung ruft und die Regierungen auffordert, dafür zu sorgen, dass alle Massnahmen getroffen werden, die einen ordnungsgemässen und gesetzeskonformen Ablauf der Abstimmung gewährleisten. Diese Rundschreiben enthalten auch die genaue und verbindliche Formulierung der Abstimmungsfragen, die natürlich in der ganzen Schweiz gleich sein muss.

38 Schliesslich gibt es neben diesen spezifischen Anweisungen für jede Abstimmung verschiedene andere allgemeine Kreisschreiben der Bundesbehörden an die Kantonsregierungen, um die Qualität der Abstimmung unter besonderen Umständen zu gewährleisten, namentlich bei der brieflichen Stimmabgabe und der Stimmabgabe von

Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern sowie bei der Ermittlung der Abstimmungsergebnisse.

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass, auch wenn das Bundesrecht relativ stark 39
präsent ist, die Durchführung der eidgenössischen Volksabstimmungen durch die Kantone Raum für kantonales Recht lässt, so dass es in einigen Punkten, die das Bundesrecht nicht regelt, wie beispielsweise die Organisation, die Zusammensetzung und die Funktionsweise der Abstimmungsbüros, einige Unterschiede zwischen den Kantonen geben kann.

LITERATURVERZEICHNIS

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, in: ZBl 122 (2021) pp. 591-613.

Commission des institutions politiques du Conseil des États, Initiative parlementaire. Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect, du 12.5.2009, FF 2009 3143 (cité : *Rapport CIP CE 2009*).

Conseil fédéral, Message à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : *Message 1975*).

Conseil fédéral, Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 30.11.2001, FF 2001 6051 (cité : *Message 2001*).

Conseil fédéral, Commission des institutions politiques du Conseil des États, Initiative parlementaire. Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect, du 12.5.2009, Avis du Conseil fédéral, du 20.5.2009, FF 2009 3161 (cité : *Rapport CIP CE 2009, Avis du Conseil fédéral*).

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3e éd., Berne 2004.

Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 6e éd., Zurich/Bâle/Genève 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3e éd., Bâle/Neuchâtel 2014.

Mahon Pascal/Baer Magali, La démocratie directe ou semi-directe : un élément de l'ADN de la Suisse, in : Aurélie Duffy-Meunier (sous la direction de), Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées, Paris 2021, pp. 103-123.

Office fédéral de la justice, Liste des «Jours fériés légaux ou considérés comme tels en Suisse», disponible sous https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/publiservice/zivilprozessrecht.html (consulté pour la dernière fois le 23.1.2023).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021.

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 10a BPR

Eine Kommentierung von Pascal Mahon

ZITIERVORSCHLAG

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 10a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 10a BPR.

Art. 10*a* Information der Stimmberechtigten

[1] Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.

[2] Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.

[3] Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.

[4] Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

GLIEDERUNG

I. Geschichte und Systematik 111
A. Eine schwierige Entstehungsgeschichte 111
B. Einige strukturelle und systematische Fragen 113
II. Bedeutung und Wichtigkeit der Bestimmungen 115
A. Die Information der Behörden - und des Bundesrates - im Zusammenhang mit der Wahlfreiheit 115
B. Kantonales Recht 120
III. Kommentar 121
A. Abs. 1: Eine fortlaufende und regelmäßige Informationspflicht. 121
B. Abs. 2: Umfassende, objektive, transparente und verhältnismäßige Information. 123
1. Einleitende Bemerkungen und Allgemeines 123
2. Der Grundsatz der Vollständigkeit (und der Grundsatz der Richtigkeit). 124
3. Der Grundsatz der Objektivität 125
4. Der Grundsatz der Transparenz 126
5. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 126
6. Andere Regeln und Grundsätze 127
C. Absätze 3 und 4: Darstellung der wichtigsten im parlamentarischen Verfahren geäußerten Meinungen und Abstimmungsempfehlung. 128
1. Einleitende Bemerkungen 128
2. Absatz 3: Die Darstellung der wichtigsten im parlamentarischen Verfahren geäußerten Meinungen. 130
3. Absatz 4: Das Fehlen einer von der Empfehlung der Bundesversammlung abweichenden Abstimmungsempfehlung. 132
Literaturverzeichnis 134

I. GESCHICHTE UND SYSTEMATIK

A. Eine schwierige Entstehungsgeschichte

Wie aus der Überschrift hervorgeht, die in allen drei Sprachversionen identisch ist, geht es in Artikel 10a um die Information vor - und im Hinblick auf - (eidgenössische) Volksabstimmungen, von der ausschließlich in Titel II des Gesetzes über die politischen Rechte die Rede ist. Die Bestimmung gilt also nur für Abstimmungen und nicht für Wahlen, so dass man von der Information der Bürgerinnen und Bürger sprechen sollte, anstatt - wie es die Überschrift im Französischen tut - von den Wählerinnen und Wählern. 1

Die Bestimmung war in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 1976 nicht enthalten. Sie wurde durch eine Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Oktober 2007 eingeführt, die nur diese Bestimmung zum Gegenstand hatte und am 15. Januar 2009 in Kraft trat. 2

Die Änderung wurde nicht vom Bundesrat selbst initiiert, der sogar stark dagegen war, sondern von den Räten durch eine parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 15. September 2006 nach ziemlich langen und lebhaften Diskussionen in der Bundesversammlung. Diese Revision ist gewissermaßen die Folge einer Debatte, in der sich Anfang der 2000er Jahre zwei gegensätzliche Tendenzen gegenüberstanden: Die eine befürwortete eine aktive oder aktivere Information der Behörden, insbesondere des Bundesrates, über die Vorlagen, die der eidgenössischen Abstimmung unterliegen, die andere wollte im Gegenteil, wie die Regierung in Erinnerung rief, jegliche Intervention der Bundesbehörden in die Kampagnen vor Volksabstimmungen verbieten oder weitgehend unterbinden. 3

Genauer gesagt verlangte einerseits die Volksinitiative "Volkssouveränität ohne Regierungspropaganda", die im Januar 2003 von einem Komitee "Verein Bürger für Bürger" lanciert und am 11. August 2004 eingereicht wurde, dass Art. 34 BV um zwei neue Absätze (3 und 4) ergänzt wird, die unter anderem den "Bundesrat, die obersten Kader der Bundesverwaltung und die Bundesämter" verpflichten würden, sich "jeglicher Informations- und Propagandatätigkeit" zu enthalten. Sie enthalten sich insbesondere jeglicher Intervention in den Medien und jeglicher Teilnahme an Veranstaltungen, die die Wahl betreffen. Ausgenommen ist eine kurze und einmalige Information 4

der Bevölkerung durch den Vorsteher des zuständigen Departements". Auf der anderen Seite schlug eine parlamentarische Initiative von Nationalrat Didier Burkhalter vom 7. Oktober 2004 vor, in Art. 10 BPR "eine Bestimmung aufzunehmen, die den Bundesrat verpflichtet, eine aktive Informationskampagne zu den Vorlagen, die einer eidgenössischen Abstimmung unterzogen werden, zu führen und die Position der Bundesbehörden klar und objektiv zu vertreten".

5 In seiner Botschaft vom 29. Juni 2005 zur Volksinitiative lehnte der Bundesrat diese entschieden ab und vertrat die Ansicht, dass es seine Pflicht war und ist, die Bürgerinnen und Bürger vor eidgenössischen Abstimmungen zu informieren, da die Garantie der freien Meinungsbildung nach Art. 34 Abs. 2 BV ihnen "das Recht gibt, nicht nur die Meinung ihrer Regierung zu einem Abstimmungsgegenstand zu kennen, sondern auch die Gründe, aus denen sie sich für oder gegen diesen Gegenstand ausspricht". Diese "Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen muss jedoch klar definierten Kriterien entsprechen". Da die Grundsätze für die Informationstätigkeit vor Abstimmungen weitgehend anerkannt und durch die internen Richtlinien ausreichend konkretisiert seien, hielt es die Regierung jedoch für "nicht notwendig, diese Grundsätze in einem Gesetz zu verankern", und beschloss daher, "der Bundesversammlung keinen indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative vorzulegen".

6 Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats und die Staatspolitische Kommission des Ständerats schlossen sich der parlamentarischen Initiative Burkhalter an und beschlossen schließlich, einen Vorentwurf zur Umsetzung der Initiative als indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative "Volkssouveränität ohne Staatspropaganda" auszuarbeiten, die ihrer Meinung nach "die Behörden bei eidgenössischen Abstimmungen zum Schweigen bringen" wollte. Da dieser Vorentwurf in der Konsultation positiv aufgenommen wurde, machte sie daraus ihren Entwurf, der sich jedoch von dem aktuellen Text unterschied, der schließlich vom Parlament verabschiedet wurde. Der Entwurf der Kommission schlug nämlich einen nur aus zwei Absätzen bestehenden Art. 10a mit folgendem Wortlaut vor: "Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten umfassend über die Vorlagen, die der eidgenössischen Volksabstimmung unterliegen. Er vertritt den Standpunkt der Bundesversammlung", Absatz 1. 2 fügte hinzu: "Er informiert sie laufend unter

Beachtung der Grundsätze der Objektivität, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit".

Obwohl der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 8. November 2006 wiederholte, dass er eine solche Gesetzesänderung nicht für notwendig halte, und diese Position im Übrigen praktisch während der gesamten Parlamentsdebatte vehement verteidigte, folgte die Bundesversammlung schließlich dem Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates mit einigen strukturellen und inhaltlichen Änderungen, wenn auch nicht ohne Vorbehalte. 7

B. Einige strukturelle und systematische Fragen

Was die Struktur betrifft, so besteht Art. 10a aus vier kurzen Absätzen, die jeweils eine der Ideen aufgreifen, die bereits in den beiden Absätzen des Kommissionsentwurfs enthalten waren, jedoch eine neue Idee hinzufügen. Auf jeden dieser Unterabsätze wird später im eigentlichen Kommentar (Kap. III) eingegangen, nachdem die Bedeutung und Wichtigkeit der Bestimmung als Ganzes recht allgemein und zusammenfassend beleuchtet wurde (Kap. II). Zuvor sind jedoch noch einige kurze Bemerkungen zur Geschichte und Systematik von Art. 10a zu machen. 8

Zunächst ist festzuhalten, dass die Staatspolitische Kommission des Nationalrates, die Initiantin der Bestimmung, sich über den Stellenwert der Bestimmung Gedanken gemacht hat und darauf hingewiesen hat, dass auch andere Lösungen oder Verankerungen möglich gewesen wären, angesichts der Tatsache, dass die Informationspflicht und -tätigkeit des Bundesrates bereits in verschiedenen Bestimmungen des Bundesrechts geregelt ist, wie Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 RVOG sowie, wie der Bundesrat während der parlamentarischen Beratungen immer wieder betonte, auch in Art. 11 Abs. 2 DSG verankert sind. 9

Während die "Abgrenzung" zwischen Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 und 11 RVOG einerseits und Art. 10a LDP andererseits nicht allzu problematisch erscheint, da letzterer "nur die vom Bundesrat bei eidgenössischen Abstimmungen erteilten Informationen betrifft, unter Ausschluss der offiziellen Informationstätigkeiten außerhalb dieses Rahmens", um die Worte der Kommission zu verwenden, ist die Koordination zwischen Art. 10a und Art. 11 Abs. 2 BPR, wie er einige Monate vor der Verabschiedung des ersteren 10

geändert wurde, hingegen weit weniger erfolgreich und aus systematischer Sicht zumindest formal fragwürdig. Beide Bestimmungen behandeln nämlich denselben Gegenstand, nämlich die Information der Bürgerinnen und Bürger vor Abstimmungen, enthalten aber Regeln und Grundsätze, die sich zumindest teilweise überschneiden oder überlappen, sich aber dennoch in ihren Formulierungen unterscheiden. Daher kann man sich zu Recht fragen, wie die Beziehung - oder Abgrenzung - zwischen ihnen aussieht und worauf jede von ihnen Anwendung finden soll. Am vernünftigsten scheint es, generell davon auszugehen, dass die eine, Art. 10a, allgemein für Informationen vor Abstimmungen gilt, während die andere, Art. 11 Abs. 2, für das konkrete und präzise Instrument der so genannten "Abstimmungserklärungen" gilt, wobei die allgemeinen Regeln und Grundsätze von Art. 10a jedoch auch für "Abstimmungserklärungen" im Sinne von Art. 11 Abs. 2 gelten.

11 Es sei noch angemerkt, dass Art. 10a zwar ausdrücklich die Informationspflicht des Bundesrates und die Grundsätze, die die Information der Behörden vor Abstimmungen leiten - und begrenzen - sollen, festlegt, aber nichts über die Mittel oder Instrumente sagt, die diese Informationstätigkeit mobilisieren kann - oder auch nicht -, d.h. über die Vektoren der Information. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats erklärt im Übrigen, dass sie bei der Ausarbeitung der Bestimmung "in Erwägung gezogen hat, eine Liste der nicht zugelassenen Informationsinstrumente und -techniken zu erstellen", dass sie aber "davon Abstand genommen hat", insbesondere weil eine solche Liste "nicht erschöpfend sein könnte und daher nur illustrativen Wert hätte" und "einen falschen Eindruck von Sicherheit" erwecken würde. Auf die Frage der Informationsvektoren wird später noch eingegangen.

12 Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat darauf verzichtet, mit der vorgeschlagenen neuen Bestimmung zwei damit verbundene Fragen explizit zu regeln: die finanzielle Transparenz von Informationskampagnen im Vorfeld von Abstimmungen und die Anwendbarkeit der in Art. 10a festgelegten Grundsätze auf "mit dem Bund verbundene Unternehmen".

II. BEDEUTUNG UND WICHTIGKEIT DER BESTIMMUNGEN

A. Die Information der Behörden - und des Bundesrates - im Zusammenhang mit der Wahlfreiheit

Der Gegenstand von Art. 10a, die Information der Bürgerinnen und Bürger vor eidgenössischen Volksabstimmungen und durch den Bundesrat, ist nur einer von vielen Aspekten einer wesentlich umfassenderen und ausgiebig diskutierten Problematik, nämlich derjenigen der verschiedenen Interventionen aus unterschiedlichen Bereichen, insbesondere aber der Behörden, aller Art in den Kampagnen vor Volksabstimmungen im Kontext dessen, was man gemeinhin als "Abstimmungsfreiheit" bezeichnet. Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Teil der "Garantie der politischen Rechte" garantierte Abstimmungsfreiheit "schützt", wie es in dieser Bestimmung heißt, "die freie Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger und die getreue und sichere Äußerung ihres Willens". Mit anderen Worten: Sie "schützt die Mitglieder des Wahlkörpers vor staatlichen Informationen und Eingriffen, die geeignet sind, das Ergebnis der Wahl in unzulässiger Weise zu beeinflussen. Die Beeinflussung ist unzulässig, wenn sie dazu führt, dass die Wählerin oder der Wähler nicht oder nicht mehr in der Lage ist, bei einer Abstimmung oder Wahl ihre oder seine Wahl frei zu treffen oder auszudrücken". 13

Die Frage ist in der Schweiz von erheblicher Bedeutung, da die direkte Demokratie und die Volksabstimmungen in diesem Land, wie bereits erwähnt, einen hohen Stellenwert haben. 14

Wie der Bundesrat 2005 in seiner Botschaft zur Initiative "Volkssouveränität ohne Staatspropaganda" in Erinnerung rief, war die Frage, ob die Wahlfreiheit für die Behörden eine Verpflichtung beinhaltet, sich jeglicher Intervention in die Kampagnen zu enthalten - und somit die Information auf das absolut Notwendige zu beschränken - oder ob sie im Gegenteil eine Informationspflicht voraussetzt, in der Geschichte Gegenstand zahlreicher Diskussionen, sowohl auf politischer Ebene als auch in der Rechtslehre. Und die Antwort auf diese Frage hat sich deutlich verändert. Während in der Anfangszeit die Mehrheitstendenz eher in Richtung einer Pflicht zur Enthaltung ging, geht die herrschende Lehre heute - mehr oder weniger seit den 1990er und 2000er Jahren - allgemein davon aus, dass die Information der Behörden "möglich und sogar notwendig" ist und daher innerhalb 15

bestimmter Grenzen eine echte Pflicht der Behörden bei Abstimmungen darstellt.

16 Die Problematik der behördlichen Eingriffe und ihrer Grenzen bleibt dennoch stets aktuell. Die Frage wird in der Lehre ausführlich diskutiert, und es gibt fast unzählige Beiträge, während die Rechtsprechung umfangreich und nuanciert ist. Die Diskussionen und Debatten betreffen im Übrigen nicht nur die Frage der Information - und der Interventionen - des Bundesrates als solchem, die Gegenstand des hier besprochenen Art. 10a, sondern betreffen auch andere, mehr oder weniger verwandte Themen: zunächst die Frage der Interventionen anderer Bundesbehörden in eidgenössischen Abstimmungskampagnen, wie etwa von Dienststellen der Bundesverwaltung, öffentlichen Unternehmen oder anderen autonomen Institutionen oder Anstalten des öffentlichen (Bundes-)Rechts oder auch von juristischen Personen des Privatrechts, die eine öffentliche Aufgabe delegieren (Krankenkassen); aber auch die Frage der Interventionen der Kantone oder bestimmter interkantonaler Organisationen oder Institutionen in denselben eidgenössischen Abstimmungskampagnen. Die Problematik kann hier nicht detailliert und erschöpfend behandelt werden. Zusammenfassend kann jedoch versucht werden, die folgende Bestandsaufnahme vorzuschlagen.

17 Das Bundesgericht und die Lehre leiten aus der Abstimmungsfreiheit mehrere Anforderungen und Grundsätze für die Information der Bürgerinnen und Bürger ab, welche die Rolle der Behörden in Kampagnen im Vorfeld einer Abstimmung oder Wahl definieren und einrahmen. In dieser Hinsicht ist zunächst zwischen der Position der Behörden und der anderer Akteure wie Privatpersonen, deren Eingriffe nur in Ausnahmefällen als unzulässig angesehen werden können, oder der Presse und den Medien zu unterscheiden. Was die Behörden betrifft, so gilt in diesem Bereich, wie einige Autoren sehr treffend zusammenfassen, der Grundsatz, dass sie zwar zur Information verpflichtet sind, aber nicht beeinflussen dürfen, oder zumindest und genauer gesagt, nicht in "unzulässiger", "unzulässiger", "verbotener" oder "ungebührlicher" Weise beeinflussen dürfen, d. h. in einer Weise, die geeignet ist, die demokratische Debatte zu verzerren. Wie bereits erwähnt, ist die Rechtsprechung umfangreich und die Praxis evolutiv und nuanciert und beruht auf einer ganzen Reihe von Unterscheidungen.

18 Was zunächst die Informationspflicht betrifft, so ist heute anerkannt, dass die Behörden verpflichtet sind, allen Bürgerinnen und Bürgern im Vorfeld von

Abstimmungen eine offizielle Information zukommen zu lassen, um durch diese "Abstimmungserklärungen" die freie Meinungsbildung zu ermöglichen. Diese Informationen, die den Gegenstand und die Bedeutung der Abstimmung erläutern, müssen objektiv und erschöpfend sein und in einem einzigen Schritt und früh genug im Wahlkampf erfolgen; es ist auch zulässig, dass die Behörden Wahlempfehlungen abgeben (außer bei Wahlen), ohne jedoch in den Bereich der Propaganda zu fallen.

Was die anderen Interventionen der Behörden - die im Vergleich zur allgemeinen offiziellen Information als umständehalber bezeichnet werden - in und während des Wahlkampfs vor einer Abstimmung betrifft, muss zunächst unter zeitlichen Gesichtspunkten zwischen der Information und den Interventionen der Behörden, die zu gewöhnlichen Zeiten außerhalb eines Abstimmungs- oder Wahlkampfs stattfinden, und denen, die während eines solchen Wahlkampfs stattfinden, unterschieden werden: Während der "Regierung das Recht - und sogar die Pflicht - zuerkannt wird, außerhalb des Vorfelds von Abstimmungen in die politische Debatte einzugreifen", ist "nur im Vorfeld eines Volksentscheids die politische Behörde grundsätzlich verpflichtet, sich jeglicher Einflussnahme auf die Stimmberechtigten zu enthalten, damit diese unabhängig entscheiden können". Darüber hinaus ist zwischen Wahlen und Abstimmungen zu unterscheiden, da das Erfordernis der Zurückhaltung oder Enthaltung der Behörde im ersten Fall wesentlich strenger ist. 19

Die Praxis unterscheidet auch nach den Zielen der Interventionen und der "Qualität" der intervenierenden Behörden. So werden "pro populo"-Interventionen, die den Prozess der freien Meinungsbildung des Volkes schützen sollen, indem sie falsche Informationen korrigieren, den "pro domo"-Interventionen gegenübergestellt, mit denen die Behörden versuchen, einen bestimmten Standpunkt in der Kampagne zu verteidigen: Während erstere notwendig sind, unterliegen letztere bestimmten Grenzen und Bedingungen. 20

Darüber hinaus unterscheidet man zwischen Interventionen eines Gemeinwesens - oder seiner Behörden - bei eigenen Abstimmungen und Interventionen eines Gemeinwesens bei Abstimmungen eines anderen Gemeinwesens, "nach oben" (einer Gemeinde bei einer kantonalen Abstimmung oder eines Kantons bei einer eidgenössischen Abstimmung) oder "nach unten" (eines Kantons bei einer kommunalen Abstimmung oder des 21

Bundes bei einer kantonalen Abstimmung), oder "nebenan" (z. B. einer Gemeinde in der Abstimmung einer anderen Gemeinde), die grundsätzlich nur dann zulässig sind, wenn ein direktes und besonderes Interesse ("eine besondere Betroffenheit") vorliegt. Tatsächlich scheint die Rechtsprechung auch hier - unter dem Einfluss eines Teils der Rechtslehre - eine gewisse Offenheit zu zeigen.

22 Während die Intervention eines Kantons in den Wahlkampf vor einer eidgenössischen Abstimmung vor einigen Jahren nur unter der Bedingung zulässig war, dass der Ausgang dieser Abstimmung für den Kanton von direktem und besonderem Interesse ist, hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung auf der Grundlage einer gewissen Kritik der Lehre weiter gelockert. Es vertritt nun die Auffassung, dass "die Kantonsregierungen, wenn das Ergebnis der eidgenössischen Abstimmung alle oder mehrere Kantone wesentlich betrifft, sich vor der Abstimmung öffentlich äussern und eine Abstimmungsempfehlung abgeben können. Dabei müssen sie die Grundsätze der Objektivität, der Verhältnismässigkeit und der Transparenz beachten, wie sie auch für den Bundesrat gelten". Bei interkantonalen Organisationen und anderen Institutionen ist die Frage etwas anders gelagert: Das Bundesgericht räumt ein, dass das, was für die Kantone gilt, auch für die Konferenz der Kantonsregierungen gilt, ist aber der Ansicht, dass Interventionen der Konferenzen der kantonalen Direktoren sowie anderer interkantonaler Institutionen ausgeschlossen bleiben, wobei allerdings in besonderen Fällen eine Ausnahme für bestimmte Unternehmen in Kantonsbesitz gemacht wird.

23 Das für den Bundesrat und die Behörden der Gebietskörperschaften geltende Regime der Verschwiegenheitspflicht gilt auch für die Dienststellen der Bundesverwaltung. Dasselbe gilt zumindest im Prinzip auch für öffentliche Anstalten und andere öffentliche Einrichtungen oder Unternehmen sowie für (auch privatrechtlich organisierte) Delegatare einer öffentlichen Aufgabe, bei denen die Rechtsprechung jedoch zulässt, dass sie in einem Abstimmungskampf, der sie besonders berührt, Stellung beziehen können, insbesondere in ihrem wirtschaftlichen Interesse. Dies ist beispielsweise bei der Nationalbank, der SUVA oder auch den anerkannten Krankenkassen der Fall.

24 Was die Interventionen einer Gemeinde - oder mehrerer Gemeinden - in Abstimmungskampagnen einer anderen öffentlichen Körperschaft, z. B. einer kantonalen Abstimmung, betrifft, so scheinen diese einer besonderen

Regelung zu unterliegen, die sowohl strenger als auch permissiver ist. In einem kürzlich ergangenen Urteil stellt das Bundesgericht klar, dass "die Intervention einer Gemeinde in eine Kampagne, die einer kantonalen Abstimmung vorausgeht (Intervention "nach oben"), nur ausnahmsweise und unter bestimmten Bedingungen zulässig ist und bestimmte Regeln einhalten muss, andernfalls ist die Kampagne mit einem Mangel behaftet, der zur Annullierung der Vorgänge führen kann [Verweise]. Zunächst darf die Gemeindebehörde nur dann in eine Kampagne für eine kantonale Wahl eingreifen, wenn sie durch relevante Gründe dazu veranlasst wird. Dies ist der Fall, wenn sie beabsichtigt, die Bürger objektiv zu informieren oder offensichtlich falsche Informationen der gegnerischen Propaganda richtig zu stellen, oder wenn die Gemeinde und ihre Bürger ein direktes und spezifisches Interesse am Ausgang der Wahl haben, das weit über das der anderen Gemeinden des Kantons hinausgeht". Sobald diese Bedingungen jedoch erfüllt sind, d. h. "wenn eine Gemeinde besonders betroffen ist, kann sie alle Mittel zur Beeinflussung der Meinung einsetzen, die üblicherweise in einer Kampagne von den Befürwortern oder Gegnern eines Projekts eingesetzt werden. Obwohl die Gemeinde stets verpflichtet ist, die Interessen der Gemeinde objektiv und konkret darzulegen, ist sie in ihrer Intervention somit freier als eine Behörde, die einen erläuternden Bericht für eine Abstimmung in ihrem eigenen Gemeinwesen verfassen muss [Referenzen]".

Die Praxis bietet noch weitere Unterscheidungen und Nuancen. So wird 25
beispielsweise anerkannt, dass die Behördenregelung nicht oder nicht im gleichen Maße für persönliche Interventionen von Behördenmitgliedern gilt, für die eine differenzierte Regelung gilt und die somit über eine größere Interventionsfreiheit verfügen, sofern sie als Privatpersonen handeln und auch als solche auftreten, indem sie beispielsweise ihren Interventionen keinen offiziellen Anschein verleihen oder kein offizielles Briefpapier für ihre Schreiben verwenden. Diese eher "liberale" Regelung wird manchmal angesichts der etwas "künstlichen" (oder realitätsfernen) und schwer praktikablen Unterscheidung zwischen Interventionen als Privatperson und offizieller Position kritisiert.

Letztendlich besteht zwar eine gewisse Einigkeit darüber, dass die für die 26
Organisation der Abstimmung zuständigen Behörden - in diesem Fall der Bundesrat bei eidgenössischen Abstimmungen - eine Pflicht haben, objektiv und transparent und unter Beachtung des Grundsatzes der

Verhältnismäßigkeit zu informieren, und ganz allgemein ist eine gewisse Lockerung der Praxis und der Rechtsprechung in dieser Hinsicht festzustellen, doch sind nicht alle Kontroversen verschwunden, da die Meinungen zu bestimmten Punkten auseinandergehen.

27 Jedenfalls regelt Art. 10a, wie erwähnt, nur einen (kleinen) Teil dieser umfassenden Problematik, nämlich die vom Bundesrat ausgehende Information vor Abstimmungen und deren Grenzen. Die Bestimmung bezieht sich im Übrigen nur auf eidgenössische Abstimmungen, aber die Frage und Problematik der Information vor Abstimmungen ist nicht nur für diese Abstimmungen spezifisch, sondern betrifft alle Abstimmungen, also auch kantonale und kommunale Abstimmungen, zu denen es wiederum eine umfangreiche Rechtsprechung gibt. Aus diesem Grund gibt es in den Kantonen manchmal ähnliche Bestimmungen wie Art. 10a LDP, die die Frage der Information vor Abstimmungen regeln.

B. Kantonales Recht

28 Tatsächlich finden sich in den Kantonen meist - wie übrigens auch auf Bundesebene mit Art. 11 BPR vor der Annahme von Art. 10a - Bestimmungen die vorsehen, dass den Vorlagen, die der Volksabstimmung unterbreitet werden, eine Botschaft oder eine erläuternde Broschüre beigefügt wird, ein Dokument, dessen Abfassung in der Regel der Exekutive obliegt, d. h. dem Staatsrat in kantonalen Angelegenheiten, manchmal aber auch dem Grossen Rat oder einem seiner Organe. Diese Botschaft oder Broschüre muss in der Regel kurz und objektiv sein, auch die Meinungen wichtiger Minderheiten darlegen und die Argumente des Initiativkomitees oder der für den Antrag auf Volksabstimmung verantwortlichen Personen berücksichtigen.

29 Seltener, insbesondere in neueren Gesetzgebungen, finden sich jedoch auch Bestimmungen, die Art. 10a recht ähnlich sind und sich speziell mit der allgemeinen Information der Behörden vor (kantonalen und/oder kommunalen) Volksabstimmungen befassen. Dies ist beispielsweise bei Art. 32 des Waadtländer Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vom 5. Oktober 2021 der Fall, der vorsieht, dass "[l]e Conseil d'État le corps électoral de façon suivie sur les objets soumis à la votation cantonale en expliquant la position des autorités cantonales" (Abs. 1) und dass "[c]hacune de ses interventions doivent respecter les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité" (Abs. 2).

Die Nichtbeachtung dieser kantonalen Bestimmungen, welche die Information der Bürgerinnen und Bürger vor kantonalen und kommunalen Abstimmungen regeln - und die Grundsätze und Grenzen dieser Information festlegen - kann eine Verletzung der durch Art. 34 BV garantierten Abstimmungsfreiheit darstellen und folglich zur Annullierung der Abstimmung führen, wenn die Voraussetzungen für eine solche Annullierung erfüllt sind. 30

Die Grundsätze einer objektiven, vollständigen und transparenten amtlichen Information, wie sie in diesen kantonalen Bestimmungen - und in Art. 10a für eidgenössische Abstimmungen - festgelegt sind, leiten sich aus der Garantie der Abstimmungsfreiheit in Art. 34 BV ab, so dass sie auf amtliche Informationen anwendbar sind, die vor Abstimmungen von den kantonalen und/oder kommunalen Behörden bereitgestellt werden, selbst wenn es keine entsprechenden kantonalen Bestimmungen gibt. 31

III. KOMMENTAR

A. Abs. 1: Eine fortlaufende und regelmäßige Informationspflicht.

Gemäß Absatz. 1 informiert der Bundesrat "laufend [...] über die Vorlagen, die der eidgenössischen Abstimmung unterliegen". Diese Bestimmung beendet gewissermaßen die Kontroversen oder Diskussionen, die es zuvor zu diesem Thema gab, indem sie dem Bundesrat eine Pflicht, eine Verpflichtung zur Information auferlegt. Die Verwendung des Präsens ("informiert") ist in dieser Hinsicht eindeutig: Der Bundesrat ist verpflichtet, über (alle) Abstimmungsvorlagen zu informieren, und zwar "in kontinuierlicher Weise". Die Idee einer Informationspflicht ergibt sich im Übrigen auch klar aus den Vorbereitungsarbeiten. Laut der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats sollte mit dieser Bestimmung, die die bisherige Praxis des Bundesrats bestätigen sollte, eine echte "Pflicht des Bundesrats zur Information" der Bürgerinnen und Bürger "über eidgenössische Abstimmungen" verankert werden, eine Informationspflicht, die mit ihrem "Recht [...] auf umfassende Information durch die Behörden über die Abstimmungsvorlagen" einhergeht - und gleichzeitig begründet wird. 32

Der Ausdruck "de manière suivie" - im französischen Text - war weder im Entwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats noch in der von der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vorgeschlagenen neuen Formulierung enthalten, auf die sich beide Kammern schließlich einigten: 33

Beide sprachen von der Information "au fur et à mesure". Dieser Ausdruck ("de manière suivi") wurde also (wahrscheinlich) von der Redaktionskommission eingefügt und ändert nichts am Inhalt der Bestimmung.

34 Mit der Formulierung "fortlaufend" zielte die Staatspolitische Kommission des Nationalrats auf das, was sie den "Grundsatz der Kontinuität" der Information nannte, der ihrer Meinung nach voraussetzte, "dass der Bundesrat von Beginn des Prozesses an die wichtigsten Gründe für seine Unterstützung oder Ablehnung einer Vorlage darlegt, damit seine Argumente gegebenenfalls bestritten werden können. Der Grundsatz der Kontinuität liegt im Interesse der Wähler, die sich im Rahmen eines breit angelegten Meinungsbildungsprozesses und in voller Kenntnis der Sachlage eine Meinung bilden können sollen". Dies war auch die Intention der Staatspolitischen Kommission des Ständerats, und die Formulierung "in kontinuierlicher Weise" ist daher in gleicher Weise auszulegen.

35 Genau genommen, und ohne dass dies etwas an dieser "historischen" Interpretation ändert, könnte und muss man diesen Ausdruck wahrscheinlich auch so verstehen, dass er vom Bundesrat verlangt, die Bürgerinnen und Bürger regelmässig oder systematisch und kohärent über alle Abstimmungsvorlagen zu informieren, und nicht nur über einige davon. Eine solche systematische Information entspricht im Übrigen auch der Praxis des Bundesrates.

36 Man könnte sich sogar fragen, ob die Idee einer Information der Bürgerinnen und Bürger, die sich auf eine einmalige Intervention zu Beginn der Kampagne beschränkt, angesichts der neuen Informationstechnologien und der sozialen Netzwerke, die es den anderen in einer Kampagne aktiven Kräften ermöglichen, jederzeit wiederholt und massiv zu intervenieren, nicht etwas überholt ist. Um es mit den Worten einiger Autoren zu sagen: "Behörden, die eine Informationsfunktion wahrnehmen, müssen in der Lage sein, schnell zu intervenieren, und ihre Interventionen dürfen nicht auf einen bestimmten Zeitpunkt der Kampagne beschränkt sein, der der Herausgabe der erläuternden Broschüre entspricht". Die "historische" Auslegung der Bestimmung scheint zwar in eine andere Richtung zu weisen, doch der Wortlaut von Abs. 1 ist nicht eindeutig. 1, der davon spricht, "in kontinuierlicher Weise" zu informieren, einem solchen, eher teleologischen Verständnis der Informationspflicht des Bundesrates nicht entgegenstehen.

Wie dem auch sei, auch wenn die regelmäßige und kontinuierliche Information vor eidgenössischen Abstimmungen somit eine Pflicht der Regierung darstellt, wird sie auch durch eine Reihe von Regeln und Grundsätzen begrenzt und eingerahmt, die in den anderen Absätzen von Art. 10a, insbesondere in Abs. 2, vorgesehen und präzisiert sind. 37

B. Abs. 2: Umfassende, objektive, transparente und verhältnismäßige Information.

1. Einleitende Bemerkungen und Allgemeines

Gemäss Abs. 2 hält der Bundesrat "die Grundsätze der Vollständigkeit, der Objektivität, der Transparenz und der Verhältnismäßigkeit ein". Die Bestimmung definiert somit die vier Grundsätze, die die Informationstätigkeit des Bundesrates vor Abstimmungen einrahmen und begrenzen, Grundsätze, deren Einhaltung es ermöglicht, zwischen der Information, die zulässig und sogar notwendig ist, und der Propaganda, die verboten ist, zu unterscheiden. 38

In formaler Hinsicht ist anzumerken, dass der ursprüngliche Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats einen etwas anderen Inhalt hatte, da er in Abs. 2 explizit nur von den Grundsätzen der Objektivität, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit sprach; er präzisierte jedoch bereits in Abs. 2 die Grundsätze der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. 1, dass der Bundesrat "umfassend" zu informieren habe, so dass der Grundsatz der Vollständigkeit mit der von der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vorgeschlagenen neuen Formulierung lediglich explizit gemacht wurde, ohne dass hier eine inhaltliche Änderung stattgefunden hätte. 39

Inhaltlich richtet sich der Text von Art. 10a Abs. 2 BPR zwar formell nur an den Bundesrat, doch die in dieser Bestimmung aufgestellten Grundsätze, die sich direkt aus der in Art. 34 Abs. 2 BV garantierten Abstimmungsfreiheit ergeben, gelten zumindest sinngemäss auch für andere Bundesbehörden und -institutionen, insbesondere die Bundesverwaltung und ihre Bediensteten, sowie für bundesrechtlich selbständige Unternehmen und Anstalten, wenn sie eine Aufgabe oder eine Informationstätigkeit im Zusammenhang mit eidgenössischen Abstimmungen wahrnehmen oder ausüben. Diese Grundsätze gelten im Übrigen zumindest in gewissem Umfang aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des kantonalen Rechts und der sich aus der Abstimmungsfreiheit ergebenden Anforderungen, wie sie in der 40

Rechtsprechung des Bundesgerichts aufgestellt wurden, auch für andere Behörden, die möglicherweise - und soweit sie dazu berechtigt sind - in Kampagnen im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen eingreifen.

41 Wie bereits erwähnt, legt Art. 10a zwar die Grundsätze fest, die die Information der Behörden vor Abstimmungen leiten sollen, sagt aber nichts über die Vektoren der Information aus, d. h. über die Mittel oder Techniken, die bei dieser Informationstätigkeit eingesetzt werden können - oder auch nicht -, da die Kommission darauf verzichtet hat, diese Frage zu regeln. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Bundesrat oder die für die Information zuständigen Behörden jedes beliebige Instrument oder jede beliebige Technik verwenden können, da die verwendeten Mittel oder Vektoren mit den in Absatz 2 von Art. 10a festgelegten Grundsätzen übereinstimmen und in einer Weise eingesetzt werden müssen, die mit diesen in Einklang steht. 2 von Art. 10a und insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Das Bundesgericht hat daher zu Recht unter dem Blickwinkel von Art. 10a, insbesondere von Abs. 2, entschieden. 2, hat das Bundesgericht die grundsätzliche Zulässigkeit der nunmehr systematischen Veröffentlichung von Erklärungsvideos durch die Bundeskanzlei vor - und im Hinblick auf - eidgenössische Volksabstimmungen geprüft, die teilweise die "Abstimmungserläuterungen" des Bundesrates wiedergeben.

42 Die vier in Art. 10a Abs. 2 erwähnten Grundsätze werden im Folgenden in der Reihenfolge ihrer Aufzählung in der Bestimmung wiedergegeben, auch wenn diese Grundsätze in der Lehre nicht immer auf die gleiche Weise und oft in einer anderen Reihenfolge als in der Bestimmung dargestellt werden - was im Übrigen auch von einem Werk zum anderen unterschiedlich ist. Wie wir noch sehen werden, sind diese Grundsätze nicht immer klar und einfach zu unterscheiden, sondern überschneiden sich manchmal sogar, zumindest teilweise.

2. Der Grundsatz der Vollständigkeit (und der Grundsatz der Richtigkeit).

43 Der erste Grundsatz, der in Absatz 1 erwähnt wird. 2, das der Vollständigkeit, setzt voraus, dass die Bürgerinnen und Bürger "umfassend" informiert werden. Wie bereits erwähnt, fand sich dieser Grundsatz bereits, wenn auch ohne diese Bezeichnung, in Abs. 1 des Entwurfs des Bürgerbeauftragten. 1 des Entwurfs der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats, in dem genau

von "umfassender" Information die Rede war. Um diese Anforderung zu erfüllen, muss die Information grundsätzlich "alle wichtigen Elemente enthalten, die geeignet sind, die Meinungsbildung der Bürger wesentlich zu beeinflussen, angefangen natürlich mit der Meinung der Initiatoren, der Referendumsführer oder der Hauptgegner einer Regierungs- oder Parlamentsvorlage".

Die Lehre betont jedoch, dass das Bundesgericht "in dieser Hinsicht eine gewisse Flexibilität an den Tag legt und nicht verlangt, dass die den Bürgern zur Verfügung gestellte Information Details von geringerer Bedeutung enthält"; "sie muss nicht auf jedes Detail oder jeden Aspekt des zur Abstimmung stehenden Vorschlags oder jeden Einwand gegen ihn eingehen, aber es ist ihr untersagt, für die Entscheidung der Bürger wichtige Elemente zu verschweigen oder die Argumente der Gegner des Referendums oder der Initiative unzutreffend wiederzugeben". Im Übrigen verlangt das Gesetz zumindest für die "Abstimmungserläuterungen" des Bundesrates im Sinne von Art. 11 Abs. 2, dass sie kurz gehalten werden, so dass der Grundsatz der Vollständigkeit nicht so ausgelegt werden kann, dass die Behörde verpflichtet ist, auf alle Einzelheiten einer Vorlage einzugehen oder alle Einwände zu erörtern, die gegen sie erhoben werden könnten. 44

3. Der Grundsatz der Objektivität

Der Grundsatz der Objektivität verlangt "eine unparteiische und nüchterne Information" oder "eine ausgewogene (Inhalt) und nüchterne (Form) Information" oder "verpflichtet die Behörde zu einer zuverlässigen, vollständigen und ausgewogenen Information über Zweck und Tragweite der Abstimmungsvorlage", die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, sich "ein getreues und objektives Bild" von dieser Vorlage zu machen. Für das Bundesgericht beinhaltet das Erfordernis der Objektivität somit die Pflicht, keine "Informationen oder Behauptungen zu liefern, die in Bezug auf die Form übertrieben oder polemisch oder in Bezug auf den Inhalt falsch, übertrieben oder irreführend sind". Die Behörden sind jedoch "nicht zur Neutralität verpflichtet und können eine Empfehlung verbreiten; sie sind jedoch zur Objektivität verpflichtet". Um es mit den Worten der Kommission zu sagen: "Sie können Argumente vorbringen, aber es ist ihnen verboten, zu missionieren". 45

4. Der Grundsatz der Transparenz

46 Der Grundsatz der Transparenz "verlangt, dass offizielle Beiträge für den Bürger eindeutig als solche erkennbar sind". Mit anderen Worten, es "verbietet den Behörden, unter der Hand Einfluss auszuüben" oder "undurchsichtig zu handeln, z. B. indem sie unter der Hand Anhänger der von ihnen vertretenen Position finanzieren", oder ihre "Stellungnahmen mit denen eines privaten Komitees zu vermischen, indem sie in dem von ihnen herausgegebenen Informationsmaterial eine parteiische Position und die offizielle Position ununterscheidbar darstellen".

47 Das Erfordernis der Transparenz setzt auch voraus, dass die Behörde "die Quellen und die Art der von ihr erteilten Informationen vollständig offenlegt", und es "verlangt ferner, dass erhebliche Unsicherheiten bei der Bewertung der Ausgangssituation klar als solche dargestellt werden", insbesondere da "es von wesentlicher Bedeutung ist, dass die Bürger auf der Grundlage der ihnen zur Verfügung stehenden Daten die Unzuverlässigkeit von Prognosen und Zahlen erkennen können". Wenn beispielsweise eine genaue Schätzung nicht möglich ist, "verlangt die Transparenz der Information, dass in der erläuternden Broschüre auf die Nennung einer konkreten Zahl verzichtet oder auf die Unzuverlässigkeit der angegebenen Schätzungen hingewiesen wird, damit sich die Wähler ein korrektes und verlässliches Bild von der Angelegenheit machen können". Ebenso muss eine Behörde, wenn sie ihre eigene Interpretation eines Gesetzestextes oder einer Volksinitiative mitteilt, eine Interpretation, die auf bloßen Annahmen und nicht auf Gewissheit beruht, diese als solche kennzeichnen, da sie sonst gegen den Grundsatz der Transparenz verstößt.

5. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

48 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Information "bedeutet", so die Kommission, "dass Art, Intensität und Wahl der eingesetzten Mittel für die freie Meinungsbildung angemessen und erforderlich sein müssen. Letztlich geht es um die Chancengleichheit im Rahmen von Abstimmungskampagnen".

49 Dieses Erfordernis, das nach Art. 5 Abs. 2 BV grundsätzlich für jede staatliche Tätigkeit gilt, "verbietet es den Behörden, im Verlauf des Wahlkampfs unverhältnismäßige Mittel einzusetzen".

Wie bereits erwähnt, ist keine Technik oder kein Informationsmittel - kein Vektor - a priori verboten. Ob sie zulässig sind, hängt von der Art und Weise ab, wie sie eingesetzt werden, und vom Inhalt der vermittelten Informationen, die die verschiedenen in Absatz 2 festgelegten Grundsätze erfüllen müssen. 2 - Objektivität und Vollständigkeit, Transparenz und natürlich auch Verhältnismäßigkeit - entsprechen müssen. Generell ist angesichts der Entwicklung der Informationstechnologie davon auszugehen, dass die Behörden in der Lage sein müssen, Kommunikationstechniken zu verwenden, die den Gewohnheiten der Bevölkerung entsprechen. In diesem Sinne gesteht die Rechtsprechung den Behörden das Recht zu, eine Pressekonferenz zu veranstalten oder eine Pressemitteilung zu veröffentlichen sowie neue audiovisuelle Kommunikationsmittel wie Infografiken oder Erklärvideos zu nutzen, sofern die in Absatz 1 festgelegten Grundsätze eingehalten werden. 2 eingehalten werden. 50

Im Übrigen hat der Einsatz neuer Kommunikationstechnologien, insbesondere die Nutzung sozialer Medien als Informationsmittel, in der Verwaltung in noch allgemeinerer Weise, d. h. ohne dass dies ausschließlich mit der Information vor Abstimmungen zusammenhängt, erheblich zugenommen. Dies ging so weit, dass der Bundesrat im Juni 2023 beschloss, die Nutzung von sozialen Netzwerken durch die Dienststellen der Bundesverwaltung zu regeln. Zu diesem Zweck führte er bis Oktober 2023 eine Anhörung zu einem Vorschlag zur Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 durch. Der Entwurf legt "die Bedingungen fest, unter denen die Einheiten der Bundesverwaltung ein interaktives Profil in sozialen Medien verwalten können", aber er erstellt auch "eine erschöpfende Liste der Arten von Kommentaren, die die Behörden löschen, maskieren oder auf andere Weise verschwinden lassen können", und er "regelt die Umstände, unter denen die gleichen Behörden eine Nutzerin oder einen Nutzer blockieren" und sie "an der Interaktion mit ihrem Profil hindern" können. 51

6. Andere Regeln und Grundsätze

Für einige Autoren scheint das Bundesgericht den in Art. 10a Abs. 2 aufgestellten Grundsätzen auch andere Regeln oder Grundsätze hinzugefügt zu haben. Ein Grundsatz der Genauigkeit, der "den Behörden verbietet, 52

falsche,
lückenhafte oder einfach irreführende Informationen zu übermitteln".

53 Ein Grundsatz der Unmittelbarkeit, der den Grundsatz der Vollständigkeit ergänzt, "da er verlangt, dass die offiziellen Informationen über eine Wahl auf einmal und früh genug im Wahlkampf gegeben werden, damit die Bürger sich eine Meinung darüber bilden und sie gegebenenfalls anfechten oder ergänzen können". Dies scheint jedoch derselbe Gedanke zu sein, der auch in Art. 10a Abs. 1 zu finden ist. 1 mit dem Ausdruck "in kontinuierlicher Weise" enthalten ist und den die Kommission als "Grundsatz der Kontinuität" bezeichnet hat.

54 Dies zeigt, dass sich die verschiedenen in Art. 10a Abs. 2 LDP aufgestellten Grundsätze, wie erwähnt, nicht leicht voneinander abgrenzen lassen und sich sogar zumindest teilweise überschneiden oder überlappen.

C. Absätze 3 und 4: Darstellung der wichtigsten im parlamentarischen Verfahren geäußerten Meinungen und Abstimmungsempfehlung.

1. Einleitende Bemerkungen

55 Die Absätze 3 und 4 von Art. 10a werden hier zunächst gemeinsam behandelt, da sie in einer besonderen Beziehung zueinander stehen, die sich nur aus ihrer Entstehungsgeschichte erschließen lässt. Der ursprünglich von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vorgelegte Entwurf enthielt weder Absatz 3 noch Absatz 4. 3 noch Abs. Er sah jedoch in einem zweiten Satz von Abs. 1 eine Regel vor, wonach der Bundesrat bei der Information der Bürgerinnen und Bürger "die Position der Bundesversammlung vertritt". Damit sollte dem Bundesrat die Verpflichtung auferlegt werden, vor Abstimmungen die gleiche Position wie das Parlament zu vertreten. Dies war übrigens einer der Gründe, weshalb die Regierung den Entwurf der Kommission ziemlich vehement ablehnte und in den Debatten in den Räten lange Zeit die Idee des Nichteintretens verteidigte.

56 Erst bei der ersten Beratung im Nationalrat im Dezember 2006 nahm die kleine Kammer, unter anderem gestützt auf ein Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz, einen Antrag Philipp Müller an, der den Text des Kommissionsentwurfs etwas lockerte, indem er den zweiten Satz von Abs. 2 änderte. 1 wie folgt geändert wurde: "Er [der Bundesrat] vertritt keine andere

Abstimmungsempfehlung als die von der Bundesversammlung formulierte". Mit diesem Wechsel von einer aktiven - oder imperativen - zu einer passiven Formulierung sollte dem Bundesrat mehr Flexibilität eingeräumt werden, indem er die Position des Parlaments vertreten und die gleiche Abstimmungsempfehlung wie das Parlament abgeben konnte, aber auch keine Abstimmungsempfehlung abgeben und sich darauf beschränken konnte, die der Bundesversammlung anzugeben; das Einzige, was dem Bundesrat untersagt war, war eine von der Empfehlung des Parlaments abweichende Abstimmungsempfehlung abzugeben. Obwohl diese Änderung vom Bundesrat unterstützt wurde, hielt sie ihn nicht davon ab, weiterhin gegen den Entwurf zu sein.

So kam es in der zweiten Beratungsrunde im Ständerat zu einer zweiten und doppelten Änderung, als dieser schließlich dem Eintreten auf die Vorlage zustimmte und seine Staatspolitische Kommission eine Neuformulierung der gesamten Bestimmung mit den beiden neuen Absätzen 3 und 4, die den aktuellen Text bilden, vorschlug. Absatz. 4 übernahm praktisch unverändert den vom Nationalrat angenommenen Vorschlag Müller, machte daraus jedoch einen separaten Absatz: "Er [der Bundesrat] vertritt keine andere Abstimmungsempfehlung als die Bundesversammlung". Absatz. 3 war neu und diente dem Zweck und der Absicht, die Bestimmung zugunsten des Bundesrates explizit weiter zu lockern. 57

Der Gedanke dahinter war, dass Abs. 3, der den Bundesrat ausdrücklich aufforderte, aber auch erlaubte, "die wichtigsten im parlamentarischen Verfahren geäußerten Meinungen" darzulegen, der Regierung erlaubte, auch ihre eigene, möglicherweise von der Meinung der Bundesversammlung abweichende Meinung darzulegen, während sie gleichzeitig das Verbot von Abs. 4 einhielt. 4, nämlich keine Abstimmungsempfehlung zu vertreten, die von derjenigen der Versammlung abweicht. Abs. 3 war also als Ergänzung zu Abs. 4 gedacht, als eine Art Schutzklausel für die (Rede-)Freiheit des Bundesrates. Dies war im Übrigen der Zeitpunkt, an dem sich der Bundesrat dem Entwurf anschließen konnte - wobei er jedoch weiterhin festhielt, dass die neue Bestimmung in seinen Augen insgesamt nicht notwendig sei. 58

2. Absatz 3: Die Darstellung der wichtigsten im parlamentarischen Verfahren geäußerten Meinungen.

59 Absatz. 3 sieht also vor, dass der Bundesrat, wenn er die Bürgerinnen und Bürger informiert, "die wichtigsten im parlamentarischen Verfahren geäußerten Meinungen darlegt". Die Gegenüberstellung der beiden Absätze 3 und 4 zwingt somit zu einer Unterscheidung zwischen der "Abstimmungsempfehlung" einerseits, die Gegenstand von Abs. 4 ist, und der Information der Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite. In Abs. 3 befasst sich im Wesentlichen mit der allgemeinen Information der Bürgerinnen und Bürger, die insbesondere und hauptsächlich über die Broschüre mit den "Abstimmungserläuterungen" des Bundesrates erfolgt. Absatz 1. 3 scheint also hauptsächlich auf diese "Abstimmungserläuterungen" anwendbar zu sein - es waren im Übrigen hauptsächlich diese, die bei der Einführung der Bestimmung im Parlament gemeint waren -, was ein erstes Abgrenzungsproblem mit der Regel von Art. 11 Abs. 2 BPR aufwirft.

60 Dieser enthält nämlich eine recht ähnliche, aber in der Formulierung nicht völlig identische Regel, insofern als er vorsieht, dass der Bundesrat in seinen "Abstimmungserläuterungen" eben "auch die Meinung wichtiger Minderheiten darlegen" muss. Nach der Bedeutung, die der letztgenannten Bestimmung bereits 1976 gegeben wurde, sind die Meinungen "wichtiger Minderheiten" jedoch im Wesentlichen diejenigen, die während des parlamentarischen Verfahrens geäußert wurden, so dass Absatz. 3 des Art. 10a in dieser Hinsicht nichts anderes bringt als das, was bereits bestand, außer dass er die Idee, dass wichtige Minderheiten vor allem die im Parlament vertretenen sind, etwas deutlicher macht.

61 Die Regel - aus Art. 10a Abs. 3 wie aus Art. 11 Abs. 2 - bedeutet also, dass der Bundesrat in seinen "Abstimmungserläuterungen" die Argumente der wichtigsten Minderheiten darlegen muss, die sich in der Bundesversammlung zu dem zur Abstimmung stehenden Gegenstand geäußert haben. Voraussetzung dafür ist, dass sich diese Minderheiten tatsächlich während der Debatten in den Kammern und nicht nur in den Ausschüssen geäußert haben oder dass zumindest der Berichterstatter eines Ausschusses ihre Meinung vor dem Plenum dargelegt hat. Dagegen ist es unerheblich, ob die betreffende Minderheit quantitativ bedeutend ist oder im Parlament den Status einer Fraktion hat. Entscheidend ist nach der Lehre, wie stark die Einwände gegen

eine Vorlage im Hinblick auf die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger ins Gewicht fallen.

Hier findet sich also die bereits erwähnte Problematik und Frage der Abgrenzung zwischen Art. 10a und Art. 11 Abs. 2 LDP, die sich in diesem Fall etwas überschneiden und bei denen es fraglich ist, ob die beiden Bestimmungen kumulativ für die Elemente gelten, für die sie beide anwendbar sind, oder ob im Gegenteil ihr Anwendungsbereich sorgfältig abgegrenzt und getrennt werden muss. Im vorliegenden Fall scheint es vernünftig, eine kumulative Anwendung beider Bestimmungen auf die "Abstimmungserklärungen" des Bundesrates anzunehmen. 62

Diese Frage wirft jedoch eine weitere auf, nämlich die, ob der Anwendungsbereich von Abs. 3 von Art. 10a auf die "Abstimmungserklärungen" des Bundesrates im Sinne von Art. 11 Abs. 2 beschränkt ist, oder ob er sich stattdessen auch auf andere Informationsmittel und -kanäle erstreckt, wie beispielsweise die von der Bundeskanzlei im Vorfeld von Abstimmungen veröffentlichten Videos oder die mündlichen Beiträge der Mitglieder des Bundesrates, wie ihre Pressekonferenzen oder ihre offiziellen Ansprachen im Fernsehen. Die Frage ist heikel. Im Rahmen der allgemeinen Information der Bürgerinnen und Bürger hat der Bundesrat gemäss Abs. 3 grundsätzlich das Recht, aber auch die Pflicht, über die wichtigsten Themen zu berichten. 3, "die wichtigsten im parlamentarischen Verfahren geäusserten Meinungen" darzulegen. Während es zweifellos möglich ist, darauf zu antworten, dass der Bundesrat in den oben erwähnten Fällen, d. h. bei Interventionen außerhalb des Rahmens der "Erklärungen zur Abstimmung", die wichtigsten in der parlamentarischen oder außerparlamentarischen Debatte geäußerten Meinungen darlegen kann, scheint es uns schwieriger zu sein, das Bestehen einer Pflicht zu bestätigen oder anzuerkennen, dies zu tun, zumindest in systematischer Weise. 63

Abs. 3 ist also, wie man sieht, nicht sehr klar und wirft ebenso viele Fragen auf, wie er löst. Er ist und war wahrscheinlich auch nicht notwendig, da sein materieller Inhalt, d. h. die Tatsache, dass der Bundesrat zumindest in seinen "Erklärungen zur Abstimmung" "die wichtigsten im parlamentarischen Verfahren geäußerten Meinungen" darlegen muss oder kann - oder kann und muss -, bereits, wie soeben gesehen, unter Art. 11 Abs. 2 fällt, aber auch unter die Grundsätze, die in Abs. 2 von Art. 10a Abs. 2 festgelegt sind. 2 von Art. 10a, insbesondere den Grundsätzen der Vollständigkeit und Objektivität. Wie 64

bereits erwähnt, implizieren diese nämlich, dass die erteilten Informationen die Meinungen der Initiatoren einer Initiative, der Referendare und der Hauptgegner einer Regierungsvorlage sowie die abweichenden Meinungen Dritter widerspiegeln.

65 Wie dem auch sei, Absatz 3. 3, wie wir gesehen haben - und das ist sein Hauptgrund -, auch und vor allem darauf ab, den Bundesrat zu ermächtigen, insbesondere in seinen "Abstimmungserklärungen" seine eigene Meinung darzulegen, selbst wenn diese von derjenigen der (Mehrheit der) Bundesversammlung abweichen sollte. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass er nicht gegen die Regel in Abs. 4 verletzt, d. h. nicht eine "Abstimmungsempfehlung" vertritt, die sich von der des Parlaments unterscheidet.

3. Absatz 4: Das Fehlen einer von der Empfehlung der Bundesversammlung abweichenden Abstimmungsempfehlung.

66 Absatz. 4 schreibt dem Bundesrat, wie bereits erwähnt, vor, keine "von der Empfehlung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung" zu vertreten. Im Gegensatz zu Absatz 4 bezieht er sich auf einen bestimmten Gegenstand. 3 auf einen relativ genauen Gegenstand, die "Abstimmungsempfehlung". Dieser Begriff bezieht sich auf die Verfassungsbestimmungen zu den Volksrechten, genauer gesagt auf Art. 139 Abs. 5 BV, der der Bundesversammlung die Kompetenz einräumt, die Annahme oder Ablehnung einer Volksinitiative zu empfehlen. Die "Abstimmungsempfehlung" ist somit der Akt, mit dem eine Behörde den Bürgerinnen und Bürgern formell und offiziell empfiehlt, einen zur Abstimmung stehenden Gegenstand "anzunehmen" oder "abzulehnen". Die Kompetenz, über diese "Empfehlung" zu entscheiden, liegt grundsätzlich beim Parlament, das das Organ ist, das die Vorlagen formell der Volksabstimmung unterstellt.

67 Im Bundesrecht geht dies für Volksinitiativen, die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden, explizit aus Art. 139 Abs. 5 BV hervor. Bei Erlassen, die aufgrund eines Vorschlags des Parlaments selbst dem obligatorischen Referendum unterliegen, sowie bei Abstimmungen über Erlasse, die dem fakultativen Referendum unterliegen, wie beispielsweise Gesetze, gibt es hingegen formell keine "Abstimmungsempfehlung" im Erlass selbst, da die Empfehlung in diesem Fall implizit ist: Das Parlament empfiehlt

selbstverständlich die Annahme seiner eigenen Vorschläge sowie seiner eigenen Erlasse, die durch ein Referendum bekämpft werden. In diesen Fällen ist die Abstimmungsempfehlung also nur in den "Erläuterungen zur Abstimmung" enthalten und wird in Wirklichkeit vom Bundesrat "gegeben".

Wie bereits erwähnt, ist die Idee von Absatz 4. 4 ist es, dem Bundesrat zu ermöglichen, sich die Abstimmungsempfehlung der Bundesversammlung gewissermaßen zu eigen zu machen, indem er ihn ermächtigt, sich ihr anzuschließen oder sich der Versammlung anzuschließen, insbesondere in seinen "Erklärungen zur Abstimmung". Die Bestimmung muss jedoch auch den Bundesrat ermächtigen, wenn er dies beschließt, keine Abstimmungsempfehlung abzugeben, sondern lediglich, insbesondere in seinen "Erklärungen zur Abstimmung", die Abstimmungsempfehlung der Versammlung anzugeben, ohne sich ihr anzuschließen. 68

Aber in jedem Fall gibt Abs. 4 verbietet es ihr, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben, die von der des Plenums abweicht oder divergiert, d. h. die, da die zur Abstimmung gestellte Frage in der Regel binär ist, dieser entgegengesetzt ist. 69

Aus den parlamentarischen Arbeiten zu Art. 10a geht hervor, dass der Bundesrat nie eine Empfehlung abgegeben hat, die derjenigen der Bundesversammlung entgegengesetzt war, sondern dass er sich manchmal, wenn auch selten, die Freiheit genommen hat, keine Abstimmungsempfehlung abzugeben, sondern sich darauf beschränkt hat, die Empfehlung der Bundesversammlung anzugeben. In den letzten fünf Jahrzehnten war dies offenbar nur zweimal der Fall, nämlich bei der Abstimmung vom 18. Februar 1979 über die Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre und vor allem bei der Abstimmung vom 1. Dezember 1996 über die Änderung des Arbeitsgesetzes. Bereits in seiner Stellungnahme zum ursprünglichen Entwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 8. November 2006 wollte sich der Bundesrat unter impliziter Berufung auf die Gewaltenteilung das Recht vorbehalten, diese Möglichkeit beizubehalten, eine Position, die er auch während der Arbeiten der Räte beibehielt. Und es trifft zu, dass der Bundesrat bei einigen Gelegenheiten in den "Abstimmungserläuterungen" seine Vorbehalte gegenüber der vom Parlament gewählten Lösung zum Ausdruck brachte, sich aber dennoch der Abstimmungsempfehlung des Parlaments anschloss: Dies war der Fall bei den Abstimmungen über das "Steuerpaket" im 70

Mai 2004, über die Volksinitiative "Verbandsbeschwerderecht" im November 2008, über die Volksinitiative "Bausparen" im März 2012 und über die Volksinitiative "gegen die Abzockerei" im März 2013.

71 Wie bereits erwähnt, sollte die Kombination der Absätze 3 und 4 von Art. 10a dem Bundesrat ermöglichen, diese Praxis fortzusetzen, wobei das vom Parlament gewollte Verbot für den Bundesrat, eine "andere Abstimmungsempfehlung als die von der Bundesversammlung formulierte" zu vertreten, beibehalten werden sollte. Die Auslegung von Art. 10a Abs. 4 ist jedoch nicht einfach. So nehmen einige Autoren den Wortlaut der Bestimmung wörtlich und sind der Ansicht, dass sie den Bundesrat nicht dazu berechtigt, seine Praxis fortzusetzen und von der Abgabe einer Empfehlung abzusehen. Bei strenger Auslegung ist die Regel in Absatz 4, d.h. das ausdrückliche gesetzliche Verbot für den Bundesrat, seinen eigenen Standpunkt in einer abweichenden Abstimmungsempfehlung zu vertreten, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung problematisch. Auch wenn es üblich ist, dass der Bundesrat grundsätzlich davon absieht, eine vom Parlament abweichende Lösung zu unterstützen, selbst wenn diese ohne seinen Beitrag oder gar gegen seinen Willen beschlossen wurde, und der Wortlaut von Art. 10a Abs. 4 ihm verbietet eine der Mehrheit des Parlaments entgegengesetzte Position zu vertreten, scheint es uns daher, dass die Regierung zumindest in Ausnahme- oder Sonderfällen die Möglichkeit haben muss, in den "Abstimmungserläuterungen" ihre eigene Meinung darzulegen und sich einer Empfehlung zu enthalten. Ebenso sollte der Bundesrat nicht gebunden sein, wenn die Versammlung keine Empfehlung abgibt, sei es, weil die Versammlung freiwillig auf eine Empfehlung verzichtet hat, sei es, weil Nationalrat und Ständerat keine Einigung erzielen konnten.

LITERATURVERZEICHNIS

Auer Christoph, Ist das Interventionsverbot noch zeitgemäss?, in: ZBl 118 (2017) pp. 181-182.

Auer Christoph, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 14. Dezember 2016, 1C_455/2016; das Urteil ist zur amtlichen Publikation bestimmt (commentaire de l'ATF 143 I 178), in: ZBl 118 (2017) pp. 216-230 (226 ss).

Auer Christoph, Interventionen bei Wahlen und Abstimmungen: Auswege und neue Lösungsansätze, in: ZBl 122 (2021) pp. 245-246.

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2020.

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, in: ZBl 122 (2021) pp. 591-613.

Buser Denise, Gibt es Grenzen der Einflussnahme Privater in Abstimmungskampagnen?, Jusletter du 18.5.2015.

Commission des institutions politiques du Conseil national, Initiative parlementaire. Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 15 septembre 2006, FF 2006 8779 (cité : *Rapport CIP CN 2006*).

Commission des institutions politiques du Conseil national, Initiative parlementaire. Modifications diverses du droit parlementaire. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 18 août 2017, FF 2017 6425 (cité : *Rapport CIP CN 2017*).

Conseil fédéral, Message concernant l'initiative populaire « Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale », du 29 juin 2005, FF 2005 4139 (cité : *Message 2005*).

Conseil fédéral, Initiative parlementaire. Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 15 septembre 2006, Avis du Conseil fédéral, du 8 novembre 2006, FF 2006 8797 (cité : *Avis du Conseil fédéral 2006*).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018, pp. 1041-1198.

Glaser Andreas, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, in: ZBl 118 (2017) pp. 415-436.

Glaser Andreas/Brunner Arthur, Der Einsatz strafrechtlich verbotener Mittel bei Abstimmungen aus verfassungsrechtlicher Perspektive, Jusletter du 8.6.2015.

Glaser Andreas/Lehner Irina, Moutier, quo vadis? Die Aufhebung der Volksabstimmung über den Kantonswechsel, in: PJA 2019, pp. 452-462.

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3e éd., Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Langer Lorenz, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, in: ZBl 118 (2017) pp. 183-215.

Langer Lorenz, Die Zulässigkeit individueller Stellungnahmen von Regierungsmitgliedern: Zwischen Meinungsfreiheit und (un)verfälschter Willensbildung, in: ZBl 122 (2021) pp. 247-262.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3e éd., Bâle/Neuchâtel 2014 (cité : *Droit constitutionnel I*).

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : *Droits politiques*).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'État, 4e éd., Berne 2021.

Martenet Vincent/von Büren Théophile, L'information émanant des autorités et des particuliers en vue d'un scrutin, à l'aune de la liberté de vote, RDS 2013 I, pp. 57-83 (cité : *L'information*).

Martenet Vincent/von Büren Théophile, Art. 34, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (édit.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, pp. 983-1020 (cité : CR-Martenet/von Büren).

Pirker Benedikt, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, in: PJA 2017, pp. 1366-1381.

Rhinow René/Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3e éd., Bâle 2016.

Sägesser Thomas, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in: PJA 2014, pp. 924-940.

Schaub Lukas, Behördliche Interventionen in Unterschriftensammlungen? Eine Auslegeordnung sowie Kritik am Urteil 1C_642/2019 vom 20. Mai 2020, in: ZBl 122 (2021) pp. 263-284.

Schefer Markus/Schaub Lukas, Die Bindung der Krankenkassen an die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Jusletter 22.12.2014 (cité : *Krankenkassen*).

Schefer Markus/Schaub Lukas, Rassendiskriminierende Propaganda im Abstimmungskampf, Eine Entgegnung auf Denise Busers Beitrag vom 18. Mai 2015, Jusletter du 10.8.2015 (cité : *Propaganda*).

Steinmann Gerold, Art. 34, in : Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3e éd., Zurich/St. Gall 2014, pp. 776-792.

Tschannen Pierre, Art. 34, in : Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015, pp. 701-722 (cité : BSK-Tschannen).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : *Staatsrecht*).

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 11 BPR

Eine Kommentierung von Pascal Mahon

ZITIERVORSCHLAG

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 11 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 11 BPR.

Art. 11 Abstimmungsvorlage, Stimmzettel und Erläuterungen

[1] Der Bund stellt den Kantonen die Abstimmungsvorlagen und Stimmzettel zur Verfügung.

[2] Der Abstimmungsvorlage wird eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt. Die Abstimmungsvorlage muss den Wortlaut der auf dem Stimmzettel gestellten Fragen enthalten. Für Volksinitiativen und Referenden teilen die Urheberkomitees ihre Argumente dem Bundesrat mit; dieser berücksichtigt sie in seinen Abstimmungserläuterungen. Der Bundesrat kann ehrverletzende, krass wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen ändern oder zurückweisen. Verweise auf elektronische Quellen dürfen nur in die Abstimmungserläuterungen aufgenommen werden, wenn der Urheber der Verweise schriftlich erklärt, dass diese Quellen keine rechtswidrigen

Inhalte enthalten und nicht zu elektronischen Publikationen rechtswidrigen Inhalts führen.

[3] Die Stimmberechtigten erhalten die nach kantonalem Recht zur gültigen Stimmabgabe nötigen Unterlagen (Stimmzettel, Stimmausweis, Stimmcouvert, Kontrollstempel und dergleichen) mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag. Abstimmungsvorlage und Erläuterung dürfen auch früher abgegeben werden. Die Bundeskanzlei macht Abstimmungsvorlage und Erläuterung mindestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstag elektronisch allgemein zugänglich.

[4] Die Kantone können durch Gesetz die Gemeinden ermächtigen, Abstimmungsvorlage und Erläuterung pro Haushalt nur einmal zuzustellen, es sei denn, ein stimmberechtigtes Haushaltsmitglied verlange die persönliche Zustellung.

GLIEDERUNG

I. Geschichte, Systematik und Bedeutung der Bestimmung 142
II. Kommentar 144
A. Absatz 1: Die Abstimmungstexte und die Stimmzettel 144
1. Einleitende Bemerkungen und Allgemeines 144
2. Die zur Abstimmung gestellten Texte 145
3. Die Stimmzettel 146
B. Absatz 2: Die "Abstimmungserläuterungen" des Bundesrates. 147
1. Einleitende Bemerkungen und Allgemeines 147
2. 1. Satz 148
3. 2. bis 4. Satz 149
4. 5. Satz 152
C. Absatz 3: Der Zeitpunkt der Aushändigung des Wahlmaterials 153
D. Abs. 4: Das Recht auf ein persönliches Exemplar des Wahlmaterials. 156
Literaturverzeichnis 157

I. GESCHICHTE, SYSTEMATIK UND BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

1 Wie die in allen drei Sprachfassungen identische Überschrift zeigt, behandelt Art. 11 Abstimmungsvorlagen, Stimmzettel und Erläuterungen (Abstimmungsvorlage, Stimmzettel und Erläuterungen; Testi in votazione, schede e spiegazioni) im Hinblick auf (eidgenössische) Volksabstimmungen, die, wie bereits erwähnt, ausschließlich in Titel II des Gesetzes über die politischen Rechte behandelt werden.

2 Die Bestimmung existierte bereits in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 1976, war aber wesentlich kürzer und hatte einen etwas anderen Titel. Seitdem wurde sie nicht weniger als fünf Mal geändert. Die ursprüngliche Fassung enthielt nur drei Absätze. Der erste war identisch mit dem aktuellen Absatz 1 und wurde daher nicht geändert. Der zweite entspricht dem heutigen Absatz 2, war aber viel kürzer und bestand aus einem einzigen Satz, der mit dem ersten Satz des heutigen Textes identisch ist: "Der Abstimmungsvorlage sind kurze Erläuterungen des Bundesrates beigefügt, die objektiv bleiben und auch die Meinung wichtiger Minderheiten wiedergeben müssen". Der dritte Absatz entspricht dem heutigen Absatz 3, war aber ebenfalls kürzer und lautete lediglich: "Der Abstimmungstext und die Erläuterungen werden den Stimmberechtigten mindestens drei Wochen vor der Abstimmung zugestellt".

3 In einer ersten Revision vom 18. März 1994 wurde Abs. 4 geändert. 3 und fügte einen neuen Abs. 4 hinzu, der in allen Punkten dem heutigen Abs. 4 entspricht und daher in der Folge nicht mehr geändert wurde. Was den Absatz betrifft. 3 wurde bei der Revision von 1994 ein Wortlaut eingeführt, der bis auf eine kleine Ausnahme der heutigen Fassung der ersten beiden Sätze entspricht. Der dritte Satz von Abs. 3 wurde hingegen durch eine weitere Revision vom 21. Juni 2002, die am 1. Januar 2003 in Kraft trat, hinzugefügt.

4 In Abs. 2 seinerseits war Gegenstand von zwei weiteren Revisionen. Die erste Revision vom 21. Juni 1996, in Kraft seit dem 1. April 1997, ergänzte die Überschrift der Bestimmung und fügte der ursprünglichen Fassung von 1976 (N. 2 oben) drei neue Sätze hinzu, die in allen Punkten den Sätzen 2 bis 4 des aktuellen Textes entsprechen. Die zweite Revision vom 23. März 2007, die seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist, d.h. einige Monate vor der Verabschiedung

und dem Inkrafttreten von Art. 10a, bereicherte die Bestimmung um einen fünften und letzten Satz, der dem aktuellen Text entspricht.

Aus dieser etwas verschlungenen und komplizierten Gesetzesentwicklung resultiert eine ziemlich lange und unübersichtliche Bestimmung, deren Koordination mit anderen Bestimmungen des Gesetzes, insbesondere mit Art. 10a, nicht immer leicht zu verstehen und wahrscheinlich auch nicht sehr erfolgreich ist. Auf diese Schwierigkeit wurde bereits im Kommentar zu Art. 10a hingewiesen, weshalb hier nicht weiter darauf eingegangen wird. 5

Was seine Struktur betrifft, besteht Art. 11 also aus vier Absätzen, die unterschiedlich lang sind und relativ unterschiedliche Inhalte haben. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Absätze 1, 3 und 4 das Abstimmungsmaterial, im Wesentlichen die Abstimmungsvorlage und die Stimmzettel, sowie den Zeitpunkt und die Art und Weise der Abgabe an die Bürgerinnen und Bürger behandeln, während Absatz 11 das Abstimmungsmaterial und die Stimmzettel behandelt. 2 regelt das, was im Kommentar zu den vorherigen Artikeln als "Abstimmungserläuterungen" des Bundesrates bezeichnet wurde, die dem Abstimmungsmaterial beigefügt werden. Auf die einzelnen Absätze wird später im eigentlichen Kommentar (Kap. II) eingegangen. 6

Zuvor kann man sich in Bezug auf die Bedeutung der Bestimmung im Allgemeinen darauf beschränken, im Wesentlichen auf das zu verweisen, was bereits in den Erläuterungen zu Art. 10 und 10a verwiesen wurde, nämlich dass angesichts der Bedeutung von Volksabstimmungen im verfassungsrechtlichen und politischen System der Schweiz mit seinem sehr hohen Anteil an direkter Demokratie, die Regeln, die die Organisation dieser Abstimmungen, insbesondere die Vorbereitung und Verteilung des Abstimmungsmaterials, sowie die Information der Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld dieser Abstimmungen regeln, von grundlegender Bedeutung sind. 7

Während die Bedeutung der Bestimmungen zur Information der Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld von Abstimmungen bereits im Zusammenhang mit Art. 10a erläutert wurde, kann an dieser Stelle lediglich hinzugefügt werden, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts die durch Art. 34 BV garantierte Abstimmungsfreiheit im Hinblick auf die Vorbereitung von Abstimmungen und insbesondere in Bezug auf die Abstimmungsvorlagen in erster Linie ein 8

Recht auf eine klare und korrekte Formulierung der Abstimmungsfragen beinhaltet, auf das später noch eingegangen wird.

9 Alle Kantone haben somit für ihren Bereich, wenn auch in recht unterschiedlicher Form, analoge Bestimmungen zu Art. 11, die sich mit der Vorbereitung und Verteilung des Abstimmungsmaterials sowie der Information der Stimmberechtigten durch die Behörden befassen. Diese Bestimmungen sind für die Gewährleistung der korrekten und regelmäßigen Ausübung der politischen Rechte so wichtig, dass das Bundesgericht ihnen den Charakter eines kantonalen Verfassungsrechts zuerkennt, was eine besondere Regelung hinsichtlich seiner Kognitionsbefugnis mit sich bringt.

II. KOMMENTAR

A. Absatz 1: Die Abstimmungstexte und die Stimmzettel

1. Einleitende Bemerkungen und Allgemeines

10 Nach dem Wortlaut von Absatz. 1, der noch aus der ursprünglichen Fassung von 1976 stammt, heißt es: "Der Bund stellt den Kantonen die Abstimmungsvorlagen und die Stimmzettel zur Verfügung". Wie der Bundesrat in seiner Botschaft betonte, wurde mit der Bestimmung damals lediglich "die bisher geübte Praxis, wonach der Bund den Kantonen das Abstimmungsmaterial (Stimmzettel, Abstimmungsvorlagen) übergibt", übernommen und festgeschrieben. Obwohl es also jedem Kanton obliegt, wie in Art. 10 Abs. 2 vorgesehen, "die Durchführung der Abstimmung auf seinem Gebiet" sicherzustellen und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, ist es Aufgabe des Bundes, zwei der wichtigsten Elemente des Abstimmungsmaterials zu liefern, nämlich die Abstimmungsvorlage(n) einerseits und die Stimmzettel andererseits.

11 Genau genommen wird in Abs. 2 von Art. 11 ergänzt - und fügte damals schon hinzu -, dass "dem Abstimmungstext kurze Erläuterungen des Bundesrates beigefügt sind", so dass der Bund den Kantonen in Wirklichkeit drei Dinge zur Verfügung stellt. Zudem wird nach der seit Jahrzehnten geübten Praxis der Abstimmungstext nicht wirklich von den Abstimmungserläuterungen "begleitet", sondern in der Broschüre mit den Abstimmungserläuterungen abgedruckt. In der Praxis stellt der Bund den Kantonen also die Broschüre zur Verfügung, die sowohl den Abstimmungstext als auch die

Abstimmungserläuterungen des Bundesrates enthält, und separat dazu die Stimmzettel.

2. Die zur Abstimmung gestellten Texte

Der oder die Abstimmungstexte sind die Erlasse der Bundesversammlung, über die das Volk oder das Volk und die Kantone, je nach Art der Abstimmung, mit "Ja" oder "Nein" abstimmen sollen. Es handelt sich also um: 12

- Bundesbeschlüsse, die dem Volk und den Kantonen Verfassungsänderungsentwürfe zur Abstimmung unterbreiten, die vom Parlament selbst vorgeschlagen werden oder aus Volksinitiativen hervorgehen, die in Form von ausgearbeiteten Entwürfen vorgelegt werden (Art. 140 Abs. 1 lit. a BV),
- Bundesbeschlüsse, die dem Volk und den Kantonen die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen zur Abstimmung unterbreiten, die dem obligatorischen Referendum unterliegen, d. h. von Verträgen über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften (Art. 140 Abs. 1 lit. b BV).
- dringliche Bundesgesetze, die für mehr als ein Jahr erlassen werden und keine Verfassungsgrundlage haben, die dem obligatorischen Referendum von Volk und Kantonen unterstehen (Art. 140 Abs. 1 lit. c BV),
- Bundesbeschlüsse, die dem Volk (allein) Volksinitiativen zur Totalrevision der Verfassung, allgemein formulierte Volksinitiativen zur Teilrevision der Verfassung, die von der Bundesversammlung abgelehnt werden, oder den Grundsatz einer Totalrevision der Verfassung bei Uneinigkeit zwischen den beiden Räten zur Abstimmung unterbreiten (Art. 140 Abs. 2 lit. a bis c BV),
- Bundesgesetze, die dem fakultativen Referendum unterliegen, d. h. die der Abstimmung des (alleinigen) Volkes unterworfen sind, wenn das Referendum gültig ergriffen wurde (Art. 141 Abs. 1 lit. a und b BV),
- von Bundesbeschlüssen, die aufgrund der Verfassung oder des Gesetzes dem fakultativen Referendum unterstehen, d.h. die (allein) dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, wenn das Referendum gültig ergriffen wurde (Art. 141 Abs. 1 lit. c BV),
- von Bundesbeschlüssen zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge, die dem fakultativen Referendum unterliegen, d. h. der Volksabstimmung

(allein) unterstellt sind, wenn das Referendum gültig ergriffen wurde (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV).

13 In all diesen Fällen handelt es sich also um bereits bestehende Texte, Beschlüsse oder Gesetze, die von der Bundesversammlung verabschiedet und bereits im Bundesblatt veröffentlicht wurden, so dass es logisch ist, dass der Bund sie den Kantonen zur Verfügung stellt, anstatt dass diese sie neu verfassen, kopieren oder neu drucken müssen.

3. Die Stimmzettel

14 Stimmzettel existieren nicht unabhängig von oder vor der Abstimmung, sondern werden nur im Hinblick auf eine Abstimmung hergestellt, und wenn es eine Abstimmung gibt. Stimmzettel sind die offiziellen Dokumente, mit denen und auf denen oder in denen die Bürgerinnen und Bürger ihre Meinung und ihr Votum zu den zur Abstimmung stehenden Texten zum Ausdruck bringen. Der Stimmzettel enthält oder reproduziert also die Fragen, die den Bürgerinnen und Bürgern vorgelegt werden, und ermöglicht es ihnen, einfach mit "Ja" oder "Nein" zu antworten oder das Kästchen für jede dieser beiden Optionen anzukreuzen.

15 Wie in Art. 12 Abs. 1 lit. a BPR vorgesehen, sind die Bürgerinnen und Bürger im Übrigen verpflichtet, ihre Meinung ausschließlich mit einem amtlichen Stimmzettel auszudrücken, andernfalls ist ihre Stimme ungültig.

16 Die Begründung für die Tatsache, dass das Gesetz dem Bund die Kompetenz und die Verpflichtung gibt, sie den Kantonen zur Verfügung zu stellen, ist also eine andere als die für die Abstimmungstexte.

17 Wie bereits erwähnt, beinhaltet die in Art. 34 BV garantierte Abstimmungsfreiheit ein Recht auf eine klare und korrekte Formulierung der zur Abstimmung gestellten Fragen. Die Formulierung der Frage kann nämlich einen entscheidenden Einfluss auf das Verhalten der Abstimmenden haben, so dass auch hier - und mehr noch als bei der Information - ein Neutralitätsgebot seitens der Behörde, die die Frage formuliert, erforderlich ist. Dieses Recht bedeutet, dass "die zur Abstimmung gestellte Frage klar, präzise, unmissverständlich und objektiv sein muss", was laut Bundesgericht "eine angemessene Formulierung der zur Abstimmung gestellten Fragen" voraussetzt, die "weder irreführend noch in einer Weise formuliert sein dürfen, die geeignet ist, die Entscheidung des Bürgers zu beeinflussen". Die

gestellte Frage "sollte sich also darauf beschränken, den zur Abstimmung stehenden Gegenstand kurz auszudrücken und zu beschreiben, ohne dass ein Argument für oder gegen ihn aus dem Wortlaut der Frage hervorgeht". Sie muss einfach, leicht verständlich, klar und korrekt abgefasst sein, so dass die Bürgerinnen und Bürger ohne große Schwierigkeiten mit "Ja" oder "Nein" entscheiden können.

Diese Anforderungen implizieren daher auch, dass bei eidgenössischen Abstimmungen, auch wenn die Kantone für die konkrete Durchführung (Art. 10 Abs. 2) und die Abgabe des Abstimmungsmaterials an die Bürgerinnen und Bürger (Art. 11 Abs. 3 und 4) zuständig sind, die Abstimmungsfragen und die Stimmzettel, die diese Fragen enthalten, nur auf die gleiche und einheitliche Weise für die ganze Schweiz formuliert und (formal und grafisch) dargestellt werden können. Es ist daher logisch, dass sie vom Bund produziert und den Kantonen zur Verfügung gestellt werden. 18

B. Absatz 2: Die "Abstimmungserläuterungen" des Bundesrates.

1. Einleitende Bemerkungen und Allgemeines

Absatz. 2 von Art. 11 behandelt das, was hier als "Abstimmungserläuterungen" bezeichnet wurde, was manchmal auch als "erläuternde Broschüre" bezeichnet wird, was an den im Deutschen häufig verwendeten Ausdruck "Bundesbüchlein" (oder jetzt Abstimmungsbroschüre) anknüpft, oder aber auch als "Botschaft", insbesondere im kantonalen Recht, als "Botschaft" oder "erläuternde Botschaft" oder "erläuternder Bericht", d. h. ein gedrucktes Dokument, das die Abstimmungsvorlagen und die Stimmzettel begleitet - oder enthält - und das die Bürgerinnen und Bürger über die Abstimmungsvorlagen informieren soll. 19

Bei eidgenössischen Abstimmungen obliegt es dem Bundesrat, wie aus dem Wortlaut der Bestimmung hervorgeht, diese "Abstimmungserläuterungen" zu erstellen oder zumindest zu verabschieden. Diese Lösung ist insofern nicht selbstverständlich, als es sich bei den Abstimmungsvorlagen immer um Erlasse der Bundesversammlung handelt, die sich manchmal darauf beschränken, Volksinitiativen zur Abstimmung zu bringen, d. h. Vorschläge, die von einer Fraktion der Stimmberechtigten stammen. Man könnte sich daher fragen, ob es nicht eher Aufgabe des Parlaments oder eines seiner Organe wäre, diese "Abstimmungserläuterungen" zu erstellen, wie es in 20

einigen Kantonen der Fall ist. Bereits 1976 wurde diese Frage jedoch in Art. 11 Abs. 2 entschieden und diese Kompetenz dem Bundesrat und nicht der Bundesversammlung übertragen, und zwar offenbar aus praktischen Gründen.

21 Konkret werden die "Abstimmungserklärungen" von einer internen Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesratssprechers vorbereitet, die sich aus Personen zusammensetzt, die die verschiedenen zuständigen Stellen der Verwaltung und der Bundeskanzlei vertreten. Das so ausgearbeitete Dokument wird dem Bundesrat - in zwei Lesungen - vorgelegt, der es formell verabschiedet.

2. 1. Satz

22 Der erste Satz von Art. 11 Abs. 2, in dem es heißt, dass "dem Abstimmungstext kurze Erläuterungen des Bundesrates beigefügt werden, die objektiv bleiben und auch die Meinung wichtiger Minderheiten wiedergeben müssen", stammt aus dem Jahr 1976. Sie stellte damals insofern eine Neuerung dar, als es bis dahin keine Bestimmung gab, die solche Erläuterungen der Regierung im Vorfeld von Abstimmungen explizit erlaubte und vorschrieb. Der Bundesrat hatte zwar schon früher solche Erklärungen zu bestimmten Abstimmungen abgegeben, insbesondere indem er seit den 1950er Jahren manchmal eine erläuternde Broschüre (ein Bundesbüchlein) zu bestimmten Abstimmungen herausgab, aber eher punktuell und nicht systematisch. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft erläuterte, beschloss er aufgrund von parlamentarischen Vorstössen, aber auch von "in der Presse geäusserten" Meinungen, diese Bestimmung in seinen Entwurf aufzunehmen, mit der Idee, die Veröffentlichung solcher "Abstimmungserklärungen" zu einer Pflicht zu machen. Das Parlament übernahm den Vorschlag des Bundesrates praktisch unverändert, abgesehen von kleinen terminologischen Änderungen.

23 Der Bundesrat begründete diese Neuerung wie folgt:

"Es ist vor allem der Charakter der dem Volk unterbreiteten Texte, die wegen der immer komplizierter werdenden Materie oft schwer verständlich sind, der die Hinzufügung eines Kommentars rechtfertigt. Für den Bürger ist es in der Tat schwierig, die technischen und wirtschaftlichen Fragen, die sich stellen, zu verstehen. Aus diesem Grund halten wir es für unerlässlich, dem zur Abstimmung stehenden Text eine erläuternde Darstellung beizufügen, in der sein Inhalt so kurz und einfach wie möglich in üblichen Begriffen

kommentiert wird. Diese Art von Informationen soll es den Stimmberechtigten ermöglichen, die Tragweite der Texte, über die sie abstimmen sollen, besser zu erfassen."

Aus diesem ursprünglichen Text ging bereits hervor, dass die "Abstimmungserklärungen" kurz sein müssen, d. h. sich auf das Wesentliche konzentrieren müssen, damit sie den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich zur Kenntnis gelangen können, und dass sie "objektiv bleiben müssen"; hier findet sich also bereits der Grundsatz der Objektivität, der später, wie wir gesehen haben, in den neuen Art. 10a aufgenommen wurde, der 2007 hinzugefügt wurde. 24

Ebenfalls nach diesem ursprünglichen Text müssen die "Erklärungen zur Abstimmung" zudem "auch die Meinung wichtiger Minderheiten darlegen", womit nach der damaligen Botschaft des Bundesrates "die von wichtigen im Parlament vertretenen Minderheiten geäußerten Meinungen" gemeint waren, wobei es "schwierig wäre, die Meinungen anderer politischer Minderheiten zu berücksichtigen". In diesem Sinne enthielt Art. 11 Abs. 2 bereits von Anfang an die Regel, die die Kammern erneut, wenn auch mit einer expliziteren Formulierung, durch Abs. 3 des neuen Art. 10a, der bei der Revision vom 5. Oktober 2007 verabschiedet wurde und seit 2009 in Kraft ist, wonach der Bundesrat "die wichtigsten im parlamentarischen Verfahren geäußerten Auffassungen darlegt". In Bezug auf diese "von wichtigen im Parlament vertretenen Minderheiten geäußerten Meinungen" kann daher auf das bereits im Kommentar zu Art. 10a Abs. 3 Gesagte verwiesen werden. 25

In der Zwischenzeit war jedoch auch Art. 11 Abs. 2 bereits 1996 geändert und um drei neue Sätze ergänzt worden, von denen zwei genau darauf abzielten, die Berücksichtigung von Minderheitenmeinungen, die nicht im Parlament geäußert wurden, auszuweiten, nämlich die von Initiativ- und Referendumskomitees, wie weiter unten gezeigt wird. 26

3. 2. bis 4. Satz

Wie bereits erwähnt, wurden die Sätze 2 bis 4 von Abs. 2 in der Tat durch eine umfassende Revision des Gesetzes über die politischen Rechte eingeführt worden, die am 21. Juni 1996 verabschiedet wurde und am 1. April 1997 in Kraft trat. Die Räte übernahmen damals die drei neuen Sätze, die der 27

Bundesrat vorgeschlagen hatte, ohne inhaltliche Änderungen, aber mit einer geänderten Reihenfolge.

28 Der erste dieser drei neuen Sätze, Satz 2 von Abs. 2, sieht somit vor, dass "[i]n ihm der genaue Wortlaut der Frage, die auf dem Stimmzettel steht, enthalten sein muss". Die Formulierung dieses Satzes ist jedoch in Wirklichkeit wenig glücklich, um nicht zu sagen unglücklich, da das Pronomen "er" grammatikalisch auf das Subjekt des ersten Satzes von Absatz 1 verweist. 2, d. h. auf den "Text, der zur Abstimmung vorgelegt wird", verweist. Die deutsche Version bestätigt dieses Verständnis ausdrücklich und ist sogar noch schlimmer, da sie das Substantiv "die Abstimmungsvorlage" explizit als Subjekt des zweiten Satzes wiedergibt. Nun ist es aber nicht der "Abstimmungsvorlage", der "den genauen Wortlaut der Frage, die auf dem Stimmzettel steht, enthalten muss", entgegen dem, was der Wortlaut der Bestimmung sowohl auf Deutsch als auch auf Französisch zu sagen scheint, sondern es sind die "Abstimmungserläuterungen" des Bundesrates, die dies tun müssen.

29 Dies war zumindest die Absicht des Gesetzgebers, wie aus der Botschaft des Bundesrates, aber auch aus seinem Entwurf sehr deutlich hervorgeht. Daher sind sowohl die deutsche als auch die französische Fassung des zweiten Satzes von Abs. 2 falsch formuliert und nur die italienische Fassung gibt die Bedeutung der Bestimmung korrekt wieder, nämlich dass es die "Abstimmungserläuterungen" des Bundesrates - und nicht der "Abstimmungstext" - sind, die den genauen Wortlaut der Frage enthalten müssen.

30 Dies entspricht im Übrigen auch der Praxis. Es sind nämlich immer die "Abstimmungserklärungen" des Bundesrates selbst und nicht der zur Abstimmung gestellte Text - der übrigens auch in den "Abstimmungserklärungen" enthalten ist -, die den genauen Wortlaut der Frage auf dem Stimmzettel wiedergeben. Und es ist auch nicht ersichtlich, dass der zur Abstimmung vorgelegte Text den Wortlaut der gestellten Frage enthalten könnte.

31 Was die beiden anderen Sätze betrifft, die 1996 hinzugefügt wurden, die Sätze 3 und 4 von Abs. 2, so ist die Frage, ob es sich um die Frage handelt, ob es sich um eine Frage handelt. 2, betreffen sie, wie bereits erwähnt, die Frage, ob in den "Abstimmungserklärungen" des Bundesrates die Argumente anderer

Minderheiten als "die wichtigen im Parlament vertretenen Minderheiten" berücksichtigt werden sollen. Der Bundesrat erklärte die Einführung dieser beiden neuen Sätze in seiner Botschaft wie folgt:

"Der vorgeschlagene Text will einem vielfach geäusserten Wunsch aus dem Vernehmlassungsverfahren zum ersten Revisionsentwurf aus dem Jahr 1988 entsprechen und die seit 1984 bewährte Praxis kodifizieren, wonach das Initiativ- oder Referendumskomitee die Gründe für sein Begehren in den Erläuterungen des Bundesrates selbst auf maximal einer A4-Seite darlegen kann, wobei sich der Bundesrat das Recht vorbehält, ausnahmsweise einen ehrverletzenden, wahrheitswidrigen oder zu langen Text zu ändern, was er seither mehrmals getan hat."

Tatsächlich war es bis Ende der 1970er Jahre der Bundesrat, der die Stellungnahme der Referendums- und Initiativkomitees selbst verfasste. Dann, ab 1984, bestand die Praxis darin, ihnen eine Seite mit den "Erklärungen zur Abstimmung" zur Verfügung zu stellen, wobei die Regierung ihre Argumentation im Prinzip unverändert übernahm, abgesehen von einigen Ausnahmen. Die beiden 1996 eingeführten neuen Sätze setzen also diese Praxis fort, kodifizieren sie und erweitern den am Ende des ersten Satzes von Abs. 1 ausgedrückten Gedanken. 2, der aus dem Jahr 1976 stammt, indem er zum einen festlegt, dass "[i]m Falle einer Volksinitiative oder eines Referendums das Komitee seine Argumente dem Bundesrat mitteilt, der sie in seinen Erläuterungen aufnimmt" (Satz 3), und zum anderen, dass der "Bundesrat ehrverletzende, offensichtlich wahrheitswidrige oder zu lange Kommentare ändern oder ihre Übernahme verweigern kann" (Satz 4).

Die Bestimmung erlegt dem Bundesrat im Falle einer Initiative oder eines Referendums somit die grundsätzliche Verpflichtung auf, die Argumente des Initiativ- oder Referendumskomitees zu übernehmen. In der Praxis werden diese aufgefordert, ihren eigenen Text zu liefern, den die Behörden übernehmen; wenn diese Texte nicht den in Satz 4 gestellten Anforderungen genügen, wird den Verfassern eine Frist eingeräumt, um eine korrigierte Fassung vorzulegen. Liegt innerhalb dieser Frist kein angemessener Text vor oder verzichten die Ausschüsse darauf, von ihrem Recht Gebrauch zu machen, obliegt es der Behörde, die Stellungnahme der Ausschüsse zu verfassen, da sie gesetzlich verpflichtet ist, über diese Stellungnahmen zu berichten, die im Übrigen auch zu den Stellungnahmen wichtiger Minderheiten gehören, zu denen die Ausschüsse gehören. 32

33 Nach Ansicht einiger Autoren ist ein möglicher Streit über die Berücksichtigung der Stellungnahmen der Ausschüsse, sei es wegen der fehlenden Aufforderung, ihre Argumente vorzulegen, obwohl sie dazu hätten aufgefordert werden müssen, sei es wegen der Korrektur oder der Abfassung ihrer Argumente durch die Behörde, nicht gesondert anfechtbar, da die entsprechenden Beschwerdepunkte im Rahmen der Anfechtung der "Erklärungen zur Abstimmung" vorgebracht werden müssen. In diesem Zusammenhang ist jedoch daran zu erinnern, dass die "Abstimmungserläuterungen" des Bundesrates gemäß Art. 189 Abs. 4 BV grundsätzlich nicht beim Bundesgericht anfechtbar sind, so dass sie - nach der neuesten Rechtsprechung - nur in Ausnahmefällen (der nachträglichen Kontrolle oder des retrospektiven Rechtsschutzes) und in sehr engen Grenzen anfechtbar sind.

4. 5. Satz

34 Der fünfte und letzte Satz von Art. 11 Abs. 2 wurde etwa zehn Jahre später als die beiden vorherigen Sätze eingeführt, und zwar durch eine Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte vom 23. März 2007, die am 1. Januar 2008 in Kraft trat und vom Bundesrat im Zusammenhang mit der Einführung der allgemeinen Initiative vorgeschlagen wurde, ohne dass diese Revision jedoch etwas mit diesem Institut zu tun hatte. Dieser letzte Satz fügt den beiden vorhergehenden in Bezug auf die Stellungnahmen der Referendums- und Initiativkomitees hinzu, dass der Bundesrat "Verweise auf elektronische Quellen nur dann übernimmt, wenn deren Urheber schriftlich erklären, dass diese Quellen keine rechtswidrigen Angaben enthalten und den Internetnutzer nicht auf elektronische Publikationen mit rechtswidrigem Inhalt verweisen".

35 Wie in der Botschaft der Regierung ausgeführt, ging es bei dieser Präzisierung darum, "den amtlichen Informationen in der Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates einen gewissen Schutz vor Informationen Dritter zu gewähren, die über die in dieser Broschüre genannten Links im Internet abgerufen werden können", oder auch "die amtlichen Informationen in der Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates zu schützen, indem die Aufnahme elektronischer Links, die auf Internetpublikationen mit rechtswidrigem Inhalt verweisen, abgelehnt wird".

36 In der Botschaft wurde dieser Gedanke wie folgt präzisiert:

"Seit einiger Zeit führt der Bundesrat auf der letzten Seite der Erläuterungen die E-Mail-Adressen der Bundesbehörden auf und manchmal auch die E-Mail-Adressen anderer Seiten der Bundesverwaltung, die im Internet abrufbar sind. Er hat sogar die E-Mail-Adressen von Initiativ- oder Referendumskomitees erwähnt. Die Nennung von Links oder anderen Verweisen auf elektronische Quellen (z. B. eine SMS-Adresse, von der sich ein Wähler Informationen auf sein Mobiltelefon schicken lassen kann) kann jedoch problematisch sein, da elektronische Informationen leicht verändert werden können und in manchen Fällen einen rechtswidrigen Charakter annehmen können. Es ist nämlich bekannt, dass Internetseiten ständig aktualisiert werden können und dass ein Link plötzlich auf Seiten verweisen kann, deren Inhalt im Nachhinein geändert wurde. Wenn die Bundeskanzlei bereit wäre, in den Erläuterungen des Bundesrates Verweise auf elektronische Quellen zu erwähnen, würde sie den Urhebern dieser Quellen einen Blankoscheck ausstellen. Der Grundsatz der Transparenz, aber auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangen, dass die Informationen, die die Wähler erhalten haben und noch erhalten werden, korrekt sind und dass der Informant namentlich genannt wird. Deshalb muss auf der Seite der Erläuterungen des Bundesrates, auf der die Komitees (Initiativ- oder Referendumskomitees) ihre Argumente darlegen, erwähnt werden, dass sie die volle Verantwortung für die Seite tragen. Die Verantwortlichen müssen zudem gegenüber der Bundeskanzlei schriftlich erklären, dass die genannten elektronischen Quellen weder rechtswidrige Angaben enthalten noch auf Publikationen mit rechtswidrigem Inhalt verweisen. Durch die beiden genannten Maßnahmen werden Manipulationen verhindert, bei denen beispielsweise ein Link nachträglich auf einen anderen, beispielsweise rassistischen Link umgeleitet wird, und es wird verhindert, dass ein Internetnutzer, der später (nach Abschluss der Abstimmung) auf einen elektronischen Link klickt, der in den im Internet veröffentlichten Erläuterungen des Bundesrates genannt wird, auf rassistische Behauptungen stößt oder durch weitere Verweise auf solche Behauptungen stößt."

C. Absatz 3: Der Zeitpunkt der Aushändigung des Wahlmaterials

Wie bereits erwähnt, enthielt die ursprüngliche Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 1976 bereits einen Absatz 3, der jedoch wesentlich kürzer war und lediglich besagte, dass "[d]er Abstimmungstext und die Erläuterungen den Wählern mindestens drei Wochen vor der Abstimmung ausgehändigt werden". 37

Der Text erhielt seine praktisch aktuelle Fassung, was die ersten beiden Sätze betrifft, mit der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte vom 18. März 1994, die seit dem 15. November 1994 in Kraft ist. Der dritte und letzte Satz wurde jedoch später mit der Revision vom 21. Juni 2002, in Kraft seit dem 1. Januar 2003, eingeführt, und der Text des zweiten Satzes erfuhr noch eine geringfügige Änderung mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 20. März 2008 am 1. August 2008.

38 In der Botschaft des Bundesrates heißt es, dass die Idee der ursprünglichen Fassung des Gesetzes darin bestand, die Frist von vier Wochen vor dem Abstimmungstermin für die Zustellung des Abstimmungstextes und der dazugehörigen Erläuterungen an die Bürgerinnen und Bürger zu verkürzen. Durch die Umstellung auf eine Frist von mindestens drei Wochen sollte wertvolle Zeit für die Vorbereitung der Wahldrucksachen gewonnen werden.

39 1994 beschlossen die Räte jedoch - die Idee stammte nicht vom Bundesrat, dessen Botschaft nichts dergleichen vorsah -, diese Bestimmung zu ändern und vorzusehen, was dem heutigen Wortlaut entspricht, dass die Bürgerinnen und Bürger "frühestens vier Wochen, spätestens aber drei Wochen vor dem Abstimmungstag die Unterlagen erhalten, die es ihnen nach kantonalem Recht ermöglichen, ihre Stimme gültig abzugeben (Stimmzettel, Legitimationskarte, Wahlcouvert, Kontrollmarke, ..., etc.)", wobei ihnen "der Abstimmungstext und die Erläuterungen jedoch früher zugestellt werden können". Diese neue Formulierung mit einer doppelten Frist für die Zustellung des Abstimmungsmaterials und der Möglichkeit, die vorzeitige Zustellung des Abstimmungstextes und der "Abstimmungserläuterungen" vorzusehen, sollte der Gleichstellung der brieflichen Stimmabgabe mit der persönlichen Stimmabgabe an der Urne Rechnung tragen und den Kantonen gleichzeitig einen gewissen Spielraum bei der Organisation des Versands des Abstimmungsmaterials und seiner verschiedenen Komponenten lassen.

40 Im Zusammenhang mit der Frage der Frist, innerhalb derer die Bürgerinnen und Bürger ihr Stimmmaterial erhalten müssen, ist noch anzumerken, dass Art. 2b BPR, der durch eine Änderung vom 14. Juni 2002 eingeführt wurde, eine Sonderregel für Bürgerinnen und Bürger im Ausland enthält: Die Kantone müssen dafür sorgen, "dass die nach kantonalem Recht zuständigen Behörden in der Lage sind, das Stimmmaterial den Auslandschweizern und auf deren ausdrücklichen Wunsch auch anderen Stimmberechtigten im

Ausland frühestens eine Woche vor dem offiziellen Versanddatum zukommen zu lassen".

Was den dritten und letzten Satz von Abs. 2 betrifft. 3, der mit der Revision von 2002 eingeführt wurde und besagt, dass die "Bundeskanzlei die Abstimmungsvorlagen und die dazugehörigen Erläuterungen spätestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstag in elektronischer Form veröffentlicht", sollte eine frühzeitige Information der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht und das System "benutzerfreundlicher" gestaltet werden, wie es in der Botschaft des Bundesrates hieß: "Die Bundeskanzlei veröffentlicht die Abstimmungsvorlagen und die dazugehörigen Erläuterungen spätestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstag in elektronischer Form: 41

"Die in verschiedenen Briefen an die Bundeskanzlei geäusserten Meinungen und zahlreiche Beschwerden in den Rekursen zeigen, dass viele Wählerinnen und Wähler das Stimmmaterial früher als bisher erhalten möchten. Ähnliche Wünsche bezüglich der Vorbereitung von Kampagnen im Vorfeld von Abstimmungen kommen von Parteien und anderen Interessenverbänden: Ihre Vertreter sollten die Möglichkeit haben, die Vorlagen in voller Kenntnis der Sachlage zu diskutieren, bevor sie Abstimmungsanweisungen erteilen. Dasselbe gilt für die zahlreichen privaten Vereinigungen, die Vortragsreihen organisieren und erst nach Kenntnisnahme der gestellten Fragen Parolen ausgeben können. All diese Gründe sprechen für eine benutzerfreundlichere Ausgestaltung des Systems. Um die Kampagne vor der Abstimmung nicht über Gebühr zu verteuern und um den Kantonen Probleme bei gleichzeitigen Wahlen zu ersparen, wird der Bundesrat angesichts der heftigen Opposition in der Vernehmlassung darauf verzichten, die Unterlagen, mit denen die Stimmberechtigten ihre Stimme abgeben können, früher an die Stimmberechtigten verteilen zu lassen. Hingegen wird die Bundeskanzlei das Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten früher als heute befriedigen, indem sie die Texte, über die das Volk abstimmen soll, und die dazugehörigen Erläuterungen spätestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstag ins Internet stellt."

Absatz. 3 regelt somit zwei Fragen. Die Frist, innerhalb derer die Bürgerinnen und Bürger das Abstimmungsmaterial erhalten müssen, liegt zwischen vier Wochen "frühestens" und drei Wochen "spätestens" vor dem Abstimmungstermin, wobei es einerseits gilt dass ihnen der Abstimmungstext und die Abstimmungserläuterungen früher zugestellt werden können und dass 42

die Bundeskanzlei seit dem 1. Januar 2003 verpflichtet ist, diese beiden Dokumente (Abstimmungstext und Abstimmungserläuterungen) spätestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstag in elektronischer Form zu veröffentlichen.

43 In Absatz 1. 3 regelt zweitens beiläufig die Frage des Abstimmungsmaterials. Mit Ausnahme der Abstimmungstexte, der Stimmzettel und der Abstimmungserläuterungen, die dem Bundesrecht unterliegen und den Kantonen gemäß Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 erster Satz vom Bund zur Verfügung gestellt werden, unterliegt das übrige Abstimmungsmaterial dem kantonalen Recht. Dieses Stimmmaterial ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich, umfasst aber in der Regel neben den oben genannten Elementen einen Stimmrechtsausweis oder eine Stimmkarte, mit dem/der die Identität der abstimmenden Person festgestellt und sichergestellt werden kann, dass sie berechtigt ist, an der Abstimmung teilzunehmen, einen Umschlag, in den der/die Stimmzettel eingelegt werden können, einen Rückumschlag, einen Kontrollstempel usw..

D. Abs. 4: Das Recht auf ein persönliches Exemplar des Wahlmaterials.

44 Absatz. 4 von Art. 11 wurde durch die Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte vom 18. März 1994, die am 15. November 1994 in Kraft trat, auf Vorschlag des Bundesrates eingeführt. Der Wortlaut der Bestimmung wurde bei einer späteren Revision im Jahr 2006 formell berichtigt.

45 Wie der Bundesrat in seiner Botschaft erläuterte, "ist der Versand der Abstimmungsvorlagen an alle Stimmberechtigten eine Errungenschaft des BPR aus dem Jahr 1976". Vor allem aufgrund der Gleichstellung von Frauen und Männern im Bereich der politischen Rechte entstand jedoch insbesondere in den Kantonen Druck, die Abstimmungsvorlage und die Abstimmungserläuterungen schon aus Kostengründen auf ein einziges Exemplar pro Haushalt zu beschränken. Der Bundesrat, dem die Räte folgten, gab also nach, aber nur teilweise, da der Grundsatz bestehen blieb, dass jeder Inhaber politischer Rechte ein Exemplar erhalten muss.

46 Der Abs. 4 sieht daher vor, dass die Kantone "die Gemeinden durch Gesetz ermächtigen können, pro Haushalt nur ein Exemplar des Abstimmungstextes und der Erläuterungen zu verschicken, sofern nicht ein stimmberechtigtes

Mitglied dieses Haushaltes verlangt, ein persönliches Exemplar zu erhalten". Wie aus dem Wortlaut klar hervorgeht, lässt diese Bestimmung eine Ausnahme vom Grundsatz des persönlichen Exemplars nur für Abstimmungstexte und die dazugehörigen "Abstimmungserläuterungen" zu. Dies gilt natürlich nicht für andere Teile des Abstimmungsmaterials, wie Stimmzettel, Bescheinigungen usw., die immer an jeden Inhaber der politischen Rechte persönlich versandt werden - und auch versandt werden müssen.

Die meisten Kantone scheinen den Grundsatz der Zusendung an jede Bürgerin und jeden Bürger beibehalten zu haben, nur wenige Kantone sehen eine einzige Zusendung pro Haushalt vor. In allen Fällen setzt das Bundesrecht dieser Ausnahme jedoch eine doppelte Grenze. Einerseits verlangt es, dass die Ausnahme, wenn sie im kantonalen Recht vorgesehen ist, in einem Gesetz vorgesehen sein muss, was als Gesetz im formellen Sinne zu verstehen ist. Zum anderen stellt er sicher, dass eine Person mit politischen Rechten verlangen kann, dass ihr ein persönliches Exemplar des Abstimmungstextes und der "Abstimmungserläuterungen" zur Verfügung gestellt wird. 47

LITERATURVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Biaggini Giovanni, Die Volksabstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative vor Bundesgericht – Einblicke in die höchstrichterliche Innovationswerkstatt aus Anlass des Nichteintretensentscheids BGE 147 I 194 und der Abschreibungs-Verfügung vom 23..3.2021, in: ZBl 122 (2021) pp. 617-628 (cité : *Konzernverantwortungsinitiative*).

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich/St. Gall 2020.

Conseil fédéral, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : *Message 1975*).

Conseil fédéral, Message concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, du 1.9.1993, FF 1993 III 405 (cité : *Message 1993*).

Conseil fédéral, Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 30 novembre 2001, FF 2001 6051 (cité : *Message 2001*).

Conseil fédéral, Message concernant l'introduction de l'initiative populaire générale et d'autres modifications de la législation fédérale sur les droits politiques, du 31.5.2006, FF 2006 5001 (cité : *Message 2006*).

Conseil fédéral, Message relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral, du 22.8.2007, FF 2007 5789 (cité : *Message 2007*).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018, pp. 1041-1198.

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3e éd., Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3e éd., Bâle/Neuchâtel 2014 (cité : *Droit constitutionnel I*).

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : *Droits politiques*).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'État, 4e éd. Berne 2021.

Martenet Vincent/von Büren Théophile, Art. 34, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (édit.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, pp. 983-1020 (cité : CR-Martenet/von Büren).

Sägesser Thomas, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in: PJA 2014, pp. 924-940.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : *Staatsrecht*).

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 12 BPR

Eine Kommentierung von Pascal Mahon

ZITIERVORSCHLAG

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 12 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 12 BPR.

Art. 12 Ungültige Stimmzettel

[1] Stimmzettel sind ungültig, wenn sie:

a. nicht amtlich sind;

b. anders als handschriftlich ausgefüllt sind;

c. den Willen des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lassen;

d. ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten;

e. ...

[2] Vorbehalten bleiben die Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründe, die mit dem kantonalen Verfahren (Stimmkuvert, Kontrollstempel, usw.) zusammenhängen.

[3] Für Versuche mit elektronischer Stimmabgabe umschreibt das Recht des durchführenden Kantons die Voraussetzungen gültiger Stimmabgabe und die Ungültigkeitsgründe.

GLIEDERUNG

I. Geschichte, Systematik und Bedeutung der Bestimmung 164
II. Kommentar..... 166
A. Absatz 1: Die Aufzählung der Gründe für die Ungültigkeit von Wahlzetteln. 166
1. Einleitende Bemerkungen und Allgemeines..... 166
2. Buchstabe a: Ungültigkeit der nicht amtlichen Stimmzettel..... 167
3. Buchstabe b: Ungültigkeit von Stimmzetteln, die anders als handschriftlich ausgefüllt wurden..... 168
4. Buchstabe c: Ungültigkeit von Stimmzetteln, die den Willen der abstimmenden Person nicht klar zum Ausdruck bringen. 168
5. Buchstabe d: Ungültigkeit von Stimmzetteln, die ehrverletzende Bemerkungen enthalten oder mit Zeichen gekennzeichnet sind. 169
6. Buchstabe e (aufgehoben)..... 170
B. Abs. 2: Vorbehalt von (anderen) Nichtigkeitsgründen, die dem kantonalen Recht unterliegen. 170
C. Absatz 3: Vorbehalt der Ungültigkeitsgründe bei elektronischer Stimmabgabe. . 172
Literaturverzeichnis 174

I. GESCHICHTE, SYSTEMATIK UND BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

1 Wie aus der Überschrift hervorgeht, die in allen drei Sprachfassungen ähnlich lautet, behandelt Art. 12 die Nichtigkeit oder Ungültigkeit von Stimmzetteln. Wie bereits erwähnt, gilt Art. 12 wie alle anderen Bestimmungen des zweiten Titels nur für eidgenössische Abstimmungen und nicht für Wahlen, d. h. nur für Stimmzettel und nicht für Wahlzettel. Die Gültigkeit oder Nichtigkeit (oder Ungültigkeit) der letzteren ist an anderer Stelle, in anderen Bestimmungen des Gesetzes, geregelt, genauer gesagt in Art. 38 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 1, die im Übrigen teilweise identische Regeln wie Art. 12 enthalten.

2 Die Bestimmung existierte bereits in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 1976, wo sie aus den Vorschlägen des Bundesrates übernommen worden war, denen die Räte, vorbehaltlich einiger eher formaler Änderungen, weitgehend gefolgt sind. Damals bestand es nur aus zwei Absätzen, den ersten beiden der aktuellen Fassung, der dritte wurde später bei der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte vom 21. Juni 2002, das seit dem 1. Januar 2003 in Kraft ist, hinzugefügt.

3 Ansonsten wurde der Text von Art. 12 noch zwei weiteren Änderungen unterzogen. Zum einen wurde lit. e von Abs. 1, wonach Stimmzettel ungültig sind, die "bei brieflicher Stimmabgabe [...] nicht einem schweizerischen Postamt übergeben wurden", durch eine Änderung des früheren Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 vom 22. März 1991, in Kraft seit dem 1. Juli 1992, aufgehoben.

4 Andererseits wurde der Text von Art. 12 geringfügig geändert, indem in der französischen Fassung von Abs. 2 der Ausdruck "timbre de contrôle ou estampille" durch den Ausdruck "timbre de contrôle" ersetzt wurde, und eine weitere in der deutschen und italienischen Fassung von Abs. 12. 3 mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 20. März 2008 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts am 1. August 2008.

5 Was die Struktur von Artikel 12 betrifft, so besteht er aus drei Absätzen. Der erste zählt die verschiedenen Fälle der Nichtigkeit oder Ungültigkeit von Stimmzetteln auf, die das Bundesrecht vorschreibt, während der zweite die möglichen anderen Gründe für die Nichtigkeit oder Ungültigkeit vorbehält,

die sich aus dem kantonalen Recht ergeben. Der dritte, später hinzugefügte Absatz behält die Bestimmungen für elektronische Abstimmungsversuche vor, da in diesem Fall die Stimmabgabe nicht mit herkömmlichen Stimmzetteln erfolgt, so dass die Bedingungen für die Gültigkeit der Stimmabgabe Gegenstand besonderer Regeln sind. Auf jeden dieser Absätze wird später in der eigentlichen Kommentierung (Kap. II) noch einmal eingegangen.

Was die Bedeutung der Bestimmung im Allgemeinen betrifft, so kann zumindest teilweise auf das verwiesen werden, was bereits in den Erläuterungen zu den Artikeln 10, 10a und 11 gesagt wurde, nämlich dass angesichts der Bedeutung der Volksabstimmungen im verfassungsrechtlichen und politischen System der Schweiz mit seinem sehr hohen Anteil an direkter Demokratie die Regeln, die die Organisation dieser Abstimmungen regeln, von grundlegender Bedeutung sind. Im Gegensatz zu den drei vorangehenden Bestimmungen, die insbesondere die Vorbereitung und Verteilung des Abstimmungsmaterials sowie die Information der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf diese Abstimmungen betreffen, ist Art. 12 wahrscheinlich einer anderen Dimension der Abstimmungsfreiheit zuzuordnen, wie sie in Art. 34 BV garantiert ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts beinhaltet die Abstimmungsfreiheit nämlich ein Recht darauf, dass kein Abstimmungsergebnis "anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten ausdrückt", ein Recht also auf die korrekte Ermittlung und Feststellung der Ergebnisse oder, genauer gesagt, um es mit den Worten des Bundesgerichts auszudrücken, ein "Recht auf eine ordnungsgemässe Durchführung der Abstimmung [...] sowie das Recht auf eine genaue und präzise Auszählung der Stimmen". Aus diesem Recht ergibt sich ein Anspruch auf Genauigkeit bei der Qualifizierung, Sortierung und Zählung der Stimmzettel, die sorgfältig zwischen ungültigen oder ungültigen, leeren und gültigen Stimmzetteln unterscheiden und diese trennen müssen, wie es im Übrigen in Art. 13 und 14 BPR vorgeschrieben ist, auf die noch zurückzukommen sein wird. 6

Alle Kantone haben somit für ihren Bereich, wenn auch in recht unterschiedlicher Form, ähnliche Bestimmungen wie Art. 12, die sich mit den Stimmzetteln befassen, insbesondere mit ihrer Ungültigkeit oder Ungültigkeit, sowie mit der Art und Weise, wie diese Stimmzettel bei der Ermittlung und Feststellung der Ergebnisse zu behandeln sind. 7

II. KOMMENTAR

A. Absatz 1: Die Aufzählung der Gründe für die Ungültigkeit von Wahlzetteln.

1. Einleitende Bemerkungen und Allgemeines

8 Der Abs. 1, der aus der ursprünglichen Fassung von 1976 stammt, enthält eine Liste der Gründe - oder Fälle - für die Ungültigkeit von Stimmzetteln. Wie in der Botschaft des Bundesrates ausgeführt, soll diese Bestimmung "die Aufgabe der Wahlbüros erleichtern, indem sie es ihnen ermöglicht, leichter über die Gültigkeit der Wahlzettel zu urteilen".

9 Der Katalog der Gründe für die Nichtigkeit oder Ungültigkeit von Wahlzetteln in Abs. 1 gilt sowohl für die persönliche Stimmabgabe an der Urne als auch für die briefliche Stimmabgabe, nicht aber für die elektronische Stimmabgabe, für die besondere Regeln vorgesehen werden müssen, wie in Abs. 3 von Art. 12.

10 Im Allgemeinen beziehen sich die verschiedenen Nichtigkeitsgründe, die in den einzelnen Buchstaben von Abs. 1 aufgeführten Gründe beziehen sich alle auf andere Bestimmungen des Gesetzes, Bestimmungen, die in Titel 1 des Gesetzes, im Prinzip in Art. 5, enthalten sind, d. h. die zu den allgemeinen Grundsätzen des Wahlrechts und der Ausübung dieses Rechts gehören. Art. 12 muss daher im Zusammenhang mit diesen anderen Bestimmungen des Gesetzes gelesen werden.

11 Er muss jedoch auch mit den ihm folgenden Art. 13 und 14 BPR gelesen werden, da in diesen Bestimmungen die Sanktion oder die Folge der Ungültigkeit der fraglichen Stimmzettel enthalten ist. Nach Art. 13 lit. 1 werden nämlich "ungültige Stimmzettel bei der Feststellung des Abstimmungsergebnisses nicht berücksichtigt". Dies bedeutet konkret, dass ein ungültiger Stimmzettel im Sinne von Art. 12 Abs. 1, auch wenn er ein "Ja" oder "Nein" enthält oder "leer" bleibt, zwar separat gezählt wird (eben als "ungültiger" Stimmzettel), aber bei der für die Feststellung des Abstimmungsergebnisses entscheidenden Berechnung der "Ja"- und "Nein"-Stimmen nicht mitgezählt wird, ebenso wenig wie bei der ebenfalls separaten Zählung der "leeren" Stimmzettel.

12 Es sei noch darauf hingewiesen, dass Abs. 1 nur die Gründe für die formale Nichtigkeit oder Ungültigkeit von Stimmzetteln enthält und daher nicht alle

Fälle regelt, in denen eine Stimme nicht berücksichtigt wird, weil sie materiell ungültig ist, z. B. wenn die Person, die sie abgegeben hat, nicht stimmberechtigt ist. Um die Frage zu klären, ob eine Stimme gültig oder ungültig ist, müssen die Ungültigkeitsgründe in lit. 1 von Art. 12 nicht nur durch die Prüfung der Nichtigkeitsklauseln des kantonalen Rechts ergänzt werden, die in Abs. 1 von Art. 12 vorbehalten sind. 2 von Art. 12, sondern auch durch diejenige der Gründe für die materielle Ungültigkeit der Abstimmungen.

2. Buchstabe a: Ungültigkeit der nicht amtlichen Stimmzettel.

Ungültig sind zunächst nach lit. a des Abs. 1, Stimmzettel, die "nicht amtlich sind". Dieser erste Fall von Ungültigkeit bezieht sich auf die Regel von Art. 5 Abs. 1 BPR, wonach die "Stimmabgabe nur mit amtlichen Stimm- und Wahlzetteln" erfolgen darf, wobei die Bestimmung präzisiert, dass "[d]ie von den Kantonen ausgegebenen Erfassungsscheine für die computergestützte Auszählung von Abstimmungen gleichgestellt sind". 13

Die Regel, dass nur amtliche Stimmzettel oder Wahlzettel zulässig sind, war 1976 neu. Bis dahin "konnten die Kantone die Verwendung von Blättern tolerieren, die private Vereine den Bürgern zur Verfügung stellten", was "politischen Parteien und Interessengruppen die Möglichkeit bot, ihren Anhängern bereits gedruckte Antworten zukommen zu lassen, was ihre Propaganda und auch die Aufgabe der Wähler erleichterte". Die Regelung in Art. 5 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 lit. b BPR war zwar nicht unumstritten, setzte sich aber aus "Sorge um die Vermeidung von Druck und Verwechslungsgefahr" durch. 14

Sie gilt heute als üblich und existiert auch in den Kantonen. Sie kennt nur wenige Ausnahmen, bei Wahlzetteln - nicht bei Stimmzetteln - für Mehrheitswahlen, bei denen manchmal, aber selten, nicht amtliche Wahlzettel zugelassen sind. 15

Die Regel ist dadurch gerechtfertigt, dass die Verwendung von anderen als den amtlichen Stimmzetteln, die potenziell unterschiedliche Größen, Formen und Inhalte haben, die Auszählung erschweren und zu Verwechslungen und Unregelmäßigkeiten bei der Auszählung der Ergebnisse führen könnte. Sie verbietet daher die Stimmabgabe mittels eines Stimmzettels, der von den Bürgerinnen und Bürgern selbst oder von einer Organisation kopiert oder hergestellt wurde. 16

3. Buchstabe b: Ungültigkeit von Stimmzetteln, die anders als handschriftlich ausgefüllt wurden.

17 Ebenfalls ungültig sind nach lit. b von Abs. 1 Stimmzettel, die "anders als handschriftlich ausgefüllt" sind. Dieser zweite Ungültigkeitsfall bezieht sich auf die Regel von Art. 5 Abs. 2 BPR, wonach "[d]ie Stimm- und Wahlzettel ohne Aufdruck handschriftlich ausgefüllt werden müssen", wobei die Bestimmung präzisiert, dass "[d]ie Wahlzettel mit Aufdruck nur durch handschriftliche Eintragungen geändert werden dürfen".

18 Auch hier ist die Regel üblich und ziemlich allgemein, in dem Sinne, dass sie mit gleichem oder sehr ähnlichem Wortlaut in praktisch allen Kantonen zu finden ist, manchmal mit wenigen Ausnahmen.

19 Ihr Ziel ist es, den sogenannten Stimmenfang zu verhindern oder einzuschränken, d. h. das systematische Sammeln, Ausfüllen oder Verändern von Stimmzetteln oder das Verteilen von so ausgefüllten oder veränderten Stimmzetteln, wie es im Strafgesetzbuch definiert ist. Das Einsammeln von Wählerstimmen wird gemäß Art. 282bis StGB mit einer Geldstrafe geahndet, eine Bestimmung, die im Übrigen durch das Gesetz über politische Rechte von 1976 eingeführt wurde und mit diesem am 1. Juli 1978 in Kraft getreten ist.

20 Die Regel gilt natürlich nicht im Rahmen der elektronischen Stimmabgabe, wo es nicht darum geht, die Stimmzettel von Hand auszufüllen, und wo besondere Bestimmungen gelten, wie in Abs. 3 von Art. 12.

4. Buchstabe c: Ungültigkeit von Stimmzetteln, die den Willen der abstimmenden Person nicht klar zum Ausdruck bringen.

21 Ungültig sind auch nach lit. c von Abs. 1 Stimmzettel, die "den Willen des Wählers nicht klar zum Ausdruck bringen". Dieser dritte Fall von Ungültigkeit bezieht sich nicht spezifisch auf eine andere Bestimmung des Gesetzes, sondern ergibt sich aus einer ebenfalls recht allgemeinen und üblichen Regel, die man in mehreren Kantonen mit identischem oder sehr ähnlichem Wortlaut findet. Sie scheint logisch zu sein. Wenn es nicht möglich ist, den Willen festzustellen, den die Person, die abgestimmt hat, zum Ausdruck bringen wollte, ist es logisch, dass ihre Stimme nicht zählt und ihr Stimmzettel daher als ungültig oder unwirksam betrachtet wird.

Während der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf Wahlzettel in bestimmten Fällen rechtfertigen oder sogar verlangen kann, dass nur eine teilweise Nichtigkeit oder Ungültigkeit angenommen wird, ist die Frage in Bezug auf Stimmzettel schwieriger. In diesem Fall ist die Frage nämlich im Allgemeinen binär, sodass entweder der Wille der Person, die den Stimmzettel ausgefüllt hat, ermittelt werden kann und ihr Stimmzettel dann als gültig zu betrachten ist, oder dies nicht möglich ist und der Stimmzettel als nichtig oder ungültig eingestuft werden muss; das Gleiche sollte unserer Meinung nach auch gelten, wenn ernsthafte Zweifel an dem von der Person, die ihre Stimme abgegeben hat, zum Ausdruck gebrachten Willen bestehen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann - und sollte - dennoch eine Rolle spielen, da die zuständige Behörde, d. h. in der Regel das Wahllokal, angesichts der Bedeutung der politischen Rechte in unserem Land nicht übermäßig formalistisch sein darf. 22

5. Buchstabe d: Ungültigkeit von Stimmzetteln, die ehrverletzende Bemerkungen enthalten oder mit Zeichen gekennzeichnet sind.

Schließlich sind nach lit. d von Abs. 1 Stimmzettel, die "ehrverletzende Bemerkungen enthalten oder mit Zeichen markiert sind". Dieser vierte und letzte Ungültigkeitsfall bezieht sich gemäss der Botschaft des Bundesrates auf die Regel von Art. 5 Abs. 7 BPR, wonach "[d]as Stimmgeheimnis zu wahren" ist, ein Erfordernis, das sich über diese Gesetzesbestimmung hinaus direkt aus der in Art. 34 BV garantierten Wahlfreiheit ergibt. 23

Wie bereits erwähnt, haben die Räte die Formulierung von Buchstabe d im Vergleich zum Entwurf des Bundesrates etwas geändert, der vorsah, dass Stimmzettel ungültig sein sollten, die "Angaben enthalten, die mit dem Gegenstand der Abstimmung nichts zu tun haben (Bemerkungen, Zeichen usw.)". In ihrer Botschaft erläuterte die Regierung die ratio legis der vorgeschlagenen Bestimmung wie folgt: 24

"Durch das Verbot von Eintragungen, die mit dem Wahlgegenstand nichts zu tun haben, soll jede zusätzliche Bemerkung und jedes Zeichen auf den Stimmzetteln vermieden werden, da jede zusätzliche Angabe das Wahlgeheimnis verletzen kann. Deshalb ist es wichtig, nicht nur Stimmzettel für ungültig zu erklären, die ehrverletzende Bemerkungen enthalten, sondern diese Bestimmung auf alle Stimmzettel anzuwenden, auf denen zusätzliche Angaben stehen."

25 Nach ziemlich langen Diskussionen zog das Parlament die aktuelle Formulierung vor, nach der Stimmzettel ungültig sind, die "ehrverletzende Bemerkungen enthalten oder mit Zeichen versehen sind". Die Diskussion drehte sich hauptsächlich um die Frage, ob die Ungültigkeit auf Stimmzettel beschränkt werden sollte, die Angaben zur Identifizierung der Wählerinnen und Wähler enthalten - also das Wahlgeheimnis verletzen - und daher andere Zeichen und sogar mögliche Äußerungen von schlechter Laune oder Humor toleriert werden sollten, oder ob man im Gegenteil (sehr) streng und formalistisch sein und alle Zeichen ausschließen sollte, die nichts mit dem Gegenstand der Wahl zu tun haben. Letztendlich setzte sich die tolerantere, vom Nationalrat vorgeschlagene Version durch, so dass nur solche Stimmzettel als ungültig oder nichtig zu betrachten sind, die entweder ehrverletzende Bemerkungen enthalten oder Zeichen, die die Identität der Wählerinnen und Wähler erkennen lassen, d. h. die das Wahlgeheimnis verletzen.

26 Auch hier findet sich also in gewissem Maße das bereits oben erwähnte Erfordernis der Verhältnismäßigkeit wieder.

6. Buchstabe e (aufgehoben)

27 Zum Inhalt dieser Bestimmung und ihrer Aufhebung vgl. oben N 3.

B. Abs. 2: Vorbehalt von (anderen) Nichtigkeitsgründen, die dem kantonalen Recht unterliegen.

28 Der zweite Absatz von Art. 12, der aus dem Jahr 1976 stammt und den die Räte unverändert von den Vorschlägen des Bundesrates übernommen haben, sieht vor, dass "[d]ie Nichtigkeits- und Anfechtungsgründe, die sich aus dem kantonalen Verfahren ergeben (Wahlcouvert, Kontrollstempel usw.), vorbehalten sind". Er wurde in der Botschaft des Bundesrates nicht kommentiert.

29 Wie in Art. 10 Abs. 2 BPR vorgesehen, werden die eidgenössischen Volksabstimmungen im Rahmen der bundesrechtlichen Bestimmungen von den Kantonen organisiert. Sie sind es insbesondere, die das Stimmmaterial verteilen, wobei einige Elemente - zusätzlich zu denjenigen, die im Bundesrecht vorgesehen und geregelt sind - im Übrigen (nur) unter das kantonale Recht fallen. Die Kantone haben zudem die obligatorische

Kompetenz, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen, um in bestimmten Bereichen, z. B. bei der vorzeitigen Stimmabgabe und der brieflichen Stimmabgabe, die Kontrolle der Bürgerinnen und Bürger sowie die "lückenlose Auszählung der Stimmen" zu gewährleisten und "das Stimmgeheimnis zu wahren und Missbräuche zu verhindern".

Es ist daher nur folgerichtig, dass Abs. 2 von Art. 12 neben oder zusätzlich zu 30
den Gründen für die Nichtigkeit oder Ungültigkeit von Stimmzetteln, die in Abs. 1 aufgezählt werden, vorbehält. 1 aufgeführten Nichtigkeitsgründe auch solche, die unter das kantonale Recht fallen. Die Kantone können nämlich andere Gründe für die Nichtigkeit oder Ungültigkeit von Stimmzetteln vorsehen, als die in Art. 12 Abs. 1 vorgeschriebenen, und zwar selbstverständlich für kantonale und kommunale Abstimmungen, aber auch, aufgrund des Vorbehalts in Abs. 2, für alle anderen Abstimmungen. 2, eben auch für eidgenössische Abstimmungen.

Praktisch alle Kantone kennen tatsächlich Nichtigkeits- oder 31
Ungültigkeitsklauseln für Stimmzettel, die sich von denjenigen des Bundesrechts unterscheiden - oder über diese hinausgehen. Und die kantonalen Gesetzgebungen unterscheiden in dieser Hinsicht manchmal zwischen Nichtigkeitsklauseln, die für Stimmzettel gelten, und solchen, die für Wahlzettel gelten; ebenso unterscheiden sie in Bezug auf Wahlzettel zwischen allgemeinen Nichtigkeitsklauseln, die sowohl für die persönliche Stimmabgabe an der Urne als auch für die briefliche Stimmabgabe gelten, und bestimmten spezifischen Nichtigkeitsklauseln, die nur die briefliche Stimmabgabe betreffen. So sehen beispielsweise einige kantonale Regelungen vor, dass Stimmzettel ungültig sind, wenn "mehrere Stimmzettel in einen Stimmzettelumschlag gelegt wurden, unabhängig vom Inhalt der Stimmzettel", oder Stimmzettel, "denen ein Anhang beigefügt ist", oder dass bei der Briefwahl, die Abstimmung ungültig ist, wenn "der Stimmzettel nicht in das verschlossene amtliche Antwortkuvert gelegt wird" , wenn "die Legitimationskarte nicht die eigenhändige Unterschrift des Wählers oder der Wählerin trägt", wenn "das Antwortkuvert mehr als eine Legitimationskarte enthält", oder wenn dieses Antwortkuvert "nach der festgesetzten Frist bei der Gemeinde eintrifft".

In Bezug auf eidgenössische Abstimmungen haben die kantonalen 32
Ungültigkeitsklauseln jedoch nur insofern eine eigene Tragweite, als sie sich von den bereits im Bundesrecht vorgesehenen Klauseln unterscheiden oder

über diese hinausgehen, in Abs. 1. Wenn es im Zusammenhang mit einer eidgenössischen Abstimmung darum geht, eine Nichtigkeitsklausel auszulegen, die sowohl im kantonalen Recht als auch - mit gleichem oder weitgehend ähnlichem Wortlaut - in Art. 12 Abs. 1 BPR vorgesehen ist, was relativ häufig vorkommt, kann die zuständige kantonale Behörde - das Abstimmungsbüro - diese nur im Lichte ihrer Bedeutung, wie sie sich aus dem Bundesrecht ergibt, auslegen.

C. Absatz 3: Vorbehalt der Ungültigkeitsgründe bei elektronischer Stimmabgabe.

33 Der dritte Absatz von Art. 12, wonach "der Kanton, der die elektronische Stimmabgabe erprobt, in seinem Recht die Bedingungen für die Gültigkeit und die Gründe für die Ungültigkeit der Stimmabgabe festlegt", wurde, wie bereits erwähnt, im Jahr 2002 hinzugefügt. Die Bestimmung war Teil des Bestrebens, "die Rechtsgrundlagen zu konsolidieren, auf denen die Pilotprojekte zur elektronischen Stimmabgabe beruhen". In der Botschaft des Bundesrates wurde die Hinzufügung dieser Bestimmung wie folgt erläutert:

"Die traditionellen Formen der Stimmabgabe erfordern sowohl für Abstimmungen als auch für Wahlen die Verwendung von amtlichen Stimmzetteln (Art. 12 Abs. 1 lit. a, Art. 38 Abs. 1 lit. b und Art. 49 Abs. 2 lit. a BPR). Diese Wahlzettel dürfen nur handschriftlich ausgefüllt oder geändert werden (Art. 12 Abs. 1 lit. b, Art. 38 Abs. 1 lit. c und Art. 49 Abs. 2 lit. c BPR). Diese Bedingungen können für die Pilotversuche nicht aufrechterhalten werden, und auch die elektronische Stimmabgabe benötigt Schranken, die die Gültigkeit und Rechtmäßigkeit der Äußerung des Wählers festlegen, und sei es nur, um zu verhindern, dass eine nicht stimmberechtigte Person unter falschem Namen abstimmen kann oder dass eine stimmberechtigte Person mehrfach abstimmt. Es ist Sache des Kantons, in dem der Pilotversuch mit E-Voting stattfindet, diese Bedingungen in seinem Recht festzulegen. Um gültig zu sein, müssen die Bestimmungen des Kantons vom Bund genehmigt werden (Art. 91 Abs. 2 BPR). Der Bundesrat wird dies zu einer unabdingbaren Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung nach Art. 8a BPR machen."

34 In diesem Zusammenhang sei ganz kurz daran erinnert - auch wenn das System der E-Voting-Versuche von Juni 2019 bis März 2023 unterbrochen wurde -, dass nach Art. 8a BPR, der mit der Revision vom 21. Juni 2002 eingeführt wurde und seit dem 1. Januar 2003 in Kraft ist, der Bundesrat "im

Einvernehmen mit den interessierten Kantonen und Gemeinden Versuche mit E-Voting zulassen kann, indem er sie auf einen Teil des Gebiets, auf bestimmte Daten und auf bestimmte Gegenstände beschränkt" (Abs. 1), wobei die Bestimmung präzisiert, dass "die Kontrolle der Wählereigenschaft, das Stimmgeheimnis und die Auszählung sämtlicher Stimmen gewährleistet sein müssen" und dass "jedes Missbrauchsrisiko ausgeschlossen sein muss" (Abs. 3).

Abs. 3 von Art. 12 ergänzt diese Bestimmung, indem er festlegt, dass es dem Kanton, der beabsichtigt, die elektronische Stimmabgabe zu erproben, obliegt, "in seinem Recht die Bedingungen für die Gültigkeit und die Gründe für die Ungültigkeit der Stimmabgabe" festzulegen. Wie bereits erwähnt, sind die Nichtigkeits- und Ungültigkeitsklauseln in Abs. 1 von Art. 12 sowie die traditionellen, von den Kantonen festgelegten und in Art. 12 Abs. 2 BPR vorbehaltenen Bestimmungen, die auf die persönliche Stimmabgabe an der Urne und die briefliche Stimmabgabe zugeschnitten sind, können nicht auf die elektronische Stimmabgabe angewendet werden. Daher sind andere Bestimmungen erforderlich, um die Gültigkeit der elektronischen Stimmabgabe zu gewährleisten und die Gründe für ihre Ungültigkeit vorzusehen und so die Ordnungsmäßigkeit der Abstimmung sicherzustellen. Solche Bestimmungen sind umso notwendiger, als mögliche Unregelmäßigkeiten oder Manipulationen bei der elektronischen Stimmabgabe eine große Anzahl von Personen betreffen können. 35

Es geht insbesondere darum, im Rahmen der elektronischen Abstimmung zu gewährleisten, "dass nur die Wähler an der Abstimmung teilnehmen können (Kontrolle der Wählereigenschaft)", "dass jeder Wähler über eine einzige Stimme verfügt und nur einmal abstimmt (Einzigartigkeit der Abstimmung)", "dass Dritte nicht abfangen können, elektronische Stimmen systematisch und wirksam abfangen, verändern oder missbrauchen können (Gewährleistung der getreuen Willensäusserung der Wähler)", "dass Dritte keine Kenntnis vom Inhalt der elektronischen Stimmen erlangen können (Wahlgeheimnis)" und "dass ein systematischer Betrug ausgeschlossen ist (Ordnungsmässigkeit der Wahl)". 36

Die kantonalen Bestimmungen, die auf der Grundlage von Abs. 3 erlassen wurden, bedürfen nach Art. 91 Abs. 2 BPR der Genehmigung durch den Bund, die in nicht strittigen Fällen von der Bundeskanzlei erteilt wird. Die so genehmigten Bestimmungen sind ihrerseits eine der Voraussetzungen für die 37

allgemeine Genehmigung des Bundesrates zur Durchführung von E-Voting-Versuchen im Sinne von Art. 8a BPR und Art. 27a ODP.

LITERATURVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich/St. Gall 2020.

Braun Nadia, Stimmgeheimnis, Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Berne 2006.

Conseil fédéral, *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques*, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : *Message 1975*).

Conseil fédéral, *Message concernant la révision de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger*, du 15.8.1990, FF 1990 III 429 (cité : *Message 1990*).

Conseil fédéral, *Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques*, du 30.11.2001, FF 2001 6051 (cité : *Message 2001*).

Conseil fédéral, *Message relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral*, du 22.8.2007, FF 2007 5789 (cité : *Message 2007*).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018, pp. 1041-1198.

Glaser Andreas/Zubler Clio, Briefliche und elektronische Wahl – Problemfelder des Wahlverfahrens in der Schweiz, in : Glaser Andreas/Langer Lorenz (édit.), Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie, Zurich 2020, pp. 147-174.

Grisel Étienne, *Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, 3e éd., Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3e éd., Bâle/Neuchâtel 2014 (cité : *Droit constitutionnel I*).

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann – Maya Hertig Randall – Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : *Droits politiques*).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'État , 4e éd. Berne 2021.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : *Staatsrecht*).

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 13 BPR

Eine Kommentierung von Pascal Mahon

ZITIERVORSCHLAG

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 13 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 13 BPR.

Art. 13 Feststellung des Abstimmungsergebnisses

[1] Für die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses fallen die leeren und ungültigen Stimmzettel ausser Betracht.

[2] Stehen in einem Kanton den Ja- gleich viele Nein-Stimmen gegenüber, so wird seine Standesstimme zu den ablehnenden Kantonen gezählt.

[3] Ein sehr knappes Abstimmungsergebnis erfordert nur dann eine Nachzählung, wenn Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht worden sind, die nach Art und Umfang geeignet waren, das Bundesergebnis wesentlich zu beeinflussen.

GLIEDERUNG

I. Geschichte, Systematik und Bedeutung der Bestimmung 179
II. Kommentar 180
A. Absatz 1: Das Schicksal der leeren und ungültigen Stimmzettel. 180
1. Die Bedeutung der Regel 180
2. Exkurs: Die Frage der Berücksichtigung der "weißen Stimme". 182
B. Absatz 2: Der Fall der Gleichheit von "Ja"- und "Nein"-Stimmen in einem Kanton. 183
C. Absatz 3: Die Frage der Neuauszählung 185
Literaturverzeichnis 191

I. GESCHICHTE, SYSTEMATIK UND BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

Wie aus dem Titel hervorgeht, der in den drei Sprachfassungen praktisch gleich lautet, befasst sich Art. 13 mit der Feststellung des Ergebnisses von (eidgenössischen) Volksabstimmungen, indem er einige Regeln für die Ermittlung dieses Ergebnisses festlegt. Wie die anderen Bestimmungen des zweiten Titels gilt auch Art. 13 - wie bereits erwähnt - nur für (eidgenössische) Abstimmungen und nicht für Wahlen. Die Ermittlung und Feststellung der Ergebnisse von Wahlen ist in anderen Bestimmungen des Gesetzes geregelt. 1

Die Bestimmung existierte teilweise, in dem Sinne, dass sie viel kürzer war, bereits in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes von 1976, wo sie nur einen einzigen Absatz enthielt, der praktisch identisch mit dem heutigen Absatz 1 war, ein einziger Absatz, der sich mit leeren und ungültigen Stimmzetteln befasste und der unverändert von den Vorschlägen des Bundesrates übernommen worden war. 2

Absatz 2, der sich mit dem Fall befasst, dass in einem Kanton bei einer eidgenössischen Abstimmung die Ja- und Nein-Stimmen gleich verteilt sind, wurde erst rund 20 Jahre später durch eine Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte eingeführt, die am 21. Juni 1996 verabschiedet wurde und am 1. Januar 1997 in Kraft trat. Die Räte haben in dieser Hinsicht die Vorschläge des Bundesrates vollständig und ohne Diskussion übernommen. 3

Der heutige Absatz 3, der die Frage der Neuauszählung der Stimmen im Falle eines knappen Ergebnisses regelt, wurde rund 20 Jahre später durch eine Teilrevision des Gesetzes eingeführt, die hauptsächlich die Anpassung der Gesetzgebung für die Nationalratswahlen zum Ziel hatte, aber auch einige andere Änderungen beinhaltete. Diese Revision wurde am 26. September 2014 verabschiedet und trat am 1. November 2015 in Kraft. Auch hier übernahmen die Räte unverändert, aber nicht ohne Diskussionen, den Vorschlag des Bundesrates für einen neuen Absatz 3. 4

Der Text von Art. 13 wurde nicht weiter geändert. Was die Struktur der Bestimmung betrifft, so besteht sie nun aus drei Absätzen. Der erste behandelt die Behandlung von leeren und ungültigen Stimmzetteln, der zweite die Frage eines möglichen Gleichstandes von Ja- und Nein-Stimmen in einem Kanton 5

bei einer eidgenössischen Abstimmung, während der dritte eine Regel für die Neuauszählung der Stimmen im Falle eines knappen Ergebnisses einer solchen Abstimmung aufstellt. Auf jeden dieser Absätze wird später in der eigentlichen Kommentierung (Kap. II) eingegangen.

6 Zuvor kann in Bezug auf die Bedeutung der Bestimmung im Allgemeinen auf das verwiesen werden, was bereits in den Erläuterungen zu den Artikeln 10, 10a und 11 gesagt wurde, nämlich dass angesichts der Bedeutung von Volksabstimmungen im verfassungsrechtlichen und politischen System der Schweiz mit seinem sehr hohen Anteil an direkter Demokratie die Regeln für die Durchführung der Abstimmungen von grundlegender Bedeutung sind. Es kann auch auf die Ausführungen im Kommentar zu Art. 12 verwiesen werden, denn wie dieser ist auch Art. 13 der Dimension der Wahlfreiheit zuzuordnen, die in Art. 34 BV garantiert ist. - die das Recht betrifft, dass kein Abstimmungsergebnis "anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten ausdrückt", das Recht, mit anderen Worten, auf die korrekte Ermittlung und Feststellung der Ergebnisse oder, um es mit den Worten des Bundesgerichts zu sagen, ein "Recht auf eine ordnungsgemässe Durchführung der Abstimmung [...] sowie das Recht auf eine genaue und präzise Auszählung der Stimmen". Wie bereits im Zusammenhang mit Art. 12 erwähnt, ergibt sich aus diesem Recht ein Anspruch auf Genauigkeit bei der Qualifizierung, Sortierung und Zählung der Stimmzettel, die sorgfältig zwischen ungültigen oder ungültigen, leeren und gültigen Stimmzetteln unterscheiden und diese trennen müssen, wie dies im Übrigen auch Art. 14 BPR vorschreibt, auf den noch zurückzukommen sein wird.

7 Alle Kantone haben somit für ihren Bereich, wenn auch in recht unterschiedlicher Form, ähnliche Bestimmungen wie Art. 13, die sich mit dem Schicksal der leeren und ungültigen Stimmzettel sowie, wenn auch seltener, mit der Neuauszählung bei einem knappen Ergebnis befassen.

II. KOMMENTAR

A. Absatz 1: Das Schicksal der leeren und ungültigen Stimmzettel.

1. Die Bedeutung der Regel

8 Abs. 1, der aus der ursprünglichen Fassung von 1976 stammt, stellt also die Regel auf, dass "leere und ungültige Stimmzettel bei der Feststellung [oder

besser: Ermittlung] des Abstimmungsergebnisses nicht berücksichtigt werden". In der Botschaft des Bundesrates wurde die ratio legis dieser Regel wie folgt erläutert:

"Eine Verfassungsänderung tritt in Kraft, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Kantone die Vorlage angenommen haben (Art. 123 BV). Ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Beschluss ist angenommen, wenn sich die Mehrheit der Stimmenden dafür ausgesprochen hat. Die massgebende (absolute) Mehrheit wird anhand der Anzahl der abgegebenen gültigen Stimmzettel festgestellt. Leere und ungültige Stimmzettel zählen nicht mit".

Präziser ausgedrückt bedeutet die Regel des Art. 13 Abs. 1 also, dass ungültige und leere Stimmzettel nicht bei der Feststellung des Abstimmungsergebnisses, sondern bei der Ermittlung dieses Ergebnisses, d.h. der Feststellung der Mehrheit, die den zur Abstimmung gestellten Gegenstand annimmt oder ablehnt, nicht berücksichtigt werden, wobei zu diesem Zweck nur die (nicht ungültigen) Stimmzettel mit einem "Ja" oder "Nein" berücksichtigt werden. 9

Es muss also sorgfältig zwischen zwei Dingen unterschieden werden: die Zählung der ungültigen und leeren Stimmzettel bei der Feststellung der Ergebnisse einer Abstimmung, wobei die ungültigen und leeren Stimmzettel, wie übrigens in Art. 14 Abs. 1 BPR, beide Gegenstand einer separaten Zählung im Abstimmungsprotokoll sein müssen, einerseits; und andererseits die Berücksichtigung dieser ungültigen und leeren Stimmzettel bei der Bestimmung und Berechnung der Mehrheit, die über das Abstimmungsergebnis entscheidet, d.h. über die Annahme oder Ablehnung des Abstimmungsgegenstandes. Genau diese Berücksichtigung, und nur diese, wird jedoch durch Art. 13 Abs. 1 BPR ausgeschlossen. 10

Wie bereits erwähnt, gilt diese Regel nur für (eidgenössische) Abstimmungen und nicht für Wahlen, für die es im Bundesrecht andere Regeln gibt. 11

Während die Regel, dass ungültige Stimmzettel bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nicht berücksichtigt werden, in Bezug auf ungültige Stimmzettel ziemlich offensichtlich ist, ist sie in Bezug auf leere Stimmzettel vielleicht a priori weniger offensichtlich. Zumindest wird sie manchmal von denjenigen diskutiert oder bekämpft, die sich für die Berücksichtigung der "weißen Wahl" einsetzen, eine Bewegung, die in Frankreich insbesondere am Rande der Präsidentschaftswahlen 2017 für Diskussionen gesorgt hat, aber 12

auch in der Schweiz auf ein gewisses Echo gestoßen ist, auch wenn die Bewegung anscheinend etwas an Schwung verloren hat. Die Frage verdient daher einen kurzen Exkurs.

2. Exkurs: Die Frage der Berücksichtigung der "weißen Stimme".

13 Die Aktivistinnen und Aktivisten, die sich für die Anerkennung der leeren Stimmzettel einsetzen, die in ihren Augen als Proteststimme aufgefasst werden kann, sind der Ansicht, dass die leeren Stimmzettel bei den Ergebnissen von Abstimmungen und Wahlen berücksichtigt werden sollten. Eine solche undifferenzierte Forderung erfordert jedoch mehrere Bemerkungen.

14 Zunächst einmal ist die Forderung unproblematisch, wenn es nur darum geht, die leeren Stimmen oder Stimmzettel zu zählen und ihre Anzahl mit der Verkündung oder Veröffentlichung der Ergebnisse bekannt zu geben. In der Schweiz ist sie, wie bereits erwähnt, bereits allgemein konkretisiert. Auf Bundesebene sieht das Gesetz über die politischen Rechte nämlich sowohl bei Abstimmungen als auch bei der Wahl des Nationalrats vor, dass im Protokoll "die Zahl der leeren Stimmzettel" bzw. "die Zahl der [...] leeren Stimmzettel" und "die Zahl der leeren Stimmen" angegeben wird. Die Zahl der leeren und ungültigen Stimmzettel wird übrigens seit jeher in der Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse nach Kantonen und insgesamt angegeben.

15 Wenn es hingegen darum geht, die leeren Stimmen bei der Ermittlung des Ergebnisses selbst zu berücksichtigen, ist die Forderung nur teilweise zulässig und umsetzbar: Bei Mehrheitswahlen mit zwei Wahlgängen ist dies ohne große Schwierigkeiten möglich, da es dort durchaus möglich ist, die leeren Stimmen bei der Berechnung des absoluten Mehrs im ersten Wahlgang zu berücksichtigen, was dazu führt, dass dieses absolute Mehr erhöht und damit schwieriger zu erreichen ist. Dies ist eine politische Entscheidung, die einige Kantone für die Wahl ihrer Regierung oder sogar für alle Wahlen nach dem Mehrheitswahlrecht mit zwei Wahlgängen getroffen haben. Dies ist zum Beispiel in den Kantonen Waadt und Genf der Fall. Aber, wie wir gesehen haben, ist dies beim Bund für die Wahl des Bundesrates nicht der Fall, obwohl eine solche Berücksichtigung 2015-2016 im Wege einer Motion, die später zurückgezogen wurde, gefordert worden war.

Es erscheint viel heikler - um nicht zu sagen unzulässig -, leere Stimmzettel bei anderen Wahlen (Mehrheitswahlen mit einem Wahlgang, bei denen die relative Mehrheit ausreicht, oder auch Verhältniswahlen) zu berücksichtigen, und noch weniger zulässig ist dies bei Abstimmungen über einen konkreten Gegenstand, Abstimmungen, deren Ausgang per definitionem binär ist und auf ein Ja oder ein Nein hinausläuft. Eine Berücksichtigung der leeren Stimmen bei der Ermittlung des Ergebnisses wäre dann nur möglich, indem sie entweder als "Nein"- oder als "Ja"-Stimmen gezählt werden, was in beiden Fällen nicht dem Willen derjenigen entspricht, die leer gestimmt haben, und darüber hinaus gegen den Grundsatz der Gleichheit von "Ja"- und "Nein"-Stimmen verstößt. Oder sollte man, wie manchmal vorgeschlagen wird, vorsehen, dass ein bestimmter Anteil an leeren Stimmen dazu führt, dass die Wahl für ungültig erklärt wird, was dazu führt, dass der Status quo zementiert oder, wenn es sich um Wahlen handelt, Blockademechanismen geschaffen werden. 16

Man muss also zugeben - was offensichtlich ist -, dass zumindest bei Abstimmungen Personen, die "weiß" (oder "ungültig") wählen, zwar an der Abstimmung teilnehmen, aber nur formell und nicht materiell: Ihre Stimme kann und muss als solche gezählt werden, aber sie darf nicht bei der Ermittlung des Ergebnisses berücksichtigt werden. Dies ist im Bundesrecht der Fall. 17

Dies ist im Übrigen auch in fast allen Kantonen der Fall, allerdings mit einer Ausnahme, die es zu erwähnen gilt. Im Kanton Wallis wird nämlich Art. 106 der Verfassung vom 8. März 1907, der für Verfassungsrevisionen die "absolute Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger" verlangt, bis heute dahingehend interpretiert, dass leere Stimmen als "Nein"-Stimmen zu werten sind, was unter dem Aspekt der Freiheit und Gleichheit der Abstimmung problematisch ist. Nachdem die Walliser Verfassungsgebende Versammlung zunächst dieselbe Regel übernommen hatte, verzichtete sie schließlich darauf und kehrte in ihrem Entwurf für die neue Kantonsverfassung vom 25. April 2023 zur Lösung der "absoluten Mehrheit der gültigen Stimmen" zurück. 18

B. Absatz 2: Der Fall der Gleichheit von "Ja"- und "Nein"-Stimmen in einem Kanton.

Der zweite Absatz von Art. 13, der 1996 hinzugefügt wurde und den die Kammern unverändert aus den Vorschlägen des Bundesrats übernahmen, 19

sieht vor, dass "[w]enn ein Gegenstand in einem Kanton die gleiche Anzahl von Ja- und Nein-Stimmen erhält, gilt dieser als abgelehnt". In der Botschaft des Bundesrates wurde diese neue Bestimmung wie folgt kommentiert:

"Mit Absatz 2 (neu) soll klargestellt werden, dass ein Kanton, in dem eine Abstimmungsvorlage die gleiche Anzahl von Ja- und Nein-Stimmen erhält, als abgelehnter Kanton gilt. Zur Erinnerung: Die Bundesversammlung hatte sich im Zusammenhang mit dem Ergebnis des Kantons Schwyz bei der Volksabstimmung vom 4. Mai 1913 über den Verfassungsartikel betreffend Epidemien und Tierseuchen - 1074 Ja gegen 1074 Nein - für berechtigt gehalten, das Ergebnis entschieden für ungültig zu erklären (BBl 1913 III 479 und AS 29 [1913] 177 f.), obwohl sie sich an den Sinn der Verfassung hätte halten und den Kanton Schwyz zu den Kantonen zählen müssen, die den Text verworfen haben. Art. 123 Abs. 1 BV verlangt, dass die Mehrheit der Kantone einer Verfassungsrevision zugestimmt hat."

20 Die so - aufgrund eines Irrtums, der allerdings viel älter ist - im Gesetz verankerte Regel oder Präzisierung der Bundesversammlung war in der Tat nicht notwendig, da, wie der Bundesrat ausführt, bereits Art. 123 Abs. 1 der alten Bundesverfassung vorsah, dass eine Verfassungsrevision nur in Kraft treten konnte, wenn sie von der doppelten Mehrheit von Volk und Ständen angenommen wurde. Die neue Verfassung ist in Art. 142 noch expliziter und umfassender, indem sie festhält, dass "[d]ie dem Volk zur Abstimmung unterbreiteten Erlasse mit der Mehrheit der Stimmenden angenommen werden" (Abs. 1) und dass "[d]ie dem Volk und den Ständen zur Abstimmung unterbreiteten Erlasse angenommen sind, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Kantone ihnen zustimmt" (Abs. 2), wobei in diesem Fall "[d]as Ergebnis der Volksabstimmung in einem Kanton die Stimme dieses Kantons darstellt" (Abs. 3). Da die in einem solchen Fall der Abstimmung über einen konkreten Gegenstand erforderliche Mehrheit, d. h. die absolute Mehrheit, die Hälfte plus eine der (gültig) abgegebenen Stimmen voraussetzt, bedeutet ein Gleichstand der "Ja"- und "Nein"-Stimmen in einem Kanton definitionsgemäß in gewisser Weise, dass diese Mehrheit nicht erreicht wird, so dass der zur Abstimmung stehende Gegenstand in dem betreffenden Kanton als abgelehnt zu betrachten ist.

21 Im Übrigen sei daran erinnert, dass die Situation bei Abstimmungen mit doppeltem Mehr bei Stimmengleichheit der Kantone auf Bundesebene dieselbe ist, d. h. wenn ein zur Abstimmung gestellter Gegenstand von 11 ½

Kantonen angenommen und von 11 ½ Kantonen abgelehnt wird: Da in diesem Fall das absolute (Stände-)Mehr nicht erreicht wird, ist der Gegenstand abgelehnt, ein Fall, der in der Geschichte bislang zweimal eingetreten ist, nämlich 1866 und 1975.

Schließlich sei daran erinnert, dass die Situation bei Stimmengleichheit in einer Wahl anders ist, wo oft ein Losentscheid vorgesehen ist, was bei Abstimmungen nicht der Fall ist. 22

C. Absatz 3: Die Frage der Neuauszählung

Der dritte Absatz von Art. 13 wurde, wie bereits erwähnt, im Jahr 2014 hinzugefügt. Ziel und Zweck dieser Ergänzung war es, eine neue Regel für die Neuauszählung von Stimmen im Falle eines knappen oder sehr knappen Abstimmungsergebnisses aufzustellen. Wie aus der Botschaft des Bundesrates hervorgeht, sollte die Neuerung in Wirklichkeit auf eine ebenfalls neue Rechtsprechung des Bundesgerichts reagieren - und dieser entgegenwirken -, das in einem Urteil aus dem Jahr 2009, gestützt auf einen Teil der Lehre, festgestellt hatte, dass "ein sehr knappes Abstimmungsergebnis als "Unregelmäßigkeit" im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. d BPR behandelt werden [muss]". Mit anderen Worten: Laut diesem Urteil, das sich auf die eidgenössische Abstimmung vom 17. Mai 2009 über den biometrischen Pass bezog, musste ein sehr knappes Abstimmungsergebnis zu einer Neuauszählung führen, die gewissermaßen automatisch erfolgte, ohne dass Unregelmäßigkeiten bei der Ermittlung des Ergebnisses glaubhaft gemacht werden mussten. Das Urteil des Bundesgerichts stellte somit eine Abkehr von der bisherigen Praxis der Bundesbehörden und des Bundesgerichts selbst dar, wonach ein knappes Ergebnis allein noch keine "Unregelmäßigkeit" im Sinne von Art. 77 BPR darstellte, die zu einer Neuauszählung führen würde, eine Praxis, die auch bei der Verabschiedung des neuen Gesetzes über die politischen Rechte im Jahr 1976 bestätigt wurde. 23

Die Idee des 2014 neu hinzugefügten Absatzes 3 bestand also darin, diese Rechtsprechung rückgängig zu machen und "eine Rückkehr zum Willen des historischen Gesetzgebers" zu ermöglichen und so "die mit dem Urteil des Bundesgerichts verbundene Rechtsunsicherheit zu beseitigen", das im Übrigen "die Grenze zwischen einem 'knappen Ergebnis' und einem 'sehr knappen Ergebnis' nicht präzisierte". Die Botschaft des Bundesrates betonte im Übrigen 24

die konzeptionellen und praktischen Schwierigkeiten, die die neue Rechtsprechung des Bundesgerichts aufwerfen könnte:

"Die These, wonach ein knappes Ergebnis mit einer Unregelmässigkeit gleichzusetzen sei, erscheint zweifelhaft: Ein sehr knappes Ergebnis, sei es auf kantonaler oder auf Bundesebene, zeigt, dass eine Vorlage sehr umstritten ist. Daraus abzuleiten, dass es das Ergebnis von Unregelmäßigkeiten ist, verkennt, dass es gerade die sehr kontroversen Themen sind, die die Verantwortlichen in den Wahllokalen und die Stimmenzähler gegenseitig aufmerksamer auf mögliche Manipulationen machen. Auch die Medien sind in solchen Fällen besonders wachsam. Außerdem kann es durchaus sein, dass ein sehr knappes Ergebnis auf Bundesebene die Summe von klaren, aber sehr gegensätzlichen kantonalen Ergebnissen ist. Wie sollte die Neuauszählung in einem solchen Fall zentralisiert werden? Wer sollte sie durchführen und wann? Der Personal-, Zeit- und Platzaufwand für eine Nachzählung, die in der ganzen Schweiz zur gleichen Zeit gewährleistet sein sollte und deren Teilergebnisse gleichzeitig bekannt gegeben werden sollten, darf nicht unterschätzt werden, damit es nicht zu einer Kaskade von Zweifeln, Spekulationen und Verdächtigungen kommt, die nur weitere Beschwerden auslösen würde. Außerdem: Wie sollten die Kantone, die für die Stimmenauszählung ein Milizsystem eingeführt haben, in kürzester Zeit genügend Personal aufbieten können? Andernfalls würde das Ergebnis der Wahl wochenlang ungewiss bleiben. Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln verhältnismässig sein. Die Nachzählung des Ergebnisses einer knappen kantonalen Abstimmung durch die Bundesbehörde bei Fehlen von Indizien, die auf eine Unregelmässigkeit hindeuten, wäre daher nur dann mit diesem Grundsatz vereinbar, wenn das Ergebnis auch auf Bundesebene äusserst knapp ausfiele."

25 In Anbetracht dieser Argumentation führte der Bundesrat weiter aus:

"Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates wollte dem Bundesgericht nicht in seinem Versuch folgen, ein "sehr knappes" Wahlergebnis mit einer Unregelmäßigkeit gleichzusetzen [...]. Sie möchte vielmehr, dass der vom historischen Gesetzgeber geäußerte Wille (Stimmen werden nur dann nachgezählt, wenn schlüssige Indizien auf eine Unregelmäßigkeit hindeuten) respektiert wird. Sie will sicherstellen, dass dies auch in Zukunft so bleibt. Angesichts des Bundesgerichtsurteils bietet sich daher die ausdrückliche Verankerung des Willens des Gesetzgebers im Gesetz an. Ergänzend dazu sollte eine gesetzliche Grundlage für die Beobachtung des

ordnungsgemässen Ablaufs von Abstimmungen geschaffen werden (siehe unten, Kommentar zu Art. 85 BPR)".

Tatsächlich sah der Revisionsentwurf von 2013 parallel und gewissermaßen als Ausgleich für die Verschärfung der Nachzählungsregel auch die Einführung eines neuen Art. 85 des Gesetzes über die politischen Rechte über die "Beobachtung der Abstimmungen" vor. Diese Bestimmung sollte die Kantone unter anderem dazu verpflichten, Regeln für die Beobachtung von Abstimmungen vorzusehen. Der Mehrheit der Nationalratskommission folgend, die eine Streichung vorgeschlagen hatte, übernahmen die Räte diese Bestimmung jedoch nicht, und zwar trotz des langen Widerstands des Ständerats, der dem Bundesrat folgen wollte und sich erst nach langen Debatten und einem Lippenbekenntnis im dritten Wahlgang der Streichung anschloss. 26

Die Lehre war ihrerseits gespalten in der Frage der Neuauszählung sowie dieser von der Bundesversammlung beschlossenen "Rückkehr zur früheren Praxis", die einige für verfassungsrechtlich fragwürdig hielten, genauer gesagt im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung. Die Lösung erscheint jedoch insofern nicht unvernünftig, als knappe oder sehr knappe Ergebnisse von Volksabstimmungen zwar nicht häufig, aber auch nicht extrem selten sind, insbesondere in der jüngsten Vergangenheit: Laut der von einer Autorin im Jahr 2021 erstellten Statistik ergaben von den 637 eidgenössischen Volksabstimmungen, die zwischen 1848 und 2020 stattfanden, fünf ein Ergebnis zwischen 49,9% und 50,1% (alle zwischen 2000 und 2020), elf ein Ergebnis zwischen 49,5% und 50,5% und vierzehn ein Ergebnis zwischen 49% und 51%. Wie die Autorin betont: "Der demokratische Prozess bringt die Möglichkeit mit sich, dass Abstimmungen zu knappen Ergebnissen führen, die akzeptiert werden müssen und nicht wegen eines noch so geringen Stimmenunterschieds in Frage gestellt werden dürfen". 27

Jedenfalls hatte das Bundesgericht einige Monate vor dem Inkrafttreten des neuen Absatzes 3 am 1. November 2015 die Gelegenheit, sich in einem Urteil vom 19. August 2015 zu einer anderen eidgenössischen Abstimmung, nämlich dem Referendum über das Radio- und Fernsehgesetz, über das am 14. Juni 2015 abgestimmt wurde, noch einmal zu dieser Frage zu äußern. Er ging damals ebenfalls selbst noch einmal zurück - unter anderem mit Verweis auf den bereits verabschiedeten, aber noch nicht in Kraft getretenen neuen Art. 28

13 Abs. 3 BPR - und stellte klar, dass sich eine Nachzählungspflicht bei einem sehr knappen Ergebnis nur dann direkt aus Art. 34 Abs. 2 der Verfassung ergibt, wenn die sich beschwerende Bürgerin oder der Bürger konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder ein rechtswidriges Verhalten der Behörde vorbringen kann; die bloße Tatsache, dass das Ergebnis (sehr) knapp ausgefallen ist, reicht dafür nicht aus.

29 Damit ist nunmehr auch bundesrechtlich klargestellt, dass ein knappes oder sehr knappes Ergebnis an sich noch kein Grund für eine Neuauszählung ist: Es muss, wie es im Wortlaut von Art. 13 Abs. 3 heißt, noch "glaubhaft gemacht worden sein, dass Unregelmäßigkeiten aufgetreten sind und dass diese nach Art und Umfang das Ergebnis auf Bundesebene erheblich beeinflussen konnten".

30 In den Kantonen ist dies mitunter anders, wobei einige von ihnen bei knappen oder sehr knappen Ergebnissen ein Recht auf Neuauszählung anerkennen, und zwar unabhängig davon, ob es Hinweise oder Verdachtsmomente für Unregelmäßigkeiten gibt. So sieht beispielsweise Art. 27 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Bern vor, dass die "Stimmen neu gezählt werden, wenn das Ergebnis einer Abstimmung [...] sehr knapp ist" (Abs. 1) und präzisiert, dass das "Ergebnis einer Abstimmung als sehr knapp gilt, wenn die Differenz zwischen Ja- und Nein-Stimmen 0,1 Prozent oder weniger der gültig abgegebenen Stimmen beträgt. [...]" (Abs. 2, erster Satz). Einige andere Kantone (wie Graubünden, Schaffhausen, Zürich und St. Gallen) kennen ähnliche Regelungen teils mit unterschiedlichen Schwellenwerten (oft zwischen 0,1 und 0,3 Prozent), teils ohne Angabe eines Schwellenwertes; die Mehrheit der Kantone hält sich jedoch an eine ähnliche Regel wie das Bundesrecht, nämlich dass ein knappes oder sehr knappes Ergebnis nicht ausreicht, sondern Hinweise auf Unregelmäßigkeit(en) notwendig sind, um eine Neuauszählung zu rechtfertigen.

31 In Bezug auf das Bundesrecht müssen also Hinweise oder Verdachtsmomente auf Unregelmäßigkeiten vorliegen, um eine Neuauszählung zu rechtfertigen, und die Art und das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten müssen das Ergebnis auf Bundesebene erheblich beeinflussen können. Laut Rechtsprechung handelt es sich bei diesen Unregelmäßigkeiten um solche, die die Auszählung der Stimmen und die Stimmenauszählung betreffen, für die also "konkrete Hinweise auf eine fehlerhafte Auszählung oder ein gesetzeswidriges Verhalten des zuständigen Organs" vorliegen müssen. Das Bundesgericht hat klargestellt,

dass die Anforderungen an den Nachweis solcher Unregelmäßigkeiten umso geringer sind, je knapper das Abstimmungsergebnis ausfällt. In jedem Fall aber reichen selbst bei einem knappen Ergebnis bloße Hinweise auf bereits korrigierte Fehler nicht aus, um eine Neuauszählung zu rechtfertigen, solange sich diese Fehler im Rahmen der üblichen kleinen Zähl- und Übertragungsfehler bewegen, die bei jeder Auszählung vorkommen, und nicht auf besondere Ereignisse hindeuten, die geeignet sind, das Ergebnis zu beeinflussen.

Was die Art oder die Schwere und das Ausmaß dieser Unregelmäßigkeiten 32
betrifft, die so beschaffen sein müssen, dass sie "das Ergebnis auf Bundesebene erheblich beeinflussen konnten", ist die Frage der Neuauszählung von den Fragen der Wiederholung einer Abstimmung, die in einer Versammlung oder Landsgemeinde stattgefunden hat, sowie der Annullierung einer Abstimmung, auch hier in beiden Fällen aufgrund von festgestellten Unregelmäßigkeiten, zu unterscheiden. In Bezug auf die Annullierung von Abstimmungen sei daran erinnert, dass nach der Rechtsprechung "[l]orsque que des irrég irrégularités sont constatées dans le dépouille d'un vote, la vote n'est annulé que à la double condition que la violation constatée est grave et qu'elle pu avoir eu une influence sur le résultat du vote. Dabei sind insbesondere der Stimmenabstand, die Schwere des Verfahrensfehlers und seine Bedeutung für die Abstimmung insgesamt zu berücksichtigen. Erscheint die Möglichkeit eines anderen Ergebnisses für den Fall, dass das Verfahren nicht fehlerhaft gewesen wäre, so gering, dass sie nicht ernsthaft in Betracht gezogen werden kann, ist von einer Annullierung der Abstimmung abzusehen; andernfalls ist der Mangel als erheblich anzusehen und die Abstimmung für ungültig zu erklären. Wenn der Stimmenunterschied sehr deutlich ist, sind nur schwerwiegende Unregelmäßigkeiten geeignet, die Gültigkeit des Abstimmungsergebnisses in Frage zu stellen".

Was die Neuauszählung betrifft, und da es sich um eine eidgenössische 33
Abstimmung handelt, müssen die möglichen Unregelmässigkeiten, wie der Text von Art. 13 Abs. 3 BPR besagt, geeignet gewesen sein, das Ergebnis der Abstimmung "auf eidgenössischer Ebene" zu beeinflussen. Mit anderen Worten, selbst wenn solche Unregelmäßigkeiten an sich eine Neuauszählung in einem Kanton (oder in zwei oder einigen Kantonen) rechtfertigen könnten, in dem das Ergebnis hypothetisch knapp war, besteht nach Art. 13 Abs. 3 kein

Grund für eine Neuauszählung, sobald das Ergebnis auf Bundesebene eindeutig ist. Hier findet sich also der bereits erwähnte Gedanke der Verhältnismäßigkeit wieder: Eine Neuauszählung des "knappen kantonalen Wahlergebnisses durch die Bundesbehörde [...] wäre [...] mit diesem Grundsatz [der Verhältnismäßigkeit] nur dann vereinbar, wenn das Ergebnis auch auf Bundesebene äußerst knapp ausfiele".

34 Dennoch wirft diese Bestimmung eine kleine Auslegungsschwierigkeit im Hinblick auf Art. 79 BPR auf, insbesondere Abs. 2 und 2bis, Bestimmungen, die vor der Einführung von Art. 13 Abs. 3 entstanden sind und die Zuständigkeiten und Befugnisse der erstinstanzlichen Beschwerdeinstanz, d. h. der Kantonsregierung, bei Abstimmungsstreitigkeiten behandeln. Gemäß Art. 79 Abs. 2, der aus der ursprünglichen Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 1976 stammt, "trifft [die Kantonsregierung], wenn sie infolge einer Beschwerde oder von Amts wegen Unregelmäßigkeiten feststellt, so weit wie möglich vor dem Abschluss des Wahl- oder Abstimmungsvorgangs die Maßnahmen, mit denen die festgestellten Mängel behoben werden können". Abs. 2bis, der bei der Revision vom 18. März 1994 eingeführt wurde, präzisierte bereits, dass jedoch die "Kantonsregierung die Beschwerde ohne weitere Prüfung der Angelegenheit abweist, wenn sie feststellt, dass die geltend gemachten Mängel weder von solcher Art noch von solcher Bedeutung sind, dass sie das Hauptergebnis der Abstimmung oder der Wahl entscheidend beeinflussen konnten" (Abs. 2bis). Obwohl diese Bestimmung in der Botschaft nicht erläutert wurde, basierte sie wahrscheinlich bereits auf dem Gedanken der Verhältnismäßigkeit. Es bleibt jedoch fraglich, ob Art. 13 Abs. 3 nur Fälle von Nachzählungen durch die Bundesbehörde regelt und ob eine Kantonsregierung auf der Grundlage von Art. 79 Abs. 2 nicht eine Nachzählung anordnen könnte oder gar müsste, wenn sie im Kanton schwerwiegende oder massive Unregelmässigkeiten feststellt, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Kanton erschüttern könnten, und zwar auch dann, wenn das Abstimmungsergebnis auf Bundesebene unzweifelhaft zu sein scheint. Oder wenn im Gegenteil Art. 13 Abs. 3 allein und zusätzlich zu Art. 79 Abs. 2bis die Kompetenzen der Kantonsregierung weiter einschränkt und in einem solchen Fall auch eine Nachzählung durch die kantonale Behörde ausschliesst.

35 Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Abstimmungen die Abstimmung wiederholt

werden muss, wenn das Ergebnis einer Abstimmung sehr knapp ausfällt, eine Neuauszählung der Stimmen aber nicht oder nicht mehr möglich ist, weil beispielsweise die Stimmzettel (teilweise) vernichtet wurden.

Der Rechtsweg für eine allfällige Neuauszählung ist bei einer eidgenössischen Abstimmung gemäss Art. 77 und 80 BPR gegeben, d.h. Beschwerde bei der zuständigen Kantonsregierung innert drei Tagen nach Bekanntwerden des Beschwerdegrundes (spätestens aber am dritten Tag nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt) und anschliessend innert fünf Tagen Beschwerde beim Bundesgericht gegen den kantonalen Entscheid, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, gemäss Art. 82 lit. c, 88 Abs. 1 lit. b und 100 Abs. 3 lit. b BGG. 36

Der Autor dankt Herrn Beat Kuoni, Jurist im Dienst "Politische Rechte" der Bundeskanzlei, für die aufmerksame Durchsicht dieses Beitrags und für seine wertvollen Anregungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Ammann Odile/Mahon Pascal, Examen de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale issu de la première lecture de l'Assemblée constituante du Canton du Valais, Rapport établi à la demande et sur mandat du Bureau de l'Assemblée constituante de la République et du Canton du Valais, février 2022 (https://www.vs.ch/documents/3914032/15198894/2022.02.08_Rapport_Avant-projet_1èreLecture_OA%26PM_définitif.pdf/c2fdffd6-c78b-c0a5-1cc8-d3e99c6db76f?t=1645008307654&v=1.0).

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich/St. Gall 2020.

Conseil fédéral, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : Message 1975).

Conseil fédéral, Message concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, du 1.9.1993, FF 1993 III 405 (cité : Message 1993).

Conseil fédéral, Message relatif à la modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 29.11.2013, FF 2013 8255 (cité : Message 2013).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018, pp. 1041-1198.

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Art. 142, in : Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (édit.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, pp. 2242-2246 (cité : BSK-Epiney/Diezig).

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3e éd., Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Kley Andreas, Art. 142, in : Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4e éd., Zurich/St.-Gall 2023, pp. 3745-3751 (cité : SGK-Kley).

Lutz Georg/Feller Reto/Müller Markus, Nachzählung bei knappen Wahl- und Abstimmungsergebnissen – überhöhte Erwartungen ?, in: PJA 2006, pp. 1517-1534.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3e éd., Bâle/Neuchâtel 2014 (cité : Droit constitutionnel I).

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann – Maya Hertig Randall – Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : Droits politiques).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'État, 4e éd., Berne 2021.

Meuwly Olivier, Une histoire politique de la démocratie directe en Suisse, Lausanne, 2018.

Schumacher Christian, Eine Lanze für die Nachzählung, in : ZBl 2013, pp. 491-497.

Tornay Schaller Bénédicte, Y a-t-il un droit au recomptage automatique en cas de résultat de votation ou d'élection très serré ?, Analyse critique de l'ATF 136 II 132, in : Good Andrea/Platipodis Bettina (édit.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Berne 2013, pp. 99-109 (cité : Droit au recomptage ?).

Tornay Schaller Bénédicte, Art. 142, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (édit.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, pp. 2840-2846 (cité : CR-Tornay Schaller).

Tanquerel Thierry, La procédure d'adoption et de révision des constitutions cantonales et communales, in : Oliver Diggelmann – Maya Hertig Randall – Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse/Verfassungsrecht der Schweiz, Volume III : Organes constitutionnels, Procédures, Constitutions thématiques/Verfassungsorgane, Verfahren, Bereichsverfassungen, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1913-1942.

Tschannen Pierre, Art. 34, in : Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (édit.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015, pp. 701-722 (cité : BSK-Tschannen).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : Staatsrecht).

Widmer Stephan, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, thèse Zurich, 1989.

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 14 BPR

Eine Kommentierung von Pascal Mahon

ZITIERVORSCHLAG

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 14 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 14 BPR.

Art. 14 Abstimmungsprotokoll

[1] Über das Ergebnis einer Abstimmung wird in jedem Stimmbüro ein Protokoll erstellt, das die Gesamtzahl der Stimmberechtigten und die Zahl der stimmberechtigten Auslandschweizer, der Stimmenden, der leeren, ungültigen und gültigen Stimmzettel sowie der Ja- und Nein-Stimmen angibt.

[2] Das Protokoll wird an die Kantonsregierung weitergeleitet. Diese stellt die vorläufigen Ergebnisse aus dem ganzen Kanton zusammen, teilt sie der Bundeskanzlei mit und veröffentlicht sie innert 13 Tagen nach dem Abstimmungstag im kantonalen Amtsblatt. Notfalls gibt sie eine Sondernummer des Amtsblattes heraus.

[3] Die Kantone übermitteln die Protokolle, auf Verlangen auch die Stimmzettel, innert zehn Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist

(Art. 79 Abs. 3) der Bundeskanzlei. Nach der Erwahrung des Abstimmungsergebnisses werden die Stimmzettel vernichtet.

GLIEDERUNG

I. Hintergrund, Systematik und Bedeutung der Bestimmung 198
II. Kommentar 200
A. Absatz 1: Die Erstellung und der Inhalt des Abstimmungsprotokolls. 200
B. Absatz 2: Die Ermittlung der provisorischen Ergebnisse im Kanton und ihre Übermittlung an die Bundeskanzlei. 202
C. Absatz 3: Die Übermittlung der Protokolle an die Bundeskanzlei und die Vernichtung der Stimmzettel. 204
1. Satz 1: Die Übermittlung der Protokolle. 204
2. Zweiter Satz: Die Vernichtung der Stimmzettel (und die der Protokolle). 205
Literaturverzeichnis 206

I. HINTERGRUND, SYSTEMATIK UND BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

1 Wie aus der Überschrift hervorgeht, die in allen drei Sprachversionen gleich ist, behandelt Art. 14 das Abstimmungsprotokoll und gilt wie die anderen Bestimmungen des zweiten Titels nur für (eidgenössische) Abstimmungen und nicht für Wahlen, wie bereits bei diesen anderen Bestimmungen festgestellt wurde. Bei Wahlen ist die Frage des Protokolls Gegenstand von Bestimmungen an anderer Stelle im Gesetz.

2 Art. 14 existierte fast mit demselben Wortlaut wie der aktuelle Text in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 1976, wo er bereits seine drei Absätze enthielt, die ohne jegliche Änderung, abgesehen von einer sehr leichten rein formalen Änderung in Absatz 1, und praktisch ohne Diskussion von den Vorschlägen des Bundesrates übernommen wurden.

3 Die Bestimmung hat seitdem nur zwei Änderungen erfahren, die von relativ geringer Bedeutung sind. Erstens wurde Absatz 1 bei der Revision vom 21. Juni 1996, die am 1. November 1997 in Kraft trat, leicht erweitert, um die Liste der Rubriken, die das Protokoll enthalten muss, zu vervollständigen, indem neben der Zahl der eingetragenen Wählerinnen und Wähler auch die Zahl der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ("inkl. Auslandschweizer") angegeben wurde. Die Räte übernahmen dabei - mit einer geringfügigen formalen Änderung - vollständig und ohne Diskussion die Vorschläge des Bundesrates, der die Revision zum Anlass genommen hatte, den Inhalt der Bestimmung nur formal etwas zu ändern. Gemäss der Botschaft des Bundesrates sollte mit der Ergänzung der Pflicht, im Protokoll die Zahl der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu erwähnen, lediglich die "gewachsene Praxis" kodifiziert werden.

4 Die zweite Änderung von Artikel 14 betrifft Absatz 2, der bei der Teilrevision des Gesetzes vom 21. Juni 2002, die am 1. Januar 2003 in Kraft trat, präzisiert wurde. Auch hier übernahm die Bundesversammlung, abgesehen von einem rein formalen Detail, unverändert und ohne Diskussion den Vorschlag des Bundesrates. Die Neuerung bestand bei dieser Revision lediglich darin, dass den Kantonen eine Frist von dreizehn Tagen für die Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse in ihren Amtsblättern gesetzt wurde. Auf die Gründe für diese Präzisierung wird später noch eingegangen.

Absatz 3 wurde seit dem Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 1978 nicht geändert. 5

Der Aufbau von Art. 14 besteht aus drei Absätzen, die die Erstellung des Abstimmungsprotokolls durch das Abstimmungsbüro und den Inhalt des Protokolls (Abs. 1) sowie die Übermittlung des Protokolls an die Kantonsregierung zur Zusammenfassung der provisorischen Ergebnisse im Kanton (Abs. 2) und die Übermittlung der Ergebnisse an die Bundeskanzlei (Abs. 3) behandeln. Auf die einzelnen Absätze wird später im eigentlichen Kommentar (Kap. II) eingegangen. 6

Zur Bedeutung der Bestimmung im Allgemeinen kann auf die bereits im Kommentar zu den Art. 10-13 gemachten Ausführungen zur grundsätzlichen Bedeutung und Wichtigkeit der Regeln für die Durchführung von Volksabstimmungen im verfassungsrechtlichen und politischen System der Schweiz, das durch eine (sehr) starke direkte Demokratie gekennzeichnet ist, verwiesen werden. Dies gilt insbesondere auch für die korrekte Ermittlung der Ergebnisse jeder Abstimmung sowie die Dokumentation dieser Ergebnisse, bei der das Protokoll ein zentrales Element darstellt. Wie bereits im Zusammenhang mit den Artikeln 12 und 13 erwähnt, impliziert die Gewährleistung der Wahlfreiheit (Art. 34 BV) eine Anforderung an die Genauigkeit bei der Qualifizierung, Sortierung und Zählung der Stimmzettel, die sorgfältig zwischen ungültigen oder ungültigen Stimmzetteln, leeren Stimmzetteln und gültigen Stimmzetteln unterscheiden und diese voneinander trennen müssen. Man kann hinzufügen, dass jede Abstimmung - wie jede Wahl - auf dem Postulat beruht, dass ihr Ergebnis korrekt ermittelt wird, oder, um es mit den Worten des Bundesgerichts auszudrücken, dass die Wahlfreiheit ein "Recht auf eine ordnungsgemäße Durchführung der Abstimmung und auf eine genaue und zutreffende Zählung der Stimmen" beinhaltet. Aus diesem Anspruch ergibt sich eine Pflicht zur Dokumentation der Ergebnisse, die es ermöglichen soll, gegebenenfalls zu überprüfen, ob die Ergebnisse korrekt und im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen ermittelt wurden. 7

Alle Kantone haben somit für ihren Bereich und in unterschiedlicher Form analoge Bestimmungen zu Art. 14, die sich mit der Auszählung der Stimmen, der Auszählung der Ergebnisse und der Dokumentation dieser Vorgänge mittels eines Protokolls befassen. 8

II. KOMMENTAR

A. Absatz 1: Die Erstellung und der Inhalt des Abstimmungsprotokolls.

9 Absatz 1 von Art. 14 lautet: "Nach jeder Abstimmung erstellen die Verantwortlichen jedes Abstimmungsbüros ein Protokoll, in dem sie die Gesamtzahl der eingeschriebenen Wähler, einschliesslich der Auslandschweizer, die Zahl der Wähler, die Zahl der leeren, ungültigen und gültigen Stimmzettel sowie die Zahl der Wähler, die die Vorlage angenommen haben, und die Zahl derjenigen, die sie abgelehnt haben, vermerken". Die Bestimmung befasst sich also mit der Erstellung des Protokolls und seinem Inhalt.

10 Wie aus dem Wortlaut der Bestimmung hervorgeht, obliegt die Pflicht zur Erstellung eines Protokolls den "Verantwortlichen jedes Wahllokals", und zwar "nach jeder Abstimmung". Es sollte vielmehr heißen, für jeden Abstimmungsgegenstand, da für jeden Gegenstand ein separates Protokoll vorgesehen ist (siehe N 13 unten). Es wird also so viele Protokolle geben, wie es in jedem Kanton Abstimmungslokale gibt, multipliziert mit der Anzahl der Vorlagen, über die an dem betreffenden Tag abgestimmt wird.

11 An dieser Stelle muss klargestellt werden, dass das Bundesgesetz die Frage der Abstimmungslokale nicht regelt, die somit in die Zuständigkeit der Kantone fällt, als Manifestation der "Durchführung der Abstimmung" im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BPR. Alle Kantone verfügen daher über Bestimmungen zu den Abstimmungsbüros (oder Wahlbüros), die deren Zusammensetzung und Aufgaben regeln. In der Regel sind diese Wahlbüros auf Gemeindeebene vorgesehen - häufig mit mehreren Wahlbüros oder Wahllokalen pro Gemeinde - und werden oft von einem kantonalen Wahlbüro unterstützt. Sie setzen sich aus Bürgerinnen und Bürgern, meist aus der Gemeinde, zusammen, wobei auch politische Tendenzen oder Parteien vertreten sind, fakultativ oder obligatorisch, gegebenenfalls "fair" oder "gerecht". Diese relativ offene Zusammensetzung - in Form eines Kollegialorgans, das die Bevölkerung und gegebenenfalls auch politische Tendenzen oder Parteien repräsentiert - wird als zusätzliche Garantie für die korrekte Ermittlung der Ergebnisse angesehen. Hinzu kommt, dass die Auswertungsarbeit bei

Abstimmungen oftmals per Gesetz öffentlich zugänglich ist, was ebenfalls zu diesem Gedanken der Transparenz beiträgt.

Das Bundesgesetz schweigt sich zwar über die Abstimmungsbüros aus, regelt aber den Inhalt des Protokolls, das jedes dieser Büros auszufüllen hat, indem Artikel 14 Absatz 1 die verschiedenen Rubriken oder Angaben aufzählt, die in diesem Dokument zwingend enthalten sein müssen, nämlich "die Gesamtzahl der eingeschriebenen Wähler, einschliesslich der Auslandschweizer, die Zahl der Wähler, die Zahl der leeren, ungültigen und gültigen Stimmzettel sowie die Zahl der Wähler, die die Vorlage angenommen haben, und die Zahl derjenigen, die sie abgelehnt haben". Wie in der Botschaft des Bundesrates betont wurde, sind die in Absatz 1 geforderten "Angaben unerlässlich, um die Angaben zur entscheidenden Mehrheit" im Sinne von Artikel 13 BPR zu überprüfen und dementsprechend über das Ergebnis der Abstimmung zu entscheiden. Diese Angaben, insbesondere die ersten beiden (Anzahl der eingetragenen Bürgerinnen und Bürger und Anzahl der Abstimmenden), ermöglichen es auch, die Wahlbeteiligung zu bestimmen. Was die Zahl der ungültigen und leeren Stimmzettel betrifft, die bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nicht berücksichtigt werden, aber als solche gezählt werden, kann auf die Ausführungen im Kommentar zu Art. 13 (speziell Abs. 1) verwiesen werden. 12

Das Bundesrecht befasst sich nicht nur mit dem Inhalt des Protokolls, sondern auch mit der Form, die das Protokoll haben muss. So sieht die Verordnung über die politischen Rechte in Art. 4 Abs. 1 vor, dass das "Protokoll nach dem Muster in Anhang 1a (Normalfall) oder 1b (Initiative und Gegenentwurf) zu erstellen" ist. Diese beiden Anhänge umfassen somit zwei verschiedene Muster für das Protokoll: eines für Abstimmungen, die einen einzigen Gegenstand oder Akt betreffen (z. B. eine von den Behörden vorgeschlagene Verfassungsänderung oder ein Referendum über ein Gesetz oder eine Volksinitiative, der kein Gegenentwurf gegenübergestellt wird); das andere für Abstimmungen, die eine Volksinitiative und einen direkten Gegenentwurf der Bundesversammlung zum Gegenstand haben, d. h. Abstimmungen, bei denen die Bürgerinnen und Bürger aufgerufen sind, drei Fragen, einschließlich der Stichfrage, nach dem System von Art. 139b der Bundesverfassung und Art. 76 BPR. In diesem speziellen Fall liefert das Protokoll also nicht nur die Anzahl der Stimmen, die jeden der beiden Texte angenommen haben, und die Anzahl der Stimmen, die sie abgelehnt haben, sondern auch die Antworten auf die 13

Stichfrage nach der Präferenz zwischen den beiden Texten und gibt dementsprechend die Anzahl der Stimmen für jede der Antwortmöglichkeiten an. Aus diesen Mustern ergibt sich jedenfalls, dass für jeden Abstimmungsgegenstand ein separates Protokoll erstellt werden muss.

B. Absatz 2: Die Ermittlung der provisorischen Ergebnisse im Kanton und ihre Übermittlung an die Bundeskanzlei.

14 Gemäss Artikel 14 Absatz 2 wird das Protokoll anschliessend "der Kantonsregierung übermittelt", damit diese "die provisorischen Ergebnisse für den ganzen Kanton zusammenfasst, sie der Bundeskanzlei mitteilt und sie im Amtsblatt des Kantons innerhalb von 13 Tagen nach dem Abstimmungstag veröffentlicht. Bei Bedarf veröffentlicht er die Ergebnisse in einer gesonderten Nummer".

15 In jedem Kanton hat die Kantonsregierung also die Aufgabe, die Protokolle zu zentralisieren, auf deren Grundlage sie "die Zahlen zusammenfasst und die vorläufigen Gesamtwerte der Staatskanzlei mitteilt". Art. 5 Abs. 1 und 2 ODP sieht in Wirklichkeit einen etwas anderen und etwas präziseren Prozess der Zentralisierung der Protokolle und der Übermittlung der vorläufigen Ergebnisse vor: "Die Kantonsregierung beauftragt die vom kantonalen Recht zu diesem Zweck bezeichneten Amtsstellen, die Wahlergebnisse unverzüglich auf geeignetem Wege an die zur Sammlung der Ergebnisse berufene kantonale Zentralstelle zu übermitteln" (Abs. 1), woraufhin "[d]ie kantonale Zentralstelle die vorläufigen Ergebnisse unverzüglich in elektronischer Form an die vom Bundesrat bezeichnete Bundesstelle übermittelt" (Abs. 2). Die Übermittlung der Protokolle an die kantonale Zentralstelle und die Übermittlung der provisorischen Ergebnisse an die Bundeskanzlei müssen also unverzüglich erfolgen.

16 Art. 5 Abs. 3 BPV erinnert und präzisiert seinerseits den Inhalt dieser provisorischen Ergebnisse, wie sie der Bundesstelle zu übermitteln sind: "Die von der kantonalen Zentralstelle übermittelten provisorischen Ergebnisse der Gemeinden und des Kantons umfassen: a. die Zahl der Stimmberechtigten; b. die Zahl der Ja- und Nein-Stimmen, der leeren und ungültigen Wahlzettel; c. die Zahl der Stimmen, die auf die Wahlzettel entfallen; d. die Zahl der Stimmen, die auf die Wahlzettel entfallen; e. die Zahl der Stimmen, die auf die Wahlzettel entfallen; f. die Zahl der Stimmen, die auf die Wahlzettel entfallen. zusätzlich, wenn es sich um Volksinitiativen mit Gegenentwurf handelt, die

Zahl der Stimmen, die für jede der drei Fragen im Protokoll unter der Rubrik "keine Antwort" eingetragen sind, und die Zahl der Stimmen, die bei der Stichfrage auf die Volksinitiative und den Gegenentwurf entfallen".

Schließlich schreibt Absatz 4 von Art. 5 ODP vor, dass diese "vorläufigen Ergebnisse nicht vor dem für die Abstimmung angesetzten Tag, 12 Uhr, veröffentlicht werden dürfen". 17

Dennoch und unter diesem Vorbehalt sieht Art. 14 Abs. 2 des Gesetzes in seinem zweiten Teil vor, dass es der Kantonsregierung obliegt, diese vorläufigen (kantonalen) Ergebnisse "im Amtsblatt des Kantons" zu veröffentlichen, und zwar spätestens "innerhalb von 13 Tagen nach dem Tag der Abstimmung"; die Bestimmung präzisiert sogar, dass sie "bei Bedarf die Ergebnisse in einer gesonderten Nummer veröffentlicht". Wie in der Botschaft des Bundesrats erwähnt, ist diese Veröffentlichung der vorläufigen Ergebnisse im Amtsblatt des Kantons wichtig, da sie den Beginn der Beschwerdefrist für eventuelle Anfechtungen dieser Ergebnisse darstellt: 18

"Die Frist für Stimmrechtsbeschwerden - Abs. 2 - beginnt mit der Bekanntgabe des provisorischen kantonalen Abstimmungsergebnisses im Publikationsorgan (Art. 75 Abs. 2) zu laufen."

Wie bereits erwähnt, wurde der zweite Absatz bei der Revision vom 21. Juni 2002, die 2003 in Kraft trat, geändert, um den Kantonen eine Frist von dreizehn Tagen für die Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse in ihren Amtsblättern zu setzen. Die Einführung dieser Höchstfrist ist auf die Justizreform zurückzuführen, die das Bundesgericht - und nicht mehr den Bundesrat - zur zuständigen Behörde für Beschwerden im Bereich der eidgenössischen politischen Rechte machte, insbesondere für Beschwerden im Zusammenhang mit eidgenössischen Volksabstimmungen, wie in der Botschaft des Bundesrates zu dieser Revision erläutert wurde: 19

"Neu ist, dass den Kantonen maximal 13 Tage für die Veröffentlichung der Ergebnisse in ihren Amtsblättern eingeräumt werden, da sonst die Validierung der Ergebnisse auf nationaler Ebene nicht mehr rechtzeitig erfolgen kann, da die durch die neue Verfassung ausgelöste Justizreform das Bundesgericht zur neuen Beschwerdeinstanz gemacht hat (Art. 189 Abs. 1 Bst. f BV), was zuvor der Bundesrat war. Dies bedeutet, dass der Bundesrat nicht mehr selbst entscheiden und gleichzeitig das Abstimmungsergebnis bestätigen kann (vgl. Art. 15 und 81 BPR), was zu Verzögerungen führen wird. Es müssen daher

Maßnahmen ergriffen werden, die verhindern, dass die Demokratie durch eine geschickt inszenierte Beschwerdeflut blockiert wird (vgl. auch den Kommentar zu Art. 15). Eine dieser Maßnahmen wird darin bestehen, den kantonalen Behörden eine Frist für die Veröffentlichung der Ergebnisse ihres Kantons in ihrem Amtsblatt, gegebenenfalls in einer Sondernummer, zu setzen, wobei das Verfahren demjenigen entspricht, das bei eidgenössischen Wahlen angewandt wird (vgl. den Kommentar zu Art. 52 Abs. 2)."

20 Art. 6 ODP ergänzt in diesem Punkt die gesetzliche Bestimmung und präzisiert sie, indem er vorsieht, dass "[d]ie Kantonsregierung den Inhalt des Abstimmungsprotokolls, unter Ausschluss jeglicher Bemerkungen oder Beschlüsse, unverzüglich im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht. Sie gibt eine Rechtsmittelbelehrung im Sinne von Art. 77 BPR an".

C. Absatz 3: Die Übermittlung der Protokolle an die Bundeskanzlei und die Vernichtung der Stimmzettel.

21 Gemäss Art. 14 Abs. 3 "übermitteln die Kantone die Protokolle und auf Verlangen auch die Stimmzettel innert zehn Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist (Art. 79 Abs. 3) an die Bundeskanzlei. Nach der Bestätigung des Abstimmungsergebnisses werden die Stimmzettel vernichtet". Die Bestimmung, die seit dem Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 1978 nicht geändert wurde, behandelt also die Übermittlung der Protokolle - und nicht mehr der provisorischen Ergebnisse - an die Bundeskanzlei nach Ablauf der Beschwerdefrist einerseits und die Vernichtung der Stimmzettel andererseits.

1. Satz 1: Die Übermittlung der Protokolle.

22 In Bezug auf die Protokolle sieht die Bestimmung vor, dass diese "innerhalb von zehn Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist (Art. 79 Abs. 3)" von den Kantonen an die Bundeskanzlei weitergeleitet werden. Art. 79 Abs. 3 BPR, auf den verwiesen wird, besagt: "Die Kantonsregierung eröffnet ihren Beschwerdeentscheid und die anderen nach den Artikeln 34 bis 38 und 61 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren getroffenen Massnahmen und teilt sie auch der Bundeskanzlei mit". Diese Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensrechts verpflichten die Behörde - in diesem Fall die Kantonsregierung als (erste) Beschwerdeinstanz - insbesondere dazu, ihre Entscheide mit einer Rechtsmittelbelehrung und einer Rechtsmittelfrist zu eröffnen. Mit diesem

Verweis bedeutet der erste Satz von Art. 14 Abs. 3 also, dass die Protokolle innerhalb von zehn Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist gegen (allfällige) Beschwerdeentscheide der Kantonsregierung an die Bundeskanzlei weitergeleitet werden müssen. Es sei daran erinnert, dass Beschwerdeentscheide der Kantonsregierungen in diesem Bereich (d.h. in Bezug auf Abstimmungen im Sinne von Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR) heute "nach dem Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 beim Bundesgericht angefochten werden" können. Mit dem Bundesgerichtsgesetz wurde die Zuständigkeit für die Entscheidung über Streitigkeiten im Zusammenhang mit den politischen Rechten auf Bundesebene auf das Bundesgericht ausgedehnt. Zuvor hatte der Bundesrat die Zuständigkeit für "abstimmungsrelevante" Beschwerden im Sinne von Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR inne. Diese Beschwerde an das Bundesgericht muss ihrerseits gemäss Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG innerhalb von fünf Tagen nach Zustellung des Beschwerdeentscheids der Kantonsregierung eingereicht werden.

Mit Ablauf dieser fünftägigen Frist für allfällige Beschwerden gegen den Beschwerdeentscheid der Kantonsregierung beginnt somit die zehntägige Frist, innert welcher der Kanton die Abstimmungsprotokolle an die Bundeskanzlei weiterleiten muss. 23

Logischerweise muss diese Übermittlung, wenn keine Beschwerde an die Kantonsregierung eingereicht wurde, früher erfolgen, höchstens innerhalb von zehn Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist bei der Kantonsregierung, d. h. der Frist von drei Tagen ab "der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber am dritten Tag nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt des Kantons" (Art. 77 Abs. 2 BPR). 24

Auf Verlangen der Bundeskanzlei müssen die Kantone der Bundeskanzlei auch die Stimmzettel innerhalb derselben Frist übermitteln. 25

2. Zweiter Satz: Die Vernichtung der Stimmzettel (und die der Protokolle).

Der zweite Satz von Absatz 3 behandelt, wie bereits erwähnt, die Vernichtung der Stimmzettel, indem er bestimmt: "Nach der Bestätigung des Abstimmungsergebnisses werden die Stimmzettel vernichtet". Der Wortlaut der Bestimmung bezieht sich also ausdrücklich auf die Validierung des 26

Ergebnisses, die wiederum in Art. 15 BPR geregelt ist, als maßgeblichen Zeitpunkt für diese Vernichtung.

27 In der Botschaft des Bundesrates wurde dies wie folgt erläutert:

"Absatz 3 besagt, dass die Stimmzettel nach der Validierung des Abstimmungsergebnisses vernichtet werden. Das geltende Recht weist die Kantone an, die Stimmzettel zur Verfügung des Bundesrates zu halten. Diese Bestimmung ist nicht eindeutig".

28 Die Idee ist also, in Anlehnung an Art. 15 Abs. 1 BPR, mit der Vernichtung der Stimmzettel zu warten, bis der "Bundesrat das endgültige Ergebnis der Abstimmung (Validierung) feststellt, sobald feststeht, dass keine Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht wurde, oder sobald die Urteile über solche Beschwerden verkündet worden sind".

29 Es sei noch darauf hingewiesen, dass Art. 4 Abs. 3 VEP seinerseits nicht die Vernichtung von Stimmzetteln, sondern von Abstimmungsprotokollen behandelt, indem er vorschreibt, dass "[d]ie Bundeskanzlei den Zeitpunkt festlegt, von dem an die Protokolle vernichtet werden dürfen".

Der Autor dankt Herrn Beat Kuoni, Jurist in der Abteilung "Politische Rechte der Bundeskanzlei, für die aufmerksame Durchsicht dieses Beitrags.

LITERATURVERZEICHNIS

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich/St. Gall 2020.

Conseil fédéral, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : Message 1975).

Conseil fédéral, Message concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, du 1.9.1993, FF 1993 III 405 (cité : Message 1993).

Conseil fédéral, Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 30.11.2001, FF 2001 6051 (cité : Message 2001).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018.

Fässler David, Die Aufhebung eidgenössischer Volksabtimmungen, Eine Betrachtung zu BGE 145 I 207, in : PJA 2021, pp. 486-494.

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3e éd., Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : Droits politiques).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : Staatsrecht).

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 15 BPR

Eine Kommentierung von Pascal Mahon

ZITIERVORSCHLAG

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 15 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 15 BPR.

Art. 15 Erwahrung und Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses

[1] Der Bundesrat stellt das Abstimmungsergebnis verbindlich fest (Erwahrung), sobald feststeht, dass beim Bundesgericht keine Abstimmungsbeschwerden eingegangen sind, oder sobald über diese entschieden worden ist.

[2] Der Erwahrungsbeschluss wird im Bundesblatt veröffentlicht.

[3] Änderungen der Bundesverfassung treten mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft, sofern die Vorlage nichts anderes bestimmt.

[4] Wenn eine Rechtsänderung keinen Aufschub erträgt und das Abstimmungsergebnis unzweifelhaft deutlich ist, kann der Bundesrat oder die Bundesversammlung Gesetzesvorlagen oder Bundesbeschlüsse über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge vor Ablauf der

Erwahrung provisorisch in Kraft setzen oder dringlich erklärte Gesetze provisorisch in Kraft belassen oder ausser Kraft setzen.

GLIEDERUNG

I. Geschichte, Systematik und Bedeutung der Bestimmung 212
II. Kommentar..... 213
A. Abs. 1: Die Validierung des Ergebnisses durch den Bundesrat..... 213
1. Der Begriff der Validierung und die Entwicklung seiner Bedeutung..... 213
2. Art. 15 und die "rückwirkende" richterliche Kontrolle 216
B. Absatz 2: Die Veröffentlichung (der Validierung) der Ergebnisse im Bundesblatt. 217
C. Absatz 3: Das Inkrafttreten von Änderungen der Bundesverfassung. 218
D. Absatz 4: Die vorläufige Inkraftsetzung eines Rechtsakts 220
1. Der Ursprung und die ratio legis der Bestimmung..... 220
2. Exkurs: Art. 15 Abs. 4 BPR und die vorläufige Anwendung von Verträgen im Sinne von Art. 7b RVOG. 223
3. Zurück zu Art. 15 Abs. 4: Seine Verwendung in der Praxis und die Voraussetzungen für seine Anwendung. 225
Literaturverzeichnis 228

I. GESCHICHTE, SYSTEMATIK UND BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

1 Wie aus dem Titel hervorgeht, der in allen drei Sprachfassungen gleich ist, befasst sich Art. 15 mit der Validierung und Veröffentlichung der Ergebnisse von (eidgenössischen) Volksabstimmungen. Wie die anderen Bestimmungen des zweiten Titels gilt die Bestimmung nur für Abstimmungen und nicht für Wahlen, für die es im Gesetz andere Bestimmungen über die Validierung und Veröffentlichung der Ergebnisse gibt.

2 Die Bestimmung existierte bereits in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 1976, allerdings in einer wesentlich kürzeren Version und mit nur drei Absätzen, den ersten drei. Im Übrigen hatten die Räte die Vorschläge des Bundesrates praktisch unverändert, mit Ausnahme einer sehr leichten, rein formalen Änderung in Absatz 3, und ohne Diskussion übernommen.

3 Die Bestimmung hat seither nur zwei Änderungen erfahren, die beide mit der Justizreform und der Übertragung der - bis dahin beim Bundesrat liegenden - Zuständigkeit für Beschwerden wegen Verletzung der eidgenössischen politischen Rechte, insbesondere im Zusammenhang mit eidgenössischen Volksabstimmungen, an das Bundesgericht zusammenhängen. Einerseits wurde der Wortlaut von Absatz 1 mit der Verabschiedung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) am 17. Juni 2005 geändert, um dieser Übertragung der Zuständigkeit Rechnung zu tragen.

4 Andererseits wurde bereits früher, bei der Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 21. Juni 2002, die am 1. Januar 2003 in Kraft trat, ein neuer Absatz 4 in Artikel 15 eingefügt. Die Bundesversammlung übernahm diesbezüglich den Vorschlag des Bundesrates diskussionslos und vollständig. Auf die Gründe für diese Ergänzung wird später noch eingegangen.

5 Ansonsten wurde Art. 15 seit dem Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 1978 nicht mehr geändert.

6 Was seine Struktur betrifft, so besteht Art. 15 aus vier Absätzen, die sich mit der Validierung der Abstimmungsergebnisse (Abs. 1) und ihrer Veröffentlichung im Bundesblatt (Abs. 2) sowie mit dem Inkrafttreten von Verfassungsänderungen (Abs. 3) und der Möglichkeit befassen, dass bestimmte

Rechtsakte vor der endgültigen Validierung der Abstimmungsergebnisse vorläufig in Kraft gesetzt oder vorläufig in Kraft belassen werden (Abs. 4).

Zur Bedeutung der Bestimmung im Allgemeinen sei lediglich auf die bereits im Kommentar zu den Artikeln 10-14 gemachten Ausführungen zur Bedeutung und grundlegenden Bedeutung der Regeln, welche die Organisation und Durchführung von Volksabstimmungen - insbesondere die korrekte Ermittlung der Ergebnisse - im verfassungsmässigen und politischen System der Schweiz regeln, verwiesen. 7

Alle Kantone haben somit für ihren Bereich, wenn auch in recht unterschiedlicher Form, analoge Bestimmungen zu Art. 15, die sich mit der Validierung der Ergebnisse von Volksabstimmungen, sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene, sowie deren Veröffentlichung befassen. 8

II. KOMMENTAR

A. Abs. 1: Die Validierung des Ergebnisses durch den Bundesrat.

1. Der Begriff der Validierung und die Entwicklung seiner Bedeutung

Absatz 1 von Art. 15 sieht vor, dass "[d]er Bundesrat das endgültige Abstimmungsergebnis feststellt (Validierung), sobald feststeht, dass beim Bundesgericht keine Beschwerde eingereicht wurde, oder sobald die Urteile über solche Beschwerden verkündet worden sind". Wie bereits in der Botschaft des Bundesrates von 1975 dargelegt, wird in Art. 15 : 9

" ... definiert den Begriff und den rechtlichen Charakter der Validierung, die die Feststellung des unwiderruflich feststehenden Ergebnisses der Volksabstimmung ist."

Weiter unten wird gezeigt, dass diese Aussage über den endgültigen Charakter der Validierung angesichts der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts nuanciert werden muss.

Wie aus dem Wortlaut von Absatz 1 selbst hervorgeht, ist die Validierung also - unter dem soeben erwähnten Vorbehalt - die Feststellung des "endgültigen Abstimmungsergebnisses". Sie ist der "offizielle Akt, der den Inhalt des Volkswillens feststellt" und der "Akt, mit dem eine Behörde sowohl das Ergebnis als auch die Ordnungsmäßigkeit einer Abstimmung feststellt", ein 10

Akt, der "seine Wirkung ab dem Zeitpunkt seiner Veröffentlichung in dem dafür vorgesehenen offiziellen Organ entfaltet". Die Validierungsentscheidung beendet somit grundsätzlich formell das Verfahren zur Annahme einer Norm oder das Gesetzgebungsverfahren.

11 Im Falle einer Abstimmung ist also zu unterscheiden zwischen den provisorischen Abstimmungsergebnissen und ihrer Feststellung, die unmittelbar, in der Regel noch am Tag der Abstimmung, festgestellt werden und unter Art. 14 BPR fallen, und der formellen (und grundsätzlich endgültigen) Validierung dieser Abstimmung und ihrer Ergebnisse, die später erfolgt und Gegenstand von Art. 15 Abs. 1 BPR ist.

12 Wie auch in der Botschaft von 1975 klargestellt wurde, übertrug die Bestimmung dem Bundesrat nunmehr die Kompetenz, die Ergebnisse aller eidgenössischen Volksabstimmungen, einschließlich der Abstimmungen über Verfassungsänderungen, zu validieren, was neu war:

"Während die Ergebnisse von Abstimmungen über Bundesgesetze und -beschlüsse seit 1874 vom Bundesrat validiert werden, hat die Bundesversammlung Verfassungsänderungen mangels einer gesetzlichen Bestimmung bislang selbst validiert. Im Interesse einer umfassenden Rechtssicherheit bei Abstimmungen (Titel 6 des Gesetzesentwurfs) und in Anbetracht der relativ geringen Bedeutung dieser Kompetenz sowie der Mehrarbeit für das Parlament erscheint es angezeigt und gerechtfertigt, diese Befugnis an den Bundesrat zu delegieren. In einigen Fällen wurde diese Delegation aufgrund von Zeitmangel gewährt (z.B. der Bundesbeschluss vom 27. Dezember 1963 über die Verlängerung der Finanzordnung des Bundes)."

Die Regierung ist also seit 1978 allein dafür zuständig, die Ergebnisse aller eidgenössischen Volksabstimmungen zu bestätigen, unabhängig von der Art des Erlasses, auf den sie sich beziehen.

13 Wie bereits erwähnt, wurde Absatz 1 bei der Verabschiedung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) vom 17. Juni 2005, das am 1. Januar 2007 in Kraft trat, geändert. Während der ursprüngliche Text aus dem Jahr 1976 lediglich besagte, dass "der Bundesrat das endgültige Ergebnis der Abstimmung (Validierung) feststellt", wurde der letzte Teil des Satzes hinzugefügt, d. h. die zeitliche Präzisierung "sobald feststeht, dass beim Bundesgericht keine Beschwerde eingereicht wurde, oder sobald die Urteile über solche Beschwerden verkündet werden". Der Grund für diese Ergänzung

liegt darin, dass vor dem Inkrafttreten der Justizreform und des neuen Bundesgerichtsgesetzes der Bundesrat selbst die Beschwerdeinstanz für Anfechtungen von Beschwerdeentscheiden der Kantonsregierungen betreffend "Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerden)" im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR war. Als Behörde, die sowohl für die Behandlung von Beschwerden gegen Abstimmungen als auch für die Validierung der Abstimmungsergebnisse zuständig ist, brauchte der Bundesrat daher keine Präzisierung zum Zeitpunkt der Validierung, die logischerweise erfolgte, nachdem er selbst über etwaige Beschwerden entschieden hatte.

Der Bundesrat hatte im Übrigen vorgeschlagen, diese Logik im Gesetz zu verankern, und sie wurde mit der Teilrevision vom 18. März 1994, die am 15. November 1994 in Kraft trat, auch verankert: Das Parlament folgte ohne Änderung und ohne Diskussion dem Vorschlag des Bundesrates und fügte nämlich Art. 81 BPR einen zweiten, neuen Satz mit folgendem Wortlaut hinzu: "Der Bundesrat entscheidet über die Beschwerde, bevor er das endgültige Ergebnis der Abstimmung feststellt (Art. 15 Abs. 1)". Diese Präzisierung ist jedoch nicht mehr vorhanden, da Art. 81 BPR später mit der Verabschiedung des Bundesgerichtsgesetzes ersatzlos gestrichen wurde. 14

Mit der im Zuge der Justizreform erfolgten Übertragung der Zuständigkeit für Abstimmungsbeschwerden im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR an das Bundesgericht wurde eine weitere Präzisierung notwendig, nämlich dass die Bestätigung der Abstimmungsergebnisse durch den Bundesrat erst erfolgen kann und darf, nachdem "festgestellt wurde, dass beim Bundesgericht keine Beschwerde eingereicht wurde, oder sobald die Urteile über solche Beschwerden verkündet worden sind". 15

Der so präzisierte Absatz 1 von Art. 15 BPR bedeutet also, dass der Bundesrat den Ausgang allfälliger Beschwerden beim Bundesgericht abwarten muss, bevor er die definitiven Ergebnisse der eidgenössischen Volksabstimmungen validiert. Und der Bundesrat ist in dieser Hinsicht, was die Ordnungsmäßigkeit der Abstimmung betrifft, an etwaige Entscheidungen des Bundesgerichts gebunden, die beispielsweise die Annullierung einer Abstimmung oder die Anordnung einer Neuauszählung der Stimmen betreffen. Dadurch wird die Bedeutung des Validierungsbeschlusses des Bundesrates verringert, der nach Ansicht einiger Autoren kaum mehr als eine "buchhalterische" oder "notarielle" Funktion hat. 16

17 Wie dem auch sei, der Validierungsbeschluss hat derzeit die Form eines "Bundesratsbeschlusses über die Feststellung des Ergebnisses der eidgenössischen Volksabstimmung vom ...", mit den endgültigen amtlichen Ergebnissen der einzelnen Abstimmungsvorlagen in der betreffenden Abstimmung als Anhang.

18 Dieser Bestätigungsbeschluss des Bundesrates ist als solcher gemäss Art. 189 Abs. 4 der Bundesverfassung nicht beim Bundesgericht anfechtbar.

2. Art. 15 und die "rückwirkende" richterliche Kontrolle

19 Die Regel, dass der Bundesrat den Ausgang allfälliger Beschwerden an das Bundesgericht abwarten muss, bevor er die definitiven Ergebnisse bestätigt, gilt für sozusagen "gewöhnliche" Beschwerden, d.h. Beschwerden, die gegen Abstimmungen innerhalb der in der Gesetzgebung über die politischen Rechte und im Bundesgerichtsgesetz vorgesehenen Fristen eingereicht werden.

20 Angesichts der jüngsten - und viel diskutierten - Rechtsprechung des Bundesgerichts, die 2011 eingeführt und 2019 bei der ersten Annullierung einer eidgenössischen Volksabstimmung in der Geschichte bestätigt wurde, schließt sie jedoch nicht aus, dass das Ergebnis einer eidgenössischen Volksabstimmung nachträglich in Frage gestellt wird, nachdem es vom Bundesrat bestätigt wurde. In dieser Rechtsprechung räumte das Bundesgericht nämlich ein, wie es dies zuvor bereits bei Abstimmungen in kantonalen Angelegenheiten getan hatte, dass es unter bestimmten besonderen Bedingungen möglich ist, das Ergebnis rückwirkend mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anzufechten, die Gültigkeit oder Ordnungsmäßigkeit einer eidgenössischen Volksabstimmung auch nach deren Validierung durch den Bundesrat und lange nach Ablauf der "ordentlichen" Beschwerdefrist, wenn sich herausstellt, dass diese Abstimmung mit Unregelmäßigkeiten behaftet war, die nachträglich entdeckt wurden und auf die man sich vorher nicht berufen konnte. Dies wird manchmal als "retrospektive" Kontrolle - oder "nachträgliche" Prüfung - der Ordnungsmäßigkeit einer eidgenössischen Volksabstimmung bezeichnet.

21 Es ist bekannt, dass das Bundesgericht in einem späteren Urteil vom 23. März 2021 seine Rechtsprechung zwar etwas korrigiert und nuanciert hat und die Möglichkeit der nachträglichen Anfechtung von (Ergebnissen) eidgenössischer

Volksabstimmungen als außergewöhnlich und an strenge Bedingungen geknüpft betrachtet, diese Möglichkeit jedoch nicht formell in Frage gestellt hat.

Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich jedoch, dass - anders als in der Botschaft des Bundesrates von 1975 angegeben - die Bestätigung der Ergebnisse einer Abstimmung durch den Bundesrat im Sinne von Art. 15 Abs. 1 BPR nicht oder nicht mehr absolut endgültig ist, oder dass dieses "Ergebnis [nicht mehr] unwiderruflich feststeht". Wie ein Autor betont, "erfüllt die Validierung diese historische Rolle nicht mehr vollständig", da "die Rechtsprechung nunmehr unter bestimmten Bedingungen zulässt, dass eine Wahl nach ihrer Validierung Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung sein kann oder muss". 22

Eine weitere Frage, die diese Rechtsprechung aufwirft, ist - ebenfalls in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 BPR -, ob der Bundesrat im Falle der Annullierung einer Abstimmung durch das Bundesgericht verpflichtet ist, seinen Validierungsbeschluss zu überprüfen oder teilweise aufzuheben. In seinem Urteil vom 10. April 2019 hatte das Bundesgericht dies entschieden und den Bundesrat angewiesen, "seinen Validierungsbeschluss von Amtes wegen an das neue Urteil des Bundesgerichts anzupassen", da er sonst "in Konflikt mit seiner Pflicht nach Art. 182 Abs. 2 BV geraten würde, für die Umsetzung der Urteile der eidgenössischen Justizbehörden zu sorgen". Der Bundesrat hat diese Anweisung begründet und ist ihr gefolgt, indem er mit Beschluss vom 21. Juni 2019 den Beschluss zur Validierung der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 teilweise aufgehoben hat. Ein Teil der Lehre ist jedoch der Ansicht, dass dies nicht hätte geschehen sollen - und auch nicht geschehen dürfen. 23

B. Absatz 2: Die Veröffentlichung (der Validierung) der Ergebnisse im Bundesblatt.

Absatz 2 von Art. 15 sieht vor, dass "[d]er Validierungsbeschluss im Bundesblatt veröffentlicht wird". Diese Bestimmung, die bereits in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 1976 enthalten war und seitdem nicht mehr geändert wurde, gibt kaum Anlass zu Kommentaren. Sie fällt höchstens in die Kategorie der Veröffentlichungen im Bundesblatt, die in Art. 13 Abs. 1 lit. g des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG) vom 18. Juni 2004 genannt werden. 24

Nach dieser Bestimmung werden nämlich im Bundesblatt "die übrigen Texte, die aufgrund der Bundesgesetzgebung zu veröffentlichen sind", veröffentlicht.

25 Aus dem Wortlaut und der Systematik von Art. 15 BPR - wie auch aus der einfachen Logik - ergibt sich, dass die Veröffentlichung (der Validierung) der Ergebnisse im Bundesblatt auf ihre Validierung durch den Bundesrat folgt.

26 Gegenwärtig wird der Validierungsbeschluss (vgl. N 17 oben) im Bundesblatt in der Regel innerhalb von zwei bis fünf Monaten nach der Abstimmung veröffentlicht. In der Zwischenzeit werden jedoch die provisorischen amtlichen Ergebnisse auf der Website der Bundeskanzlei veröffentlicht.

C. Absatz 3: Das Inkrafttreten von Änderungen der Bundesverfassung.

27 Absatz 3 von Art. 15, der seit dem Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 1978 ebenfalls keine Änderung erfahren hat, sieht vor, dass "[d]ie Änderungen der Bundesverfassung mit ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft treten, sofern der Entwurf nichts anderes bestimmt".

28 Die Bestimmung, die in der Botschaft des Bundesrates von 1975 nicht kommentiert wurde, übernimmt zumindest in ihrem ersten Teil lediglich Art. 195 der Bundesverfassung, wonach "[d]ie ganz oder teilweise revidierte Verfassung in Kraft tritt, sobald Volk und Stände sie angenommen haben". In diesem Sinne könnte sie auf den ersten Blick unnötig erscheinen.

29 Diese scheinbare Wiederholung hat jedoch die Funktion, an die Verfassungsregel zu erinnern und in Bezug auf die beiden vorangehenden Absätze klarzustellen, dass, auch wenn die Ergebnisse einer eidgenössischen Abstimmung zuerst vom Bundesrat bestätigt (Abs. 1 von Art. 15 BPR) und dann im Bundesblatt veröffentlicht werden müssen (Abs. 2 von Art. 15 BPR), die Ergebnisse der eidgenössischen Volksabstimmung im Bundesblatt veröffentlicht werden müssen (Abs. 3 von Art. 15 BPR). 2), was etwas Zeit in Anspruch nimmt, insbesondere weil, wie oben erwähnt, der Ausgang eventueller Beschwerden bis zum Bundesgericht abgewartet werden muss, schließt dies nicht aus, dass Verfassungsänderungen - die notwendigerweise dem obligatorischen Referendum unterliegen - "nach ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft treten", d.h. ohne notwendigerweise die Validierung der Abstimmungsergebnisse und ihre Veröffentlichung im Bundesblatt

abzuwarten. Verfassungsrevisionen treten also grundsätzlich am Tag der Abstimmung, in der sie angenommen wurden, in Kraft.

In diesem Sinne bestätigt oder bekräftigt dieser erste Teil von Absatz 3 gewissermaßen, dass die Verfassungsregel ungeachtet der Dauer der Validierungsvorgänge und der Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse gilt, die somit keine Auswirkungen auf das Inkrafttreten der Verfassungsänderungen haben. 30

Der zweite Teil von Absatz 3, d.h. die Tatsache, dass Verfassungsänderungen mit ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft treten, "sofern die Vorlage nichts anderes bestimmt", ist hingegen erstaunlicher und schwerer zu fassen: Dieser Vorschlag bestätigt oder bekräftigt nicht mehr die Verfassungsregel, sondern bringt im Gegenteil eine Abweichung oder Ausnahme davon, die in der Verfassung nicht enthalten ist. Die Verfassungsregel sieht nämlich keine solche Ausnahme vor und "wird, zumindest dem Anschein nach, als absolut gegeben". Und das, obwohl die Praxis dort - wie in Art. 15 Abs. 3 eben vorgesehen - Ausnahmen toleriert, sogar recht häufig, in dem Sinne, dass der Entwurf einer Verfassungsänderung, der Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt wird, manchmal die Bundesversammlung oder den Bundesrat ermächtigt, das Datum des Inkrafttretens festzulegen, wie es zum Beispiel bei der Justizreform der Fall war, die am 12. März 2000 angenommen wurde, aber auch bei der neuen Bundesverfassung selbst, die am 18. April 1999 in Kraft getreten ist. 31

Solche Ausnahmen von der Regel, dass Verfassungsänderungen sofort nach ihrer Annahme in Kraft treten, sind zwar relativ häufig bei Entwürfen von Behörden zu finden, sie bestehen aber manchmal auch aufgrund des Wortlauts bestimmter Volksinitiativen. 32

Die abweichende Regel, die der Bundesversammlung oder dem Bundesrat die Kompetenz überträgt, den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung nachträglich festzulegen, kann entweder in dem zur Abstimmung vorgelegten (Verfassungs-)Text selbst - z.B. in einer Übergangsbestimmung - oder in dem Bundesbeschluss, der diesen Text dem Volk und den Kantonen zur Abstimmung vorlegt, enthalten sein. 33

Die Lehre anerkennt zwar die Praxis und die Ausnahmeregelung von Art. 15 Abs. 3 BPR, betont aber generell, "dass ein Inkrafttreten nicht übermässig verschoben werden sollte, insbesondere wenn es dem Parlament oder der 34

Bundesregierung obliegt, dieses festzulegen, dies aus demokratischen Überlegungen sowie aus Gründen der Rechtssicherheit".

35 Es sei noch daran erinnert, dass, wie in der Lehre betont wird, zwischen dem Inkrafttreten von Verfassungsbestimmungen einerseits und ihrer Umsetzung andererseits zu unterscheiden ist, die insbesondere davon abhängt, ob sie direkt anwendbar sind oder nicht. Art. 15 Abs. 3 BPR behandelt, wie auch Art 195 der Verfassung, nur das Inkrafttreten und nicht die Umsetzung.

36 Schließlich sei darauf hingewiesen, dass in der Lehre eine leichte Uneinigkeit über die Frage der Veröffentlichung von Verfassungsänderungen in der Amtlichen Sammlung besteht. Für einige Autoren hat die Tatsache, dass die Verfassung selbst grundsätzlich den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderungen zum Zeitpunkt ihrer Annahme festlegt, zur Folge, dass es nicht mehr notwendig ist, diese Änderungen offiziell in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen. Andere hingegen, denen wir uns anschließen, sind der Ansicht, dass dies nicht der Fall ist und dass die Änderungen selbst auch dann veröffentlicht werden müssen, wenn sie bereits in Kraft getreten sind. In der Praxis ist dies auch immer der Fall.

D. Absatz 4: Die vorläufige Inkraftsetzung eines Rechtsakts

1. Der Ursprung und die ratio legis der Bestimmung

37 Nach dem Wortlaut von Absatz 4 des Art. 15, der mit der Revision vom 21. Juni 2001 eingeführt wurde und am 1. Januar 2002 in Kraft trat, "kann der Bundesrat oder die Bundesversammlung, wenn die Rechtsänderung keinen Aufschub duldet und das Abstimmungsergebnis unbestritten ist, ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss über die Genehmigung eines internationalen Abkommens vor dem Erlass des Bestätigungsbeschlusses vorläufig in Kraft setzen"; die Bestimmung fügt hinzu, dass die betreffende Behörde gegebenenfalls auch "ein für dringlich erklärtes Gesetz vorläufig in Kraft halten oder aufheben" kann. Die Räte übernahmen den Vorschlag des Bundesrates unverändert und, wie bereits erwähnt, ohne Diskussion.

38 In der Botschaft des Bundesrates wurde die Notwendigkeit der Einführung dieser neuen Bestimmung wie folgt erläutert:

"Während bisher die Beschwerdeentscheide und die Validierung des Abstimmungsergebnisses in die Zuständigkeit des Bundesrates fielen, der

erstere traf und letztere zur gleichen Zeit vornahm, hat die durch die neue Verfassung (Art. 189 Abs. 1 lit. f BV) ausgelöste Justizreform diese beiden Vorgänge getrennt. Zumindest in der Regel wird die Bestätigung des Abstimmungsergebnisses durch den Bundesrat logischerweise erst dann erfolgen, wenn das Bundesgericht über die Beschwerden der Anfechtenden entschieden hat. Entsprechende Vorschläge haben wir Ihnen in der Botschaft zum neuen Bundesgerichtsgesetz (BBl 2001 4000) unterbreitet. Seit einigen Jahren und in zunehmendem Masse zeigt sich, dass die Tatsache, dass ein Erlass erst nach Erlass des Validierungsbeschlusses in Kraft gesetzt werden kann, wo es das nationale und internationale Recht gebietet, im Interesse der Gemeinschaft rasch zu handeln, zu schweren Nachteilen für das Land führt, die eine Mehrheit des Volkes gerade nicht will. Was die als dringlich erklärten Bundesgesetze betrifft, so läuft man sogar systematisch Gefahr, dass sie nach der von der Verfassung vorgeschriebenen Jahresfrist nicht mehr in Kraft sind, wenn der das Ja des Volkes bestätigende Beschluss wegen der Beschwerdeflut nicht rechtzeitig erlassen werden kann, was die folgende Tabelle 1 (entspricht der Originalversion) zeigt:

Opérations	**Temps minimal nécessaire, en jours**
Publication dans la FF /dans le RO	10 jours
Délai référendaire	100 jours
Contrôle des signatures	30 jours
Fixation de la date de la votation populaire (généralement 4 dates par an)	30 jours
Organisation correcte de la votation, d'après les normes	95 jours
Publication du résultat de la votation dans la feuille officielle du canton, recours devant le gouvernement cantonal et décision sur recours	28 jours
Dépôt du recours	5 jours
Total intermédiaire	*298 jours*

Réserve pour la décision finale du Tribunal fédéral, y compris la notification	37 jours
Procédure jusqu'à l'arrêté de validation du Conseil fédéral	15 jours
Publication dans la FF/dans le RO	15 jours
Total	*365 jours*

Aus all diesen Gründen ist es notwendig, dass die zuständige Behörde (Bundesrat oder Parlament), wenn das Ergebnis der Abstimmung völlig offensichtlich ist, noch vor dem Erlass des Validierungsbeschlusses ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss zur Genehmigung eines internationalen Abkommens provisorisch in Kraft setzen oder auch ein dringliches Bundesgesetz in Kraft halten kann, wenn die Änderung des Rechts (oder seine Beibehaltung im Falle eines dringlichen Gesetzes) keinen Aufschub duldet (Art. 15 Abs. 4 BPR)."

39 In derselben Botschaft des Bundesrates wurden außerdem mehrere Beispiele für Bundesgesetze und internationale Abkommen genannt, über die das Referendum ergriffen worden war und die der Volksabstimmung unterworfen wurden - oder werden sollten -, die aber "nach Bekanntwerden des Abstimmungsergebnisses früher als geplant in Kraft treten mussten, wenn nicht sogar unmittelbar nach der Feststellung des Zustandekommens des Referendums". In der Botschaft wird ein knappes Dutzend solcher Fälle angeführt, darunter der Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods und das Bundesgesetz über die Beteiligung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods aus dem Jahr 1992, das Bundesgesetz über die Erhöhung der Treibstoffzölle vom 9. Oktober 1992 im Jahr 1993, die Bundesbeschlüsse über den Beitritt zum Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) und dessen Genehmigung in den Jahren 1994-1995, die vier Bundesgesetze zur Reform der PTT im Jahr 1997, etc. .

40 Mit diesem neuen Absatz 4, den die Räte ohne Diskussion annahmen, wollte die Regierung den Behörden - je nach Fall der Bundesversammlung selbst oder dem Bundesrat - die Möglichkeit geben, "ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss über die Genehmigung eines internationalen Abkommens

vorläufig in Kraft zu setzen", ohne den Beschluss über die Bestätigung der Abstimmungsergebnisse und dessen Veröffentlichung abzuwarten.

Der neue Absatz 4 erfüllt somit bei eidgenössischen Abstimmungen, die nicht über Verfassungsänderungen stattfinden, in gewisser Weise eine analoge Funktion wie Absatz 3 bei Abstimmungen über Verfassungsänderungen. Während diese grundsätzlich (außer in Ausnahmefällen) automatisch in Kraft treten, d. h. ohne dass sie "in Kraft gesetzt" werden müssen, und zwar ab dem Zeitpunkt ihrer Annahme durch Volk und Stände, d. h. ohne die Vorgänge der Validierung und Veröffentlichung der Ergebnisse abzuwarten, erlaubt Absatz 4 den Behörden, unter bestimmten Bedingungen dafür zu sorgen, dass dies auch für andere Rechtsakte als Verfassungsänderungen gilt, d. h. "ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss über die Genehmigung eines internationalen Abkommens vorläufig in Kraft zu setzen", und zwar "vor dem Erlass des Bestätigungsbeschlusses" der Volksabstimmung. 41

2. Exkurs: Art. 15 Abs. 4 BPR und die vorläufige Anwendung von Verträgen im Sinne von Art. 7b RVOG.

Diese Befugnis des Bundesrates, bestimmte Rechtsakte, insbesondere einen Genehmigungsbeschluss zu einem in einer Volksabstimmung angenommenen völkerrechtlichen Vertrag, vorläufig in Kraft zu setzen, ohne den Bestätigungsbeschluss der betreffenden Volksabstimmung abzuwarten, darf nicht mit dem Institut der vorläufigen Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags noch vor seiner Genehmigung durch die Bundesversammlung verwechselt werden, ein Institut, das nach Absatz 4 von Art. 15 BPR in das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) durch eine Revision vom 8. Oktober 2004, in Kraft seit dem 1. Januar 2005. 42

Art. 7b RVOG, dessen Wortlaut durch eine Revision vom 21. Juni 2019, in Kraft seit dem 2. Dezember 2019, geringfügig geändert wurde, sieht somit vor, dass "[l]ie Genehmigung des Abschlusses oder der Änderung eines völkerrechtlichen Vertrags in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fällt, kann der Bundesrat dessen vorläufige Anwendung ohne Genehmigung der Bundesversammlung beschliessen oder vereinbaren, wenn die Wahrung wesentlicher Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es erfordern" (Abs. 1), wobei die Regierung "auf die vorläufige Anwendung verzichtet, wenn die zuständigen Kommissionen beider Räte sich dagegen aussprechen" (Abs. 1^{bis}) und "die vorläufige Anwendung eines 43

völkerrechtlichen Vertrags endet, wenn der Bundesrat nicht innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der vorläufigen Anwendung der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrags unterbreitet hat" (Abs. 2).

44 Die beiden Institutionen dürfen also nicht miteinander verwechselt werden, so unterschiedlich sind sie, sowohl was ihren sachlichen und zeitlichen Anwendungsbereich als auch ihre "politische" Bedeutung betrifft. Während sich Art. 7b RVOG potenziell auf alle Verträge bezieht, deren Genehmigung in die Zuständigkeit der Bundesversammlung im Sinne von Art. 166 Abs. 2 der Verfassung fällt, gilt Art. 15 Abs. 4 BPR möglicherweise nur für Verträge, deren Genehmigungsakt - der bereits von der Bundesversammlung angenommen wurde - der Volksabstimmung unterliegt (fakultatives Referendum) oder der Abstimmung von Volk und Ständen unterliegt (obligatorisches Referendum) und tatsächlich (bereits) in einer Volksabstimmung angenommen worden ist. Daraus folgt, dass Art. 7b RVOG vor der Genehmigung durch die Bundesversammlung gilt, während Art. 15 Abs. 4 BPR nur auf Verträge anwendbar ist, die bereits von der Bundesversammlung genehmigt und sogar schon in einer Volksabstimmung angenommen wurden, und dies nur vorläufig und für einen Zeitraum von einigen Tagen bis höchstens einigen Monaten zwischen der Abstimmung, in der der Vertrag angenommen wurde, und dem Datum seiner Validierung. Der Anwendungsbereich von Art. 15 Abs. 4 BPR ist daher viel enger als der von Art. 7b RVOG, und seine Bedeutung ist wesentlich geringer.

45 Die in Art. 15 Abs. 4 BPR vorgesehene vorläufige Inkraftsetzung eines Vertrags, der in einer Volksabstimmung angenommen wurde, dessen Validierung der Ergebnisse aber noch nicht verabschiedet und veröffentlicht wurde, ist politisch natürlich viel weniger heikel als die in Art. 7b RVOG vorgesehene vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags, der noch nicht einmal vom Parlament genehmigt wurde. Aus diesem Grund ist diese an sehr strenge Bedingungen geknüpft, nämlich, wie es im Gesetzestext heißt, dass die vorläufige Anwendung durch "die Wahrung wesentlicher Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit" erforderlich ist, und dass sie nachträglich von der Bundesversammlung genehmigt werden muss.

3. Zurück zu Art. 15 Abs. 4: Seine Verwendung in der Praxis und die Voraussetzungen für seine Anwendung.

Seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2002 hatte Art. 15 Abs. 4 kaum Gelegenheit, angewandt zu werden. Die Frage wurde zwar in einigen Fällen aufgeworfen, aber es konnte immer eine Lösung gefunden werden, um eine provisorische Inkraftsetzung oder Beibehaltung zu vermeiden, indem der Validierungsbeschluss praktisch immer vor dem Inkrafttreten des betreffenden Rechtsakts gefasst und veröffentlicht werden konnte. Es stellt sich die Frage, ob es nicht eine Lösung gibt, die bisher offenbar nicht angewandt wurde (oder nicht angewandt werden sollte), die das Risiko einer provisorischen Inkraftsetzung oder Aufrechterhaltung im Sinne von Art. 15 Abs. 4 BPR weiter verringern würde, nämlich zumindest in den Fällen, in denen es sich als notwendig erweist, separate Validierungsbeschlüsse für jede (oder einige) der Vorlagen vorzusehen, die derselben Volksabstimmung unterzogen werden. Ein solches Vorgehen mit getrennten oder individuellen Validierungsbeschlüssen, falls erforderlich, scheint rechtlich zulässig, ja sogar empfehlenswert zu sein, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsprinzips, da es eine mildere Maßnahme als die vorläufige Inkraftsetzung darstellen würde. 46

Wie dem auch sei, der bislang einzige bekannte Fall einer Anwendung von Art. 15 Abs. 4 ereignete sich erst kürzlich im Zusammenhang mit der ersten Änderung des dringlichen Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen der Bundesratsverordnungen zur Überwindung der COVID-19-Epidemie (COVID-19-Gesetz) vom 25. September 2020. Diese erste Revision des COVID-19-Gesetzes wurde am 19. März 2021 ebenfalls als dringliches Gesetz verabschiedet und trat am 20. März 2021 in Kraft, wobei einige dieser Bestimmungen bis zum 31. Dezember 2021, andere jedoch bis nach dem 19. März 2022 gelten. Auch gegen diese Revision wurde ein Referendum ergriffen und die Volksabstimmung fand am 28. November 2021 statt, wobei das Gesetz von rund 62% der Bürgerinnen und Bürger, die an der Abstimmung teilnahmen, angenommen wurde. Gemäß Art. 165 Abs. 2 der Verfassung hätte die Änderung jedoch "ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung außer Kraft treten müssen, wenn sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen worden ist", d. h. vor dem 19. März 2022. Zu diesem Zeitpunkt war der Beschluss über die Validierung (der Ergebnisse) der Abstimmung vom 28. November 2021 jedoch weder verabschiedet noch 47

veröffentlicht worden und war auch nicht bereit, dies zu tun, insbesondere aufgrund der zahlreichen Beschwerden gegen diese Abstimmung. Der Bundesrat beschloss daher, gestützt auf Artikel 15 Absatz 4 BPR, die fraglichen Bestimmungen der Gesetzesrevision COVID-19 vorläufig in Kraft zu lassen, bis die Ergebnisse der Abstimmung bestätigt sind. Er tat dies mit Beschluss vom 11. März 2002, der im Bundesblatt veröffentlicht wurde. Der Beschluss zur Validierung der Ergebnisse der Abstimmung vom 28. November 2021 wurde seinerseits einen Monat später am 11. April 2022 verabschiedet.

48 Aus diesem ersten Anwendungsfall geht hervor, dass der Beschluss über die vorläufige Inkraftsetzung - oder Aufrechterhaltung - in Bezug auf die Form veröffentlicht werden muss, und dies wurde zu Recht getan, in diesem Fall im Bundesgesetzblatt. Hinsichtlich der Entscheidungskompetenz ist es jedoch fraglich, ob der Bundesrat oder die Bundesversammlung über die vorläufige Inkraftsetzung - oder Aufrechterhaltung - eines Gesetzes oder eines Bundesbeschlusses zur Genehmigung eines Vertrags zu entscheiden hat, und Art. 15 Abs. 4 ist in dieser Hinsicht nicht ganz eindeutig. Der Text von Absatz 4 erwähnt nämlich beide, "den Bundesrat oder die Bundesversammlung", und aus den Vorbereitungsarbeiten scheint hervorzugehen, dass je nach Fall "die zuständige Behörde (Bundesrat oder Parlament)" gemeint ist. Im vorliegenden Fall wurde die Entscheidung über die vorläufige Aufrechterhaltung der Revision des COVID-19-Gesetzes jedoch vom Bundesrat getroffen, obwohl das fragliche revidierte Gesetz in Bezug auf seine Inkraftsetzung keine Delegationsklausel für den Bundesrat enthielt.

49 Was den Inhalt betrifft, so sind die beiden Bedingungen für eine solche vorläufige Inkraftsetzung, ohne die Validierung der Abstimmungsergebnisse und ihre Veröffentlichung im Bundesblatt abzuwarten, wie aus der Bestimmung ausdrücklich hervorgeht, zum einen, dass "die Änderung des Rechts keinen Aufschub duldet", und zum anderen, dass "das Abstimmungsergebnis unanfechtbar ist". In Bezug auf die erste dieser Bedingungen führt die Botschaft des Bundesrates "schwerwiegende Nachteile für das Land, die eine Mehrheit des Volkes gerade nicht will" (da die Volksabstimmung den fraglichen Erlass hypothetisch gebilligt hat) an, die sich daraus ergeben könnten, "dass wir auf den Validierungsbeschluss warten müssen, bevor wir einen Erlass in Kraft setzen können, wo die Kontingenzen des nationalen Rechts und des Völkerrechts uns gebieten, im Interesse der Gemeinschaft rasch zu handeln". Die Beispiele für "auf dem Spiel stehende

Interessen", die damals in der Botschaft (vgl. N 39 oben) zur Unterstützung der einzelnen Fälle angeführt wurden, betrafen zumeist die "Vertretung unseres Landes" in internationalen Organisationen und "eine Reihe wichtiger zusätzlicher Vorteile", die unser Land aus der Teilnahme an diesen Institutionen ziehen könnte, sowie "die enormen finanziellen Interessen des Bundes, die auf dem Spiel standen", oder auch "hauptsächlich wirtschaftliche Gründe". Diese Beispiele liefern jedoch keine sehr konkreten Hinweise, und unserer Ansicht nach sollte die Erfüllung der Bedingung, dass "die Rechtsänderung keinen Aufschub erleiden darf", nicht zu leicht angenommen werden, auch wenn diese Bedingung nicht so streng sein kann wie die entsprechende Bedingung, die für die vorläufige Anwendung von Verträgen im Sinne von Art. 7b RVOG gilt.

In Bezug auf dringliche Gesetze ist die Bedingung konkreter verständlich, da, wie auch in der Botschaft erwähnt, die Gefahr besteht, dass ein dringliches Gesetz "nach Ablauf der von der Verfassung vorgeschriebenen Jahresfrist nicht mehr in Kraft ist, wenn der Beschluss, der das Ja des Volkes bestätigt, wegen der Beschwerdeflut nicht rechtzeitig erlassen werden kann", was genau dem oben erwähnten einzigen Fall entspricht, in dem die Bestimmung bislang angewandt wurde. In diesem Fall würde nämlich die Nichtzulassung der vorläufigen Beibehaltung des dringlichen Gesetzes dazu führen, dass zwischen dem Ende der von der Verfassung vorgesehenen Jahresfrist, in der das dringliche Gesetz nicht mehr in Kraft wäre, und dem Zeitpunkt des Beschlusses zur Bestätigung der Abstimmungsergebnisse, in dem das Gesetz seine Gültigkeit wiedererlangt und wieder in Kraft treten würde, gewissermaßen ein "Loch" in der Gesetzgebung entstünde, was nicht ohne große Probleme bei der zeitlichen Anwendung des Rechts und der Rechtssicherheit bliebe. 50

Was die zweite Voraussetzung für die Anwendung von Art. 15 Abs. 4 betrifft, nämlich die Tatsache, "dass das Ergebnis der Abstimmung unanfechtbar ist", so bezieht sich dieses Erfordernis zweifellos auf das Ergebnis der Abstimmung selbst, insbesondere auf seine mehr oder weniger eindeutige Natur, d.h. auf den Stimmenabstand. Je eindeutiger das Ergebnis und je größer der Stimmenabstand, desto leichter kann Art. 15 Abs. 4 angewendet werden; je knapper das Ergebnis, desto zurückhaltender muss die Behörde bei der Anwendung der Bestimmung sein. Man kann jedoch auch die Hypothese aufstellen, dass nicht nur der mehr oder weniger knappe Ausgang des 51

Ergebnisses - der Stimmenabstand - entscheidend ist, sondern dass auch die Art bzw. die Schwere der gegen ein Abstimmungsergebnis erhobenen Vorwürfe in den gegebenenfalls eröffneten Beschwerdeverfahren eine Rolle spielen könnte. Je wichtiger diese Vorwürfe sind, die zu einer Annullierung der Abstimmung führen können, desto zurückhaltender muss die zuständige Behörde bei der Anwendung von Art. 15 Abs. 4 sein. Wenn die anhängigen Beschwerden hingegen weniger schwerwiegende Vorwürfe betreffen, insbesondere Unregelmäßigkeiten, die a priori nicht zu einer Annullierung der Abstimmung führen können, sollte die Behörde einen größeren Spielraum bei ihrer Entscheidung haben, ob sie von der in Art. 15 Abs. 4 gebotenen Möglichkeit Gebrauch macht oder nicht.

52 Wie dem auch sei, wie wir gesehen haben, haben die Bundesbehörden bislang zu Recht eine gewisse Zurückhaltung bei der Anwendung dieser Bestimmung an den Tag gelegt.

Der Autor dankt Herrn Beat Kuoni, Jurist in der Abteilung "Politische Rechte der Bundeskanzlei, für die aufmerksame Durchsicht dieses Beitrags und seine wertvollen Anregungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Aubert Jean-François, Art. 195, in : Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999, Bâle 2003, pp. 1501-1502.

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Biaggini Giovanni, Eine verzwickte Angelegenheit: Die nachträgliche Prüfung der Regularität einer eidgenössischen Volksabstimmung – Bemerkungen zu den Entscheidungen des Bundesrates (vom 29.6.2011 [VPB 2012.5] und des Bundesgerichts vom 20.12.2011 [BGE 138 I 61] in Sachen Volksabstimmung über das «Unternehmenssteuerreformgesetz II» vom 24.2.2008, in : ZBl 2012, pp. 429-441 (cité : *nachträgliche Prüfung*).

Biaggini Giovanni, Eine Premiere mit begrenzter präjudizieller Tragweite, in : ZBl 2019, pp. 532-558 (cité : *Premiere*).

Biaggini Giovanni, Die Volksabstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative vor Bundesgericht, Einblicke in die höchstrichterliche Innovationswerkstatt aus Anlass des

Nichteintretensentscheids BGE 147 I 194 und der Abschreibungs-Verfügung vom 23 März 2021, in : ZBl 2021, pp. 614-628 (cité : *Konzernverantwortungsinitiative*).

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich/St. Gall 2020.

Commission des institutions politiques du Conseil des États, Initiative parlementaire. Application à titre provisoire de traités internationaux. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, du 18.11.2003, FF 2004 703 (cité : *Rapport CIP CE 2003*).

Commission des institutions politiques du Conseil des États, Initiative parlementaire. Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences, Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, du 14.5.2018, FF 2018 3591 (cité : *Rapport CIP CE 2018*).

Conseil fédéral, Initiative parlementaire. Application à titre provisoire de traités internationaux. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, du 18.11.2003, Avis du Conseil fédéral, du 18.2.2004, FF 2004 939 (cité : *Avis du Conseil fédéral 2004*).

Conseil fédéral, Initiative parlementaire. Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences, Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, du 14.5.2018, Avis du Conseil fédéral, du 15 août 2018, FF 2018 5405 (cité : *Avis du Conseil fédéral 2018*).

Conseil fédéral, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : *Message 1975*).

Conseil fédéral, Message concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, du 1.9.1993, FF 1993 III 405 (cité : *Message 1993*).

Conseil fédéral, Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 30.11.2001, FF 2001 6051 (cité : *Message 2001a*).

Conseil fédéral, Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, du 28.2.2001, FF 2001 4000-4280 (cité : *Message 2001b*).

Conseil fédéral, Message concernant la loi fédérale sur la compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure et sur l'application provisoire des traités internationaux (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et de la loi sur le Parlement), du 4.7.2012, FF 2012 6959 (cité : *Message 2012*).

Dubey Jacques, Quelle autorité pour la chose votée ? A propos du contrôle (dit « rétrospectif ») de la régularité d'une votation fédérale après le délai de recours et la validation du résultat (ATF 138 I 61), in : Eva Maria Belser / Bernard Waldmann (édit.), Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Berne 2005, pp. 3-27 (cité : *Contrôle rétrospectif*).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018. (cité : *Droits fondamentaux*).

Epiney Astrid, Art. 166, in : Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (édit.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015, pp. 2484-2495 (cité : BSK-Epiney).

Fässler David, Die Aufhebung eidgenössischer Volksabtimmungen, Eine Betrachtung zu BGE 145 I 207, in : PJA 2021, pp. 486-494.

Fassbender Bardo, Art. 166, in : Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4e éd., Zurich/St.-Gall 2023, pp. 3990-4008 (cité : SGK-Fassbender).

Glaser Andreas, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, in : ZBl 2017, pp. 415-436.

Graf Martin, Die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen zwischen Verfassungsgrundsätzen und und der «Rücksicht auf die Forderungen der Wirklichkeit», in : ZBl 2015, pp. 455-469.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Lammers Guillaume, Art. 195, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (édit.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, pp. 3529-3535 (cité : CR-Lammers).

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann – Maya Hertig Randall – Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : *Droits politiques*).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'État, 4e éd., Berne 2021.

Müller Reto Patrick, Art. 195, in : Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4e éd., Zurich/St.-Gall 2023, pp. 4609-4622 (cité : SGK-Müller).

Schiess Rütimann Patricia M., Art. 195, in : Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (édit.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015, pp. 2826-2831 (cité : BSK-Schiess Rütimann).

Schmid Evelyne, Art. 166, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (édit.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, pp. 3089-3107 (cité : CR-Schmid).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : *Staatsrecht*).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 16 BPR

Eine Kommentierung von Luka Markić

ZITIERVORSCHLAG

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 16 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Markić, N. XXX zu Art. 16 BPR.

3. Titel: Wahl des Nationalrats

1. Kapitel: Allgemeines

Art. 16 Verteilung der Sitze auf die Kantone

[1] Für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone sind die Wohnbevölkerungszahlen massgebend, die sich aus den Registererhebungen ergeben, die im Rahmen der Volkszählung gemäss dem Volkszählungsgesetz vom 22. Juni 2007 im ersten auf die letzten Gesamterneuerungswahlen des Nationalrats folgenden Kalenderjahr durchgeführt werden.

[2] Gestützt auf die verbindliche Feststellung der Wohnbevölkerungszahlen nach Artikel 13 des Volkszählungsgesetzes vom 22. Juni 2007 stellt der Bundesrat verbindlich fest, wie viele Sitze den einzelnen Kantonen in der folgenden Gesamterneuerungswahl des Nationalrats zukommen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 235
II. Rechtsvergleich 236
III. Bedeutung der Vorschrift und Norminhalt 238
A. Abs. 1: Berechnungsgrundlage der Sitzverteilung 238
B. Abs. 2: Zuständigkeit der Sitzverteilung 240
IV. Exkurs: Rechtsschutz 241
Literaturverzeichnis 241

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die Sitze des Nationalrates werden seit der Gründung des modernen Bundesstaates **im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung** auf die Kantone verteilt.[349] Mitgezählt werden neben den Schweizerinnen und Schweizern namentlich auch Ausländerinnen und Ausländer, nicht jedoch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.[350] In der Vergangenheit gab es diverse Versuche, die Berechnungsgrundlage für die Verteilung der Sitze auf die Kantone zu ändern.[351] Sämtliche parlamentarischen Reformversuche scheiterten.[352] Auch die von Nationalrat Candid Hochstrasser (KK/LU) lancierte Volksinitiative (Hochstrasser-Initiative), welche verlangte, dass die Verteilung der Sitze im Nationalrat auf der Grundlage der Anzahl *Schweizer Bürger* basieren müsse, scheiterte 1903 sowohl am Volks- als auch am Ständemehr.[353] 1

Die Grundlage zur Verteilung der Sitze auf die Kantone bildete bis zu den Nationalratswahlen 2011 das Ergebnis der Zählung der Wohnbevölkerung (Volkszählung), die im Zehnjahresrhythmus durchgeführt wurde.[354] Mit Inkraftsetzung des totalrevidierten Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 22. Juni 2007[355] wird die **Volkszählung neu als Registererhebung durchgeführt** (Art. 4 Abs. 1 Volkszählungsgesetz).[356] Als Datengrundlage dienen die amtlichen Personenregister des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (Art. 5 Abs. 2 lit. a Volkszählungsgesetz). Mit der Totalrevision des Volkszählungsgesetzes wurde auch Art. 16 Abs. 1 BPR 2

349. Vgl. Art. 61 Abs. 1 BV 1848, Art. 72 Abs. 1 BV 1874 i.d.F. vom 29.5.1874 und Art. 149 Abs. 4 BV.
350. Zur heutigen Berechnungsgrundlage siehe N. 10 hiernach.
351. Einen guten Überblick über sämtliche Reformversuche bietet Weber, Wahlrecht, Rz. 323–334 m.w.H.u.Verw.
352. Weber, Wahlrecht, Rz. 323–334 m.w.H.u.Verw.
353. Bericht vom 20.11.1903 an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 25.10.1903, BBl 1903 V S. 76. Die Initiative wurde mit 75.6 % der Stimmen abgelehnt; bloss drei Kantone und zwei Halbkantone stimmten der Initiative zu.
354. Weber, Wahlrecht, Rz. 290; siehe auch Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 29.11.2006, BBl 2007 S. 53.
355. Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 22.6.2007 (Volkszählungsgesetz; SR 431.112).
356. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 29.11.2006, BBl 2006 S. 53, insb. S. 114.

revidiert. Gemäss der revidierten Bestimmung müssen die Sitze für jede Gesamterneuerungswahl neu auf die Kantone verteilt werden. Als Grundlage für die Verteilung gelten die Zahlen derjenigen Registererhebung, welche im ersten auf die letzten Gesamterneuerungswahlen des Nationalrats folgenden Kalenderjahr durchgeführt wurde.[357] Diese revidierte Vorschrift findet seit den Nationalratswahlen 2015 Anwendung.[358]

II. RECHTSVERGLEICH

3 Sämtliche Kantone, welche für die Wahl ihres Parlaments Wahlkreise vorsehen, statuieren **Regeln zur Berechnungsgrundlage der Sitzverteilung** auf die jeweiligen Wahlkreise,[359] wobei drei Varianten denkbar sind.[360] Eine Mehrheit der Kantone (ZH[361], BE[362], LU[363], SZ[364], OW[365], NW[366], GL[367], ZG[368], FR[369], SO[370], BS[371], SH[372], AR[373], AI[374], SG[375],

357. Vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 612; Weber, Wahlrecht, Rz. 290.
358. Vgl. Verordnung über die Sitzzuteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates vom 28.8.2013 (AS 2013 2797).
359. Zu den kantonalen Berechnungsgrundlagen der Sitzverteilung auf die jeweiligen Wahlkreise siehe insb. Auer, Rz. 149; Bisaz, Rz. 47; Weber, Wahlrecht, Rz. 298.
360. BGE 145 I 259 E. 6.2.
361. § 88 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161).
362. Art. 64 Abs. 1 lit. b des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1).
363. § 95 Abs. 3 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL 10).
364. § 2 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 des Kantonsratswahlgesetzes des Kantons Schwyz vom 17.12.2014 (KRWG/SZ; SRSZ 120.200).
365. Art. 1 Abs. 1 lit. a des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2).
366. Art. 58 Abs. 2 KV/NW.
367. Art. 41 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2).
368. § 38 Abs. 3 KV/ZG.
369. Art. 63 Abs. 1 lit. a des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1).
370. § 29bis Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111).
371. § 42 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS; SG 132.100).
372. Art. 25 Abs. 3 Satz 2 KV/SH.
373. Art. 46 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 24.4.1988 über die politischen Rechte (bGS 131.12).

AG[376], TG[377], VD[378] und JU[379]) verwendet als Grundlage für die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise, wie der Bund, die *Zahl der ständigen Wohnbevölkerung*.

Eine Minderheit der Kantone sieht **engere Berechnungsgrundlagen** für die Sitzverteilung vor. In den Kantonen *Uri*[380], *Graubünden*[381] und *Wallis*[382] ist für die Sitzverteilung die *ständige schweizerische Wohnbevölkerung* der Wahlkreise massgebend. Im Kanton *Basel-Landschaft* ist für die Zuteilung der Mandate auf die Wahlkreise die *Zahl der Stimmberechtigten* bei der letzten eidgenössischen oder kantonalen Volksabstimmung massgebend, die mindestens zwölf Monate vor dem Wahltermin stattgefunden hat.[383] 4

In den Kantonen *Tessin*[384], *Neuenburg*[385] und *Genf*[386] wird der Grosse Rat (*Gran Consiglio* bzw. *Grand Conseil*) jeweils **in einem einzigen Wahlkreis gewählt**. Daher erübrigt sich eine Sitzverteilung auf die regionalen Wahlkreise. Allerdings existieren in den Kantonen Tessin und Neuenburg anderweitige Massnahmen, um eine angemessene regionale Vertretung zu erreichen. Im Kanton Tessin können die Listen ihre eigenen Wahlvorschläge in gesetzlich vorgesehene Wahlkreise einteilen, um die regionale Vertretung zu gewährleisten.[387] Im Kanton Neuenburg sieht die Kantonsverfassung vor, 5

374. Art. 22 Abs. 3 KV/AI.
375. Art. 31 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3).
376. § 2 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 8.3.1988 über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz/AG; SAR 152.100).
377. § 47 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1).
378. Art. 93 Abs. 3 Satz 3 KV/VD.
379. Art. 31 lit. b der Loi du Canton du Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LDP/JU; RSJU 161.1).
380. Art. 88 Abs. 2 lit. a KV/UR.
381. Art. 3 des Gesetzes des Kantons Graubünden vom 16.2.2021 über die Wahl des Grossen Rates (GRWG/GR; BR 150.400).
382. Art. 84 Abs. 3 KV/VS.
383. § 49 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120)
384. Art. 68 der Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100).
385. Art. 52 Abs. 2 Satz 2 KV/NE.
386. Art. 54 Abs. 1 KV/GE.
387. Zum Verfahren siehe Art. 69 LEDP/TI.

dass das Gesetz für eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Regionen des Kantons zu sorgen hat.[388] Deshalb bestimmt das Neuenburger Gesetz, dass jede Wahlregion eine garantierte Mindestsitzzahl im Grossen Rat erhält. Diese Mindestsitzzahl wird von der Staatskanzlei auf Grundlage der kantonalen Volkszählung des vorletzten Jahres vor der Wahl auf Basis der Wohnbevölkerung des Kantons errechnet.[389]

III. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT UND NORMINHALT

6 Art. 16 und 17 BPR sind **Ausführungsbestimmungen zu Art. 149 Abs. 4 BV**. Diese Verfassungsbestimmung besagt, dass die 200 Sitze des Nationalrates nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt werden, wobei jeder Kanton mindestens einen Sitz hat. Art. 16 BPR regelt die *Berechnungsgrundlage* und die *Zuständigkeit* für die Verteilung der Sitze auf die Kantone. Art. 17 BPR beschreibt das eigentliche *Sitzzuteilungsverfahren*.[390]

A. Abs. 1: Berechnungsgrundlage der Sitzverteilung

7 Berechnungsgrundlage für die proportionale Verteilung der Sitze auf die Kantone ist die **Wohnbevölkerungszahl** und nicht die Zahl der Wahlberechtigten.[391] Massgebend für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone sind diejenigen Zahlen, die sich aus den Registererhebungen ergeben, die im Rahmen der Volkszählung gemäss dem Volkszählungsgesetz im ersten auf die letzten Gesamterneuerungswahlen des Nationalrats folgenden Kalenderjahr durchgeführt werden (Art. 16 Abs. 1 BPR). Die Verteilung der Sitze auf die Kantone richtet sich nach deren Anteil an der *ständigen Wohnbevölkerung* der Schweiz (Art. 6*a* VPR i.V.m. Art. 2 lit. d Ziff.

388. Art. 52 Abs. 2 Satz 3 KV/NE.
389. Zum Verfahren siehe Art. 44b und 44c der Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141).
390. Siehe zum Ganzen OK-Markić, Art. 17 BPR.
391. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1996 I S. 1, hier S. 378.

1–3 und 19 lit. a Volkszählungsverordnung[392]). Zur ständigen Wohnbevölkerung zählen jeweils am Hauptwohnsitz alle

- in der Schweiz gemeldeten Personen *schweizerischer Staatsangehörigkeit*;
- *ausländischen Staatsangehörigen* ausserhalb des Asylprozesses mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens zwölf Monate oder Kurzaufenthaltsbewilligungen für eine kumulierte Aufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten; und
- *Personen im Asylprozess* mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten.

In der Lehre wird argumentiert, dass es aus **verfassungs- und demokratietheoretischen Gründen** am besten ist, wenn für die Berechnungsgrundlage betreffend die Sitzverteilung auf die *ständige Wohnbevölkerung* abgestellt wird. Begründet wird dies damit, dass das Parlament als Organ nicht nur die Wahlberechtigten, sondern vielmehr die gesamte Bevölkerung repräsentiere.[393] Die Einschränkung auf die *schweizerische Wohnbevölkerung* wird demgegenüber damit begründet, dass diese die ideologische Trägerin der Volkssouveränität sei.[394] Ähnlich wird argumentiert, wenn die *Wahlberechtigten* als Berechnungsgrundlage herangezogen werden. Diese seien die «rechtlichen Inhaber der Volkssouveränität»[395]. Der Zahl der Wahlberechtigten als Berechnungsgrundlage wird in der Lehre aber zugutegehalten, dass die Stimmkraftgleichheit damit wohl am besten gewahrt wäre.[396] Sämtliche drei Berechnungsgrundlagen sind gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts mit Art. 8 und 34 BV vereinbar.[397] 8

Diese theoretische Diskussion betreffend der «besten» Berechnungsgrundlage für die Sitzverteilung ist für Staatswesen, die ihre Parlamente in einem einzigen Wahlkreis wählen und deswegen keine Sitzverteilung vornehmen 9

392. Verordnung über die eidgenössische Volkszählung vom 19.12.2008 (Volkszählungsverordnung; SR 431.112.1).
393. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1357; Weber, Wahlrecht, Rz. 291; vgl. Bisaz, Rz. 47; kritisch hierzu BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 25.
394. Giacometti, S. 293; kritisch hierzu Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1357.
395. Giacometti, S. 293.
396. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1357; Weber, Wahlrecht, Rz. 291–293.
397. BGE 145 I 259 E. 6.3; BGE 99 Ia 658 E. 6b. Siehe zur verfassungs- und demokratietheoretischen Diskussion insb. Weber, Wahlrecht, Rz. 291–293 m.w.H.u.Verw.

müssen, irrelevant. Naturgemäss entgehen sie diesem «Widerstand der Gesichtspunkte»[398]. Ein **Einheitswahlkreis** entpuppt sich in dieser Hinsicht als eine äusserst elegante Lösung.[399]

B. Abs. 2: Zuständigkeit der Sitzverteilung

10 Art. 16 Abs. 2 BPR bestimmt, welche Behörde für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone zuständig ist und auf welcher Grundlage die zuständige Behörde die Verteilung zu vollziehen hat. Gemäss Art. 13 Satz 1 des Volkszählungsgesetzes[400] stellt der **Bundesrat** die Wohnbevölkerungszahl alle vier Jahre verbindlich fest und veröffentlicht diese im Bundesblatt. Hierfür massgebend sind die Zahlen aus den Registererhebungen, die jeweils im ersten Kalenderjahr nach den Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates durchgeführt werden (Art. 13 Satz 2 Volkszählungsgesetz). Gestützt auf diese Feststellung stellt der Bundesrat gleichzeitig verbindlich fest, wie viele Sitze den einzelnen Kantonen (Wahlkreisen) in der folgenden Gesamterneuerungswahl des Nationalrates zukommen. Dies erfolgt jeweils durch Verordnung.[401]

11 Zuletzt erliess der Bundesrat gestützt auf Art. 16 Abs. 2 BPR und den Bundesratsbeschluss über die Erwahrung der Zahlen der ständigen Wohnbevölkerung Ende 2020 vom 1. September 2021[402] die **Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates**[403]. Diese Verordnung regelt die Sitzverteilung gemäss Art. 17 BPR für die Gesamterneuerung des Nationalrates zur 52. Legislaturperiode. Die nächste Erwahrung der Zahlen der ständigen Wohnbevölkerung erfolgt Ende 2024. Diese Zahlen werden für die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates zur 53. Legislaturperiode massgeblich sein.

398. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1357.
399. Vgl. Müller, S. 1324.
400. Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 22.6.2007 (Volkszählungsgesetz; SR 431.112).
401. Vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 612.
402. BBl 2021 S. 2025.
403. Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates vom 1.9.2021 (SR 161.13).

IV. EXKURS: RECHTSSCHUTZ

Auf kantonaler Ebene führt die Verteilung der Parlamentssitze auf die Wahlkreise immer wieder zu Rechtsstreitigkeiten.[404] Auch auf Bundesebene existiert 12

in Bezug auf die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone eine **Rechtsschutzmöglichkeit**. Zwar kann die Verordnung des Bundesrates über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates aufgrund von Art. 189 Abs. 4 BV nicht direkt beim Bundesgericht angefochten werden. Jedoch besteht die Möglichkeit, dass die Verordnung des Bundesrates inzident (vorfrageweise) im Rahmen einer Anfechtung der kantonalen Anordnung der Nationalratswahlen[405] auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft wird.[406] So könnten die Wahlberechtigten mit einer Wahlbeschwerde an die Kantonsregierung (Art. 77 Bst. c BPR) bzw. einer darauffolgenden Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 80 Abs. 1 BPR) namentlich Berechnungsfehler geltend machen.

Ich danke Benjamin Böhler, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die Mithilfe bei der Materialrecherche und die wertvollen Anmerkungen bei der Durchsicht des Textes.

LITERATURVERZEICHNIS

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 2016.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bisaz Corsin, § 2 Wahlorgan, Wählbarkeit und Wahlkreise, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich 2018.

Brunner Arthur/Zollinger Marco, Die richterliche Überprüfung von Rechtsverordnungen, in: LeGes 2021.

404. Statt vieler BGE 145 I 259.
405. Gemäss Art. 7*a* Satz 1 VPR erlässt die Kantonsregierung die zur Anordnung und Durchführung der Nationalratswahlen notwendige Verfügungen. Im Rahmen dieser Beschlüsse (auch Dekrete genannt) werden die Anzahl zu wählenden Nationalrätinnen und Nationalräte erwähnt. Diese Beschlüsse unterstehen der Wahlbeschwerde gemäss Art. 77 lit. c BPR.
406. Zur inzidenten Kontrolle von Rechtsverordnungen siehe Brunner/Zollinger, Rz. 12 f.

Giacometti Zaccaria, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1. Aufl., Zürich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 17 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr17, besucht am 15.6.2023.

Müller Boris, Wahlkreisprobleme, in: AJP 2014, S. 1307–1324.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Weber Anina, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit, Zur Verfassungskonformität der geltenden Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren im Bund, AJP 2010, S. 1373–1380 (zit. Weber, Proporzglück).

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016 (zit. Weber, Wahlrecht).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 17 BPR

Eine Kommentierung von Luka Markić

ZITIERVORSCHLAG

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 17 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Markić, N. XXX zu Art. 17 BPR.

Art. 17 Verteilungsverfahren

Die 200 Sitze des Nationalrats werden nach folgendem Verfahren auf die Kantone verteilt:

a. *Vorwegverteilung:*

Die Wohnbevölkerung der Schweiz wird durch 200 geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl über dem Ergebnis bildet die erste Verteilungszahl. Jeder Kanton, dessen Bevölkerung diese Zahl nicht erreicht, erhält einen Sitz; er scheidet für die weitere Verteilung aus.
Die Wohnbevölkerung der verbleibenden Kantone wird durch die Zahl der noch nicht zugeteilten Sitze geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl über dem Ergebnis bildet die zweite Verteilungszahl. Jeder Kanton, dessen Bevölkerung diese Zahl nicht erreicht, erhält einen Sitz; er scheidet für die weitere Verteilung aus.
Dieses Verfahren wird wiederholt, bis die verbleibenden Kantone die letzte Verteilungszahl erreichen.

b. *Hauptverteilung:* Jeder verbliebene Kanton erhält so viele Sitze, als die letzte Verteilungszahl in seiner Bevölkerungszahl enthalten ist.

c. *Restverteilung:* Die restlichen Sitze werden auf die Kantone mit den grössten Restzahlen verteilt. Erreichen mehrere Kantone die gleiche Restzahl, so scheiden sie in der Reihenfolge der kleinsten Reste aus, die sich nach der Teilung ihrer Bevölkerungszahl durch die erste Verteilungszahl ergeben. Sind auch diese Reste gleich, so entscheidet das Los.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 246
II. Rechtsvergleich 247
III. Bedeutung der Vorschrift und Norminhalt 249
A. Bruchzahlverfahren (Grösster Rest) 250
1. Vorwegverteilung (Art. 17 lit. a BPR) 251
2. Hauptverteilung (Art. 17 lit. b BPR) 252
3. Restverteilung (Art. 17 lit. c BPR) 252
B. Beispiel für die Nationalratswahlen 2023 252
Literaturverzeichnis 256

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

1 Die Bundesverfassung von 1848 definierte keine feste Anzahl Sitze für den Nationalrat. Vielmehr statuierte Art. 61 Abs. 1 und 2 BV 1848[407], dass die Stimmbürger auf **je 20 000 Seelen der Gesamtbevölkerung ein Mitglied des Nationalrates** wählen. Der erste Nationalrat zählte demzufolge 111 Abgeordnete[408] und wurde im Majorz gewählt.

2 Mit der Einführung des Proporzwahlrechts 1919 für die Wahl des Nationalrates wurde die Verteilzahl von 20 000 Einwohnerinnen und Einwohner pro Nationalrat zunächst beibehalten. Für die Verteilung der Ratssitze auf die Kantone wurde das *D'Hondt-Verfahren* (heute in der Schweiz als *Hagenbach-Bischoff-Verfahren* bekannt) angewendet.[409] Erst 1931 wurde die **Verteilzahl** auf 22 000 Einwohnerinnen und Einwohner erhöht. 1951 folgte die Erhöhung auf 23 000 Einwohnerinnen und Einwohner pro Mitglied des Nationalrates.[410]

3 Aufgrund des stetigen Bevölkerungswachstums befürchtete der Bundesrat 1962, dass die damalige Abgeordnetenzahl des Nationalrates von 196 auf ungefähr 210 steigen könnte.[411] Dies veranlasste den Verfassungsgeber, eine feste Sitzzahl für den Nationalrat einzuführen. Als 1962 die Änderung des Art. 72 BV 1874 durch Volk und Stände angenommen und damit die Zahl der Abgeordneten des Nationalrates auf 200 festgesetzt wurde, beschlossen die eidgenössischen Räte auf Antrag des Bundesrats einen Wechsel der Methode der Sitzverteilung vom Hagenbach-Bischoff-Verfahren zum **Hare/Niemeyer-Verfahren** («*Methode der Zuteilung an die stärkeren Reste*»).[412] Begründet wurde dies damit, dass das bisher verwendete Hagenbach-Bischoff-Verfahren

407. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12.9.1848, BBl 1848 I S. 3 ff.
408. Art. 2 des Beschlusses der Tagsatzung über die Einführung der neuen Bundesverfassung vom 14.9.1848, publ. in: BBl 1849 I S. 3, S. 36–40.
409. Botschaft vom 26.11.1918 betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität, BBl 1818 V S. 121.
410. Zum Ganzen siehe Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 607 m.w.Verw.
411. Botschaft vom 22.12.1961 betreffend die Revision des Artikels 72 der Bundesverfass (Wahl des Nationalrates), BBl 1962 I S. 17.
412. Botschaft vom 6.11.1962 über den Vollzug von Artikel 72 der Bundesverfassung (Wahl des Nationalrates), BBl 1962 II S. 1137.

die grossen Kantone zu stark bevorzuge.[413] Das neue Verfahren wurde am 12. Juni 1963 in Kraft gesetzt.[414]

Bei der **Schaffung des BPR 1978** wurde das Sitzzuteilungsverfahren nach der Hare/Niemeyer-Methode übernommen.[415] 1993 wurde die Bestimmung revidiert. Die Revision von Art. 17 BPR wurde notwendig, da beim bisherigen Verfahren zur Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone die Gefahr bestand, dass ein Kanton keinen Sitz erhält, indem er zwar die erste Verteilungszahl erreicht, nicht aber die zweite. Ein solcher Ausgang des Verfahrens hätte die verfassungsrechtlich vorgesehene Sitzgarantie verletzt. Damit der Anspruch jedes Kantons auf mindestens einen Sitz gewährleistet werden kann, wurde Art. 17 lit. a BPR dahingehend geändert, dass die Vorwegverteilung von Sitzen aufgrund wachsender Verteilungszahlen wiederholt wird, bis alle verbleibenden Kantone die jeweilige Verteilungszahl erreichen. Sobald dies zutrifft, werden die noch vorhandenen Sitze wie bisher proportional auf die verbleibenden Kantone verteilt. Mit der Revision wurde das bisherige Verfahren nur minim korrigiert.[416] 4

II. RECHTSVERGLEICH

Den Kantonen steht es frei, welches Sitzzuteilungsverfahren sie wählen.[417] Für das Bundesgericht ist nicht die Wahl des Sitzzuteilungsverfahrens, sondern vielmehr das endgültige Ergebnis der Zuteilung entscheidend.[418] Die Kantone verwenden hauptsächlich **zwei Sitzzuteilungsverfahren**, nämlich das *Bruchzahlverfahren* bzw. *Hare/Niemeyer-Verfahren* (Quotenverfahren mit Ausgleich nach grössten Resten) und das *Sainte-Laguë-Verfahren* (Divisorverfahren mit Standardrundung).[419] 5

Die meisten Kantone (BE[420], LU[421], UR[422], SZ[423], OW[424], NW[425], FR[426], SO[427], BS[428], BL[429], AI[430], SG[431], GR[432], TG[433], VD[434], VS[435] und JU[436]) verwenden wie 6

413. BBl 1962 II S. 1137, hier S. 1139.
414. AS 1963 419.
415. Botschaft vom 9.4.1975 zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, BBl 1975 I S. 1317, hier S. 1335 f.
416. Botschaft vom 1.9.1993 über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, BBl 1993 III S. 445, hier S. 476; vgl. zum Ganzen auch Seitz, *passim*; Weber, Wahlgesetz, Rz. 335–337.
417. BGE 145 I 259 E. 4; Bisaz, S. 46; Weber, Wahlrecht, Rz. 299.
418. Statt vieler BGE 145 I 259 E. 7; BGE 99 Ia 658 E. 6a.

der Bund den einfachen Quotienten für die erste Zuteilung und das Verfahren des grössten Rests (**Hare/Niemeyer-Verfahren**) für die Restzuteilung. Gemäss diesem Verfahren wird die Wohnbevölkerungszahl[437] sämtlicher Wahlkreise durch die Zahl der zu verteilenden Parlamentssitze geteilt. Die verbleibenden, nicht verteilten Sitze werden an die Wahlkreise mit den grössten Restzahlen verteilt.

7 Die übrigen Kantone (ZH[438], GL[439], ZG[440], SH[441], AI[442] und AG[443]) verwenden für die Sitzzuteilung das **Sainte-Laguë-Verfahren**. Dabei wird die Wohnbevölkerungszahl eines Wahlkreises durch den Zuteilungsdivisor geteilt

420. Art. 64 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1).
421. § 96 Abs. 1 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL 10) i.V.m. Art. 17 BPR.
422. Art. 88 Abs. 2 KV/UR.
423. § 2 des Kantonsratswahlgesetzes des Kantons Schwyz vom 17.12.2014 (KRWG/SZ; SRSZ 120.200).
424. Art. 1 des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2).
425. Art. 55 f. des Gesetzes des Kantons Nidwalden vom 26.3.1997 über die politischen Rechte im Kanton (WAG/NW, NG 132.2).
426. Art. 63 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1).
427. § 29bis des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111).
419. Bisaz, Rz. 46; Weber, Wahlrecht, Rz. 301–303.
437. Siehe OK-Markić, Art. 16 BPR N. 3–5.
438. § 88 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161).
439. Art. 41 des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2).
440. Vgl. § 38 Abs. 3 KV/ZG. Die Einzelheiten der Berechnung für die Sitzverteilung sind im kantonalen Recht nicht geregelt. Die Verteilung erfolgt gemäss ständiger Praxis (siehe bspw. Kantonsrat des Kantons Zug, Kantonsratsbeschluss betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden [Wahlen 2022] vom 25.11.2021, https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/2305, besucht am 2.5.2023.
441. Art. 25 Abs. 2 KV/SH sowie § 3 f. des Dekrets des Kantons Schaffhausen vom 26.10.2015 über die Einteilung des Kantons Schaffhausen in Wahlkreise für die Wahl des Kantonsrates und die Zahl der in diesen Wahlkreisen zu wählenden Mitglieder (RB 161.110).
442. Art. 46 des Gesetzes des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 24.4.1988 über die politischen Rechte (bGS 131.12).
443. § 2 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 8.3.1988 über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz/AG; SAR 152.100).

und zur nächsten ganzen Zahl gerundet (Standardrundung). Der Zuteilungsdivisor muss vor jeder Wahl neu festgelegt werden und zwar so, dass beim Verteilverfahren exakt so viele Sitze vergeben werden können, wie das Parlament gemäss den rechtlichen Vorgaben aufweist.[444]

Bis zu den Grossratswahlen 2017 verwendete *Neuenburg* für die Sitzverteilung auf die Wahlkreise als einziger Kanton das **Hagenbach-Bischoff-Verfahren** (Verfahren des grössten Quotienten).[445] Im Kanton Neuenburg wurde dabei die Zahl der zu verteilenden Sitze (115) um eins erhöht (116), was das Teilungsergebnis und die Zahl der unverteilten Sitze vermindert. Bei der Verteilung der im ersten Durchgang nicht zugeteilten Sitze wurde die Bevölkerung jedes Wahlkreises durch die um eins erhöhte Zahl der dem Wahlkreis zugeteilten Sitze geteilt. Die verbleibenden Sitze erhielten diejenigen Wahlkreise, die den grössten Quotienten aufwiesen.[446] Seit den Wahlen 2021 wird der Grosse Rat des Kantons Neuenburg (*Grand Conseil*) in einem einzigen Wahlkreis gewählt. Eine Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise erübrigt sich damit.[447] 8

Auch in den Kantonen *Tessin* (*Gran Consiglio*)[448] und *Genf* (*Grand Conseil*) werden die Parlamente in einem **Einheitswahlkreis** gewählt. Folgerichtig findet auch dort keine Sitzverteilung auf Wahlkreise statt. 9

III. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT UND NORMINHALT

Art. 16 und 17 BPR sind **Ausführungsbestimmungen zu Art. 149 Abs. 4 BV**. Diese Verfassungsbestimmung besagt, dass die 200 Sitze des Nationalrates 10

444. Zum Verfahren siehe Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Sitzzuteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren, eine leicht verständliche Darstellung, https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Abstimmungen%20&%20Wahlen/140209/wahlverfahren.pdf, besucht am 28.4.2023; siehe auch Weber, Wahlrecht, Rz. 303.
445. Vgl. Weber, Wahlrecht, Rz. 302.
446. § 44 der Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141) i.d.F. vom 23.1.2001. Zum Ganzen Weber, Wahlrecht, Rz. 302.
447. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass das Gesetz in Neuenburg garantiere regionale Sitze vorsieht (zur Berechnung und Verteilung dieser Sitze siehe §§ 45b und 44c LDP/NE).
448. Im Kanton Tessin können die Listen ihre eigenen Wahlvorschläge in gesetzlich vorgesehenen Wahlkreise einteilen, um die regionale Vertretung zu gewährleisten (zur Berechnung und Verteilung dieser Sitze siehe Art. 69 der Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100).

nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt werden, wobei jeder Kanton mindestens einen Sitz hat. Art. 16 BPR regelt die *Berechnungsgrundlage* und die *Zuständigkeit* für die Verteilung der Sitze auf die Kantone.[449] Art. 17 BPR beschreibt das eigentliche Sitzzuteilungsverfahren. Dabei handelt es sich – neben dem Mandatszuteilungsverfahren gemäss Art. 40 ff. BPR[450] – um den «Kern des Wahlsystems»[451].

A. Bruchzahlverfahren (Grösster Rest)

11 Für die Verteilung der 200 Nationalratssitze auf die Kantone (Wahlkreise) kommt das **Bruchzahlverfahren**,[452] auch bekannt als *Hare/Niemeyer-Verfahren*[453], zur Anwendung.[454] Dabei wird im Grundsatz die Bevölkerungszahl aller Kantone durch die Zahl der zu verteilenden Sitze geteilt. Jeder Kanton erhält so viele Sitze, wie das Teilungsergebnis in seiner Bevölkerungszahl enthalten ist. Die nicht verteilten Sitze werden an die Kantone mit den *grössten Restzahlen* verteilt.[455] Die Restzahl beschreibt in der Arithmetik diejenige Zahl, die bei einer Division übrig bleibt, wenn die zu teilende Zahl (Dividend) kein genaues Vielfaches des Teilers (Divisor) ist.

12 Das Verfahren gemäss Art. 17 BPR besteht aus einer **Vorweg-, einer Haupt- und einer Restverteilung**.

449. Siehe zum Ganzen OK-Markić, Art. 16 BPR.
450. Das Sitzzuteilungsverfahren gemäss Art. 17 BPR ist nicht zu verwechseln mit dem Mandatszuteilungsverfahren gemäss Art. 40 ff. BPR.
451. Müller, S. 310; vgl. auch Weber, Wahlrecht, Rz. 274 f.
452. Weber, Wahlrecht, Rz. 294 m.w.Verw.; Weber, Proprozglück, S. 1374.
453. Hare, Representation, passim; Hare, New statistical method, S. 337–356; Niemeyer, S. 59–65; vgl. auch Pukelsheim, S. 54.
454. Die Verwendung des Bruchzahlverfahrens für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone wird in der Lehre teilweise kritisiert. Gemäss Anina Weber führt das Bruchzahlverfahren dazu, dass «nach dem Komma das *Major*zprinzip zur Anwendung» kommt (Weber, Proporzglück, S. 1376 f.). Zudem berge das Verfahren «die Gefahr des Bevölkerungszuwachs-, des Sitzzuwachs- und des Wahlkreiszuwachsparadoxons und somit widersprüchlicher Ergebnisse in sich» (Weber, Proporzglück, S. 1376 f.), sprich das Problem, dass ein Kanton trotz Bevölkerungswachstum weniger Sitze zugeteilt erhält (vgl. Weber, Proporzglück, S. 1377). Zu möglichen Alternativen siehe ausführlich Weber, Proporzglück, S. 1377–1380.
455. Weber, Wahlrecht, Rz. 301 m.H.u.Verw.

1. Vorwegverteilung (Art. 17 lit. a BPR)

Das Verfahren zur Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone beginnt mit der Vorwegverteilung. Die Durchführung der Vorwegverteilung ist zwingend notwendig, damit der verfassungsrechtliche Anspruch jedes Kantons auf **mindestens einen Nationalratssitz** gewahrt ist (Art. 149 Abs. 4 Satz 2 BV). Dieser Sitzanspruch ergibt sich aus dem Umstand, dass jeder Kanton für die Nationalratswahlen einen Wahlkreis bildet (Art. 149 Abs. 3 BV).[456] Diese Bestimmung ist für diejenigen Kantone relevant, die aufgrund ihrer tiefen Bevölkerungszahl ohne Sitzgarantie bei der Verteilung leer ausgingen. Bei 8 670 300 Einwohnerinnen und Einwohner in der Schweiz[457] würden die Kantone *Uri* (36 819), *Obwalden* (38 108), *Glarus* (40 851) und *Appenzell Innerrhoden* (16 293) bei der Sitzverteilung ohne diesen verfassungsrechtlich garantierten Sitzanspruch derzeit[458] leer ausgehen, da sie die Vertretungszahl von 43 352 Einwohnerinnen und Einwohner nicht erreichen.[459] Die Vertretungszahl ergibt sich, indem man die Bevölkerungszahl durch die Anzahl Sitze im Nationalrat dividiert (8 670 300 / 200). Die verfassungsrechtliche Sitzgarantie und die damit einhergehende Vorwegverteilung führen zwangsläufig zur Beschränkung der Stimmkraftgleichheit, da die Wahlberechtigten der kleinen Kantone im Vergleich zu den restlichen Wahlberechtigten nicht gleichviel bei der Verteilung der Sitze zählen.[460] 13

Im Rahmen der *Vorwegverteilung* wird die Bevölkerung der Schweiz durch 200 geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl über dem Ergebnis bildet die *erste Verteilungszahl*. Jeder Kanton, dessen Bevölkerung diese erste Verteilungszahl nicht erreicht, erhält einen Sitz im Nationalrat und scheidet für die weitere Verteilung aus. 14

Als nächstes wird die Wohnbevölkerung der verbleibenden Kantone durch die Zahl der noch nicht zugeteilten Sitze geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl über dem Ergebnis bildet die *zweite Verteilungszahl*. Jeder Kanton, der auch 15

456. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 613.
457. Bundesratsbeschluss vom 1.9.2021 über die Erwahrung der Zahlen der ständigen Wohnbevölkerung Ende 2020, BBl 2021 S. 2025.
458. Gemäss der Zahlen der ständigen Wohnbevölkerung Ende 2020.
459. Siehe N. 20 hiernach; siehe auch Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 613 m.w.H.
460. BGE 145 I 259 E. 7.1; siehe auch Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 614; Weber, Wahlrecht, Rz. 291.

diese Zahl nicht erreicht, erhält einen Sitz im Nationalrat und scheidet für die weitere Verteilung aus. Dieses Verfahren wird so lange wiederholt, bis die verbleibenden Kantone die *letzte Verteilungszahl* erreichen. Diese Wiederholung ist notwendig, damit kein Kanton nach dem Verteilverfahren leer ausgeht.[461]

2. Hauptverteilung (Art. 17 lit. b BPR)

16 In der *Hauptverteilung* werden die Sitze nach dem **Grundsatz des Proporzes** auf die Kantone verteilt. Jeder verbliebene Kanton, der in der Vorwegverteilung noch keinen Sitz zugeteilt erhalten hat, erhält so viele Sitze, als die *letzte Verteilungszahl* in seiner Bevölkerungszahl enthalten ist. Dies bedeutet, dass die Bevölkerungszahl jedes Kantons durch die letzte Verteilungszahl dividiert wird. Die Zahl vor dem Komma entspricht der Anzahl Sitze, die der Kanton in der Hauptverteilung erhält. Die Zahl nach dem Komma (Restzahl) ist für die Restverteilung im nächsten Schritt relevant.

3. Restverteilung (Art. 17 lit. c BPR)

17 Nach der Vorweg- und der Hauptverteilung verbleiben Sitze, die es zu verteilen gilt. Diese werden im Rahmen der *Restverteilung* verteilt. Dabei werden die restlichen Sitze auf diejenigen Kantone mit den grössten Restzahlen, welche sich bei der Hauptverteilung ergaben, verteilt. Erreichen mehrere Kantone die gleiche Restzahl, so scheiden sie in der Reihenfolge der kleinsten Reste aus, die sich nach der Teilung ihrer Bevölkerungszahl durch die erste Verteilungszahl ergeben. Sind auch diese Reste gleich, so entscheidet das Los.[462] Damit sind sämtliche 200 Nationalratssitze auf die Kantone verteilt.

B. Beispiel für die Nationalratswahlen 2023

18 Anhand der Zahlen der ständigen Wohnbevölkerung Ende 2020 wird nachfolgend das Verteilverfahren für die Nationalratswahlen 2023 basierend auf den Regeln in Art. 17 lit. a–c BPR durchgeführt:

19 Gemäss Art. 1 des Bundesratsbeschlusses über die Erwahrung der Zahlen der ständen Wohnbevölkerung Ende 2020 vom 1. September 2021[463] beläuft sich

461. Siehe N. 4 hiervor.
462. Zum Losentscheid siehe OK-Markić, Art. 20 BPR.

die **Wohnbevölkerungszahl** auf **8 670 300** Einwohnerinnen und Einwohner. Diese ergibt sich aus den Wohnbevölkerungszahlen der einzelnen Kantone:

Kanton	Wohnbevölkerung Ende 2020	Kanton	Wohnbevölkerung Ende 2020
Zürich	1 553 423	Schaffhausen	83 107
Bern	1 043 132	Appenzell A.Rh.	55 309
Luzern	416 347	Appenzell I.Rh.	16 293
Uri	36 819	St. Gallen	514 504
Schwyz	162 157	Graubünden	200 096
Obwalden	38 108	Aargau	694 072
Nidwalden	43 520	Thurgau	282 909
Glarus	40 851	Tessin	350 986
Zug	128 794	Waadt	814 762
Freiburg	325 496	Wallis	348 503
Solothurn	277 462	Neuenburg	175 894
Basel-Stadt	196 735	Genf	506 343
Basel-Landschaft	290 969	Jura	73 709
		Schweiz	**8 670 300**

Auf Grundlage dieser Zahlen ist die **Vorwegverteilung** (Art. 17 lit. a 1–3 BPR) durchzuführen. Gemäss Art. 17 lit. a Ziff. 1 BPR ist die Wohnbevölkerungszahl durch 200 zu teilen (8 670 300 / 200 = 43 351.5). Die nächsthöhere ganze Zahl über dem Ergebnis bildet die *erste Verteilungszahl* (43 352). Jeder Kanton, dessen Bevölkerung diese Zahl nicht erreicht, erhält einen Sitz. Je einen Sitz erhalten demnach die Kantone Uri, Obwalden, Glarus und Appenzell Innerrhoden. Diese Kantone scheiden für die weitere Verteilung aus. 20

463. BBl 2021 S. 2025.

21 Danach wird die Wohnbevölkerung der verbleibenden Kantone gemäss Art. 17 lit. b Ziff. 2 BPR durch die Zahl der noch nicht zugeteilten Sitze geteilt (8 538 229 / [200–4] = 43 562.3929). Die nächsthöhere ganze Zahl über dem Ergebnis bildet die *zweite Verteilungszahl* (43 563). Jeder Kanton, dessen Bevölkerung diese Zahl nicht erreicht, erhält einen Sitz. Dies ist einzig der Kanton Nidwalden. Er scheidet für die weitere Verteilung aus.

22 Gemäss Art. 17 lit. a Ziff. 3 BPR ist dieses Verfahren nun zu wiederholen, bis die verbleibenden Kantone die letzte Verteilungszahl erreichen. Demnach wird die Wohnbevölkerung der verbleibenden Kantone abermals durch die Zahl der noch nicht zugeteilten Kantone geteilt (8 494 709 / [196–1] = 43 562.6103). Die nächsthöhere ganze Zahl über dem Ergebnis bildet die *dritte Verteilungszahl* (43 563). Diese Zahl wird von sämtlichen Kantonen erreicht. Sie ist demnach zugleich die *letzte Verteilungszahl*, womit die Vorwegverteilung gemäss Art. 17 lit. a BPR abgeschlossen ist. In der Vorwegverteilung wurden insgesamt fünf Nationalratssitze auf die bevölkerungsärmsten Kantone verteilt.

23 Es folgt die **Hauptverteilung** gemäss Art. 17 lit. b BPR. Jeder verbliebene Kanton, der noch keinen Sitz in der Vorwegverteilung erhalten hat, erhält nun so viele Sitze, als die *letzte Verteilungszahl* (43 563) in seiner Bevölkerungszahl enthalten ist:

Hauptverteilung		
Zürich	1 553 423 / 43 563 = 35.6592292	(35 Sitze, Rest: 28 718)
Bern	1 043 132 / 43 563 = 23.9453665	(23 Sitze, Rest: 41 183)
Luzern	416 347 / 43 563 = 9.5573537	(9 Sitze, Rest: 24 280)
Schwyz	162 157 / 43 563 = 3.72235613	(3 Sitze, Rest: 31 468)
Zug	128 794 / 43 563 = 2.95649978	(2 Sitze, Rest: 41 668)
Freiburg	325 496 / 43 563 = 7.47184537	(7 Sitze, Rest: 20 555)
Solothurn	277 462 / 43 563 = 6.36921241	(6 Sitze, Rest: 16 084)
Basel-Stadt	196 735 / 43 563 = 4.51610312	(4 Sitze, Rest: 22 483)
	290 969 / 43 563 = 6.6792691	(6 Sitze, Rest: 29 591)

Basel-Landschaft		
Schaffhausen	83 107 / 43 563 = 1.90774281	(1 Sitz, Rest: 39 544)
Appenzell A.Rh.:	55 309 / 43 563 = 1.26963249	(1 Sitz, Rest: 11 746)
St. Gallen	514 504 / 43 563 = 11.8105732	(11 Sitze, Rest: 25 311)
Graubünden	200 096 / 43 563 = 4.59325574	(4 Sitze, Rest: 25 844)
Aargau	694 072 / 43 563 = 15.9326034	(15 Sitze, Rest: 40 627)
Thurgau	282 909 / 43 563 = 6.49424971	(6 Sitze, Rest: 21 531)
Tessin	350 986 / 43 563 = 8.05697496	(8 Sitze, Rest: 2 482)
Waadt	814 762 / 43 563 = 18.7030737	(18 Sitze, Rest: 30 628)
Wallis	348 503 / 43 563 = 7.99997704	(7 Sitze, Rest: 43 562)
Neuenburg	175 894 / 43 563 = 4.03769254	(4 Sitze, Rest: 1 642)
Genf	506 343 / 43 563 = 11.6232353	(11 Sitze, Rest: 27 150)
Jura	73 709 / 43 563 = 1.69200927	(1 Sitz, Rest: 30 146)

In der Hauptverteilung konnten 182 Sitze auf die Kantone verteilt werden. Damit ist das Verfahren gemäss Art. 17 lit. b BPR abgeschlossen.

24 In der Vorwegverteilung (fünf Sitze) und in der Hauptverteilung (182 Sitze) konnten insgesamt 187 Sitze verteilt werden. Es verbleiben 13 Sitze zu verteilen. Diese restlichen Sitze werden gemäss Art. 17 lit. c BPR (**Restverteilung**) auf die Kantone mit den grössten Restzahlen aus der Hauptverteilung verteilt. Die dreizehn grössten Reste weisen folgende Kantone auf: Wallis, Zug, Bern, Aargau, Schaffhausen, Schwyz, Waadt, Jura, Basel-Landschaft, Zürich, Genf, Graubünden und St. Gallen. Diese dreizehn Kantone erhalten je einen weiteren Sitz zugeteilt. Damit sind alle 200 Sitze verteilt. Die Restverteilung gemäss Art. 17 lit c BPR ist vorzeitig abgeschlossen; keine Kantone erreichen die gleiche Restzahl. Es ist somit auch kein Losentscheid erforderlich.

25 Gemäss der vorstehenden Berechnung ergibt sich folgende **Verteilung der Nationalratssitze auf die Wahlkreise** (Kantone):[464]

Kanton	Sitze	Kanton	Sitze
Zürich	36	Schaffhausen	2
Bern	24	Appenzell A.Rh.	1
Luzern	9	Appenzell I.Rh.	1
Uri	1	St. Gallen	12
Schwyz	4	Graubünden	5
Obwalden	1	Aargau	16
Nidwalden	1	Thurgau	6
Glarus	1	Tessin	8
Zug	3	Waadt	19
Freiburg	7	Wallis	8
Solothurn	6	Neuenburg	4
Basel-Stadt	4	Genf	12
Basel-Landschaft	7	Jura	2
		Schweiz	**200**

Ich danke Benjamin Böhler, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die Mithilfe bei der Materialrecherche und die wertvollen Anmerkungen bei der Durchsicht des Textes.

LITERATURVERZEICHNIS

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 2016.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

464. Siehe auch Art. 1 der Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates vom 1.9.2021 (SR 161.13).

Bisaz Corsin, § 2 Wahlorgan, Wählbarkeit und Wahlkreise, in: Andreas Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich 2018.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Hare Thomas, The Machinery of Representation, London 1857.

Hare Thomas, On the application of a new statistical method to the ascertainment of the votes of majorities in a more exhaustive manner, in: Journal of the Statistical Society of London 1860, S. 337–356.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 16 und 20 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, https://onlinekommentar.ch/de, besucht am 15.6.2023.

Müller Peter Felix, Das Wahlsystem – Neue Wege der Grundlegung und Gestaltung, Zürich 1959.

Niemeyer Horst, Verhältniswahlverfahren, in: Mathematik lehren 1998, S. 59–65.

Pukelsheim Friedrich, Sitzzuteilungsmethoden, Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlsystemen, Berlin et al. 2016.

Seitz Werner, Wie sich die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone über die Zeit verändert hat, in: DeFacto, https://www.defacto.expert/2017/08/31/wie-sich-der-verteilungsmodus-der-nationalratssitze-auf-die-kantone-ueber-die-zeit-veraendert-hat/, besucht am 28.4.2023.

Weber Anina, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit, Zur Verfassungskonformität der geltenden Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren im Bund, AJP 2010, S. 1373–1380 (zit. Weber, Proporzglück).

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016 (zit. Weber, Wahlrecht).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 19 BPR

Eine Kommentierung von Luka Markić

ZITIERVORSCHLAG

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 19 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Markić, N. XXX zu Art. 19 BPR.

Art. 19 Zeitpunkt der Wahl

[1] Die Wahlen für die ordentliche Gesamterneuerung des Nationalrats finden am zweitletzten Sonntag im Oktober statt. Ersatz- und Ergänzungswahlen setzt die Kantonsregierung auf den nächstmöglichen Termin an.

[2] Für die ausserordentliche Gesamterneuerung im Sinne von Artikel 193 Absatz 3 der Bundesverfassung setzt der Bundesrat den Zeitpunkt fest.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 261
II. Rechtsvergleich 262
III. Bedeutung der Vorschrift und Norminhalt 265
A. Abs. 1 Satz 1: Zeitpunkt der ordentlichen Gesamterneuerung 265
B. Abs. 1 Satz 2: Zeitpunkt von Ersatz- und Ergänzungswahlen 266
C. Abs. 2: Zeitpunkt der ausserordentlichen Gesamterneuerung 268
Literaturverzeichnis 270

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die ersten Wahlen für die Bestellung des Nationalrats nach der Gründung des modernen Bundesstaats fanden nicht an einem einheitlichen Termin statt. Sie wurden an verschiedenen Tagen zwischen dem 1. und dem 27. Oktober 1848 durchgeführt.[465] Die Tagsatzung hatte für die **ersten Wahlen** zwar keinen bestimmten Wahltag festgesetzt, wies die Kantone in einem Beschluss aber zumindest an, «die Wahlen der Mitglieder in den National- und Ständerath [...] sofort vorzunehmen».[466] Verlangt war jedoch, dass die Wahlen vor dem 6. November 1848 durchgeführt werden mussten, da die konstituierende Sitzung der Bundesversammlung (National- und Ständerat) für dieses Datum in Bern terminiert war.[467] 1

Mit Inkraftsetzung des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrates vom 21. Dezember 1850 wurde der letzte Sonntag im Oktober am Ende der Amtsperiode als Wahltag bezeichnet. Dieser Wahlzeitpunkt wurde mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14. Februar 1919 bestätigt. Somit fanden die Wahlen für die ordentliche Gesamterneuerung des Nationalrates für die Jahre **1851 bis 1975 jeweils am letzten Sonntag im Oktober** statt.[468] 2

Die Nationalratswahlen werden **seit 1979 am zweitletzten Sonntag im Oktober** durchgeführt. Die Vorverlegung des Termins um eine Woche nach vorne erfolgte mit dem im Jahr 1978 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die politischen Rechte. Begründet wurde die Verlegung damit, dass die Frist zwischen dem letzten Oktobersonntag (Wahltag) und der konstituierenden Sitzung des Nationalrates, welche (bis und mit den Wahlen 1999) am letzten Montag im November stattfand,[469] sehr knapp war, um die Wahlergebnisse zu ermitteln, zu überprüfen und allfällige Wahlbeschwerden zu erledigen. 3

465. Vgl. Verhandlungen der Bundesversammlung, des National- und Ständerathes, publ. in: BBl 1849 I S. 73, S. 74 ff.
466. Art. 6 des Beschlusses der Tagsatzung über die Einführung der neuen Bundesverfassung vom 14.9.1848, publ. in: BBl 1849 I S. 3, S. 36–40.
467. Art. 9 des Beschlusses der Tagsatzung über die Einführung der neuen Bundesverfassung vom 14.9.1848, publ. in: BBl 1849 I S. 3, S. 36–40.
468. Vgl. Art. 9 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrates vom 21.12.1850, publ. in: BBl 1850 III S. 884, sowie Art. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, publ. in: BS I 180; AS 1975 601.

Deshalb schlug der Bundesrat bei der Schaffung des BPR vor, den Termin für die Nationalratswahlen um eine Woche vorzuverlegen.[470] Die Vorverlegung des Termins für die Gesamterneuerungswahlen und auch der Art. 19 BPR als Ganzes wurden sowohl vom National- als auch vom Ständerat diskussionslos angenommen.[471]

II. RECHTSVERGLEICH

4 Im Gegensatz zum Bund sieht die Mehrheit der Kantone keinen durch Verfassung oder Gesetz bestimmten Zeitpunkt für die Wahl (Wahltag)[472] des kantonalen Parlaments vor. In diesen Kantonen wird der Wahltag **durch die wahlleitende Behörde festgesetzt** (BE[473], LU[474], UR[475], SZ[476], OW[477], GL[478], SO[479], BS[480], BL[481], SH[482], AR[483], SG[484], TG[485], VD[486]). Die kantonalen Erlasse betreffend die politischen Rechte sehen gelegentlich eine Zeitspanne am

469. Seit den Nationalratswahlen 2003 findet die konstituierende Sitzung des Nationalrates am siebten Montag nach der Wahl statt (Art. 53 Abs. 1 Satz 1 BPR), womit die Frist zwischen Wahlsonntag und Konstituierung abermals verlängert wurde.
470. Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff., hier S. 1336.
471. AB 1976 NR S. 22 ff., hier S. 30; AB 1976 SR S. 514 ff., hier S. 524.
472. Der Zeitpunkt der Wahl ist nicht zu verwechseln mit der Wahlperiode (Legislaturperiode), welche in der jeweiligen Verfassung vorgesehen ist (siehe bspw. für die alle vier Jahre stattfindenden Nationalratswahlen Art. 149 Abs. 2 Satz 2 BV). Der Zeitpunkt der Wahl definiert den konkreten Tag, an dem die Wahl stattfindet.
473. Art. 41 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1).
474. § 23 Abs. 1 lit. c des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL 10).
475. Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Uri vom 3.3.1991 über die Verhältniswahl des Landrates (Proporzgesetz/UR; RB 2.1205) i.V.m. Art. 16 des Gesetzes des Kantons Uri vom 21.10.1979 über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG/UR; RB 2.1201).
476. § 16 Abs. 1 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes des Kantons Schwyz vom 15.10.1970 (WAG/SZ; SRSZ 120.100).
477. Art. 3 des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2).
478. Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2).
479. § 30 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111).
480. § 16 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS; SG 132.100).

Ende einer laufenden Legislaturperiode vor, in welcher die Wahl stattfinden muss, wobei der konkrete Zeitpunkt ebenfalls von der wahlleitenden Behörde festgelegt wird:

- ZH: zwischen Januar und April des Wahljahres[487]
- NW: spätestens am 15. April des Wahljahres[488]
- FR: im vierten Quartal des Wahljahres[489]
- AI: eine Woche nach der ordentlichen Landsgemeinde in den Jahren der Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates oder, sofern der Bezirk die Urnenwahl eingeführt hat, spätestens am dritten Sonntag im Mai[490]
- GR: im Mai oder Juni des Wahljahres[491]
- AG: spätestens im Oktober des Wahljahres[492]
- TI: an einem Tag im April des Wahljahres[493]
- NE: im April des Wahljahres[494]

---

481. § 25 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120).
482. Art. 18 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 15.3.1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz/SH; SHR 160.100).
483. Art. 30bis des Gesetzes des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 24.4.1988 über die politischen Rechte (bGS 131.12).
484. Art. 21 Abs. 1 lit. a des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3).
485. § 9 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1).
486. Art. 8 Abs. 2 der Loi de Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD; RSV 160.01).
487. Statt vieler § 44 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161).
488. Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Nidwalden vom 26.4.1981 (PropG/NW; NG 132.1).
489. Art. 47 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1).
490. Art. 33 Abs. 4 und 5 KV/AI.
491. Art. 16 lit. a des Gesetzes des Kantons Graubünden vom 17.6.2005 über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR/GR; BR 150.100).
492. § 2 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 19.6.1990 über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (GVG/AG; SAR 152.200).
493. Art. 52 KV/TI.

- GE: zwischen dem 1. März und dem 30. April des Wahljahres[495]

5 Nur drei Kantone sehen, wie der Bund, einen **durch Rechtssatz festgelegten, bestimmten Wahltag** vor:

- ZG: erster Sonntag im Oktober des Wahljahres[496]
- VS: erster Sonntag im März des Wahljahres[497]
- JU: vorletzter Sonntag im Oktober des Wahljahres[498]

6 Durch Rechtssatz festgelegte, bestimmte Wahltermine können nur auf dem Weg der Verfassungs- bzw. Gesetzgebung abgeändert werden. Sie bieten dadurch eine gewisse Rechts- und Planungssicherheit für alle politischen Akteurinnen und Akteure sowie für Wahlberechtigte, weil die Daten für die Wahl des Parlaments über Jahrzehnte hinweg bekannt sind. In denjenigen Kantonen, in welchen die wahlleitende Behörde den konkreten Wahltermin bestimmt, kann die Anordnung einer **politischen Einflussnahme** unterliegen. Wird diese im Vorfeld zum Politikum, kann sie Wahlen auch beeinflussen. Beispielsweise kam es bei den Erneuerungswahlen für den Kantons- und Regierungsrat des Kantons *Zürich* 2023 in Bezug auf die Anordnung des Wahltermins zu einer Kontroverse, da der Regierungsrat den Wahltermin früher als üblich (Februar statt April) angesetzt hatte[499] und sich damit den Vorwurf gefallen lassen musste, «einen echten Wahlkampf verhindert»[500] zu haben.

494. Art. 37 Abs. 1 der Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141).
495. Art. 168 der Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; RSG A 5 05).
496. § 30 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zug vom 28.9.2006 über die Wahlen und Abstimmungen (WAG/ZG; BGS 131.1). Gemäss § 30 Abs. 3 WAG/ZG kann der Regierungsrat die Wahltermine verschieben, wenn besondere Verhältnisse es nahelegen.
497. Art. 86 Abs. 1 KV/VS.
498. Art. 22 der Loi du Canton du Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LDP/JU; RSJU 161.1).
499. Siehe RRB/ZH Nr. 1364/2021.
500. Daniel Fritzsche, Der Klub der Bisherigen in der Zürcher Regierung versucht alles, um einen echten Wahlkampf zu verhindern, in: nzz.ch, https://www.nzz.ch/meinung/wahlen-zuerich-klub-der-bisherigen-erschwert-lebhaften-wahlkampf-ld.1721891?reduced=true, besucht am 12.5.2023.

Für **Ersatz- oder Ergänzungswahlen** sehen die Kantone, in Übereinstimmung mit dem Bund, vor, dass der Zeitpunkt durch die wahlleitende Behörde festgesetzt wird.[501] 7

III. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT UND NORMINHALT

Art. 19 BPR statuiert den **Zeitpunkt der Wahl des Nationalrates** für die ordentliche Gesamterneuerung gemäss Art. 149 BV sowie die Kompetenz zur Festsetzung des Zeitpunkts für Ersatz- und Ergänzungswahlen gemäss Art. 51 und 56 BPR und für die ausserordentliche Gesamterneuerung gemäss Art. 193 Abs. 3 BV. 8

A. Abs. 1 Satz 1: Zeitpunkt der ordentlichen Gesamterneuerung

Gemäss Art. 19 Abs. 1 Satz 1 BPR finden die Wahlen für die **ordentliche Gesamterneuerung des Nationalrates**, welche alle vier Jahre erfolgt (Art. 149 Abs. 2 Satz 2 BV), am zweitletzten Sonntag im Oktober statt.[502] Da der Wahltermin gesetzlich vorgesehen ist, kann er nur auf dem Wege der Gesetzgebung abgeändert werden (Art. 164 Abs. 1 lit. a BV).[503] Die Nennung des konkreten Datums im Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen betreffend die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates[504] entfaltet deshalb nur eine *deklaratorische Wirkung*. 9

Aufgrund der gesetzlichen Festsetzung des Zeitpunkts der Wahl sind die **Wahltermine** für die nächsten Wahlen der ordentlichen Gesamterneuerung bereits bekannt (22. Oktober 2023, 24. Oktober 2027, 19. Oktober 2031, 21. Oktober 2035, 23. Oktober 2039 usw.).[505] 10

501. Statt vieler § 45 Abs. 1 GPR/ZH; § 30 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 GpR/SO; Art. 8 Abs. 2 LEDP/VD.
502. Vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 645.
503. Der Stände- und der Nationalrat nahmen am 17.9.2020 bzw. am 10.6.2021 die Motion 20.3419 «Bewahrung der demokratischen Rechte und Stärkung der digitalen Einsatzbereitschaft» von Ständerat Beat Rieder (Die Mitte/VS) an, mit dem der Bundesrat aufgefordert wird, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher u.a. allfällige Verschiebungen von Wahlen gesetzlich geregelt werden sollen. In seiner Stellungnahme vom 26.7.2020 hielt der Bundesrat fest, dass Art. 19 BPR nur mit einer Gesetzesänderung durchbrochen werden könne (vgl. Motion 20.3419 Rieder, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203419, besucht am 17.5.2023).
504. Siehe bspw. Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 vom 19.10.2022, BBl 2022 S. 2547.

B. Abs. 1 Satz 2: Zeitpunkt von Ersatz- und Ergänzungswahlen

11 Für die Festsetzung des Zeitpunktes der Ersatzwahlen (Art. 51 BPR) und der Ergänzungswahlen (Art. 56 BPR) in den Nationalrat ist gestützt auf Art. 19 Abs. 1 Satz 2 BPR diejenige Regierung des Kantons zuständig, in dem die **Ersatz- bzw. Ergänzungswahl** durchzuführen ist. Eine Ersatzwahl ist durchzuführen, wenn in Wahlkreisen, in denen nur ein Mitglied des Nationalrats zu wählen ist, das gewählte Mitglied aus dem Nationalrat zurücktritt oder während der Legislaturperiode verstirbt.[506] Eine Ergänzungswahl wird notwendig, wenn der Sitz eines ausscheidenden Mitglieds des Nationalrates weder durch Nachrücken noch durch eine Nachnomination besetzt werden kann.

12 Die Kantonsregierung setzt die Wahl auf den **nächstmöglichen Termin** an. Beim Begriff «nächstmöglicher Termin» handelt es sich um einen *unbestimmten Rechtsbegriff*. Er wird weder durch das Bundesrecht definiert, noch finden sich in den Materialien Anhaltspunkte zu dessen Auslegung. Es liegt jedoch nahe, dass die Gesetzesbestimmung garantieren soll, dass ein vakanter Sitz im Nationalrat möglichst zeitnah wiederbesetzt und der durch Art. 149 Abs. 1 BV garantierte Bestand von 200 Abgeordneten rasch wiederhergestellt werden kann. Demnach hat eine Ersatz- bzw. Ergänzungswahl grundsätzlich an demjenigen Termin stattzufinden, der «sich als nächste Möglichkeit bietet»[507]. Dementsprechend soll eine Ersatz- bzw. Ergänzungswahl am folgenden Blanko-Termin[508] für die eidgenössischen Volksabstimmungen nach Eintritt der Vakanz stattfinden.[509] Die Kantonsregierung ist zwar nicht an diese Blanko-Termine gebunden. In

505. Bundeskanzlei, Blanko-Abstimmungstermine, in: bk.admin.ch, https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_1_3_3_1.html, besucht am 24.4.2023.
506. Zur Ersatzwahl siehe OK-Gfeller, Art. 51 BPR.
507. Duden, «nächstmöglich», https://www.duden.de/rechtschreibung/naechstmoeglich, besucht am 4.5.2023.
508. Siehe Bundeskanzlei, Blanko-Abstimmungstermine, https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_1_3_3_1.html, besucht am 4.5.2023.
509. Die letzte Ersatzwahl fand 2009 im Kanton Glarus statt. Am 24.10.2008 gab Nationalrat Werner Marti (SP/GL) bekannt, dass er per Ende 2008 aus dem Nationalrat zurücktritt (N.N., Werner Marti wird Chef der Alptransit AG, in: St. Galler Tagblatt online, https://www.tagblatt.ch/schweiz/werner-marti-wird-chef-der-alptransit-ag-ld.714094, besucht am 4.5.2023). Der Regierungsrat ordnete am 28.10.2008 an, dass die Ersatzwahl für den vakanten Nationalratssitz am 8.2.2009, einem Blanko-Abstimmungstermin, stattfindet (Amtsblatt des Kantons Glarus, Nr. 45 vom 6. 11.2008, S. 1).

analoger Anwendung von Art. 21 Abs. 1 BPR hat sie aber bei der Festsetzung des Termins zwingend die nach kantonalem Recht festgelegte Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen zu beachten. Bei der Festsetzung des Wahltermins darf diese Frist selbstverständlich noch nicht abgelaufen sein und den politischen Parteien und Organisationen muss zwischen der Wahlanordnung und dem Termin zur Einreichung der Wahlvorschläge genügend Zeit verbleiben, um partei- bzw. organisationsintern eine Kandidatur zu nominieren.

Die Bestimmung kann insbesondere zu Schwierigkeiten führen, wenn der Rücktritt eines Mitglieds des Nationalrates kurz vor einer bevorstehenden Gesamterneuerung erfolgt. Als Beispiel zu nennen ist ein Fall aus dem Kanton Appenzell Innerrhoden: Die Landsgemeinde wählte den damaligen Nationalrat Daniel Fässler (CVP/AI) am 28. April 2019 in den Ständerat. Das Amt als Ständerat trat Fässler am 3. Juni 2019 an. Aufgrund der Unvereinbarkeitsregel gemäss Art. 144 Abs. 1 BV trat er am Tag zuvor aus dem Nationalrat zurück. Der innerrhodische Nationalratssitz wurde damit viereinhalb Monate vor der ordentlichen Gesamterneuerungswahl vakant. Die Kantonsregierung (*Standeskommission*) verzichtete daraufhin aber auf die Anordnung einer Ersatzwahl für den vakanten Sitz im Nationalrat.[510] Dieser Verzicht ist m.E. mit dem Bundesrecht vereinbar. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 BPR sieht für die Kantonsregierungen einen gewissen Ermessensspielraum vor. Die Kantonsregierungen **können auf die Anordnung einer Ersatzwahl verzichten**, wenn innert sechs Monaten die ordentliche Gesamterneuerungswahl stattfindet und die Funktionsfähigkeit des Nationalrates dadurch nicht behindert wird. Die parallele Organisation und Durchführung einer Ersatzwahl und einer Gesamterneuerungswahl ist nicht nur unverhältnismässig, das in der Ersatzwahl neugewählte Mitglied des Nationalrates könnte aufgrund der knappen zeitlichen Verhältnisse in der Regel auch nur an der Herbstsession vor der Gesamterneuerung teilnehmen. Ein Verzicht auf eine Ersatzwahl kurz vor ordentlichen Gesamterneuerungswahlen ist in der Schweiz kein aussergewöhnliches Ereignis. Einige Kantone sehen für ihre nach kantonalem Recht zu organisierenden Wahlen denn auch vor, dass von Ersatzwahlen abzusehen ist, 13

510. Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden, Allfällige Ersatzwahl für den Nationalrat, in: ai.ch, https://www.ai.ch/politik/standeskommission/mitteilungen/aktuelles/mm-allfaellige-ersatzwahl-fuer-den-nationalrat, besucht am 4.5.2023.

wenn die Vakanz nicht mehr als sechs Monate vor den ordentlichen Erneuerungswahlen eintritt.[511]

C. Abs. 2: Zeitpunkt der ausserordentlichen Gesamterneuerung

14 Art. 19 Abs. 2 BPR regelt den Zeitpunkt für die ausserordentliche Gesamterneuerung des Nationalrates im Sinne von Art. 193 Abs. 3 BV. Art. 193 BV regelt das Verfahren der Totalrevision der Bundesverfassung. Eine solche kann vom Volk oder von einem der beiden Räte vorgeschlagen oder von der Bundesversammlung beschlossen werden (Art. 193 Abs. 1 BV). Geht die Initiative vom Volk aus oder sind sich die beiden Räte uneinig, so entscheidet das Volk über die Durchführung der Totalrevision (Art. 193 Abs. 2 BV). Wenn das Volk einer Totalrevision der Bundesverfassung zustimmt, wird eine Gesamterneuerung des National- und des Ständerates notwendig. Der **Zeitpunkt für die ausserordentliche Gesamterneuerung des Nationalrates** wird vom Bundesrat festgesetzt. Zwar gibt die Bundesverfassung keine Frist oder Zeitspanne vor, bis wann die Gesamterneuerung stattzufinden hat; gemäss einhelliger Lehre ist sie jedoch unverzüglich durchzuführen.[512]

15 Stimmt das Volk einer Totalrevision der Bundesverfassung zu, so ist auch für den Ständerat eine (sonst nicht bekannte) Gesamterneuerung durchzuführen (Art. 193 Abs. 3 BV). Eine Gesamterneuerung des Ständerates ist grundsätzlich nicht vorgesehen: Da die Mitglieder des Ständerates nach kantonalem Recht gewählt werden (Art. 150 Abs. 3 BV), ergibt sich die Amtsdauer der Mitglieder des Ständerates aus dem jeweilig einschlägigen kantonalen Recht. Das Bundesrecht sieht für den Ständerat deshalb keine Amtsdauer oder Legislaturperiode vor.[513] Aufgrund des Umstandes, dass noch nie eine Gesamterneuerung des Ständerates stattgefunden hat und sich aus den

511. Siehe bspw. § 45 Abs. 2 GPR/ZH; § 18 Abs. 3 WAG/SZ; Art. 39 Abs. 3 GPR/GL. Selbst in Kantonen ohne derartige gesetzliche Grundlage wird auf eine Ersatzwahl kurz vor der ordentlichen Erneuerungswahl verzichtet (siehe bspw. in Bezug auf den Verzicht einer Ersatzwahl für einen vakanten Ständeratssitz sechs Monate vor den Erneuerungswahlen 2023 im Kanton Tessin: Staatsrat des Kantons Tessin, Nessuna elezione complementare per il seggio vacante, in: ti.ch, https://www4.ti.ch/tich/area-media/comunicati/dettaglio-comunicato?NEWS_ID=220009&cHash=fdcbc9b39921908c002757ed25287bac, besucht am 4.5.2023).

512. Biaggini, Art. 193 BV N. 9; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 763.

513. Vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1468.

Gesetzesmaterialien zu Art. 19 Abs. 2 BPR[514] nichts Einschlägiges ergibt, könnte der **Zeitpunkt für die Gesamterneuerung des Ständerates** im Sinne von Art. 193 Abs. 3 BV in der Praxis zu Konflikten führen. Es stellt sich namentlich die Frage, ob der Bundesrat gestützt auf Art. 19 Abs. 2 BPR auch den Zeitpunkt für die Gesamterneuerung des Ständerates festsetzen darf.

16 Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser vertreten in der zweiten Auflage ihres Standardwerks «Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft» die Auffassung, dass aufgrund von Art. 19 Abs. 2 BPR der Bundesrat den Zeitpunkt der ausserordentlichen Gesamterneuerung festlegt, ohne dabei zwischen der Gesamterneuerung des National- und derjenigen des Ständerates zu unterscheiden.[515] Art. 19 Abs. 2 BPR ist m.E. für die Gesamterneuerung des Ständerates i.S.v. Art. 193 Abs. 3 BV jedoch nicht einschlägig. Die Mitglieder des Ständerates sind auch bei einer Gesamterneuerung i.S.v. Art. 193 Abs. 3 BV **nach kantonalem Recht zu wählen** (Art. 150 Abs. 3 BV).[516] Dies bedeutet in der Konsequenz auch, dass die gemäss dem einschlägigem kantonalen Recht dafür vorgesehenen Behörden den Zeitpunkt für die Gesamterneuerung ihrer Mitglieder des Ständerates festsetzen. Dieser Schluss lässt sich auch aus systematischen Überlegungen heraus untermauern: Aufgrund der Positionierung von Art. 19 Abs. 2 BPR im 3. Titel des BPR «Wahl des Nationalrates», muss davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber mit Art. 19 Abs. 2 BPR ausschliesslich die Nationalratswahl regeln und damit explizit nicht in die Kompetenz der Kantone eingreifen wollte.[517]

17 Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass bei einer Zustimmung des Volkes zur Totalrevision der Bundesverfassung der Bundesrat gestützt auf Art. 19 Abs. 2 BPR ausschliesslich den Zeitpunkt für die ausserordentliche

514. Siehe Fn. 6 und 7.

515. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 763; siehe auch Hangartner/Kley, Rz. 797.

516. Biaggini, Art. 193 BV N. 9; BSK-Epiney/Diezig, Art. 193 BV N. 5; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 762.

517. Sollte der Bundesrat entgegen der hier vertretenen Auffassung im Anwendungsfall von Art. 193 Abs. 3 BV den Zeitpunkt der Gesamterneuerung des Ständerates gestützt auf Art. 19 Abs. 2 BPR festsetzen wollen, muss er hierbei sämtliche kantonalen Begebenheiten berücksichtigen. Kantone, die den Ständerat im Majorz wählen, bräuchten sowohl einen Wahltermin für den ersten als auch für den zweiten Wahlgang. Für den Kanton Appenzell Innerrhoden müsste zudem ein Termin für eine ausserordentliche Landsgemeinde festgesetzt werden, da das innerrhodische Mitglied des Ständerates ordentlicherweise an der Landsgemeinde gewählt wird (Art. 20bis KV/AI).

Gesamterneuerung des Nationalrates festsetzt. Weil gemäss Art. 53 Abs. 1 BPR die konstituierende Sitzung zwingend am siebenten Montag nach der Wahl stattfinden muss, wäre mit der Festsetzung des Wahltermins auch das Datum der konstituierenden Sitzung des neu gewählten Nationalrates bekannt. Aufgrund der Gleichstellung des National- und des Ständerates (Art. 148 Abs. 2 BV) drängt sich auf, dass die – seit 1848 erstmals wieder stattfindende – **konstituierende Sitzung des Ständerates** am gleichen Tag stattfinden muss wie diejenige des Nationalrates.[518] Eine Konstituierung des Ständerates wäre infolge der Gesamterneuerung beider Räte zwingend notwendig.[519] Dies hätte zur Folge, dass die Mitglieder des Ständerates in den Kantonen bis zum Tag der konstituierenden Sitzung gewählt sein müssen. In diesem Sinne könnte der Bundesrat die Kantone einladen, die Wahlen für Mitglieder des Ständerates bis zu diesem Datum durchzuführen.[520]

18 Da eine Gesamterneuerung beider Räte im Sinne von Art. 193 Abs. 3 BV seit Beginn des modernen Bundesstaates **noch nie vorgekommen** ist, hat Art. 19 Abs. 2 BPR bisher keine Anwendung gefunden.[521]

Ich danke Benjamin Böhler, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die Mithilfe bei der Materialrecherche und die wertvollen Anmerkungen bei der Durchsicht des Textes.

LITERATURVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

518. Dieses Verfahren drängt sich wie bereits bei der ersten konstituierenden Sitzung vom 6.11.1848 auf (siehe N. 1 hiervor).
519. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1492. Da das Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS; SR 171.14) keine Bestimmungen zur Konstituierung vorsieht, wird vorgeschlagen, die Bestimmungen betreffend die Konstituierung des Nationalrates durch den Ständerat analog anzuwenden (vgl. Art. 1–5 des Geschäftsreglements des Nationalrates [GRN; SR 171.13]).
520. Analog zu Art. 6 des Beschlusses der Tagsatzung über die Einführung der neuen Bundesverfassung vom 14.9.1848, publ. in: BBl 1849 I S. 3, S. 36–40.
521. Zur ausserordentlichen Gesamterneuerung siehe insb. Biaggini, Art. 193 BV N. 8 f.; BSK-Epiney/Diezig, Art. 193 BV N. 4 f.; SGK-Hangartner/Ehrenzeller, Art. 193 BV N. 16–18; Hangartner/Kley, Rz. 796–800; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 615–618; Mahon/Weerts, S. 1895–1898.

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 193 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Hangartner Yvo/Ehrenzeller Bernhard, Kommentierung zu Art. 193 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1. Aufl., Zürich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Gfeller Katja, Kommentierung zu Art. 51 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr51, besucht am 15.6.2023.

Mahon Pascal/Weerts Sophie, Partie VII Procédures: La procédure d'adaption et de révision de la Constitution fédérale, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 1883–1911.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 20 BPR

Eine Kommentierung von Luka Markić

ZITIERVORSCHLAG

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 20 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Markić, N. XXX zu Art. 20 BPR.

Art. 20 Losentscheid

Muss das Los gezogen werden, so geschieht dies im Kanton durch Anordnung der Kantonsregierung, im Bund durch Anordnung des Bundesrats.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 275
II. Bedeutung der Vorschrift 276
A. Allgemeines 276
B. Rechtsvergleich 276
III. Kommentierung des Normtextes 278
A. Norminhalt 278
B. Präzisierungen der Norm durch BGE 138 II 13 278
Literaturverzeichnis 280

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Bereits das Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919[522] sah eine Bestimmung betreffend die Zuständigkeit zur Ziehung eines Loses vor. Art. 28 NWG lautete: «Schreibt das Gesetz die Ziehung des Loses vor, so erfolgt sie durch den **Präsidenten der Kantonsregierung** unter Kontrolle der letzteren. Art. 23 wird vorbehalten.» Der Vorbehalt in Art. 23 NWG regelte, dass der Bundesrat für den Losentscheid in den Fällen zuständig ist, in denen die Wahl in mehreren Wahlkreisen auf die gleiche Person gefallen ist und der mehrfach Gewählte nicht erklärte, in welchem Wahlkreis er die Wahl annimmt.[523] 1

Bei der Schaffung des BPR schlug der Bundesrat eine modifizierte Übernahme von Art. 28 NWG vor. Statt wie in Art. 28 NWG direkt anzugeben, wer für die Losziehung zuständig ist, schreibt Art. 20 BPR nur vor, welche Behörde jeweils für die **Anordnung des Losentscheids** zuständig ist. Der neue Art. 20 BPR wurde in der Botschaft des Bundesrates lediglich mit einem Satz begründet: «Dieser Artikel regelt ganz allgemein das Vorgehen bei Entscheidungen durch Losziehung.»[524] Der National- und der Ständerat nahmen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzestext diskussionslos an.[525] 2

522. Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (BS I 180; AS 1975 601); nachfolgend: NWG.

523. Bis zu den Nationalratswahlen vom 27.10.1935 war es einem Kandidaten erlaubt, sich gleichzeitig in mehreren Kantonen zur Wahl zu stellen (Mehrfachkandidaturen). Bekanntes Beispiel für solche Mehrfachkandidaturen ist der Gründer des Migros-Genossenschaftsbundes und des Landesrings der Unabhängigen (LdU), Gottlieb Duttweiler, welcher bspw. bei den Nationalratswahlen vom 27.10.1935 gleichzeitig in den Kantonen Zürich, Bern und St. Gallen kandidierte und überall gewählt wurde. Mit der sog. «Lex Duttweiler» verbot der Gesetzgeber daraufhin Mehrfachkandidaturen (vgl. Bundesgesetz über die Änderung des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates [Verbot der Mehrfachkandidatur] vom 22.6.1939, BBl 1939 II S. 82 f.; siehe auch Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 627 m.w.Verw.).

524. Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff., hier S. 1336.

525. AB 1976 NR S. 22 ff., hier S. 30; AB 1976 SR S. 514 ff., hier S. 524.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

3 Art. 20 BPR ist eine **klassische Kompetenznorm**. Die Bestimmung regelt, welche Behörde für die Anordnung einer Losziehung zuständig ist, sollte es in den gesetzlich vorgesehenen Fällen zur Losziehung kommen. In welchen Fällen das Los zu ziehen ist, ergibt sich jedoch nicht aus Art. 20 BPR. Fälle in denen die Losziehung zur Anwendung kommt sind in Art. 17 lit. c, Art. 41 Abs. 1 lit. f, Art. 43 Abs. 3 und Art. 47 Abs. 1 Satz 3 BPR zu finden.[526]

B. Rechtsvergleich

4 Sämtliche Kantone sehen für die nach kantonalem Recht zu organisierenden Wahlen eine Kompetenznorm in ihren kantonalen Erlassen betreffend die politischen Rechte vor, welche jeweils eine oder mehrere **Behörden für die Losziehung** bestimmt.[527] Anders als der Bund bezeichnen die Kantone nicht einfach nur diejenige Behörde, welche für die Anordnung einer Losziehung zuständig ist, sondern vielmehr diejenigen welche das Los auch effektiv zu ziehen hat. In den meisten Fällen ist für die Losziehung die wahlleitende Behörde[528] oder die Aufsichtsbehörde[529] bzw. deren präsidierendes Mitglied[530], deren Schreiberin bzw. Schreiber[531], deren Weibelin bzw. Weibel[532] oder eine Vertrauensperson[533] zuständig. Etwas aussergewöhnlich

526. Siehe hierzu N. 7 ff. hiernach.

527. Statt vieler siehe § 79 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161); Art. 92 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1) und Art. 99, 106 Abs. 3, 161 Abs. 2, 163 Abs. 2 und 176 Abs. 2 der Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; RSG A 5 05).

528. Siehe bspw. § 79 Abs. 1 GPR/ZH; Art. 38 Abs. 1 der Verordnung des Kantons Glarus vom 21.11.2017 über die politischen Rechte (VPR/GL; GS I D/22/3); § 48 Abs. 1 der Verordnung des Kantons Solothurn vom 28.10.1996 über die politischen Rechte (VpR/SO; BGS 113.112); Art. 41 der Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141).

529. Siehe bspw. § 88 Abs. 3 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL 10).

530. Siehe bspw. § 79 Abs. 1 GPR/ZH; Art. 51 Abs. 2 und 3 des Gesetzes des Kantons Uri vom 21.10.1979 über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG/UR; RB 2.1201); Art. 93 Abs. 4 lit. a und b des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3); Art. 51 Abs. 1 der Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD; RSV 160.01).

sieht die Zuständigkeit in den Kantonen Jura und Tessin aus: Im Kanton *Jura* wird das Los durch den Präsidenten bzw. der Präsidentin des Kantonsgerichts (*Tribunal cantonal*) gezogen.[534] Im Kanton *Tessin* erfolgt die Losziehung in gewissen, gesetzlich geregelten Fällen durch das *Ufficio cantonale di accertamento*, das aus drei Richterinnen und Richtern des kantonalen Appellationsgerichts (*Tribunale di appello*) besteht.[535] [536]

Die kantonalen Kompetenznormen zur Losziehung sehen für gewöhnlich vor, dass Losziehungen unter **Anwesenheit der betreffenden Kandidierenden** bzw. deren Vertretungen[537] zu erfolgen haben oder diese zumindest hierzu eingeladen werden müssen. Ausserdem statuieren die kantonalen Normen gelegentlich, dass die Losziehung manuell zu erfolgen hat,[538] bei der Auslosung weitere Behördenmitglieder anwesend sein müssen[539] und über die Losziehung ein Protokoll zu führen ist.[540] 5

Als Kuriosität ist eine Bestimmung aus dem Kanton *Schaffhausen* betreffend die Zuständigkeit der Losziehung bei einer sogenannten «Überwahl» hervorzuheben: Haben bei einer Majorzwahl mehr Personen das absolute Mehr erreicht, als Stellen zu besetzen sind, und herrscht zwischen den 6

531. Siehe bspw. § 44 Abs. 2 lit. a und b des Wahl- und Abstimmungsgesetzes des Kantons Schwyz vom 15.10.1970 (WAG/SZ; SRSZ 120.100); § 28 Abs. 5 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120).
532. Siehe bspw. § 51 Abs. 1 und 2 der Verordnung des Kantons Zug vom 29.4.2008 zum Wahl- und Abstimmungsgesetze (WAV/ZG; BGS 131.2).
533. Siehe bspw. § 88 Abs. 2 StRG/LU.
534. Art. 28 der Loi du Canton de Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LEDP/JU; RSJU 161.1).
535. Art. 86 Abs. 1 i.V.m. Art. 37 Abs. 1 der Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100).
536. Siehe bspw. die Sitzung des *Ufficio cantonale di accertamento* vom 4.4.2023 zur Losziehung betreffend die Wahlen des Grossen Rates des Kantons Tessin vom 2.4.2023 aufgrund von mehreren Fällen von Stimmengleichheit zwischen Kandidatinnen und Kandidaten, https://www.youtube.com/watch?v=3hHJWwB4nKE, besucht am 4.4.2023.
537. Siehe bspw. § 92 Abs. 2 PRG/BE; Art. 76 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1); § 28 Abs. 5 GpR/BL.
538. Siehe bspw. § 34 Abs. 4 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1).
539. Siehe bspw. Art. 51 Abs. 2 und 3 WAVG/UR; § 44 Abs. 2 WAG/SZ; Art. 38 Abs. 1 VPR/GL; Art. 93 Abs. 4 lit. a und b WAG/SG; Art. 51 Abs. 1 LEDP/VD.
540. Siehe bspw. § 44 Abs. 3 WAG/SZ; § 48 Abs. 2 VpR/SO.

Personen Stimmengleichheit, so entscheidet das **von den Kandidaten gezogene Los**.[541]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Norminhalt

7 Art. 20 BPR regelt ganz allgemein, welche Behörde für die Anordnung eines Losentscheids zuständig ist. Ist ein **Losentscheid auf kantonaler Ebene** notwendig, so wird diese durch die Kantonsregierung angeordnet. Losentscheide auf kantonaler Ebene sind in folgenden gesetzlich geregelten Fällen vorgesehen:

- Art. 41 Abs. 1 lit. f BPR: bei gleicher Stimmenzahl bei den weiteren Verteilungen der Mandate auf die Listen (Verhältniswahl)
- Art. 43 Abs. 3 BPR: bei Stimmengleichheit bei der Ermittlung der Gewählten und der Ersatzleute bei Stimmengleichheit (Verhältniswahl)
- Art. 47 Abs. 1 BPR: bei Stimmengleichheit (Mehrheitswahl)

8 Muss das **Los auf Bundesebene** gezogen werden, so erfolgt dies auf Anordnung des Bundesrates. Das BPR sieht lediglich einen Fall vor, in dem der Bundesrat einen Losentscheid anordnen könnte, bei der sog. Restverteilung der 200 Sitze des Nationalrates auf die Kantone (Art. 17 lit. c BPR).

B. Präzisierungen der Norm durch BGE 138 II 13

9 Das Bundesgericht hat sich im Urteil vom 23. November 2011 betreffend die Nationalratswahl im Kanton Tessin näher mit der Losziehung gemäss Art. 43 Abs. 3 BPR i.V.m. Art. 20 BPR auseinandergesetzt. Bei den **Nationalratswahlen vom 23. Oktober 2011 im Kanton Tessin** erreichten auf der Liste «*Partito Popolare Democratico + Generazione Giovani (PPD + GG)*» sowohl Marco Romano als auch Monica Duca Widmer genau 23 979 Stimmen.[542] Da gemäss der Mandatsverteilung nur eine der beiden Personen ein Mandat erhalten konnte, musste gemäss Art. 43 Abs. 3 BPR das Los

541. Art. 63 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 15.3.1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz/SH; SHR 160.100).

gezogen werden. Das «Los» wurde durch das im Kanton Tessin für die Auszählung der Stimmen und die Veröffentlichung der Ergebnisse eingesetzte semiautomatisierte IT-Programm «gezogen». Der Computer erkor Monica Duca Widmer zur Nationalrätin.[543]

In seinem Urteil betreffend diese Auslosung hielt das Bundesgericht verschiedene **Anforderungen an einen Losentscheid** fest und präzisierte damit u.a. auch Art. 20 BPR: Es hielt fest, dass die Losziehung zwingend durch die Kantonsregierung selbst oder durch eine von der Kantonsregierung beauftragte Behörde durchzuführen ist.[544] Die nachträgliche Genehmigung eines durch eine nicht zuständige Behörde vollzogenen Losentscheids genügt den gesetzlichen Anforderungen nicht.[545] Da Wahl- und Abstimmungsverfahren mit technischen Hilfsmitteln gemäss Art. 84 Abs. 2 BPR der Genehmigung des Bundesrates bedürfen, ist der Einsatz eines semiautomatisierten IT-Programms ohne bundesrätliche Genehmigung unzulässig. Der Einsatz elektronischer Hilfsmittel bei der Losziehung bietet nach Auffassung des Bundesgerichts keine hinreichende Garantie für gleiche Auslosungswahrscheinlichkeit der Kandidierenden (50 % zu 50 %), womit auch die sich aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) ergebende Chancengleichheit aller Kandidierenden verletzt wird.[546] Zudem wurde die Auslosung vor der notwendigen Überprüfung, dass keine Zweifel an der Richtigkeit des Wahlergebnisses bestehen, durchgeführt und kam damit verfrüht zum Einsatz.[547] Das Bundesgericht wies eine weitere Beschwerde ab, die sich gegen den wiederholten Losentscheid richtete und verzichtete dabei explizit darauf, neben den hiervor beschriebenen detaillierten Anforderungen, noch weitere Vorgaben zum Vorgang der Auslosung aufzustellen, namentlich an die Art der Mischung der Lose, die Beschaffenheit der Losbehälter oder das Verbinden der Augen der Person, die das Los zieht.[548] 10

542. Bundeskanzlei, Wahlergebnis der Liste 7 bei den Nationalratswahlen 2011 im Kanton Tessin, https://www.bk.admin.ch/ch/d/nrw/nrw11/list/cand/ti_7_cand.html, besucht am 26.3.2023.
543. Vgl. BGE 138 II 13.
544. BGE 138 II 13 E. 5.2, E. 5.2.2 und E. 7.1.
545. BGE 138 II 13 E. 5.2.2.
546. BGE 138 II 13 E. 6.2.
547. BGE 138 II 13 E. 5.2.1 und 5.2.2.
548. BGer 1C_15/2012 vom 18.1.2012 E. 2.2. Zum Ganzen siehe Biaggini, S. 389 f.; Glaser, S. 430 f.; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 666; Tornay Schaller, S. 360; Weber, Rz. 168.

11 Die Losziehung im Tessiner Fall musste auf Anweisung des Bundesgerichts wiederholt werden, wobei es für den konkreten Einzelfall anordnete, dass die **Wiederholung des manuell durchzuführenden Losentscheids** öffentlich durch ein Mitglied der Kantonsregierung oder einer Delegation, welches bzw. welche nicht dem *Partito Popolare Democratico* angehört, stattzufinden habe. Zur Losziehung mussten die Vertreterinnen und Vertreter der politischen Parteien und die beiden betreffenden Kandidierenden eingeladen werden.[549] Der wiederholende Losentscheid fand am 25. November 2011 statt. Das Los fiel auf Marco Romano, der daher Nationalrat wurde.[550] Ob diese, im Tessiner Einzelfall zusätzlich aufgestellten weiteren Vorgaben an einen Losentscheid als Voraussetzungen an eine gültige Losziehung angesehen werden müssen, liess das Bundesgericht offen. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt sich jedoch, diese zusätzlichen Vorgaben bei zukünftigen Losziehungen ebenfalls zu beachten.

Ich danke Benjamin Böhler, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die Mithilfe bei der Materialrecherche und die wertvollen Anmerkungen bei der Durchsicht des Textes.

LITERATURVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, «..., so entscheidet das Los», ZBl 113 (2012), S. 389–390.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Glaser Andreas, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBl 118 (2017), S. 415–436.

Tornay Schaller Bénédicte, Le recours au Tribunal fédéral en matière d'élections fédérales, AJP 2017, S. 351–362.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016.

549. BGE 138 II 13 E. 7.1.

550. Bericht an den Nationalrat für die Nationalratswahlen für die 49. Legislaturperiode vom 9.11.2011, Nachtrag, BBl 2011 S. 8791.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 21 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 21 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 21 BPR N. XXX.

2. Kapitel: Verhältniswahl

1. Abschnitt: Vorschlag

Art. 21 Wahlanmeldeschluss

[1] Das kantonale Recht bestimmt einen Montag im August des Wahljahres als letzten Termin für den Wahlanmeldeschluss; es legt fest, bei welcher Behörde die Wahlvorschläge einzureichen sind.

[2] Die Wahlvorschläge müssen spätestens am Tage des Wahlanmeldeschlusses beim Kanton eintreffen.

[3] Die Kantone teilen der Bundeskanzlei jeden Wahlvorschlag unverzüglich mit.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 283
II. Bedeutung der Vorschrift 283
A. Allgemeines 283
B. Rechtsvergleich 284
III. Wahlanmeldeschluss 285
A. Festlegung im kantonalen Recht (Abs. 1) 285
B. Spätester Zeitpunkt (Abs. 2) 286
C. Mitteilung an die Bundeskanzlei (Abs. 3) 288
Literaturverzeichnis 288
Materialienverzeichnis 289

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Der Anmeldeschluss für die Wahlvorschläge bzw. das Zeitfenster hierfür ist über die Jahre hinweg **in mehreren Schritten vorverlegt** worden. Grund dafür ist die anhaltende Zunahme der Zahl der Listen und Kandidierenden[551] und die Vorverlegung der Verteilung der Wahlzettel an die Stimmberechtigten. Die ungebremste Zunahme von Listen und Kandidierenden führt zu einem höheren Zeitaufwand für die Überprüfung und Bereinigung der Wahlvorschläge und für den Druck des Wahlmaterials. 1

Im Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates war der Anmeldeschluss **ursprünglich** auf den 20. Tag (drittletzter Montag) vor dem Wahltag festgelegt worden.[552] 1946 wurde er ein erstes Mal vorgezogen auf den 34. Tag (fünftletzten Montag)[553], 1974 schliesslich auf den 48. Tag (siebtletzten Montag) vor dem Wahltag.[554] Diese Regelung wurde 1976 unverändert ins neue Bundesgesetz über die politischen Rechte übernommen. Mit der BPR-Revision von 1994 wurde ein Zeitfenster eingeführt: Das kantonale Recht konnte neu «einen Montag zwischen dem 1. August und dem 30. September des Wahljahres» als letzten Termin für die Wahlanmeldung bestimmen.[555] Mit der Revision von 2014 wurde das Zeitfenster eingeengt auf «einen Montag im August des Wahljahres».[556] 2

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Das zweite Kapitel des BPR enthält die Vorschriften zur Verhältniswahl, wie sie für die 20 Kantone gelten, die mehr als einen Nationalratssitz zu besetzen 3

551. Nationalratswahlen 1971 (ohne Majorzkantone): 151 Listen, 1689 Kandidierende; 1995: 278 Listen, 2834 Kandidierende; 2023: 618 Listen, 5909 Kandidierende – Informationen gemäss Bundesamt für Statistik: Nationalratswahlen: Eingereichte Listen nach Parteien 1971–2023: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.27546277.html, Nationalratswahlen: Kandidierende nach Parteien 1971–2023: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.27546316.html, beide besucht am 22.3.2024.
552. BBl 1919 I S. 262.
553. BBl 1946 III S. 109.
554. SR 163.2, AS 1975 601; BBl 1974 I S. 1805.

haben[557]. Das Wahlrecht für die Proporzkantone kennt ein **Wahlvorschlagsverfahren**. Wer kandidieren will, muss sich förmlich vorschlagen lassen.[558] Keine Vorschriften kennt das Nationalratswahlrecht zum Vorverfahren. Wie die Parteien und Gruppierungen ihre Kandidierenden auswählen, ist ihnen überlassen.[559] Im 1. Abschnitt des 2. Kapitels finden sich die Vorschriften über das Wahlvorschlagsverfahren. Artikel 21 BPR regelt den Wahlanmeldeschluss. Ein verbindlicher Endtermin für die Einreichung der Wahlvorschläge dient der geordneten Vorbereitung und Durchführung der Wahl.

B. Rechtsvergleich

4 Auch die Kantone kennen für die im Proporz durchgeführten Parlamentswahlen ein Wahlvorschlagsverfahren (**Anmeldeverfahren**) und einen verbindlichen Anmeldeschluss.[560] Die Wahlvorschläge müssen zwischen dem sechstletzten Montag vor dem Wahltag (FR, OW) und dem elftletzten Montag vor dem Wahltag (BE) bei den zuständigen Behörden eintreffen.

5 Zu den unterschiedlichen Ausgestaltungen des Wahlanmeldeschlusses in den Kantonen bei den Nationalratswahlen siehe die nachstehenden Ausführungen.

555. AS 1994 2414; BBl 1993 III S. 445.
556. AS 2015 543; BBl 2013 S. 9217.
557. Die Bestimmungen zur Mehrheitswahl (für die sechs Majorzkantone UR, OW, NW, GL, AR, AI) finden sich im 3. Kapitel in den Artikeln 47 ff.
558. Tschannen, Rz. 1149.
559. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 650. Anders, wenn auch sehr offen formuliert die Regelung für die Zürcher Kantonsratswahlen: «Geht der Wahlvorschlag von einer politischen Partei oder einer andern gesellschaftlichen Gruppierung aus, so wird er in dieser Gruppierung in einem demokratischen Verfahren festgelegt.», siehe § 89 Abs. 4 Gesetz des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, SG 161).
560. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1390 ff. Siehe z. B. § 90 Abs. 3 GPR/ZH; Art. 68 Abs. 1 Gesetz des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE, SG 141.1); Art. 59 Abs. 1 Loi du canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD, SG 160.01); Art. 32 Abs. 1 Gesetz des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG, SG 125.3); Art. 64 Abs. 1 Gesetz des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR, SG 115.1); Art. 6 Abs. 2 Gesetz des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrats (PG/OW, SG 122.2).

III. WAHLANMELDESCHLUSS

A. Festlegung im kantonalen Recht (Abs. 1)

Der **letztmögliche Termin für die Einreichung der Wahlvorschläge** ist ein «Montag im August des Wahljahres». Im Rahmen dieser Vorgabe legen die Kantone ihren Wahlanmeldeschluss fest. 6

Jeder Kanton muss gemäss Artikel 8*a* Absatz 1 VPR der Bundeskanzlei bis zum 1. März des Wahljahres mitteilen, **welchen Montag** er als Termin für den Wahlanmeldeschluss bestimmt hat (und ob er die Bereinigungsfrist auf sieben oder auf vierzehn Tage festgelegt hat, vgl. Art. 29 Abs. 4 BPR). 7

Bei den **Nationalratswahlen 2023** wählten sechs Kantone den erstmöglichen Termin (7. August 2023; elftletzter Montag bzw. 76. Tag vor dem Wahltag: ZH, BE, GR, AG, TI, GE).[561] Fünf Kantone wählten den zehntletzten Montag (69. Tag) vor dem Wahltermin (SZ, ZG, SO, TG, VS). Vier Kantone bestimmten den neuntletzten Montag (BL, SH, SG, VD), fünf Kantone den achtletzten Montag (LU, FR, BS, NE, JU). Der Termin ergab sich jeweils aufgrund einer Regelung im kantonalen Gesetz bzw. der kantonalen Verordnung oder er wurde in der Wahlanordnung der Kantonsregierung festgelegt. 8

Einzelne Kantone kennen auch einen **Beginn der Einreichefrist** für die Wahlvorschläge, so beispielsweise die Kantone St. Gallen oder Thurgau, wo der Regierungsrat diesen Zeitpunkt festlegt.[562] Für die Nationalratswahlen 2023 wurde im Kanton St. Gallen der 3. April 2023 als Beginn der Einreichefrist bestimmt, dieser liegt rund viereinhalb Monate vor dem Wahlanmeldeschluss (21. August 2023).[563] Im Kanton Thurgau wurde der frühestmögliche Zeitpunkt für die Einreichung der Wahlvorschläge auf den 5. Juni 2023 festgesetzt, gut zwei Monate vor dem Anmeldeschluss (14. August 2023).[564] Eine sehr kurze Einreichefrist kennt der Kanton Waadt: Bei den 9

561. Vgl. Übersicht der Bundeskanzlei: Kantonale Fristen zur Einreichung von Wahlvorschlägen und zur Listenbereinigung. https://www.bk.admin.ch Startseite > Politische Rechte > Nationalratswahlen > Nationalratswahlen 2023, besucht am 2.4.2024.
562. Art. 32 Abs. 2 WAG/SG, Art. 7 f. Verordnung des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWV/TG, SG 161.11).
563. Information der Staatskanzlei SG vom 24.1.2022, Ziffer 1.
564. Regierungsratsbeschluss TG 473 vom 23.8.2022, Ziffer 5.

Nationalratswahlen 2023 wurde diese auf den Zeitraum vom 14. August 2023, 8 Uhr, bis zum 21. August 2023, 12 Uhr, festgelegt.[565]

10 Dem kantonalen Recht obliegt es, festzulegen, **bei welcher Behörde die Wahlvorschläge einzureichen sind** (Art. 21 Abs. 1 BPR, zweiter Satz). Gemäss Artikel 7*a* VPR ist es die Kantonsregierung, welche die Amtsstelle bezeichnet, die das Wahlgeschäft leitet und beaufsichtigt und die Wahlvorschläge entgegennimmt («kantonales Wahlbüro»). Die Kantone haben die zuständige Behörde teils per Gesetz, teils mittels Verordnung oder Regierungsbeschlüssen bestimmt.[566] In der Regel sind die wahlleitenden Behörden die Staatskanzleien, in wenigen Kantonen andere Behörden (z. B. ZH: Statistisches Amt des Kantons Zürich, LU: Justiz- und Sicherheitsdepartement, VD: Service des Communes et du logement).

11 Gemäss den traditionellen **Kreisschreiben des Bundesrates** an die Kantonsregierungen zu den Nationalratswahlen, die jeweils rund ein Jahr vor dem Wahltag erlassen werden, haben die Regierungen die Stimmberechtigten rechtzeitig zur Einreichung der Wahlvorschläge aufzufordern. Sie machen sie auf die Einreichefristen und die inhaltlichen Anforderungen an die Wahlvorschläge gemäss Artikel 21 ff. BPR aufmerksam.[567] In den Kantonen werden die detaillierten Spielregeln für die anstehenden Nationalratswahlen regelmässig durch Regierungsratsbeschlüsse («Wahlanordnung») festgelegt und auf den Homepages der Kantone und in den Amtsblättern bekannt gemacht – jeweils rund sechs bis zwölf Monate vor dem Wahltag.

B. Spätester Zeitpunkt (Abs. 2)

12 Die Wahlvorschläge müssen spätestens am **Tag des Wahlanmeldeschlusses** (gemäss Absatz 1) beim Kanton *«***eintreffen***»*. Der Gesetzestext spricht von «eintreffen», nicht von «einreichen». Das heisst, dass die Wahlvorschläge fristgerecht am Stichtag bei der Wahlbehörde eingehen müssen. Die rechtzeitige Postaufgabe wahrt die Frist nicht – anders als etwa in Verwaltungsbeschwerde- und Justizverfahren üblich. Der Bundesrat hält dies in seinen Kreisschreiben zu den Nationalratswahlen jeweils explizit fest[568]

565. Décision de convocation Conseil d'Etat VD 26.5.2023, Art. 8.
566. Beispiele für gesetzliche Regelungen: Art. 61 Abs. 1 PRG/BE; Art. 32 Abs. 1 WAG/SG oder §63 Abs. 1 StWG/TG.
567. Kreisschreiben BR/NRW 2023, Ziffer 7.4.
568. Kreisschreiben BR/NRW 2023, Ziffer 7.4.1.

und in den entsprechenden Wahlanordnungen und -informationen der Kantonsregierungen wird auf diesen Umstand hingewiesen[569]. Analog ist die Regelung bezüglich der Einreichung von fakultativen Referenden gemäss Artikel 59*a* BPR: Um gültig eingereicht zu werden, müssen die Unterschriftenbogen innerhalb der Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei «eintreffen». [570]

Die Kantone legen **unterschiedliche Uhrzeiten für die rechtzeitige Einreichung** am Stichtag fest. Bei den Nationalratswahlen 2023 wurden die folgenden Uhrzeiten als Zeitpunkt für die letztmögliche Eingabe der Wahlvorschläge bestimmt: 9 Uhr: BS; 12 Uhr: BE, LU, FR, BL, GR, AG, VD, VS, GE, JU; 16.30 Uhr: SZ, TG; 17 Uhr: ZH, ZG, SO, SH, SG, NE; 18 Uhr: TI. All diese Zeitpunkte werden als zulässig erachtet. Eine Anmeldeschlusszeit von 12 Uhr kennt das BPR selber für Kantone, die bei einer Mehrheitswahl die Möglichkeit der stillen Wahl vorsehen (Art. 47 Abs. 2 BPR). 13

Die **Einreichefrist** ist eine Verwirkungsfrist, keine Ordnungsvorschrift. Ein verspätet eingereichter Wahlvorschlag ist ungültig. Diese Rechtsfolge ergibt sich implizit aus dem Wortlaut von Artikel 21 Absatz 2 BPR («müssen spätestens (...) eintreffen»). In den kantonalen Wahlanordnungen zu den Nationalratswahlen wird sie mitunter explizit festgehalten.[571] Der Stichtag inklusive festgelegter präziser Uhrzeit ist ein verbindlicher Zeitpunkt. Wahlvorschlagsverfahren zeichnen sich durch eine gewisse Formstrenge aus. [572] Die Einhaltung der Fristen ist hier von grosser Bedeutung, damit die Wahl in einem engen Zeitplan ordnungsgemäss vorbereitet und rechtzeitig stattfinden kann (Veröffentlichung der Namen der Kandidierenden, Bereinigung der Wahlvorschläge, Druck der Wahlzettel usw.).[573] 14

Rechtzeitig eingegangene, aber **mangelhafte Wahlvorschläge** können innerhalb der Bereinigungsfrist korrigiert werden (siehe dazu die Ausführungen in OK-Wyler, Art. 29 BPR). 15

569. Z. B. Regierungsratsbeschluss ZH 426/2023, Ziffer V; Regierungsratsbeschluss BE 314/2023, Ziffern 2.5 und 6; Wahlinformation SG 21.11.2022, Ziffer 2; Anleitung zum Wahlvorschlag AG 23.3.2023, Ziffer 3; Dekret Regierungsrat SZ 24.1.2023, Ziffer 3.1; Décision de convocation Conseil d'Etat VD 26.5.2023, Art. 8.

570. Siehe hierzu auch BGE 139 II 303, E 7.2.

571. Z. B. Regierungsratsbeschluss BE 314/2023, Ziffer 2.5.2; Beschluss Regierungsrat SZ 31/2019, Ziffer 1.2.

572. Tschannen, Rz. 1839.

16 Mittlerweile können die Wahlvorschläge in vielen Kantonen durch die Parteien direkt in der **kantonalen Wahlsoftware** erfasst und die ausgefüllten Wahlvorschlagsformulare anschliessend ausgedruckt werden. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, die Wahlvorschlagsformulare von der Homepage des Kantons herunterzuladen und manuell auszufüllen. Zur rechtsgültigen Einreichung müssen die Wahlvorschlagsformulare fristgerecht in Papierform und mit allen notwendigen Unterschriften versehen der zuständigen Behörde zugestellt werden.

C. Mitteilung an die Bundeskanzlei (Abs. 3)

17 Die Kantone haben der Bundeskanzlei die eingetroffenen Wahlvorschläge **unverzüglich mitzuteilen**. «Unverzüglich» heisst, laut Kreisschreiben des Bundesrates, «unverzüglich nach dem Wahlanmeldeschluss in elektronischer Form» und gemäss den technischen Anforderungen der Bundeskanzlei.[574] Insbesondere zur Erkennung und Vermeidung von Mehrfachkandidaturen ist die Bundeskanzlei auf eine rasche Mitteilung angewiesen. Die Kantone können vor dem Anmeldeschluss eingegangene Wahlvorschläge der Bundeskanzlei auch schon vor dem Wahlanmeldeschluss zukommen lassen. Allerdings können die Parteien die Wahlvorschläge bis zum Stichtag noch ändern. Sämtliche späteren Mutationen sind der Bundeskanzlei mitzuteilen.

LITERATURVERZEICHNIS

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

573. So zum Fall einer kantonalen Majorzwahl das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 29.1.2010 (Verwaltungsgericht BE 100.2010.28U, E 3.3.); ähnlich, betreffend eine Kantonsratswahl, der Entscheid des Obwaldner Regierungsrats vom 2.2.2006 (VVGE 2005/06 Nr. 7. S. 21, E.4) und zu einer Gemeindewahl ein Entscheid des Luzerner Justiz- und Sicherheitsdepartements vom 7.2.2020, LGVE 2020 VI Nr. 1, E. 6.2). Siehe in Bezug auf kantonale Wahlen auch Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser Rz. 1393.

574. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.7.1.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Beschluss 31/2019 und Dekret des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 15.1.2019 für die National- und Ständeratswahlen vom 20.10.2019.

Beschluss 473 des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom 23.8.2022 betreffend Anordnung der Durchführung und Festsetzung der Termine für die eidgenössischen Wahlen 2023 und die kantonalen Erneuerungswahlen 2024.

Beschluss 314/2023 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 22.3.2023 über die Durchführung der Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

Beschluss 426/2023 des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 5.4.2023 über die Erneuerungswahl der zürcherischen Mitglieder des schweizerischen Nationalrates für die Amtsdauer 2023–2027.

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

Dekret des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 24.1.2023 für die Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

Elections fédérales du 22 octobre 2023. 1) Election des 19 membres vaudois du Conseil national 2) Election des 2 membres vaudois du Conseil des Etats. Décision de convocation du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 26 mai 2023.

Information der Staatskanzlei des Kantons St. Gallen vom 21.11.2022 zur Erneuerungswahl der st. gallischen Mitglieder des Nationalrates (zit. Wahlinformation SG 21.11.2022).

Information der Staatskanzlei des Kantons Aargau vom 23.3.2023 zu den Nationalratswahlen 2023: Anleitung zum Wahlvorschlag.

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziff. ...).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 22 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 22 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 22 BPR N. XXX.

Art. 22 Anzahl und Bezeichnung der Vorgeschlagenen

[1] Ein Wahlvorschlag darf höchstens so viele Namen wählbarer Personen enthalten, als im Wahlkreis Nationalräte zu wählen sind, und keinen Namen mehr als zweimal. Enthält ein Wahlvorschlag mehr Namen, werden die letzten gestrichen.

[2] Die Wahlvorschläge müssen für jeden Vorgeschlagenen angeben:

a. den amtlichen Namen und Vornamen;

b. den Namen, unter dem die Person politisch oder im Alltag bekannt ist;

c. das Geschlecht;

d. das Geburtsdatum;

e. die Wohnadresse einschliesslich Postleitzahl;

f. die Heimatorte einschliesslich ihrer Kantonszugehörigkeit; und

g. den Beruf.

[3] Jeder Vorgeschlagene muss schriftlich bestätigen, dass er den Wahlvorschlag annimmt. Fehlt die Bestätigung, so wird sein Name gestrichen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 294
II. Bedeutung der Vorschrift 295
A. Allgemeines 295
B. Rechtsvergleich 295
III. Wahlvorschläge 295
A. Anzahl (Abs. 1) 295
B. Bezeichnung (Abs. 2) 297
1. Amtlicher Name und Vorname (lit. a) 297
2. Name unter dem die Person politisch oder im Alltag bekannt ist (lit. b) 297
3. Geschlecht (lit. c) 298
4. Geburtsdatum (lit. d) 299
5. Wohnadresse einschliesslich Postleitzahl (lit. e) 299
6. Heimatorte einschliesslich Kantonszugehörigkeit (lit. f) 299
7. Beruf (lit. g) 299
C. Schriftliche Erklärung (Abs. 3) 300
Literaturverzeichnis 301
Materialienverzeichnis 301

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

1 Die **Bestimmung über die maximale Kandidatenzahl** auf einem Wahlvorschlag wurde 1976 aus dem Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates[575] in das BPR übernommen. Dagegen waren die Anforderungen an die Angaben zu den kandidierenden Personen vor Erlass des BPR in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich.[576] Das BPR schuf bundeseinheitliche Mindestvorgaben, die über die Jahre hinweg sukzessive erweitert wurden. Nach dem Gesetz von 1976 mussten angegeben werden: «Familien- und Vornamen, Geburtsjahr, Beruf, Wohnadresse und Heimatort der Vorgeschlagenen».[577] Mit der Revision von 2002 kam das Geschlecht als weitere obligatorische Angabe hinzu, und statt der Angabe des Geburtsjahrs wird seither das genaue Geburtsdatum verlangt.[578] Seit der Revision von 2014 müssen neu (zusätzlich oder präzisierend) angegeben werden: die amtlichen Namen und Vornamen sowie der Name, unter dem eine Person politisch oder im Alltag bekannt ist. Zur Wohnadresse wird neu die Postleitzahl verlangt und zum Heimatort die Angabe der Kantonszugehörigkeit.[579]

2 Mit der ständigen **Zunahme der Kandidierenden und Listen** bei den Nationalratswahlen wurde die Prüfung der Kandidaturen (insbesondere auch auf Mehrfachkandidaturen) immer aufwändiger. Alle jeweiligen Erweiterungen der Mindestangaben auf dem Wahlvorschlag haben zum Ziel die entsprechenden behördlichen Kontrollen zu erleichtern.

3 Konnten bis 1994 **Personen ohne ihre Mitwirkung vorgeschlagen** werden, und mussten gegebenenfalls ihren Wahlvorschlag schriftlich ablehnen, so gilt seither, dass jede vorgeschlagene Person ihrer Kandidatur schriftlich zustimmen muss.

575. SR 163.2, BBl 1919 I S. 262.
576. BBl 1975 I S. 1317, S. 1337.
577. AS 1978 688.
578. AS 2002 3193; BBl 2001 S. 6401, S. 6412.
579. AS 2015 543; BBl 2013 S. 9217.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Die Bestimmung legt **inhaltliche Anforderungen** an die Wahlvorschläge fest. Sie regelt die maximale Anzahl der Vorgeschlagenen, erlaubt das Vorkumulieren von Kandidierenden, und enthält die Mindestangaben für die vorgeschlagenen Personen. Sie verlangt von den Vorgeschlagenen die schriftliche Zustimmung zu ihrer Kandidatur. 4

B. Rechtsvergleich

Die Kantone kennen für ihre Parlamentswahlen **weitgehend vergleichbare bis identische Vorschriften** betreffend Anzahl und Bezeichnung der vorgeschlagenen Personen und verlangen in der Regel auch eine schriftliche Zustimmung der Vorgeschlagenen zu ihrer Kandidatur. Es sind jedoch regelmässig weniger detaillierte Angaben zu den Kandidierenden erforderlich als im Nationalratswahlrecht.[580] Wählbar in die kantonalen Parlamente sind die Stimmberechtigten des Kantons. In den zehn Kantonen, die den Auslandschweizern das Stimmrecht einräumen, sind diese auch ins Kantonsparlament wählbar.[581] [582] 5

III. WAHLVORSCHLÄGE

A. Anzahl (Abs. 1)

Ein Wahlvorschlag darf nur die Namen «**wählbarer Personen**» enthalten, d.h. von Personen, welche das passive Wahlrecht besitzen. In den Nationalrat sind alle Stimmberechtigten wählbar (Art. 143 BV). Stimmberechtigt sind «alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt 6

580. Als Beispiele für viele § 89 ff. Gesetz des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, SG 160); Art. 56, 66 Gesetz des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE, SG 141.1); Art. 59 ff. Loi du canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD, SG 160.01); Art. 35 Gesetz des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG, SG 125.3).

581. Bisaz, § 2 N. 16.

582. Es sind dies die Kantone BE, SZ, FR, SO, BL, GR, TI (hier beschränkt auf Personen mit Tessiner Bürgerrecht), NE, GE und JU.

sind» (Art. 136 Abs. 1 BV). Als letztere gelten «Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden» (Art. 2 Abs. 1 BPR). **Auslandschweizer Stimmberechtigte** können für den Nationalrat kandidieren (Art. 15 ff. ASG i.V. mit Art. 143 BV)[583]. Die Wählbarkeit muss spätestens am Wahltag gegeben sein.[584] Auch Minderjährige dürfen demnach zur Wahl antreten, wenn sie spätestens am Wahltermin volljährig werden.

7 Wer kandidieren will, kann sich **in einem beliebigen Kanton** zur Wahl stellen, nicht nur im Wohnsitzkanton. Die Mitglieder des Nationalrates sind «Abgeordnete des Volkes» (Art. 149 Abs. 1 BV) und vertreten das ganze Schweizer Volk, nicht einzelne Kantone. Die Kantone bilden lediglich Wahlkreise im Rahmen einer Gesamtwahl.[585] Verboten ist aber die Kandidatur in mehreren Kantonen (siehe dazu die Ausführungen in OK-Wyler, Art. 27 BPR).

8 Die Wahlberechtigten haben bei Wahlvorschlagsverfahren einen aus der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) fliessenden Anspruch darauf, dass **nur wählbare Personen** aufgestellt werden.[586] Die Wählbarkeit der Vorgeschlagenen wird in der Regel von den Wahlbehörden geprüft. In einigen Kantonen müssen die Parteien und Gruppierungen die Wählbarkeit der Kandidierenden bei der Einreichung des Wahlvorschlags mit der Beilage eines von der Gemeinde ausgestellten Wahlfähigkeitsausweises bzw. einer Stimmrechtsbescheinigung nachweisen (z.B. SO, AG).[587] Von diesem Nachweis

583. In der Lehre wird mitunter die Auffassung vertreten, dass auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in den Nationalrat wählbar sind, die nicht im Stimmregister eingetragen sind (jeweils mit Hinweis auf Aubert/Mahon, Art. 143 BV N. 2). Die Frage dürfte sich in der Praxis kaum stellen, aber diese Auffassung leuchtet nicht ein, sind doch Auslandschweizer nicht automatisch stimmberechtigt, sondern erst, wenn sie erklären, ihre politischen Rechte ausüben zu wollen und sich im Stimmregister ihrer Stimmgemeinde eintragen lassen. Wie das Abstimmen und das Wählen ist auch die Kandidatur für ein politisches Amt ein Ausüben der politischen Rechte.

584. BSK-Schaub, Art. 143 BV N. 3; Biaggini, Art. 143 BV N. 2.

585. Tschannen, Rz. 1127 und 1137.

586. BSK-Tschannen, Art. 34 BV N. 19.

587. § 40 Abs. 2 Gesetz des Kantons Solothurn über die politischen Rechte vom 22.9.1996 (GpR/SO, SG 113.111); Regierungsratsbeschluss SO 2023/167, Ziffer 3.5; § 3 Verordnung des Kantons Aargau vom 25.1.1995 über die Wahl des Nationalrates (SG 131.131), Anleitung zum Wahlvorschlag AG 23.3.2023 Ziffer 4 B.

sind dabei bisherige Mitglieder von Nationalrat und Kantonsparlamenten (und teilweise weiterer Behörden) ausgenommen,

Ein Wahlvorschlag darf **nur so viele Namen** wählbarer Personen enthalten, als im jeweiligen Kanton (Wahlkreis) Sitze zu vergeben sind. 9

Ein Name darf **nicht mehr als zwei Mal** auf dem Wahlvorschlag aufgeführt werden. Das **Vorkumulieren** einzelner oder aller Kandidierender ist demnach erlaubt, was den Parteien die Möglichkeit einräumt, einzelnen Vorgeschlagenen grössere Wahlchancen einzuräumen. (Bei den Nationalratswahlen können die Stimmberechtigten beim Ausfüllen des Wahlzettels einer Person eine oder zwei Stimmen geben, vgl. Art. 35 Abs. 2 BPR.) 10

Enthält ein Wahlvorschlag mehr Namen als erlaubt, so werden **die letzten gestrichen**. 11

B. Bezeichnung (Abs. 2)

Die Wahlvorschläge müssen **mindestens** die nachstehenden Angaben enthalten.[588] Die Bestimmung über die Mindestangaben ist ein Gültigkeitserfordernis, keine Ordnungsvorschrift.[589] 12

1. Amtlicher Name und Vorname (lit. a)

Bei den amtlichen Namen und Vornamen handelt es sich um die Namen, die **im Personenstandsregister** der Gemeinde aufgeführt sind.[590] Es gibt hier keine Wahlfreiheit bei der Schreibweise. Die Schreibweise im Register ist massgeblich. 13

2. Name unter dem die Person politisch oder im Alltag bekannt ist (lit. b)

Darunter ist der Name zu verstehen, unter dem eine Person **in der Öffentlichkeit oder im näheren Umfeld** bekannt ist. Als häufige Abweichungen zum amtlichen Namen können die im Dialekt verkürzten 14

588. Vgl. auch Art. 8*b* Abs. 1 VPR und das Musterformular in Anhang 3*a* der VPR.
589. BBl 1975 I S. 1317, S. 1337.
590. Vgl. Art. 6*a* Abs. 2 Zivilstandsverordnung, SR 211.112.2.

Vornamen angeführt werden (z.B. Ruedi, Toni, Käthi), die Verwendung von Allianznamen[591] oder das Weglassen des Zweitnamens bei Verheirateten.

15 Nicht als Name, unter dem die Person politisch oder im Alltag bekannt ist, gelten nach der Praxis der Bundeskanzlei **Künstlernamen**. Diese können aber im Wahlvorschlag dem Namen, unter dem die Person politisch oder im Alltag bekannt ist, in Klammern beigefügt werden.[592]

16 Der amtliche Name muss zur Kontrolle der Kandidierenden angegeben werden. Auf den **Wahlzetteln** wird hingegen der Name aufgeführt, unter dem die Person politisch oder im Alltag bekannt ist. Auch hier kann ein Künstlername in Klammern beigefügt werden. Nicht zulässig ist die Kandidatur einzig unter dem Künstlernamen.[593]

3. Geschlecht (lit. c)

17 Im Wahlvorschlag anzugeben ist das Geschlecht, wie es im **Personenstandsregister** der Gemeinde eingetragen ist.[594]

18 Die Angabe wurde mit der Revision von 2002 eingeführt, auch dies zur **erleichterten Prüfung der Wahlvorschläge** (Identifikation der Kandidierenden, Kontrolle auf Mehrfachkandidaturen). Aus den Vornamen ergibt sich nicht immer klar, wessen Geschlecht eine Person ist[595] (Bsp: Dominique, Andrea).

19 Das schweizerische Recht beruht auf dem **binären Geschlechtermodell** (männlich/weiblich) und kennt keine weiteren Geschlechtskategorien. Bei der Änderung des Zivilgesetzbuches vom 18. Dezember 2020, mit welcher die Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister erleichtert wurde, hat das Parlament am binären Geschlechtermodell festgehalten und keine dritte Geschlechtskategorie eingeführt.[596] Die politische Diskussion in dieser Sache ist jedoch nicht abgeschlossen. Der Bundesrat wurde mit parlamentarischen Vorstössen beauftragt, einen Bericht zu erarbeiten. Er kam dabei am 21.

591. Der in der Schweiz gebräuchliche Allianzname ist ein mit Bindestrich verbundener Doppelname. Er setzt sich zusammen aus dem Familiennamen und dem bisherigen Namen des anderen Ehegatten.
592. Leitfaden BK NRW 2023, Ziffer 3.2.2.
593. Leitfaden BK NRW 2023, Ziffer 3.2.2.
594. Art. 8 Bst. d Zivilstandsverordnung, SR 211.112.2.
595. AB 2002 S. 336.
596. BBl 2020 S. 799.

Dezember 2022 zum Schluss, dass die gesellschaftlichen Voraussetzungen für die Einführung eines dritten Geschlechts oder für einen generellen Verzicht auf den Geschlechtseintrag im Personenstandsregister derzeit nicht gegeben seien.[597]

4. Geburtsdatum (lit. d)

Seit 2002 ist im Wahlvorschlag das **genaue Geburtsdatum** anzugeben, vorher war das Geburtsjahr ausreichend. Zur erleichterten Identifikation der Kandidierenden und zur Klärung der Wählbarkeit bei Personen, die im Wahljahr volljährig werden, ist die Angabe erforderlich. 20

5. Wohnadresse einschliesslich Postleitzahl (lit. e)

Die Kandidierenden haben im Wahlvorschlag ihre Wohnadresse anzugeben, einschliesslich der Postleitzahl. Auslandschweizer Stimmberechtigte, die kandidieren möchten, geben ihre Adresse im Ausland an und fügen ihre **Stimmgemeinde** in der Schweiz (politischer Wohnsitz) hinzu.[598] 21

6. Heimatorte einschliesslich Kantonszugehörigkeit (lit. f)

Kandidierende Personen müssen im Wahlvorschlag ihre **Heimatorte** angeben, seit der Revision 2014 inklusive Kantonszugehörigkeit. 22

7. Beruf (lit. g)

Der Wahlvorschlag muss eine **Angabe zum Beruf** der Kandidierenden enthalten. Diese wird in der Folge bei der amtlichen Publikation der Wahlvorschläge und regelmässig auf den Wahlzetteln veröffentlicht – und dient damit insbesondere auch der Information der Wählerschaft. Die Berufsangaben sind in der Praxis sehr uneinheitlich. Neben Berufen im eigentlichen Sinne (die wenigsten Berufsbezeichnungen sind geschützt) werden berufliche Funktionen angegeben (in einzelnen Fällen auch unter Hinzufügung von Firmennamen) oder erworbene Titel. In vielen Kantonen ist bei der Berufsangabe die Angabe von (aktuellen und früheren) politischen Ämtern implizit oder explizit zulässig. In einzelnen Fällen werden unter dem Titel Berufsangabe aber auch nebenberufliche Tätigkeiten (z.B. Vereinsämter) 23

597. Bericht des Bundesrates vom 21.12.2022 in Erfüllung der Postulate Arslan (17.4121) und Ruiz (17.4185).

598. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.4.7.

angegeben oder Selbstbeschreibungen gemacht, die nicht einmal mehr im weitesten Sinne als Berufsbezeichnung verstanden werden können.[599] Die Praxis ist sehr – oder allzu – grosszügig.

24 Bei der BPR-Revision von 2014 hatte der Bundesrat vorgesehen, die obligatorische Berufsangabe in Proporzkantonen zu streichen. Aufgrund der **Vernehmlassungsergebnisse** verzichtete er auf die Änderung. Ein Antrag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, die Berufsangabe zu streichen, scheiterte im Ratsplenum.[600] Die Mehrheit erachtete die Berufsangabe, so diskutabel sie im Einzelfall sein mag, als dienliche Information für die Wählerschaft.

C. Schriftliche Erklärung (Abs. 3)

25 Jede vorgeschlagene Person muss ihren **Wahlvorschlag mit schriftlicher Erklärung annehmen**. Dies geschieht in der Regel durch Unterzeichnung des Wahlvorschlagsformulars bzw. des Kandidatenblattes.

26 Laut Artikel 8*b* Absatz 2 VPR gilt auch die **Unterzeichnung eines Wahlvorschlags** als unterzeichnende Person gemäss Artikel 24 Absatz 1 BPR als Zustimmung zur eigenen Kandidatur.

27 Fehlt die schriftliche Zustimmung zur Kandidatur («Bestätigung»), so **wird der Name der betreffenden Person gestrichen**. Eine fehlende Unterzeichnung kann auf dem Weg der Mängelbehebung im Rahmen des Bereinigungsverfahrens nach Artikel 29 BPR rechtswirksam nachgeholt werden.

28 Die verpflichtende **Kandidaturannahmeerklärung** wurde mit der Revision von 1994 eingeführt.[601] Bis dahin hatte die Regel gegolten, dass eine Person ohne ihre Mitwirkung auf einem Wahlvorschlag aufgeführt werden konnte. Die vorgeschlagene Person konnte in der Folge bis am Freitag der Woche, in der die Wahlvorschläge bis Montag eingereicht werden mussten, mit schriftlicher Erklärung ihren Vorschlag ablehnen (Artikel 28 alt BPR, «Ablehnung des Vorschlages»). Die Kantone waren gehalten, «den

599. Beispiele aus den Nationalratswahlen 2019: ZH: 17/13 «Esoterikerin», 17/27 «Dialogerin», 17/30 «Aktivist», 23/23: «motivierte Allrounderin mit Herz, Hand und Verstand», SG: 8/4 «Wachstumskritikerin, Kapitalismuskritikerin, Pazifistin» (gemäss Bericht BR NRW 2019).

600. AB 2014 S. 470.

601. AS 1994 2414; BBl 1993 III S. 445.

Vorgeschlagenen von dem sie betreffenden Wahlvorschlag unverzüglich Kenntnis» zu geben (Art. 21 Abs. 3 alt BPR). Die Regelung erwies sich in der Praxis insbesondere wegen der kurzen Rückzugs- und Bereinigungsfristen als unbefriedigend.

LITERATURVERZEICHNIS

Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich et al. 2003.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl. Zürich 2017.

Bisaz Corsin, Wahlorgan, Wählbarkeit und Wahlkreise, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich et al. 2018, S. 33–56.

Schaub Lukas, Kommentierung zu Art. 143 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria, Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Schaub).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria, Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

MATERIALIENVERZEICHNIS

Bericht des Bundesrates vom 13.11.2019 an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 51. Legislaturperiode (BBl 2019 7461) (zit. Bericht BR NRW 2019).

Beschluss 2023/167 des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 31.1.2023 über die Nationalratswahlen vom 22.10.2023, Einberufung der Wahlberechtigten und Verfahren.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Botschaft des Bundesrates über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001 (BBl 2001 6401).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

Information der Staatskanzlei des Kantons Aargau vom 23.3.2023 zu den Nationalratswahlen 2023, Anleitung zum Wahlvorschlag.

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

Leitfaden der Bundeskanzlei für kandidierende Gruppierungen für die Nationalratswahlen vom 20.10.2023 (zit. Leitfaden BK NRW 2023).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 23 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 23 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 23 BPR N. XXX.

Art. 23 Bezeichnung des Wahlvorschlages

Jeder Wahlvorschlag muss eine zu seiner Unterscheidung von andern Wahlvorschlägen geeignete Bezeichnung tragen. Gruppierungen, welche Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung einreichen und diese miteinander verbinden wollen, bezeichnen einen der Wahlvorschläge als Stammliste.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 305
II. Bedeutung der Vorschrift 305
A. Allgemeines 305
B. Rechtsvergleich 305
III. Bezeichnung des Wahlvorschlags 306
Literaturverzeichnis 308
Materialienverzeichnis 308

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Der erste Satz der Bestimmung über die Bezeichnung der Wahlvorschläge wurde **redaktionell nur leicht** verändert aus dem Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates von 1919 übernommen.[602] In der Revision des BPR von 2002 wurde Artikel 23 BPR ergänzt mit der Regelung, wonach eine Gruppierung mit mehreren verbundenen Wahlvorschlägen eine Stammliste bezeichnen muss.[603] 1

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Die Bestimmung formuliert als Anforderung an die Bezeichnung eines Wahlvorschlags, dass sich diese **eindeutig unterscheidet** von den Wahlvorschlägen anderer Gruppierungen und allfälligen weiteren Wahlvorschlägen derselben Gruppierung. Die Bezeichnung eines Wahlvorschlags als Stammliste dient bei Gruppierungen, die mehrere Wahlvorschläge einreichen, der Zuteilung von Zusatzstimmen auf ungenau bezeichneten Wahlzetteln. 2

B. Rechtsvergleich

Die Kantone kennen in ihrem Parlamentswahlrecht **identische oder vergleichbare Vorschriften** betreffend die Bezeichnung der Wahlvorschläge.[604] Kantone, die Listenverbindungen zulassen, kennen für Gruppierungen, die mehrere Wahlvorschläge einreichen, ähnliche Vorschriften bezüglich der Bezeichnung von Stammlisten.[605] 3

602. BBl 1919 I S. 262.

603. AS 2002 3193; BBl 2001 S. 6401.

604. Als Beispiele für viele § 89 Abs. 3 Gesetz des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, SG 161); Art. 65 Abs. 1 Gesetz des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE, SG 141.1); Art. 33 Abs. 1 Gesetz des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG, SG 125.3); § 4 Abs. 3 Gesetz des Kantons Aargau vom 8.3.1988 über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz/AG, SG 152.100); Art. 60 Abs. 2 Loi du canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD, SG 160.01).

605. Beispielsweise Art. 65 Abs. 2 und 3 PRG/BE, Art. 43 Abs. 1 WAG/SG.

III. BEZEICHNUNG DES WAHLVORSCHLAGS

4 Jeder Wahlvorschlag muss **eine Bezeichnung** tragen, die ihn von allen anderen Wahlvorschlägen klar unterscheidet. Diese dient insbesondere der Information der Wahlberechtigten. Die Wahlberechtigten müssen wissen, welche Liste sie vor sich haben. Regelmässig verlangen die Wahlbehörden neben dem kompletten Namen des Wahlvorschlags auch ein **Kürzel** bzw. eine **Kurzbezeichnung**.[606]

5 Die Wahlvorschläge stammen in der Regel von politischen Parteien. Es können aber auch andere Gruppierungen Wahlvorschläge einreichen, selbst Einzelpersonen können bei den Nationalratswahlen mit einem eigenen Wahlvorschlag antreten. Es besteht, im Gegensatz zu Regelungen im Ausland, **kein Parteienprivileg**.[607]

6 Zwei oder mehrere Parteien oder Gruppierungen können auch einen **gemeinsamen Wahlvorschlag** einreichen.

7 Parteien und kandidierende Gruppierungen können mehrere Wahlvorschläge **unter dem gleichen (Haupt-)Namen** einreichen. Diese müssen sich voneinander durch **einen Zusatz**, eine zusätzliche Bezeichnung, unterscheiden (Art. 8c Abs. 1 VPR).

8 Eine **Unterlistenverbindung** eingehen können die **Listen gleicher Bezeichnung** gemäss Artikel 31 Absatz 1bis nur, wenn sie sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden[608] (vgl. dazu die Ausführungen in OK-Wyler, Art. 31 BPR).

9 Gruppierungen, welche Wahlvorschläge mit gleichem Hauptnamen, bzw. «identischen Elementen in der Hauptbezeichnung» einreichen und diese miteinander verbinden wollen, haben gemäss Artikel 23 BPR, zweiter Satz, einen der Wahlvorschläge als **Stammliste** zu bezeichnen. Artikel 8c Absatz 3 VPR relativiert diese Bestimmung und erlaubt eine Ausnahme: Parteien und Gruppierungen mit mehreren Wahlvorschlägen müssen in jenen Fällen keine

606. Z. B. Regierungsratsbeschluss BE NRW 2023, Ziffer 2.1.1 (Das Listenkürzel darf – inklusive Leerschläge – maximal 10 Zeichen aufweisen.), Anleitung zum Wahlvorschlag AG NRW 2023, Ziffer 4 A (Kurzbezeichnung von max. 8 Zeichen).

607. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser Rz. 649; Tschannen, Rz. 1149.

608. So auch Artikel 8*c* Absatz 2 VPR.

Stammliste zu bezeichnen, wenn sich das unterscheidende Merkmal allein auf die regionale Abgrenzung der Listen bezieht.

Die Bezeichnung eines Wahlvorschlags als Stammliste dient bei der Auszählung der **Zuteilung von Zusatzstimmen (leere Linien) auf ungenügend, nur mit dem Listenhauptnamen bezeichneten Wahlzetteln**. Diese werden gemäss Artikel 37 Absatz 2bis BPR jener Liste zugerechnet, die von der Gruppierung als Stammliste bezeichnet worden ist. Als Beispiel: Die SP tritt in einem Wahlkreis mit einer Liste SP Frauen und einer Liste SP Männer an und bezeichnet die SP-Frauen-Liste als Stammliste. Demnach werden leere Linien auf einem manuell ausgefüllten und nur mit der Listenbezeichnung «SP» versehenen Wahlzettel als Zusatzstimmen der Liste SP Frauen zugezählt. 10

Eine **Ausnahme** von dieser Regel greift gemäss Artikel 37 Absatz 2 BPR, wenn eine Partei oder Gruppierung in einem Wahlkreis lediglich **mehrere regionale Listen mit gleicher Hauptbezeichnung** einreicht. Hier werden Zusatzstimmen auf einem ungenau bezeichneten Wahlzettel, der nur den Listenhauptnamen trägt, der Liste zugezählt, in deren Region der Wahlzettel abgegeben wurde ist. Die Gruppierung muss keine Stammliste bezeichnen (vgl. N. 9). 11

In der Praxis werden in den Kantonen die Vorgaben der **identischen Elemente in der Hauptbezeichnung** bzw. für unterverbundene Listen der **Listen gleicher Bezeichnung** unterschiedlich streng gehandhabt. Während in einigen Kantonen strikte darauf geachtet wird, dass jedem dieser Wahlvorschläge stets eine gleichlautende Bezeichnung bzw. ein gleiches Kürzel vorangestellt wird[609], lassen es andere Kantone genügen, wenn das identische Element/die gleiche Bezeichnung an irgendeiner Stelle in der Bezeichnung des Wahlvorschlags oder lediglich im Anhang in einer Klammer auftaucht[610]. Weniger streng sind mehrere Kantone insbesondere bei Jungparteien: Listen der JUSO oder der Jungfreisinnigen werden in vielen Kantonen als Teillisten der Mutterparteien SP und FDP betrachtet und auch zu Unterlistenverbindungen mit diesen zugelassen, auch wenn streng 12

609. Beispiel NRW 2023 Kanton Zürich: Die Mitte / Die Mitte – Frauen / Die Mitte - Die Junge Mitte Nord-Ost/ Die Mitte Wirtschaft und Gesellschaft AWG usw (vgl. Bericht BR NRW 2023, S. 12).

610. Beispiel NRW 2023 Kanton Luzern: Die Mitte / Die Junge Mitte a / Klimaschutz (Die Mitte) / Christlich-Soziale (Die Mitte) usw. (Bericht BR NRW 2023, S. 123)

genommen keine Listen mit «identischen Elementen in der Hauptbezeichnung» bzw. «Listen gleicher Bezeichnung» auszumachen sind[611]. Dies entspricht nicht mehr dem Wortlaut der Bestimmungen, führt aber auch nicht zu einer Irreführung der Wählerschaft, da dieser bekannt sein dürfte, dass die JUSO zur SP und die Jungfreisinnigen zur FDP gehören.

13 Die Bezeichnung des Wahlvorschlags kann nach der Einreichung beim Kanton **nicht mehr geändert** werden, es sei denn sie gibt zu Verwechslungen Anlass.[612] In einem solchen Fall setzt die Wahlbehörde im Rahmen der Mängelbehebung im Bereinigungsverfahrens gemäss Artikel 29 BPR der Vertretung des Wahlvorschlags eine Frist, innert welcher die Bezeichnung geändert werden muss.

LITERATURVERZEICHNIS

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Bericht des Bundesrates vom 15.11.2023 an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 52. Legislaturperiode (BBl 2023 2613) (zit. Bericht BR NRW 2023)

Beschluss 314/2023 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 22.3.2023 über die Durchführung der Nationalratswahlen vom 22.10.2023 (zit. Regierungsratsbeschluss BE NRW 2023).

Botschaft des Bundesrates über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001 (BBl 2001 6401).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

611. So bei den Nationalratswahlen 2023 in den Kantonen BE, LU, SZ, FR, SO, BS, BL, SH, TG, VS.

612. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.4.2.

Information der Staatskanzlei des Kantons Aargau vom 23.3.2023 zu den Nationalratswahlen 2023: Anleitung zum Wahlvorschlag.

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 24 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 24 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 24 BPR N. XXX.

Art. 24 Unterzeichnungsquoren

[1] Jeder Wahlvorschlag muss handschriftlich von einer Mindestzahl Stimmberechtigter mit politischem Wohnsitz im Wahlkreis unterzeichnet sein. Die Mindestzahl beträgt:

a. 100 in Kantonen mit 2–10 Sitzen;

b. 200 in Kantonen mit 11–20 Sitzen;

c. 400 in Kantonen mit mehr als 20 Sitzen.

[2] Ein Stimmberechtigter darf nicht mehr als einen Wahlvorschlag unterzeichnen. Er kann nach der Einreichung des Wahlvorschlages seine Unterschrift nicht zurückziehen.

[3] Die Quoren nach Absatz 1 gelten nicht für eine Partei, die am Ende des den Wahlen vorangehenden Jahres bei der Bundeskanzlei ordnungsgemäss registriert war (Art. 76*a*), vorausgesetzt, dass sie in der ablaufenden Amtsdauer für den gleichen Wahlkreis im Nationalrat vertreten ist oder dass sie bei der letzten Gesamterneuerungswahl im gleichen Kanton mindestens 3 Prozent der Stimmen erreichte.

[4] Die Partei nach Absatz 3 muss lediglich die rechtsgültigen Unterschriften aller Kandidatinnen und Kandidaten sowie der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen einreichen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 314
II. Bedeutung der Vorschrift 315
A. Allgemeines 315
B. Rechtsvergleich 317
III. Unterzeichnungsquoren 317
A. Mindestzahl (Abs. 1) 317
B. Nur ein Wahlvorschlag (Abs. 2) 320
C. Registrierte Parteien (Abs. 3 und 4) 321
Literaturverzeichnis 322
Materialienverzeichnis 323

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

1 Die Bestimmung über die Unterzeichnungsquoren ist über die Jahrzehnte hinweg **mehrfach angepasst** worden. Schon im Nationalratswahlgesetz von 1919 fand sich die Vorschrift, wonach jeder Wahlvorschlag von mindestens 15 im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten eigenhändig unterzeichnet sein muss.[613] Mit dem Erlass des BPR von 1976 wurde die Mindestzahl der Unterzeichnenden auf 50 angehoben.[614] Bei der Revision von 1994 wurde das Unterzeichnungsquorum abgestuft für kleinere, mittlere und grosse Kantone auf 100, 200 bzw. 400 erhöht.[615] In späteren Gesetzesrevisionen wurde – unter dem Titel «administrative Erleichterungen» – die Regel zugunsten von grösseren und mittleren Parteien gelockert, indem diese, erst unter Bedingungen, später bedingungslos, von der Beibringung der Unterschriften befreit wurden.

2 Bei der Revision von 2002 wurde vorerst jenen Parteien das Beibringen der Unterschriften erlassen, die bei der Bundeskanzlei registriert sind, im Kanton einen einzigen Wahlvorschlag einreichen und in der ablaufenden Amtsdauer im Wahlkreis vertreten waren oder bei der letzten Gesamterneuerungswahl mindestens drei Prozent der Stimmen erreicht hatten.[616] In der Revision von 2014 wurde schliesslich das Kriterium fallengelassen, wonach Parteien nur dann vom Unterschriften beibringen befreit sind, wenn sie **im Wahlkreis nur einen einzigen Wahlvorschlag einreichen**.[617] [618]Erst diese zweite Lockerung der Vorschrift brachte den Parteien vielenorts die von ihnen erhoffte Erleichterung, da seit mehreren Nationalratswahlgängen die grösseren und mittleren Parteien in den meisten Kantonen regelmässig mit mehr als einem Wahlvorschlag antreten. Demzufolge war bei den Nationalratswahlen 2015 im Kanton Bern noch kein einziger der 26 Wahlvorschläge vom Beibringen der 400 Unterschriften befreit. 2019 mussten dann die Parteien SVP, SP, BDP, FDP, Grüne, glp und EVP für ihre insgesamt

613. Bundesgesetz vom 19. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates, BBl 1919 I S. 262.
614. AS 1978 688; BBl 1975 I S. 1317.
615. AS 1994 2414; BBl 1993 III S. 445.
616. AS 2002 3193; BBl 2001 S. 6401.
617. AS 2015 543.
618. Die Lockerung, die im Antrag des Bundesrates nicht enthalten war, wurde aufgrund eines Einzelantrags von NR Streiff eingeführt (AB 2014 NR S. 428, AB 2014 SR S. 467).

19 Wahlvorschläge keine Unterschriften mehr einreichen, anders als die übrigen 15 Wahlvorschläge.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Sinn der Vorschrift, wonach ein Wahlvorschlag von einer Mindestzahl Stimmberechtigter unterstützt werden muss, ist die **Verhinderung nicht ernst gemeinter Wahlvorschläge** (sog. Juxlisten) und die Eindämmung der in parlamentarischen Debatten regelmässig beklagten «Listen- und Kandidateninflation». Die Erhöhung des Quorums auf 50 Unterschriften im Rahmen der Schaffung des BPR sollte dazu dienen, «der leichtfertigen oder mutwilligen Hinterlegung von Listen etwas Einhalt zu gebieten».[619] Mit dem Ziel der Eindämmung der «Listen- und Kandidatenflut» bzw. der Verhinderung von Juxlisten bzw. «Biertischlisten» wurde bei der Revision 1994 auch die neuerliche Erhöhung der Unterschriften-Mindestzahl begründet.[620] 3

Als anderer Ansatz im Bestreben, der «Listeninflation» noch stärker entgegenzuwirken, war in der politischen Debatte mehrmals die Einführung eines **Druckkostenbeitrags** an die Wahlzettel bzw. eines Depositums hierfür angeregt worden – wobei das Depositum zurückbezahlt werden würde, wenn die Listen eine bestimmte Anzahl Stimmen erreichten. Bei der Debatte zum Erlass des BPR war ein Antrag für ein entsprechendes Depositum im Nationalrat gestellt worden[621], bei der Revision von 1994 hatte der Bundesrat einen Antrag eingebracht, der es den Kantonen ermöglicht hätte, einen Druckkostenbeitrag bzw. eine Kaution hierfür einzuführen[622]. Beide Anträge scheiterten im Ratsplenum, man scheute aus demokratiepolitischen Gründen davor zurück, für die Beteiligung an Wahlen eine finanzielle Hürde einzubauen. 4

Das Ziel der Eindämmung der «Listen- und Kandidateninflation» **wird mit der Norm nicht erreicht**. Als das Parlament 1976 das Quorum auf 50 erhöhte, waren in den vorangegangenen Wahlen von 1975 in den 5

619. BBl 127 I S. 1317, S. 1324 und 1337; AB 1976 NR S. 30; Muheim, S. 75.
620. BBl 1993 III S. 445; AB 1993 NR S. 2467; AB 1994 SR S. 181; AB 1994 NR S. 325.
621. AB 1976 NR S. 30; Muheim, S. 76.
622. BBl 1993 III S. 445, S. 482 f.; AB 1993 NR S. 2467; AB 1994 SR S. 181; AB 1994 NR S. 325.

Proporzkantonen 170 Listen mit 1947 Kandidierenden zur Wahl angetreten. Als das Parlament 1993 das Quorum ein zweites Mal erhöhte (auf 100, 200 und 400) waren in der vorangegangenen Nationalratswahl von 1991 schon 248 Listen mit 2561 Kandidierenden zur Wahl gestanden. Bei den Nationalratswahlen von 2023 stellten sich in den Proporzkantonen 618 Listen mit 5909 Kandidierenden zur Wahl.[623][624]

6 Auch kleinere **Aussenseitergruppen oder Einzelkämpfer** haben in der Regel keine Mühe, die nicht sehr hohen Unterschriftenquoren zu erbringen. Der Blick auf die Statistik zeigt allerdings, dass der massive Zuwachs der Listen und Kandidaturen gar nicht im Wesentlichen auf die Aussenseiterkandidaturen zurückzuführen ist. Stark angestiegen ist in den letzten Jahren insbesondere die Zahl der **Wahlvorschläge der Parteien, die im Nationalrat vertreten sind oder seit mehreren Jahren in der Politik auftreten** – deren Zahl stieg von 368 im Jahr 2015 auf 458 im Jahr 2019 und 553 im Jahr 2023. Die etablierten Parteien treten mit immer mehr (z. B. regionalen, geschlechts- oder altersspezifischen) Teillisten an.[625] Zu dieser Entwicklung beigetragen haben mag durchaus auch der Umstand, dass etablierte Parteien seit den Wahlen 2019 vom Beibringen der Unterschriften gemäss Unterschriftenquorum befreit sind, auch wenn sie mehr als einen Wahlvorschlag im Wahlkreis einreichen (vgl. vorne N. 2). Die vom BFS unter «Übrige» subsumierten 65 Listen machten 2023 nur 10,5 Prozent der Listen aus. Noch geringer fällt der Anteil der Kandidierenden auf den «übrigen» Listen an der Gesamtzahl der Kandidaturen aus (9,1 %). Offenbleiben mag, ob die geltenden Unterschriftenquoren immerhin in einigen wenigen Fällen einige wenige absolut unterstützungslose Einzelkandidaturen verhindern.

---

623. Nationalratswahlen: Übersichten des Bundesamts für Statistik:
Eingereichte Listen nach Parteien und Kantonen 1971–2023 (ohne Majorzkantone)
https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.27546292.html, besucht am 2.4.2024.
Kandidierende nach Parteien und Kantonen 1971–2023 (ohne Majorzkantone)
https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.27546272.html, besucht am 2.4.2024.

624. Am meisten Listen waren bei den Nationalratswahlen 2023 im Kanton Aargau eingereicht worden: 52 Listen (2019: 36). Im Kanton Luzern waren es 48 Listen (2019: 33), im Kanton Zürich 44 Listen (2019: 32).

625. Allein die Partei «Die Mitte» trat bei den Nationalratswahlen 2023 in den 20 Proporzkantonen mit insgesamt 108 Listen (und 1099 Kandidierenden) an. In den Kantonen Luzern und Thurgau reichte «Die Mitte» je 11 Listen ein, im Aargau 10.

B. Rechtsvergleich

Die Kantone kennen in ihren Regeln zur Wahl der Kantonsparlamente **vergleichbare Vorschriften**.[626] Wahlvorschläge sind von einer Mindestzahl von Stimmberechtigten zu unterzeichnen, die Zahl variiert derzeit zwischen 3 (NE) und 50 (GE, TI). Etablierte Parteien und Gruppierungen sind unter leicht unterschiedlichen Voraussetzungen in einigen Kantonen vom Beibringen des Unterschriftenquorums befreit, der Wahlvorschlag muss diesfalls jeweils durch eine vertretende und eine stellvertretende Person unterzeichnet werden. Eine Person kann nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen und ihre Unterschrift nicht zurückziehen. 7

III. UNTERZEICHNUNGSQUOREN

A. Mindestzahl (Abs. 1)

Jeder Wahlvorschlag muss handschriftlich von einer **Mindestzahl Stimmberechtigter** mit politischem Wohnsitz im Wahlkreis unterzeichnet sein. 8

Handschriftlich unterzeichnet heisst: Von den Stimmberechtigten eigenhändig unterzeichnet. Gefordert ist die Einreichung des Wahlvorschlags mit den Originalunterschriften. Die Einreichung der Unterschriften per Fax oder Scan reicht nicht.[627] 9

Die einen Wahlvorschlag unterzeichnenden Stimmberechtigten müssen ihren **politischen Wohnsitz im Wahlkreis** haben. Für die Kandidierenden 10

626. Als Beispiele für viele: § 90 Gesetz des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, SG 161); Art. 67 Gesetz des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE, SG 141.1); Art. 34 Gesetz des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG, SG 125.3); § 4 f Gesetz des Kantons Aargau vom 8.3.1988 über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz/AG, SG 152.100); Art. 59 Loi du canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD, SG 160.01); Art. 25 f. Loi du canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE, SG A 5 05); § 28 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU, SG 10); Art. 45 Abs. 1 Bst. b Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP/TI, SG 150.100); Art. 46 Abs. 2 Loi du canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE, SG 141).

627. Nationalratswahlen 2015, Häufige Fragen, Information der Bundeskanzlei: https://www.bk.admin.ch/ch/d/nrw/nrw15/faq/faq_qu_fd018be25ad9df11b35900215ad18666.html, besucht am 11.4.2023.

dagegen ist dies nicht erforderlich (vgl. OK-Wyler, Art. 22 BPR N. 7). Auch Auslandschweizer Stimmberechtigte, deren Stimmgemeinde im Wahlkreis liegt, können einen Wahlvorschlag unterzeichnen.

11 Kandidatinnen und Kandidaten können ihren **eigenen Wahlvorschlag unterzeichnen**, wenn sie ihren politischen Wohnsitz im Wahlkreis haben und zum Zeitpunkt der Einreichung des Wahlvorschlags volljährig sind. (Um gültig kandidieren zu können, reicht es, wenn sie spätestens am Wahltag volljährig sind.) Gemäss Artikel 8b Absatz 2 VPR erklärt eine kandidierende Person mit ihrer Unterzeichnung des Wahlvorschlags gleichzeitig die Zustimmung zur eigenen Kandidatur im Sinne von Artikel 22 Absatz 3 BPR.

12 Die **Mindestzahl** der Unterschriften für einen Wahlvorschlag beträgt:

- 100 in Kantonen mit 2–10 Sitzen; (derzeit: LU, SZ, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, GR, TG, TI, VS, NE, JU)
- 200 in Kantonen mit 11–20 Sitzen; (derzeit: SG, AG, VD, GE)
- 400 in Kantonen mit mehr als 20 Sitzen. (derzeit: ZH, BE).

13 Diese Quoren sind sehr **tief**. Sie bewegten sich – Stand: Nationalratswahlen 2023 – zwischen 0,2 Prozent der Stimmberechtigten in den Kantonen Schaffhausen und Jura und 0,04 Prozent der Stimmberechtigten in den Kantonen Zürich, Luzern und Waadt.

14 Die **Venedig-Kommission** (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht), eine Institution des Europarates, hat in ihrem 2002 verabschiedeten «Verhaltenskodex für Wahlen»[628] erwogen, dass das Erfordernis einer bestimmten Zahl von Unterschriften für die Einreichung einer Kandidatur dem Prinzip des allgemeinen Wahlrechts nicht grundsätzlich entgegenstehe. In Ziffer 1.3 der Leitlinien hielt die Kommission fest, dass «die Aufstellung von einzelnen Kandidaten oder Kandidatenlisten (...) an eine bestimmte Zahl von Unterschriften gebunden sein» dürfe. Das Gesetz sollte jedoch «nicht Unterschriften von mehr als 1 % der Wähler des Wahlkreises fordern». Von dieser Schwelle sind die Unterschriftenquoren von Artikel 24 Absatz 1 BPR weit entfernt.

628. Venedig-Kommission: Verhaltenskodex für Wahlen (CDL-AD(2002)023rev2), verfügbar unter: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ger, besucht am 11.4.2023.

In einem Entscheid zu der Ungültigerklärung eines Wahlvorschlags bei den Schwyzer Kantonsratswahlen hat das **Bundesgericht** (auch mit Verweis auf Artikel 24 BPR) das **Erfordernis eines Unterschriftenquorums für Wahlvorschläge** geschützt.[629] Werde ein Wahlvorschlag von einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter unterstützt, so zeige dies, dass die vorgeschlagene Person «zumindest einen minimalen Rückhalt in der Bevölkerung» aufweise. In diesem Sinne diene das Unterschriftenquorum der Verhinderung oder zumindest der Erschwerung von nicht ernst gemeinten Wahlvorschlägen bzw. von sog. Jux-Listen. Es liege im Interesse der Stimmberechtigten, dass ihnen nur ernst gemeinte Wahlvorschläge unterbreitet würden. Damit ein Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge seinen Zweck erfüllen könne, müsse es so gross sein, dass es die Einreichung von nicht ernst gemeinten Wahlvorschlägen verhindere oder zumindest wirksam erschwere. Gleichzeitig dürfe die mit dem Unterschriftenquorum verbundene Hürde mit Blick auf die aus Artikel 34 Absatz 2 BV fliessende Wahlfreiheit nicht übermässig hoch sein. Im konkreten Fall der Kleinstgemeinde Riemenstalden, die einen eigenen Wahlkreis bildet, war die Zahl von fünf erforderlichen Unterschriften aus der Gemeinde absolut gesehen sehr klein, im Verhältnis zu den nur 53 Stimmberechtigten der Gemeinden aber recht hoch (9,4% der Stimmbevölkerung). Mit Blick auf den Zweck der Norm hielt das Bundesgericht das geforderte Quorum auch für den Kleinst-Wahlkreis Riemenstalden für nicht übermässig hoch.[630] 15

Einige Kantone verlangen, dass bei Einreichung des Wahlvorschlags für die unterzeichnenden Personen eine Stimmrechtsbescheinigung der Gemeinde beizulegen ist[631], in anderen Kantonen wird das Stimmrecht der Unterzeichnenden von der wahlleitenden Behörde geprüft. Verfehlt ein eingereichter Wahlvorschlag das Quorum, weil einzelne Unterschriften von der Wahlbehörde gestrichen werden müssen, so stellt dies gemäss Kreisschreiben des Bundesrats einen **Mangel im Sinne von Artikel 29 Absatz 1 BPR** dar, der innerhalb der Bereinigungsfrist behebbar ist.[632] Der Vertretung des Wahlvorschlags ist eine kurze Nachfrist zur Nachreichung der 16

629. BGer 1C_213/2017 vom 18.12.2017 (Riemenstalden), E 7.2. (Ähnlich: BGer 1C_518/2015 vom 14.10.2015 betreffend eine Ständeratswahl im Kanton Genf).
630. Kritisch dazu Steinmann, S. 198.
631. Als Beispiele: Regierungsratsbeschluss BE 314/2023, Ziffer 2.3.2; Anleitung zum Wahlvorschlag AG 23.3.2023, Ziffer 4 C; Dekret Regierungsrat SZ 24.1.2023, Ziffer 3.2.
632. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.4.10.

fehlenden Unterschriften (und Bescheinigungen) anzusetzen. In der Praxis wird überdies auch als behebbarer Mangel angesehen, wenn nicht genügend Unterstützungs-Unterschriften eingereicht wurden oder wenn Stimmrechtsbescheinigungen fehlten.[633]

B. Nur ein Wahlvorschlag (Abs. 2)

17 Eine stimmberechtigte Person darf **nicht mehr als einen Wahlvorschlag** unterzeichnen.

18 Die Unterschrift kann nach der Einreichung des Wahlvorschlages **nicht mehr zurückgezogen** werden.

19 Der Name eines Stimmberechtigten, der mehrere Wahlvorschläge unterzeichnet, ist von der kantonalen Wahlbehörde unverzüglich auf allen Wahlvorschlägen zu **streichen** (Art. 8b Abs. 3 VPR).

20 Das Verbot des Rückzugs einer einzelnen Unterschrift impliziert gemäss Bundeskanzlei das Verbot des Rückzugs sämtlicher Unterschriften. Daraus folgt, dass **ein einmal eingereichter Wahlvorschlag nicht mehr zurückgezogen werden kann**.[634] Gilt dies für Wahlvorschläge, die von einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter nach Artikel 24 Absatz 1 BPR unterzeichnet sind, so muss dies analog auch für Wahlvorschläge gelten, die gemäss Artikel 24 Absatz 3 und 4 BPR von den «präsidierenden und geschäftsführenden Personen» einer Partei unterzeichnet sind. Für die Zukunft wäre zu überlegen, ob nicht – um Klarheit zu schaffen – im Gesetz direkt und unmissverständlich formuliert werden sollte, dass ein einmal

633. Nationalratswahlen 2015, Häufige Fragen, Information der Bundeskanzlei: https://www.bk.admin.ch/ch/d/nrw/nrw15/faq/faq_qu_55fb01d8d4d9df11b35900215ad18666.html und https://www.bk.admin.ch/ch/d/nrw/nrw15/faq/faq_qu_61faa4e6d3d9df11b35900215ad18666.html sowie https://www.bk.admin.ch/ch/d/nrw/nrw15/faq/faq_qu_39271b60ddd9df11b35900215ad18666.html, alle Seiten besucht am 11.4.2023. Keine Nachfrist zur Mängelbehebung einzuräumen ist dagegen gemäss dem Zürcher Verwaltungsgericht bei Rechtsmissbrauch. Zahlreiche Unterzeichnende eines Wahlvorschlags zu den Zürcher Gemeinderatswahlen waren über das unterzeichnete Dokument absichtlich getäuscht worden. Ihre Unterschriften wurden gestrichen und der Wahlvorschlag wurde für ungültig erklärt. (Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 21.4.2010, VB.2010.00132).

634. Nationalratswahlen 2015, Häufige Fragen, Information der Bundeskanzlei https://www.bk.admin.ch/ch/d/nrw/nrw15/faq/faq_qu_69d91e3d5cd9df11b35900215ad18666.html, besucht am 11.4.2023.

eingereichter Wahlvorschlag nicht mehr zurückgezogen werden kann. (Analog der Formulierung in Artikel 59b BPR: «Ein Referendum kann nicht zurückgezogen werden.»)

C. Registrierte Parteien (Abs. 3 und 4)

21 In Absatz 3 werden Ausnahmen von der Pflicht zur Erbringung der Unterschriftenquoren statuiert. Die Quoren nach Absatz 1 gelten demnach nicht für eine Partei, die am Ende des den Wahlen vorangehenden Jahres bei der Bundeskanzlei ordnungsgemäss registriert war (Art. 76a BPR), vorausgesetzt, dass sie in der ablaufenden Amtsdauer für den gleichen Wahlkreis im Nationalrat vertreten ist oder dass sie bei der letzten Gesamterneuerungswahl im gleichen Kanton mindestens 3 Prozent der Stimmen erreichte. Die Erleichterung gilt **für sämtliche Listen der betreffenden Partei** im Kanton (Jugendlisten, regionale Listen, Auslandschweizerlisten usw.)

22 Eine politische Partei kann sich gemäss Artikel 76a Absatz 1 BPR **bei der Bundeskanzlei amtlich registrieren lassen**, wenn sie a) die Rechtsform eines Vereins im Sinne der Artikel 60–79 des Zivilgesetzbuches aufweist und b) unter dem gleichen Namen mit mindestens einem Mitglied im Nationalrat oder mit mindestens drei Mitgliedern in drei Kantonsparlamenten vertreten ist. Das Parteienregister ist öffentlich.[635]

23 Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Voraussetzung von Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b nur dann erfüllt, wenn das Mitglied des Nationalrats bereits **bei der letzten Gesamterneuerungswahl als Vertreter der betreffenden Partei gewählt** worden ist. Eine neu gegründete Partei, der ein Mitglied des Nationalrats angehört, welches bei der letzten Wahl als Vertreter einer anderen Partei gewählt worden ist, erfüllt die Voraussetzungen für die Eintragung nicht.[636]

24 Damit sie von der Erbringung der Unterschriften gemäss Quorum befreit ist, muss die Partei **am Ende des den Wahlen vorangegangenen Jahres ordnungsgemäss registriert** sein. Die Eintragung muss regelmässig aktualisiert werden. Die bereits eingetragenen Parteien müssen der Bundeskanzlei alle Änderungen ihrer Statuten, ihres Namens und ihres Sitzes

635. https://www.bk.admin.ch Startseite > Politische Rechte > Parteienregister
636. BGE 129 II 305.

sowie der Namen und Adressen der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen der Bundespartei mitteilen. Registrierte Parteien, die bis zum 1. Mai des Wahljahres ihrer Meldepflicht für Mutationen nicht nachkommen, verlieren den Anspruch auf die Befreiung von den Unterschriftenquoren nach Artikel 24 Absätze 3 und 4 BPR.[637]

25 Neben der ordnungsgemässen Registrierung muss eine Partei eine weitere Voraussetzung erfüllen, um in einem Kanton vom Unterschriftenquorum befreit zu werden: Sie muss **in der ablaufenden Amtsdauer für den gleichen Wahlkreis im Nationalrat vertreten sein oder bei der letzten Gesamterneuerungswahl mindestens 3 Prozent der Stimmen im Wahlkreis** erreicht haben. Die Ergebnisse mehrerer Listen derselben Partei werden dabei zusammengezählt.

26 Die **Ausnahmeregel** von Artikel 24 Absatz 3 wurde 2002 geschaffen und 2014 entscheidend ausgeweitet (vgl. vorne N. 2). In ihrer neuen Fassung führt sie dazu, dass in vielen Kantonen die geforderten Unterzeichnungsquoren nur noch für eine Minderheit von Wahlvorschlägen erfüllt werden müssen. Die Ausnahme mutiert zur Regel.

27 Eine Partei, die die Bedingungen nach Absatz 3 erfüllt, muss **lediglich** die rechtsgültigen Unterschriften aller Kandidatinnen und Kandidaten gemäss Artikel 22 Absatz 3 BPR sowie jene der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen einreichen (Absatz 4).

28 Bei der Frage, wer die massgeblichen **präsidierenden und geschäftsführenden Personen** einer Partei sind, ist auf die Statuten der Kantonalpartei abzustellen.[638]

LITERATURVERZEICHNIS

Muheim Anton, Wahl des Nationalrates, in: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978, S. 65–89.

637. Art. 4 der Verordnung der Bundesversammlung vom 13.12.2002 über das Parteienregister; SR 161.15.

638. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.4.6.

Steinmann Gerold, Kommentar zum Urteil 1C_213/2017 des Bundesgerichts, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, ZBl 2019, S. 198–208.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Bericht des Bundesrates vom 13.11.2019 an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 51. Legislaturperiode (BBl 2019 7461).

Beschluss 314/2023 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 22.3.2023 über die Durchführung der Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Botschaft des Bundesrates über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001 (BBl 2001 6401).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

Dekret des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 24.1.2023 für die Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission): Verhaltenskodex für Wahlen (Code of good practice in electoral matters). Verabschiedet am 5./6.7. und 18./19.10.2002.

Information der Staatskanzlei des Kantons Aargau vom 23.3.2023 zu den Nationalratswahlen 2023: Anleitung zum Wahlvorschlag.

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 25 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 25 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 25 BPR N. XXX.

Art. 25 Vertreter des Wahlvorschlages

[1] Die Unterzeichner haben einen Vertreter des Wahlvorschlages und dessen Stellvertreter zu bezeichnen. Verzichten sie darauf, so gelten diejenigen, deren Namen in der Reihenfolge der Unterzeichner an erster und zweiter Stelle stehen, als Vertreter und Stellvertreter.

[2] Der Vertreter und, wenn er verhindert ist, sein Stellvertreter sind berechtigt und verpflichtet, im Namen der Unterzeichner die zur Beseitigung von Anständen erforderlichen Erklärungen rechtsverbindlich abzugeben.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 327
II. Bedeutung der Vorschrift 327
A. Allgemeines 327
B. Rechtsvergleich 327
III. Vertreter des Wahlvorschlages 327
A. Bezeichnung (Abs. 1) 327
B. Abgabe von Erklärungen (Abs. 2) 330
Materialienverzeichnis 331

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die Bestimmung wurde 1976 beim Erlass des BPR **inhaltlich unverändert** aus dem Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates von 1919[639] übernommen und lediglich redaktionell leicht angepasst.[640] Seither wurde Art. 25 BPR nicht mehr verändert. 1

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Die Bestimmung regelt, wer die für einen Wahlvorschlag verantwortlichen **Ansprechpersonen** der wahlleitenden Behörden sind. Sie stellt sicher, dass für jeden Wahlvorschlag ein Vertreter/eine Vertreterin und ein Stellvertreter/eine Stellvertreterin bestimmt sind, die für diesen Wahlvorschlag rechtsverbindlich handeln können. 2

B. Rechtsvergleich

Die **Kantone** verlangen in ihrem Parlamentswahlrecht regelmässig die Bezeichnung einer Vertretung und Stellvertretung für die Wahlvorschläge.[641] 3

III. VERTRETER DES WAHLVORSCHLAGES

A. Bezeichnung (Abs. 1)

Für jeden Wahlvorschlag muss **ein Vertreter/eine Vertreterin** und **ein Stellvertreter/eine Stellvertreterin** bezeichnet werden. Diese sind für den 4

639. BBl 1919 I S. 262.

640. BBl 1975 S. 1317, S. 1337.

641. Als Beispiele für viele § 51 Abs. 3 und 90 Gesetz des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, SG 161); Art. 67 Abs. 4 und 5 Gesetz des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE, SG 141.1); Art. 36 Gesetz des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG, SG 125.3); Art. 59 Abs. 3–5 Loi du canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD, SG 160.01); § 28 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU, SG 10); § 48 f. Abs. 1 Gesetz des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG, SG 161.1).

betreffenden Wahlvorschlag im Verkehr mit den wahlleitenden Behörden die verantwortlichen Ansprechpersonen. Für die Wahlbehörden ist es wichtig, angesichts der kurzen Fristen in der Wahlvorbereitung rasch erreichbare Ansprechpersonen seitens der Wahlvorschläge zu haben. Es ist ihnen nicht zumutbar, bei Rückfragen, mit den mitunter schlecht erreichbaren einzelnen Kandidierenden direkt in Kontakt zu treten.

5 Gemäss der Formulierung im Gesetz sind es die Unterzeichnenden eines Wahlvorschlags, die die Vertretung des Wahlvorschlags «**bezeichnen**». In der Praxis wird die Einreichung der meisten Wahlvorschläge von Sekretariaten der Parteien oder Gruppierungen betreut. Diese organisieren (wenn nötig) die Unterschriften für das Unterschriftenquorum gemäss Artikel 24 BPR und bezeichnen die Personen, die den Wahlvorschlag rechtsverbindlich vertreten.

6 Seit der **Lockerung** der Vorschriften über die Unterschriftenquoren[642] verfügen viele Wahlvorschläge gar nicht mehr über Unterzeichnende im Sinne von Art. 24 Abs. 1 BPR. Zur gültigen Einreichung dieser Wahlvorschläge ist (gemäss Art. 24 Abs. 4 BPR) neben den Unterschriften der Kandidierenden lediglich noch die Unterschrift der präsidierenden und geschäftsführenden Personen der Kantonalpartei nötig. Durch diese Unterschrift werden letztere nicht zu Vertretern bzw. Vertreterinnen des Wahlvorschlags, sie erfüllen damit erst einmal nur die Anforderung von Artikel 24 Absatz 4 BPR. Auch für diese Wahlvorschläge muss eine Vertretung und eine Stellvertretung bestimmt werden.[643]

7 Das Gesetz umschreibt nicht näher, wer Vertreter bzw. Vertreterin eines Wahlvorschlags sein kann. Es können dies somit Unterzeichnende wie auch Kandidierende sein, die geschäftsführenden oder präsidierenden Personen einer Partei gemäss Art. 24 Abs. 3 BPR aber auch weitere (zivilrechtlich handlungsfähige) Personen aus dem Umfeld einer Partei oder kandidierenden Gruppierung. Das Gesetz beschränkt den Kreis der Personen, die einen Wahlvorschlag vertreten können, nicht. Gemäss Kreisschreiben des Bundesrates müssen die einen Wahlvorschlag vertretenden Personen **im Wahlkreis stimmberechtigt** sein[644] [645] – dies ergibt sich allerdings nicht aus dem Gesetz und es ist auch kein zwingender Grund hierfür ersichtlich. Für die

642. Vgl. OK BPR zu Art. 24 BPR.
643. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.4.6.
644. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.4.8.
645. Leitfaden BK NRW 2023, Ziffer 3.4.6.

wahlleitenden Behörden ist es wichtig, rasch verfügbare kompetente Ansprechpersonen eines Wahlvorschlags zu haben, in der Praxis sind dies oft Mitarbeitende eines Parteisekretariats. Es ergibt keinen Sinn, für die Vertretungen das Stimmrecht im Wahlkreis zu verlangen (das ja auch für Kandidaturen keine Voraussetzung ist).

8 Eine Person kann **nur für einen einzigen Wahlvorschlag die Vertretung oder die Stellvertretung darstellen**. Dies gilt auch für verbundene bzw. unterverbundene Listen derselben Gruppierung. Diese Präzisierung steht so nicht im Gesetz, wird aber in den Kreisschreiben des Bundesrates zu den Nationalratswahlen festgehalten.[646] Es mag zwar bei Gruppierungen mit mehreren Teillisten den Behörden die Arbeit erleichtern, wenn eine Person für mehrere Wahlvorschläge als Vertretung fungiert. Die Vorschrift lässt sich dennoch rechtfertigen, sind doch durchaus auch zwischen verbundenen und unterverbundenen Teillisten Interessenkonflikte denkbar, etwa bei strittigen Fragen um Listenbezeichnungen, die zu Verwechslungen Anlass geben könnten. Und auch die Teillisten konkurrieren letztlich bei der Wahl um Mandate.

9 Wird bei der Einreichung eines Wahlvorschlags keine Vertretung und/oder keine Stellvertretung bezeichnet, so gelten als solche **die erst- und die zweitunterzeichnende Person des Wahlvorschlags**. Wie es sich verhält, wenn der Wahlvorschlag im Sinne vom Art. 24 Abs. 3 BPR vom Beibringen der Unterschriften befreit ist, regelt das Gesetz nicht. Gemäss dem Kreisschreiben des Bundesrates zu Nationalratswahlen 2023, würden hier die erste und zweite kandidierende Person die Vertretung darstellen.[647] Die Frage ist wohl eher theoretischer Natur, da der Fall nur bei im Parteienregister eingetragenen Parteien eintreten kann und diese regelmässig eine Vertretung und eine Stellvertretung bezeichnen dürften.

10 Die Formulierung von Art. 25 BPR ist überholt. Nach dem Wortlaut der Bestimmung sind es «**die Unterzeichner**», die «einen Vertreter des Wahlvorschlages und dessen Stellvertreter» **bezeichnen**. Diese Personen gelten dann als Vertretung der Unterzeichnenden und geben in deren Namen verbindliche Erklärungen ab (vgl. Abs. 2). Damit wird den Unterzeichnenden eine Rolle zugeschrieben – im Sinne einer Trägerschaft oder Urheberschaft

646. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.4.8.
647. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.4.8.

eines Wahlvorschlags –, die nicht der Realität entspricht. Bei vielen Wahlvorschlägen etablierter Parteien gibt es mittlerweile aufgrund der Lockerungen der Regeln über die Unterschriftenquoren gar keine Unterzeichnenden im Sinne von Art. 24 BPR mehr. Es sind die Parteisekretariate, die die Wahlvorschlagsvertretungen bezeichnen. Bei den kleinen Parteien und den Aussenseiterlisten sind es die Parteisekretariate bzw. oftmals die Kandidierenden selber, die die Unterschriften für das Quorum sammeln und die Vertretungen benennen. Die Unterzeichnenden eines Wahlvorschlags sind nicht die Urheber des Wahlvorschlags, sondern oftmals Leute, die mehr oder weniger zufällig auf der Unterschriftenliste unterschrieben haben.

11 Für die Zukunft drängt sich eine **Neufassung** der Bestimmung auf. Neuere kantonale Gesetzgebungen zu den politischen Rechten haben denn auch in ihren Wahlregeln den Konnex zwischen Unterzeichnenden und Wahlvorschlagsvertretung aufgehoben. Sie verlangen für jeden Wahlvorschlag die Bezeichnung einer Vertretung, definieren diese aber nicht mehr als die Vertretung der Unterzeichnenden.[648]

B. Abgabe von Erklärungen (Abs. 2)

12 Die Personen, die die Vertretung bzw. die Stellvertretung des Wahlvorschlags ausüben, sind berechtigt und verpflichtet, im Namen der Unterzeichnenden «**die zur Beseitigung von Anständen erforderlichen Erklärungen rechtsverbindlich abzugeben**». Ihre Erklärungen im Rahmen des Mängelbehebungs- und Bereinigungsverfahrens von Art. 29 BPR sind für den Wahlvorschlag bindend und verpflichtend. Zu denken ist etwa an Anpassungen von Listenbezeichnungen oder Listenkürzeln, die zu Verwechslung Anlass geben könnten, an den Ersatz von Kandidaturen, die von Amtes wegen gestrichen werden müssen, an Fragen bezüglich der Berufsbezeichnung usw. Auch die Formulierung dieses zweiten Absatzes («im Namen der Unterzeichner») ist überholt (vgl. oben N. 11).

13 Welche **entscheidende Rolle** den Personen zukommt, die als Listenvertretung fungieren, illustriert ein **Entscheid des Bundesgerichts** zu den Solothurner Kantonsratswahlen 2005.[649] Eine Person, die in der

648. § 48 StWG/TG; Art. 59 Abs. 3–5 LEDP/VD.
649. BGer 1P.94/2005 vom 17.5.2005.

Öffentlichkeit als Frau auftrat und eine Geschlechtsumwandlung in die Wege geleitet hatte, war auf dem Wahlvorschlag mit weiblichem Vornamen aufgeführt, obwohl sie im Personenstandsregister unter anderem Namen (noch) als Mann registriert war. Die Behörden setzten darauf der Vertretung des Wahlvorschlags mittels Verfügung eine kurze Frist mit der Aufforderung, die Angaben auf dem Wahlvorschlag zu korrigieren – unter der Androhung, die Kandidatur allenfalls auf dem Wahlvorschlag zu streichen. Nachdem die Vertretung auf die Aufforderung nicht reagierte, wurde die Kandidatur gestrichen. Zu Recht, wie das Bundesgericht auf Beschwerde der vom Wahlvorschlag gestrichenen Person festhielt: Gemäss der Solothurner Regelung[650] (die der Regelung im BPR entspricht) handelten die Unterzeichnenden durch zwei von ihnen bestimmte Personen – die Vertretung und die Stellvertretung. Richtigerweise hätten die Behörden darum die Aufforderung, den Wahlvorschlag zu korrigieren, an die Vertretung adressiert. Die einzelnen Kandidierenden hätten «keinen Einfluss auf die allfällige Bereinigung der Wahlvorschläge». Indem die Vertretung der Aufforderung zur Listenbereinigung weder nachgekommen sei noch die Verfügung angefochten habe, habe sie sich der Streichung der betroffenen Kandidatur aus ihrem Wahlvorschlag rechtsverbindlich unterzogen und die Kandidatur fallen gelassen, befand das Bundesgericht (und prüfte darum gar nicht mehr inhaltlich, ob die Zulassung der Kandidatur nur unter dem männlichen Vornamen rechtmässig gewesen war).

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

Leitfaden der Bundeskanzlei für kandidierende Gruppierungen für die Nationalratswahlen vom 22.10.2023 (zit. Leitfaden BK NRW 2023).

650. § 39 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO, SG 113.111).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 26 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 26 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 26 BPR N. XXX.

Art. 26 Einsichtnahme in Wahlvorschläge

Die Stimmberechtigten des Wahlkreises können die Wahlvorschläge und die Namen der Unterzeichner bei der zuständigen Behörde einsehen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 335
II. Bedeutung der Vorschrift 335
A. Allgemeines 335
B. Rechtsvergleich 335
III. Einsichtnahme in Wahlvorschläge 335
Literaturverzeichnis 338
Materialienverzeichnis 338

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die Bestimmung wurde 1976 beim Erlass des BPR **neu aufgenommen**. Laut Botschaft des Bundesrates normiert sie die bisherige Praxis[651], wie sie vom Bundesgericht mit Blick auf die Abstimmungsfreiheit in einem Entscheid aus dem Jahr 1972 gutheissen wurde[652]. Um allfällige Unklarheiten zu beseitigen, fand der Entscheid Eingang als Rechtsnorm in das neue Gesetz.[653] 1

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Die Bestimmung statuiert, dass die Stimmberechtigten des Wahlkreises Einsicht nehmen können in einen Wahlvorschlag und in die Namen der Unterzeichnenden. Die Stimmberechtigten haben einen **Anspruch darauf**, nicht nur die einzelnen Kandidierenden zu kennen, sondern auch **zu wissen, wer die Urheber eines Wahlvorschlags** sind. In der Praxis hat die Vorschrift wenig Bedeutung, da meist öffentlich bekannt ist, welche Gruppierung oder welche Personen hinter einem Wahlvorschlag stehen. 2

B. Rechtsvergleich

Die meisten Kantone kennen in ihrem Parlamentswahlrecht **praktisch gleichlautende Normen**.[654] 3

III. EINSICHTNAHME IN WAHLVORSCHLÄGE

Zur Einsichtnahme in die Wahlvorschläge berechtigt sind gemäss der Formulierung im Gesetz «**die Stimmberechtigten des Wahlkreises**». Die 4

651. BBl 1975 S. 1317, S. 1337.
652. BGE 98 Ib 289 i.S. Fontana und Mitbeteiligte gegen Regierungsrat des Kantons Schwyz.
653. Muheim, S. 77.
654. Als Beispiele für viele: § 85 i. V. mit § 49 Abs. 4 Gesetz des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, SG 161); § 30 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU, SG 10); § 21d Verordnung des Kantons Aargau vom 25.11.1992 zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR/AG, SG 131.111); Art. 38 Gesetz des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG, SG 125.3); Art. 42 Abs. 1 Loi du canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD, SG 160.01).

Einsichtnahme beschlägt explizit «**die Wahlvorschläge**» und «**die Namen der Unterzeichner**». Einsicht zu gewähren hat die nach dem kantonalen Recht zuständige Wahlbehörde.

5 Die interessierten Stimmberechtigten können die Wahlvorschläge und die Unterzeichnerlisten «**bei der zuständigen Behörde einsehen**». Es besteht von Bundesrechts wegen kein Anspruch auf Abgabe einer Kopie der entsprechenden Dokumente.[655] Zulässig scheint es, aus datenschutzrechtlichen Überlegungen, die Wohnadressen der Kandidierenden und der unterzeichnenden Personen bei der Einsichtsgewährung abzudecken, soweit der Zweck der Einsichtnahme (Identifizierung der hinter einem Wahlvorschlag stehenden Personen) dadurch nicht verhindert wird.

6 Eine Einsichtnahme in Wahlvorschläge gestützt auf Art. 26 BPR ist **nach dem Ablauf der Anmeldefrist** zu gewähren. Vor Ablauf des Wahlanmeldeschlusses kommuniziert die Wahlbehörde die eingegangenen Wahlvorschläge auch nicht öffentlich. Die Parteien und Gruppierungen haben die Möglichkeit bis zum Ablauf der Einreichefrist ihre Wahlvorschläge zu verändern. Weder hat die Öffentlichkeit einen Anspruch darauf, über eingegangene Wahlvorschläge vor dem Wahlanmeldeschluss informiert zu werden, noch können Parteien oder andere politische Gruppierungen gestützt auf Artikel 26 BPR vor dem Wahlanmeldeschluss Einblick in die Wahlvorschläge der Konkurrenz nehmen.

7 Dem bundesgerichtlichen **Grundsatzentscheid** lag ein Fall aus dem Kanton Schwyz zugrunde.[656] Bei den Nationalratswahlen von 1971 hatte in letzter Minute ein Komitee «Wir wollen wählen» einen Wahlvorschlag eingereicht und so stille Wahlen verhindert. Viele wollten nun wissen, wer hinter diesem Wahlvorschlag steht. Gegen die Einsichtsgewährung in die Liste der unterzeichnenden Personen aber wehrten sich diese mit Hinweis auf das Stimm- und Wahlgeheimnis. Das Bundesgericht befand, das Stimmgeheimnis schütze die Stimmabgabe der Wählenden, stehe aber einer Einsicht der Stimmberechtigten in die Liste der Unterzeichnenden nicht entgegen. Eine solche gebiete dagegen der Grundsatz der Abstimmungsfreiheit. «Um das

655. Explizit ausgeschlossen wird die Vervielfältigung der Wahlvorschläge im Rahmen der Einsichtsgewährung im Kanton St. Gallen, siehe Art. 38 Abs. 2 WAG/SG.

656. BGE 98 Ib 289.

Stimmrecht in voller Unabhängigkeit und Freiheit ausüben zu können, muss aber jeder Wähler die Möglichkeit haben, sich Klarheit über die politische Absicht der Vorgeschlagenen und der Vorschlagenden zu verschaffen.» Ein dafür geeignetes Mittel sei die Einsicht in die Liste der Vorschlagenden. Zwar könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Unterzeichnenden «ab und zu gewissen Unannehmlichkeiten ausgesetzt sein könnten», wenn ihre Namen auf Verlangen bekanntgegeben werden. «Weit mehr Gewicht als das Interesse der Unterzeichner an der Geheimhaltung der Listen hat aber das Interesse der Allgemeinheit an deren Zugänglichkeit. (...) Wer einen Wahlvorschlag unterzeichnet und damit bedeutsame öffentlich-rechtliche Funktionen übernimmt, muss sich der Öffentlichkeit stellen, auch wenn ihm dies schwer fällt».

Die Idee hinter dieser Regelung leuchtet ein. Im Sinne der Transparenz und gemäss dem Grundsatz der Abstimmungsfreiheit sollen die Wahlberechtigten erfahren können, welche Leute hinter einem Wahlvorschlag stehen.[657] Mit Blick auf die Praxis ist die **Tragweite der Norm etwas zu relativieren**. Im Kanton Schwyz, im Jahre 1971, als ein Wahlvorschlag 15 Unterschriften erforderte, liessen sich durch die Einsichtnahme in die Unterzeichnerliste die «Hintermänner» des Wahlvorschlags wohl eruieren. In einem Kanton, in dem 200 oder 400 Unterschriften beigebracht werden müssen, dürfte es aber heute deutlich schwieriger sein, durch Einsichtnahme in die Unterschriftenlisten herauszufinden, wer wirklich hinter einem Wahlvorschlag steht. Viele der Unterzeichnenden sind im Rahmen einer breiten Unterschriftensammlung angegangen worden und können kaum als die massgeblichen politischen Kräfte hinter einem Wahlvorschlag bzw. als dessen Urheberschaft gesehen werden.[658] 8

In der **Praxis** kommt eine Einsichtsgewährung gestützt auf Art. 26 BPR kaum vor. Im Allgemeinen ist in der interessierten Öffentlichkeit bekannt, welche politische Richtung eine bestimmte Gruppierung vertritt und wer hinter deren Wahlvorschlag steht. Fälle wie der dem bundesgerichtlichen Grundsatzentscheid zugrundeliegende, wo in letzter Minute eine völlig unbekannte Gruppierung einen Wahlvorschlag eingereicht hatte, sind äusserst selten. 9

657. Auch BSK-Tschannen, Art. 34 BV N. 19.
658. Zur Rolle der Unterzeichnenden eines Wahlvorschlags siehe auch OK BPR zu Art. 25 BPR N. 10.

LITERATURVERZEICHNIS

Muheim Anton, Wahl des Nationalrates, in: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978, S. 65–89.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria, Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 27 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Commentary of art. 27 PRA, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (eds.), Online Commentary of the Federal Act on Political Rights

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 27 BPR N. XXX.

Art. 27 Mehrfach Vorgeschlagene

[1] Steht der Name eines Vorgeschlagenen auf mehr als einem Wahlvorschlag eines Wahlkreises, so wird er vom Kanton unverzüglich auf allen diesen Wahlvorschlägen gestrichen.

[2] Die Bundeskanzlei streicht unverzüglich jene Vorgeschlagenen vom Wahlvorschlag, deren Name bereits auf einer Liste oder einem Wahlvorschlag aus einem andern Kanton steht.

[3] Die Bundeskanzlei teilt den betroffenen Kantonen ihre Streichungen unverzüglich mit.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 341
II. Bedeutung der Vorschrift 342
A. Allgemeines 342
B. Rechtsvergleich 342
III. Mehrfach Vorgeschlagene 343
A. Streichung durch den Kanton (Abs. 1) 343
B. Streichung durch die Bundeskanzlei (Abs. 2) 343
C. Mitteilung (Abs. 3) 344
Literaturverzeichnis 344
Materialienverzeichnis 345

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Schon im Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919 war festgeschrieben, dass niemand in einem Kanton auf mehr als einem Wahlvorschlag kandidieren darf.[659] Das **Verbot, in mehreren Kantonen für den Nationalrat zu kandidieren**, wurde dagegen erst 1939 eingeführt.[660] Bis dahin war die Kandidatur in mehreren Wahlkreisen erlaubt. Auslöser für das Verbot waren die Diskussionen nach der Wahl von Gottlieb Duttweiler (LdU) im Jahr 1935 in drei Kantonen. Duttweiler nahm die Wahl im Kanton Bern an, und gab das Mandat in den Kantonen Zürich und St. Gallen ab.[661] Mit dem Verbot der Mehrfachkandidatur sollte nunmehr verhindert werden, dass politische Zugpferde als Stimmenfänger herumgereicht werden.[662] Das BPR von 1976 übernahm diese Regelung. 1

Mehrfach Vorgeschlagene wurden nach den seit 1919 bzw. 1939 geltenden Regeln zunächst vom Kanton bzw. vom Bund aufgefordert, **innert einer gesetzlichen Frist** zu erklären, auf welchem Wahlvorschlag ihr Name stehen soll.[663] Ging keine derartige Erklärung ein, so entschied das Los. Mit dem Bundesgesetz über die politischen Rechte von 1976 wurde die Regel geändert. Gab die vorgeschlagene Person nicht innert Frist die gewünschte Erklärung ab, so wurde ihr Name auf allen Wahlvorschlägen gestrichen.[664] Mit der Revision von 1994 wurde einerseits für die Festlegung des Anmeldeschlusses ein (damals zweimonatiges) Zeitfenster für die Kantone geöffnet, anderseits wurde die Kandidaturannahmerklärung eingeführt. Innerkantonale Mehrfachkandidaturen sind seither vom Kanton ohne Rückfrage auf allen Wahlvorschlägen zu streichen. Bei Mehrfachkandidaturen in mehreren Kantonen streicht die Bundeskanzlei jene Vorgeschlagenen auf allen weiteren Wahlvorschlägen, deren Name bereits auf einer Liste oder einem Wahlvorschlag eines anderen Kantons steht.[665] 2

659. BBl 1919 I S. 262.
660. BBl 1939 II S. 82.
661. BBl 1993 III S. 445, S. 478, Fn. 28. Anders als im Fall Duttweiler hatte die zweifache Wahl von Charles Théophile Naine (SP) in den Kantonen Waadt und Neuenburg weder 1919 noch 1922 Anstoss erregt. Naine hatte jeweils sein Waadtländer Mandat angetreten und das Neuenburger Mandat weitergegeben.
662. Tschannen, Rz 1149, ebenso Biaggini, Art. 143 N 2
663. BBl 1919 I S. 262; BBl 1939 II S. 82.
664. AS 1978 688.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

3 Niemand darf in mehr als in einem Kanton und innerhalb eines Kantons auf mehr als einem Wahlvorschlag kandidieren. Die Bestimmung **verbietet** einerseits die Kandidatur einer Person in mehreren Kantonen (Wahlkreisen) und die Kandidatur einer Person auf mehreren Wahlvorschlägen innerhalb eines Wahlkreises. Sie legt das Vorgehen fest für den Fall, dass Mehrfachkandidaturen festgestellt werden.

4 Gemäss Auskunft der Bundeskanzlei wurden bei den Nationalratswahlen 2011, 2015, 2019 und 2023 **keine Mehrfachkandidaturen** in mehreren Kantonen festgestellt. Auch innerkantonale Mehrfachkandidaturen sind in der Praxis selten.

B. Rechtsvergleich

5 Die Kantone kennen für ihre Parlamentswahlen **weitgehend vergleichbare Vorschriften**. Sie verbieten die Kandidatur in mehreren Wahlkreisen (wenn ihr Parlament in mehreren Wahlkreisen gewählt wird[666]) und sie verbieten die Kandidatur einer Person auf mehreren Wahlvorschlägen innerhalb eines Wahlkreises.[667] Eine Ausnahme bildet der Kanton Glarus, wo bei den Landratswahlen eine Person in mehreren Wahlkreisen kandidieren darf.[668]

665. AS 1994 2414; BBl 1993 III S. 445.

666. In den Kantonen Genf, Neuenburg und Tessin stellt das gesamte Kantonsgebiet den (einzigen) Wahlkreis dar (vgl. Bisaz, § 2 N 42 mit Hinweisen).

667. Als Beispiele für viele: § 89 Abs. 1 Gesetz des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, SG 161); Art. 66 Abs. 2 Gesetz des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE, SG 141.1); § 96 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU, SG 10); Art. 62 Loi du canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD, SG 160.01); § 39 Abs. 1 Gesetz des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS, SG 132.100).

668. Siehe Art. 43 Abs. 3 und 54 Gesetz des Kantons Glarus vom 17.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL, SG I/D/22/2)

III. MEHRFACH VORGESCHLAGENE

A. Streichung durch den Kanton (Abs. 1)

Die Bestimmung verbietet **Mehrfachkandidaturen innerhalb eines Kantons**. Wer kandidiert, kann dies nur auf einem Wahlvorschlag des Wahlkreises tun. Steht ein Name auf mehreren Vorschlägen des Wahlkreises, so wird er von der kantonalen Wahlbehörde auf allen Wahlvorschlägen gestrichen. 6

Für amtlich gestrichene Vorgeschlagene können die Vertretungen eines Wahlvorschlags im Rahmen des Mängelbehebungsverfahrens innerhalb der Bereinigungsfrist Ersatzvorschläge melden (Art. 29 BPR). Zulässig ist es demnach, eine wegen Mehrfachkandidatur auf allen Wahlvorschlägen gestrichene Person **auf einem Wahlvorschlag** als Ersatzvorschlag wiederum zu portieren. 7

Sollte in einem **Einzelfall** eine Mehrfachkandidatur dennoch zu spät (d.h. erst nach Ablauf der Bereinigungsfrist bzw. erst nach dem Druck der Listen) entdeckt werden, so kann sie seit 2014 auch nachträglich noch amtlich für ungültig erklärt werden. Die Ungültigerklärung erfolgt durch Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt und im Bundesblatt; die betreffenden Namen werden bei der Auszählung auf allen Wahlzetteln gestrichen (Art. 29 Abs. 4, 32a und 38 Abs. 2 BPR, vgl. hierzu die Ausführungen in OK-Wyler, Art. 32a BPR).[669] 8

B. Streichung durch die Bundeskanzlei (Abs. 2)

Die Bestimmung von Art. 2 verbietet **Mehrfachkandidaturen in mehreren Kantonen**. Zulässig aber ist es, in einem anderen als im Wohnsitzkanton zu kandidieren (vgl. OK-Wyler, Art. 22 BPR). 9

Die Regelung bedingt eine **zentrale Kontrolle** sämtlicher Kandidaturen aus Proporzkantonen durch die Bundeskanzlei. Die Bundeskanzlei streicht unverzüglich jene Personen von einem Wahlvorschlag, deren Name bereits auf einer Liste oder einem Wahlvorschlag aus einem anderen Kanton stehen. Sie belässt dabei eine mehrfach vorgeschlagene Person auf jenem Wahlvorschlag, der als erster bei ihr eintrifft (Art. 8d Abs. 2 VPR). 10

669. AS 2015 543; BBl 2013 S. 9217.

11 Die Regelung erklärt sich mit den kantonal **unterschiedlichen (gestaffelten) Anmeldeschlüssen** (vgl. OK-Wyler, Art. 21). Ist in einem Kanton die Bereinigung der Wahlvorschläge bereits abgeschlossen und sind allenfalls sogar die Listen bereits gedruckt, so können mehrfach kandidierende Personen in diesem Kanton nicht mehr von der Liste gestrichen werden. Die Streichung beschränkt sich daher auf die Wahlvorschläge jener Kantone, in denen die Listen im Zeitpunkt der Entdeckung der Mehrfachkandidatur noch nicht bereinigt sind. Dies ist eine pragmatische Lösung. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft anmerkte, würde das bewusst rechtswidrige Verhalten der betreffenden Kandidierenden auch eine Streichung auf allen Wahlvorschlägen rechtfertigen; schliesslich muss jede vorgeschlagene Person ihren Wahlvorschlag unterschriftlich bestätigen.[670]

12 Damit die Bundeskanzlei Mehrfachkandidaturen streichen kann, ist sie darauf angewiesen, dass ihr die Kantone die eingegangenen Wahlvorschläge **umgehend weiterleiten**[671] (vgl. OK-Wyler, Art. 21 Abs. 3 BPR).

13 Auch für Mehrfachkandidaturen in mehreren Kantonen gilt: Sollte eine solche **zu spät entdeckt** werden, so kann sie nachträglich noch für ungültig erklärt werden (vgl. oben, N. 7).

C. Mitteilung (Abs. 3)

14 Gemäss Art. 27 Abs. 3 BPR teilt die Bundeskanzlei den betroffenen Kantonen ihre Streichungen **unverzüglich** mit. Diese Regel wird durch Artikel 8*d* Absatz 3 VPR dahingehend präzisiert, dass die Bundeskanzlei dem Kanton «innerhalb von 72 Stunden ab Eintreffen seines Wahlvorschlags» die Streichungen auf elektronischem Weg mitteilt.

LITERATURVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bisaz Corsin, Wahlorgan, Wählbarkeit und Wahlkreise, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich et al. 2018, S. 33–56.

670. BBl 1993 III S. 445, S. 484.

671. Art. 21 Abs. 3 BPR; Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.4.4 und 7.7.1.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 29 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 29 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 29 BPR N. XXX.

Art. 29 Behebung von Mängeln; Ersatzvorschläge

[1] Der Kanton prüft die Wahlvorschläge und setzt dem Vertreter der Unterzeichner eine Frist an, innert welcher er Mängel des Wahlvorschlages beheben, Bezeichnungen, die zu Verwechslungen Anlass geben, ändern und für Vorgeschlagene, deren Namen amtlich gestrichen wurden, Ersatzvorschläge einreichen kann.

[2] Die für den Ersatz Vorgeschlagenen müssen schriftlich bestätigen, dass sie den Wahlvorschlag annehmen. Fehlt diese Bestätigung oder steht der betreffende Name schon auf einem andern Wahlvorschlag oder ist der Vorgeschlagene nicht wahlfähig, so wird der Ersatzvorschlag gestrichen. Wenn der Vertreter des Wahlvorschlages nichts anderes verlangt, werden die Ersatzvorschläge am Ende des Wahlvorschlages angereiht.

[3] Wird ein Mangel nicht fristgemäss behoben, so ist der Wahlvorschlag ungültig. Betrifft der Mangel nur einen Vorgeschlagenen, so wird lediglich dessen Name gestrichen.

[4] Ab dem zweiten Montag nach dem Schlusstermin für die Wahlanmeldung kann kein Wahlvorschlag mehr geändert werden.

Vorbehalten bleibt die amtliche Ungültigerklärung nachträglich entdeckter Mehrfachkandidaturen (Art. 32*a*). Das kantonale Recht kann die Bereinigungsfrist auf eine Woche verkürzen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 350
II. Bedeutung der Vorschrift 350
A. Allgemeines 350
B. Rechtsvergleich 350
III. Behebung von Mängeln 351
A. Prüfung und Fristansetzung zur Mängelbehebung (Abs. 1) 351
B. Ersatzvorschläge (Abs. 2) 353
C. Ungültigkeit (Abs. 3) 354
D. Bereinigungsfrist (Abs. 4) 354
Materialienverzeichnis 355

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

1 Die Regelung war in ihrem Kern bereits im Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates[672] enthalten und wurde 1976 ins BPR übernommen. **Neu hinzugefügt** wurde beim Erlass des BPR die Bestimmung von Abs. 3, wonach die nicht fristgemässe Behebung von Mängeln die Ungültigkeit des ganzen Vorschlags bzw. die Streichung einzelner Vorgeschlagener nach sich zieht.[673] Als bei der BPR-Revision von 1994 ein Zeitfenster eingeführt wurde für den Anmeldeschluss in den Kantonen (vgl. OK-Wyler, Art. 21 BPR), wurde die bisher einwöchige Bereinigungsfrist auf zwei Wochen ausgedehnt. Den Kantonen wurde die Möglichkeit eingeräumt, die Frist auf eine Woche zu verkürzen.[674] Mit der Revision von 2014 wurde in Abs. 4 der Vorbehalt betreffend die nachträgliche Ungültigerklärung von Wahlvorschlägen eingefügt.[675]

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

2 Die Bestimmung hält fest, dass die kantonale Wahlbehörde die Wahlvorschläge prüft und regelt die Behebung von Mängeln, die allfällige Korrektur von Listenbezeichnungen und die Einreichung von Ersatzkandidaturen für amtlich gestrichene Vorgeschlagene innerhalb einer definierten **Bereinigungsfrist**.

B. Rechtsvergleich

3 Die Kantone kennen in ihrem Parlamentswahlrecht **ebenfalls** (unterschiedlich gestaltete) Bestimmungen betreffend die Behebung von Mängeln an Wahlvorschlägen und die Einreichung von Ersatzkandidaturen für amtlich gestrichene Vorgeschlagene innerhalb einer Bereinigungsfrist.[676]

672. SR 163.2; BBl 71 I S. 262.
673. BBl 1975 I S. 1317, S. 1338.
674. AS 1994 2414; BBl 145 III S. 445, S. 484 f.
675. AS 2015 543; BBl 2013 S. 9217.

III. BEHEBUNG VON MÄNGELN

A. Prüfung und Fristansetzung zur Mängelbehebung (Abs. 1)

Die kantonale Wahlbehörde **prüft die Wahlvorschläge** nach deren Eingang. Sie prüft, ob die Kandidierenden die Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllen, ob die Wahlvorschläge alle notwendigen Angaben (gemäss Art. 22 BPR) enthalten und ob die Bezeichnungen und Kürzel der Wahlvorschläge den Anforderungen entsprechen. Sie prüft im Weiteren (wenn nötig), ob die notwendigen Unterschriften gemäss dem Unterschriftenquorum von Art. 24 Abs. 1 beigebracht worden sind und ob die Unterzeichnenden im Wahlkreis stimmberechtigt sind. In einzelnen Kantonen ist von den Parteien und kandidierenden Gruppierungen für die unterzeichnenden Personen eine Stimmrechtsbescheinigung der Gemeinde beizulegen, in anderen Kantonen wird das Stimmrecht der Unterzeichnenden durch die wahlleitende Behörde geprüft (vgl. OK-Wyler, Art. 24 BPR N. 16). 4

Enthält ein Wahlvorschlag Mängel, so setzt die kantonale Wahlbehörde der Vertretung des Wahlvorschlags (gemäss Art. 25 BPR) **eine Frist** an, innert der diese 5

- Mängel des Wahlvorschlags beheben,
- Bezeichnungen, die zu Verwechslungen Anlass geben, ändern
- und für Vorgeschlagene, deren Namen amtlich gestrichen wurden, Ersatzvorschläge einreichen kann.

Diese Frist kann kürzer sein als die Bereinigungsfrist, damit die Vertretung auch bei allenfalls notwendigen Rückfragen der Wahlbehörde noch nachbessern kann. Das Setzen einer kurzen Nachfrist (innerhalb der Bereinigungsfrist) ist zulässig. Gemäss der Regelung im Kanton Bern wird für die Mängelbehebung vorerst eine Frist von höchstens drei Tagen gesetzt.[677]

676. Als Beispiele für viele § 90 Abs. 4 und 52 Gesetz des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, SG 161); Art. 72 ff. Gesetz des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE, SG 141.1); Art. 39 ff. Gesetz des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG, SG 125.3); Art. 64 Loi du canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD, SG 160.01); Art. 38 Gesetz des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS, SG 132.100); § 49 ff. Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO, SG 113.111).

Spätestens bei Ablauf der Bereinigungsfrist aber müssen sämtliche Mängel behoben sein. Nach Ablauf der Bereinigungsfrist sind keine Änderungen am Wahlvorschlag mehr möglich.

6 Als **Mängelbehebung** im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BPR gelten beispielsweise Korrekturen von falsch geschriebenen Namen oder anderen erforderlichen Kandidatenangaben, ebenso die Ergänzung fehlender Angaben. Auch eine fehlende Unterschrift zur Annahme des Wahlvorschlags (Art. 22 Abs. 3 BPR) kann innerhalb der Bereinigungsfrist nachgereicht werden. Wenn ein Wahlvorschlag das Quorum gemäss Art. 24 BPR verfehlt, weil Unterschriften fehlen oder gestrichen werden müssen, so können die fehlenden Unterschriften (mit den allenfalls nötigen Stimmrechtsbescheinigungen) nachgereicht werden[678] (vgl. hierzu auch OK-Wyler, Art. 24 BPR N. 16).

7 Die Mängelbehebung in der Bereinigungsfrist beschränkt sich von Gesetzes wegen auf die Korrektur von Mängeln, die die kantonale Wahlbehörde bei den Vertretungen der Wahlvorschläge mit Fristansetzung anmahnt. Bringt die Vertretung eines Wahlvorschlags aus eigenem Antrieb **Korrekturvorschläge** ein (z.B. Änderungen bei Berufsbezeichnungen oder eine andere Reihenfolge auf dem Wahlvorschlag), so braucht die Wahlbehörde darauf nicht einzugehen. Sie kann derartige Änderungswünschte in der Bereinigungsfrist jedoch akzeptieren, muss hierbei aber selbstverständlich alle Parteien und Gruppierungen gleich behandeln.

8 Jeder Wahlvorschlag muss gemäss Art. 23 Abs. 1 BPR eine zu seiner Unterscheidung von anderen Wahlvorschlägen geeignete Bezeichnung tragen. Die kantonale Wahlbehörde kann daher einen Wahlvorschlag zur **Änderung seiner Bezeichnung** (oder des Kürzels) anhalten**, wenn diese zu Verwechslungen Anlass geben können**. Sie wird dies insbesondere in offensichtlichen Fällen tun, so etwa wenn zwei Wahlvorschläge mit identischen Namen eingehen oder wenn eine Gruppierung versucht, von einem etablierten fremden Label zu profitieren. Dass in der heutigen vielfältigen Parteienlandschaft unterschiedliche Gruppierungen teilweise gleiche Bezeichnungen (z. B. «grün» oder «bürgerlich», «sozialistisch») als Bestandteile ihres Namens führen, ist aber akzeptiert, auch wenn es bei einem

677. Regierungsratsbeschluss 314/2023 BE, Ziffer 2.6.1.
678. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.4.10.

politisch weniger interessierten Teil der Öffentlichkeit hier durchaus zu Verwechslungen kommen mag.

Nach der hier vertretenen Ansicht beschränkt sich die Prüfung der Frage, ob eine Listenbezeichnung im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BPR zu Verwechslungen Anlass gibt, auf den **Vergleich mit anderen Listenbezeichnungen bzw. Parteinamen**. Es ist nicht Aufgabe der wahlleitenden Behörden zu prüfen, ob eine politische Selbstbezeichnung einer Partei bzw. Liste inhaltlich zutreffend ist. - Bei den Nationalratswahlen 2015 verlangte ein Stimmbürger im Kanton Freiburg die Änderung der französischen Bezeichnung «Union démocratique du centre (UDC)» der Schweizerischen Volkspartei (SVP). Er machte geltend, diese sei keine Partei der Mitte, sondern eine populistische Rechtspartei, weshalb die Bezeichnung die Wahlberechtigten irreführen könne. Der Freiburger Staatsrat lehnte das Ansinnen ab: Eine Änderung einer Listenbezeichnung könne gestützt auf Art. 29 Abs. 1 BPR nur verlangt werden, wenn die Gefahr der Verwechslung mit Bezeichnungen anderer Listen bestehe – was nicht gegeben sei. Ob diese Ansicht zutreffe, müsse nicht entschieden werden, urteilte das **Bundesgericht**, da die Rüge des Beschwerdeführers ohnehin unbegründet sei. Die Partei trage den Namen UDC seit 1971 und sei unter diesem im Parteienregister eingetragen. Sie sei die am stärksten vertretene Partei in der Bundesversammlung und ihre politische Ausrichtung sei allgemein bekannt. Somit bestehe für normal informierte Wahlberechtigte keine Verwechslungsgefahr.[679] 9

Im Weiteren können innerhalb der Bereinigungsfrist **Ersatzvorschläge** eingereicht werden für Kandidierende, deren Namen amtlich gestrichen wurden (z. B. weil sie nicht wählbar sind oder mehrfach kandidieren). Die Nominierung neuer Kandidierender in der Bereinigungsphase beschränkt sich explizit auf den Ersatz von amtlich gestrichenen Namen. Die Parteien und Gruppierungen können nach Ablauf der Einreichefrist gemäss Art. 21 BPR (Anmeldeschluss) nicht von sich aus neue Kandidierende dem Wahlvorschlag hinzufügen. 10

B. Ersatzvorschläge (Abs. 2)

Die vorgeschlagenen Ersatzleute müssen **schriftlich bestätigen**, dass sie den Wahlvorschlag annehmen (dies analog zur Kandidaturannahmeerklärung 11

679. BGer 1C_501/2015 vom 5.10.2015, E. 3.

gemäss Art. 22 Abs. 3 BPR). Wenn diese schriftliche Bestätigung fehlt, der betreffende Name bereits auf einem anderen Wahlvorschlag steht oder die vorgeschlagene Person nicht wählbar ist, lässt die Wahlbehörde den Ersatzvorschlag nicht zu («wird der Ersatzvorschlag gestrichen»). Wenn die Vertretung des Wahlvorschlages nichts anderes verlangt, werden die Ersatzkandidaturen am Ende des Wahlvorschlages aufgeführt.

12 Als Ersatzvorschlag (aber nur auf einem Wahlvorschlag) kann auch eine Person **wieder nominiert** werden, die gemäss Art. 27 Abs. 1 BPR wegen Mehrfachkandidatur auf allen Wahlvorschlägen im Wahlkreis gestrichen wurde.

C. Ungültigkeit (Abs. 3)

13 Wird ein Mangel durch die Vertretung des Wahlvorschlags **nicht fristgerecht** behoben, ist der Wahlvorschlag ungültig. Betrifft der Mangel nur eine Person oder mehrere vorgeschlagene Personen, so werden lediglich deren Namen gestrichen.

D. Bereinigungsfrist (Abs. 4)

14 Mit dem Bereinigungsverfahren (Mängelbehebungsverfahren) sollen – nach dem verbindlichen Wahlanmeldeschluss – Korrekturen an den eingereichten Wahlvorschlägen und in den beschriebenen Grenzen Ersatzkandidaturen ermöglicht werden. **Nach Ablauf der gesetzlichen Bereinigungsfrist kann kein Wahlvorschlag mehr geändert werden**. Während innerhalb der Bereinigungsfrist eine kürzere behördliche Frist zur Mängelbehebung allenfalls noch erstreckt werden kann oder das Einräumen einer kurzen Nachfrist möglich ist, so ist mit Ablauf der Bereinigungsfrist jede Möglichkeit von Änderungen am Wahlvorschlag ausgeschlossen. Vorbehalten bleibt einzig die amtliche Ungültigerklärung nachträglich erkannter Mehrfachkandidaturen nach Art. 32*a* BPR.

15 Die Bereinigungsfrist läuft gemäss der vorliegenden Bestimmung **am zweiten Montag nach dem Wahlanmeldeschluss** ab, für welchen Art. 21 Abs. 1 BPR den Kantonen «einen Montag im August» vorschreibt. Das Gesetz räumt den Kantonen die Möglichkeit ein, die Bereinigungsfrist auf eine Woche zu verkürzen, wovon eine Mehrheit der Kantone Gebrauch macht. Bei den Nationalratswahlen 2023 haben sechs der 20 Proporzkantone Kantone die

14-tägige Frist beibehalten (ZH, BS, BL, SH, TI und NE), die anderen 14 Kantone sahen die siebentägige Frist vor.[680]

Der Kanton muss der Bundeskanzlei spätestens **innerhalb von 24 Stunden** nach Ablauf der Bereinigungsfrist eine Kopie jeder Liste zukommen lassen. Er bezeichnet dabei die Liste als bereinigt (Art. 8*d* Abs. 4 VPR). 16

MATERIALIENVERZEICHNIS

Beschluss 314/2023 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 22.3.2023 über die Durchführung der Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

Beschluss 426/2023 des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 5.4.2023 über die Erneuerungswahl der zürcherischen Mitglieder des schweizerischen Nationalrates für die Amtsdauer 2023–2027.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

680. Vgl. Übersicht der Bundeskanzlei: Kantonale Fristen zur Einreichung von Wahlvorschlägen und zur Listenbereinigung. https://www.bk.admin.ch Startseite > Politische Rechte > Nationalratswahlen > Nationalratswahlen 2023, besucht am 2.4.2024).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 30 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 30 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 30 BPR N. XXX.

Art. 30 Listen

[1] Die bereinigten Wahlvorschläge heissen Listen.

[2] Die Listen werden mit Ordnungsnummern versehen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 359
II. Bedeutung der Vorschrift 359
A. Allgemeines 359
B. Rechtsvergleich 359
III. Listen 360
A. Terminologie (Abs. 1) 360
B. Ordnungsnummern (Abs. 2) 360
Materialienverzeichnis 363

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die Formulierung, wonach die bereinigten Wahlvorschläge Listen heissen, und die Vorgabe, die Listen mit Ordnungsnummern zu versehen, waren **bereits im Nationalratswahlgesetz von 1919**[681] enthalten und wurden 1976 unverändert ins BPR übernommen. Nach dem Nationalratswahlgesetz wurden die Listen «nach der Reihenfolge ihres Eingangs» nummeriert. Im BPR wurde auf diesen Passus verzichtet, «um damit dem oft übertriebenen Wettbewerb nach den ersten Nummern der Listen vorzubeugen», wie der Bundesrat in seiner Botschaft schrieb. Seither ist es den Kantonen überlassen, nach welchen Regeln sie die Listennummern vergeben.[682] 1

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Die Bestimmung hält fest, dass die bereinigten Wahlvorschläge Listen heissen, und dass sie – aus **wahlorganisatorischen** Gründen – mit Ordnungsnummern zu versehen sind. Die Spielregeln der Vergabe der Ordnungsnummern sind Sache des kantonalen Rechts. 2

B. Rechtsvergleich

Die **deutschsprachigen Kantone** haben die Formulierung des BPR übernommen, wonach die bereinigten Wahlvorschläge als Listen bezeichnet werden.[683] Auch bei kantonalen Parlamentswahlen werden den Listen Ordnungsnummern zugeteilt. Die Regeln, nach denen die Listennummern vergeben werden, sind mannigfaltig: Als Kriterien dienen in der Regel die Parteistärke (die unterschiedlich definiert wird) und/oder der Zeitpunkt des Eingangs der Wahlvorschläge; teilweise kommt es zusätzlich zu Losentscheiden.[684] Reine Losverfahren, bei welchen sämtliche 3

681. SR 163.2; BBl 1919 I S. 262.

682. BBl 1975 I S. 1317, S. 1338.

683. § 92 Abs. 1 Gesetz des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, SG 161); Art. 79 Gesetz des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE, SG 141.1); § 7 Gesetz des Kantons Aargau vom 8.3.1988 über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz/AG, SG 152.100); Art. 42 Abs. 1 Gesetz des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG, SG 125.3).

Listennummern ausgelost werden, kennen die Kantone Glarus, Tessin, Waadt und Genf.[685] Daneben existieren weitere Modelle, so werden etwa im Kanton Zug die Listen nach deren Bezeichnung in alphabetischer Reihenfolge nummeriert.[686]

III. LISTEN

A. Terminologie (Abs. 1)

4 Die Bestimmung besagt, dass die «Wahlvorschläge» nach der Bereinigung als «Listen» bezeichnet werden. Diese **Ausdrucksweise entspricht einem amtlichen bzw. akademischen Sprachgebrauch**. In der Öffentlichkeit, in den Mitteilungen der Parteien und in den Medien werden bereits die «Wahlvorschläge» auch als «Listen» bezeichnet. Die Rede ist von der Einreichung der Listen, von Männer- und Frauenlisten einer Partei, von Listennummern, Listenverantwortlichen usw. Im französischen Gesetzestext heissen die Wahlvorschläge «listes de candidatures» und die Listen «listes électorales», in der Öffentlichkeit spricht man schlicht von «listes» und auch im kantonalen Parlamentswahlrecht ist vor und nach der Bereinigungsphase oft ohne präzisierenden Zusatz von «listes» die Rede.[687]

B. Ordnungsnummern (Abs. 2)

5 Die Listen müssen gemäss dieser Bestimmung mit Ordnungsnummern (**Listennummern**) versehen werden. Dies gebieten organisatorische Gründe: Die Listennummern sind massgeblich für die Reihenfolge der Listen bei der Publikation, bei der Abfolge der Listen im Wahlzettelblock, bei der Erfassung

684. Als Beispiele: § 92 Abs. 2 und 3 GPR/ZH; Art. 63 Verordnung des Kantons Bern vom 4.9.2013 über die politischen Rechte (PRV/BE, SG 141.112); § 7 Abs. 2 und 3 Grossratswahlgesetz AG; § Art. 42 WAG/SG; § 17 Verordnung des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom 24.6.2014 zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWV/TG, SG 161.11).

685. Art. 44 Abs. 2 Gesetz des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL, SG I D/22/2); Art. 51 Abs. 3 Legge del cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP/TI, SG 150.100); Art. 64 Abs. 1 Loi du canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD, SG 160.01); Art. 4A Abs. 1 Règlement du canton de Genève du 12.12.1994 d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP/GE, SG A 5 05.01).

686. § 37 Abs. 2 Gesetz des Kantons Zug vom 28.9.2006 über die Wahlen und Abstimmungen (WAG/ZG, SG 131.1).

687. Siehe etwa Art. 59 ff. LEDP/VD.

der Listen in der Wahlinformatik usw. Im Weiteren dienen Listennummern auch der Orientierung der Wählerschaft.

Die Spielregeln zur Vergabe der Listennummern bei den Nationalratswahlen werden durch das **kantonale Recht festgelegt**, und sie sind vielfältig. Kriterien sind meistens (in unterschiedlicher Ausgestaltung) die Parteistärke und/oder der Zeitpunkt des Eingangs der Wahlvorschläge, und es kommen teilweise auch Losverfahren zum Zuge (auch diese in unterschiedlicher Ausgestaltung). 6

Nachstehend die Regeln zur Listennummernvergabe in einigen **ausgewählten Kantonen** (eine Übersicht betreffend die Nationalratswahlen 2023 findet sich auf der Homepage der Bundeskanzlei[688]). 7

- **Zürich**: Die Listennummern werden zunächst nach Parteistärke vergeben, zuerst an die im Nationalrat vertretenen Listen nach den bei den letzten Nationalratswahlen im Kanton erzielten Parteistimmen (die Liste mit der höchsten Stimmenzahl erhält die Nummer 1), danach an die nicht im Nationalrat, aber im Kantonsrat vertretenen Listen nach den bei den letzten Kantonsratswahlen erreichten Parteistimmen, als dritte Kategorie folgen (bisher nicht berücksichtigte) Listen, die in einer Unterlistenverbindung stehen mit einer im Nationalrat vertretenen Liste, wiederum nach den bei der letzten Nationalratswahl erreichten Parteistimmen. Die Listennummern der übrigen Listen werden ausgelost.[689]

- **Bern**: Die Nummerierung der Listen erfolgt entsprechend der Zahl der Parteistimmen, welche bei den letzten Nationalratswahlen erzielt wurden, wobei die Parteistimmen mehrerer Listen derselben politischen Gruppierung zusammengezählt werden. Die Listen derselben politischen Gruppierung werden fortlaufend nummeriert. Erstmals antretende Listen erhalten eine zugeloste Listennummer.[690]

- **Aargau**: Die Listen werden entsprechend der Parteistärke (Zahl der Parteistimmen der letzten Nationalratswahl) mit Zahlen nummeriert,

688. Informationen zu den Listennummern: www.bk.admin.ch Startseite > Politische Rechte> Nationalratswahlen > Nationalratswahlen 2023, besucht am 5.4.2024.
689. § 110 Abs. 2–7 GPR/ZH.
690. Regierungsratsbeschluss BE vom 12.8.1987 «betreffend die Numerierung der Listen bei den Nationalratswahlen» (SG 141.122).

Listen der gleichen politischen Gruppierung werden zusätzlich durch einen Buchstaben gekennzeichnet (Liste 1a, 1b, 1c usw.). Die Listennummern für neu eingereichte Listen werden ausgelost.[691]

- **St. Gallen**: Die Listen werden entsprechend der Parteistärke (Zahl der Parteistimmen der letzten Nationalratswahl) mit Zahlen nummeriert, Listen der gleichen politischen Gruppierung werden zusätzlich durch einen Buchstaben gekennzeichnet (Liste 1a, 1b, 1c usw.). Die Listennummern für neu eingereichte Listen werden nach der Reihenfolge des Eingangs der Listen vergeben, die Listennummern für am gleichen Tag eingegangene Listen werden ausgelost.[692]
- **Thurgau**: Die Listen werden nach der Reihenfolge des Eingangs der Wahlvorschläge vergeben. Unter am gleichen Tag eingegangenen Wahlvorschlägen wird die Listennummer ausgelost.[693]
- **Tessin/Waadt/Genf**: Die Listennummern sämtlicher Listen werden ausgelost.[694]
- **Basel-Stadt**: Wahlvorschläge von Parteien und Gruppierungen, die unter gleichem Namen oder «mit einem unbestrittenen Nachfolgeanspruch» an der vorhergehenden Proporzwahl teilgenommen haben, erhalten eine angestammte Ordnungsnummer. Die übrigen Wahlvorschläge werden in der Reihenfolge ihres Eingangs nummeriert, bei gleichentags eingegangenen wird gelost.[695]
- **Zug**: Die Listen werden in alphabetischer Reihenfolge nach den Anfangsbuchstaben der Titel (Listenbezeichnungen) nummeriert.[696]

8 Die Regeln zur Vergabe der Listennummern sind in den Debatten über das Wahlrecht ein **Dauerthema**. Wiewohl nicht eindeutig belegbar, wird zumindest in manchen Parteien angenommen, dass eine tiefe Listennummer

691. § 4 Verordnung des Kantons Aargau vom 25.1.1995 über die Wahl des Nationalrates AG (SG 131.131).
692. Art. 42 WAG/SG.
693. § 17 StWV/TG.
694. Art. 51 Abs. 3 LEDP/TI; Art. 64 Abs. 1 (per Analogie) i.V. mit Art. 51 LEDP/VD; Art. 4A Abs. 1 REDP/GE.
695. Verordnung des Kantons Basel-Stadt vom 3.10.1995 zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlverordnung) WV/BS (SG 132.110).
696. § 37 Abs. 2 WAG/ZG.

einen Wahlvorteil verschaffen kann. Die Verteilung der Listennummern nach Parteienstärke wirkt unter dieser Annahme mit Blick auf die von der Wahlbehörde zu gewährleistende Gleichbehandlung aller kandidierenden Gruppierungen störend, werden damit doch die grossen Parteien bevorteilt. Die Zuteilung der Ordnungsnummern nach dem Zeitpunkt des Eingangs der Wahlvorschläge hat ihrerseits den Nachteil, dass es, wie die Praxis zeigt, dauernd zu Diskussionen darüber kommt, bei welcher Art von Änderungen ein Wahlvorschlag die zugeteilte Nummer wieder verliert und als neu eingereicht zu gelten hat. Ein fortlaufendes Nummerieren der Listen derselben Gruppierung macht das Listen-Tableau zwar übersichtlicher, verstärkt aber auch die Schwächen beider Modelle (Parteistärke bzw. Datum des Eingangs). Letztlich wirkt die Lösung der Kantone Tessin, Waadt und Genf, bei welcher sämtliche Listennummern durch das Los bestimmt werden, gerade mit Blick auf die Chancengleichheit der Parteien und Gruppierungen als die gerechteste.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Beschluss des Regierungsrats des Kantons Bern vom 12.8.1987 «betreffend die Nummerierung der Listen bei den Nationalratswahlen» (BSG 141.122).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 31 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 31 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 31 BPR N. XXX.

Art. 31 Verbundene Listen

[1] Zwei oder mehr Listen können spätestens bis zum Ende der Bereinigungsfrist (Art. 29 Abs. 4) durch übereinstimmende Erklärung der unterzeichnenden Stimmberechtigten oder ihrer Vertreter miteinander verbunden werden. Innerhalb einer Listenverbindung sind einzig Unterlistenverbindungen zulässig.

[1bis] Unterlistenverbindungen sind nur gültig zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden.

[2] Listen- und Unterlistenverbindungen sind auf den Wahlzetteln mit Vordruck zu vermerken.

[3] Erklärungen über Listen- und Unterlistenverbindungen können nicht widerrufen werden.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 367
II. Bedeutung der Vorschrift 368
A. Allgemeines 368
B. Rechtsvergleich 370
III. Verbundene Listen 371
A. Übereinstimmende Erklärung (Abs. 1) 371
B. Unterlistenverbindungen (Abs. 1bis) 372
C. Vermerk auf Wahlzetteln (Abs. 2) 375
D. Kein Widerruf (Abs. 3) 376
Literaturverzeichnis 376
Materialienverzeichnis 377

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Mit der **Einführung des Proporzverfahrens** im Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates von 1919 wurde die (wahlkreisgebundene) Listenverbindung ermöglicht.[697] Unterlistenverbindungen wurden im Gesetz von 1919 nicht erwähnt, sie etablierten sich aber in der Folge in der Praxis und wurden gemäss Antworten des Bundesrates auf parlamentarische Vorstösse als zulässig erachtet.[698] In der parlamentarischen Beratung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte von 1976 scheiterte ein Antrag, der überparteiliche Listenverbindungen verbieten wollte, nachdem ein Antrag auf gänzliche Streichung der Listenverbindungen zurückgezogen worden war.[699] Die Unterlistenverbindung wurde dagegen erstmals ins Gesetz aufgenommen.[700] Die Kritiker der Listenverbindungen monierten in der Debatte, Listenverbindungen seien intransparent und verfälschten den Wählerwillen, indem die Wählenden ihre Stimme einer Listengruppe zukommen liessen, die sie vielleicht gar nicht unterstützen wollten. Die Befürworter sahen Listenverbindungen dagegen als Korrektiv zum für kleine Parteien ungünstigen Wahlsystem mit den teilweise kleinen Wahlkreisen. Sie verwiesen zudem wie der Bundesrat auf die durch das Institut der Listenverbindung ermöglichten Landesteillisten, mit welchen erreicht werden könne, dass in grossen Kantonen auch innerkantonal die Mandate proportional auf die Regionen verteilt und nicht einseitig die Städte bevorzugt würden. 1

Im Rahmen der BPR-Revision von 1994 kam es im Parlament **erneut zu Diskussionen** zum Thema. Dieses Mal beantragte der Bundesrat die Abschaffung der Unterlistenverbindungen.[701] Die eidgenössischen Räte folgten ihm nicht. Für das Eingehen von Unterlistenverbindungen wurden allerdings mit Art. 31 Abs. 1bis gewisse Bedingungen geschaffen: Unterlistenverbindungen sind nur noch möglich «zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des 2

697. BBl 1919 I S. 262.
698. BBl 1931 I S. 354.
699. AB 1976 NR S. 35 ff.; AB 1976 NR S. 524 ff.; Zusammenfassungen bei Muheim, S. 78 f.: Weber, Rz. 755 ff.
700. BBl 1975 I S. 1317, S. 1338; Weber, Rz. 699.
701. BBl 1993 III S. 445.

Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden» (siehe dazu nachstehend N. 15 ff.). Abgeschafft wurden dagegen die (in der Praxis seltenen) Unter-Unterlistenverbindungen.[702] Im Jahr 2013 wurden im Nationalrat zwei Motionen deutlich abgelehnt, welche überparteiliche Listenverbindungen abschaffen wollten.[703]

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

3 Bei einer Listenverbindung schliessen sich **eine oder mehrere Listen** zusammen. Ihre Stimmen werden bei der Mandatsverteilung zunächst zusammengezählt. Bei der ersten Verteilung wird die Listenverbindung wie eine einzige Liste den anderen Listen (und Listenverbindungen) gegenübergestellt. Im Nationalratswahlrecht sind – innerhalb von Listenverbindungen – auch Unterlistenverbindungen zugelassen. Aufgrund des Wahlergebnisses werden die Mandate zuerst an die Listenverbindungen (und alleinstehende Listen) verteilt, in einer zweiten Verteilung und allenfalls weiteren Verteilungen werden die Mandate anschliessend innerhalb der Listenverbindung an die allfälligen Unterlistenverbindungen und (innerhalb von diesen) an die einzelnen Listen verteilt. (Zur Verteilung der Mandate auf die Listen und Listenverbindungen bei den im Nationalratswahlrecht geltenden Verfahren nach Hagenbach-Bischoff im einzelnen vgl. Art. 40 ff. BPR).

4 Zu unterscheiden ist zwischen **innerparteilichen oder einparteiigen Listenverbindungen**, welche mehrere Listen derselben politischen Partei oder Gruppierung umfassen, und **überparteilichen oder mehrparteiigen Listenverbindungen**, welche Listen mehrerer Parteien bzw. Gruppierungen enthalten. Innerparteiliche Listenverbindungen ermöglichen den politischen Gruppierungen durch das Einreichen mehrerer Teillisten (Männer- und Frauenlisten, Jungparteienlisten oder regionale Listen) mit einer grösseren Anzahl von Kandidierenden eine grössere Wählerschaft anzusprechen. Dank der Verbindung gehen sie nicht das Risiko ein, dass bei der Verteilung der Mandate auf die Teillisten (Rest-)Stimmen verloren gehen[704]. Mit

702. AB 1993 NR S. 2467; AB 1994 SR S. 181.
703. AB 2013 NR S. 1474, 1475 (Mo. 12.3050 Frehner und Mo. 12.3374 FDP-Liberale Fraktion).

überparteilichen Listenverbindungen versuchen die Parteien und Gruppierungen, die Reststimmen besser zu verwerten, und dank des Zusammenschlusses zusätzliche Mandate zu erreichen. Die Zahl der unverwerteten, gewichtslosen Stimmen (Stimmen, die keinen Einfluss auf das Wahlergebnis haben) sinkt.[705]

Überparteiliche Listenverbindungen werden in der Regel unter Parteien geschlossen, die sich politisch nahestehen (so gibt es zahlreiche bürgerliche bzw. rot-grüne Listenverbindungen). Dies ist aber nicht zwingend, und es sind mitunter auch seltsame Allianzen zu beobachten, die allein wahlarithmetische Gründe haben. Bei Listenverbindungen bleiben aber die Listenverbindungspartner selbständig agierende politische Kräfte, die eigenständig und auch gegeneinander Wahlkampf betreiben. 5

Listenverbindungen ermöglichen es unter Umständen **mittleren und kleinen Parteien**, ein Mandat zu erreichen, das sie aus eigener Kraft nicht erreichen würden (insbesondere in Wahlkreisen mit wenigen Mandaten und einem hohen natürlichen Quorum).[706] Es kann aber nicht gesagt werden, dass das Institut der Listenverbindung generell den kleineren und mittleren Parteien dient. Die Stimmen einer kleineren oder mittleren Partei können auch einer listenverbundenen grösseren Partei helfen, ein weiteres Mandat zu erringen, während die kleinere Partei unter Umständen auch gänzlich leer ausgehen kann.[707] 6

Das Institut der Listenverbindung **ergibt nicht in jedem Wahlverfahren Sinn**. Es ist insbesondere von Bedeutung in einem System mit kleinen 7

704. Bericht Bundeskanzlei Proporzwahlsysteme Ziffer 3.8.2; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N. 1472.
705. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser Rz. 652; Bericht Bundeskanzlei Proporzwahlsysteme Ziffer 3.7.1.
706. Tschannen, Rz. 1150; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N. 1471.
707. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser Rz. 652. Zu diesem Schluss kommt auch das Bundesgericht in seinem Urteil 1P.563/2001 vom 26.2.2002 zum Grossratswahlrecht im Kanton Freiburg: «Die konkreten Auswirkungen von Listenverbindungen hängen im Einzelnen stark von den tatsächlichen Verhältnissen, insbesondere von der Grösse des Wahlkreises und der Anzahl der zu vergebenden Mandate sowie von den konkreten politischen Konstellationen und Stärkeverhältnisse ab. Bei dieser Sachlage kann nicht generell angenommen werden, dass Listenverbindungen zu einer Verbesserung oder Verschlechterung der Proportionalität führen, auch wenn sie unter konkreten Umständen bisweilen kleinen Parteien erlauben mögen, gewisse systembedingte Nachteil abzuschwächen», siehe dazu Schmid, S. 213 und 223.

Wahlkreisen und wenigen Mandaten, wo die Hürde (natürliches Quorum) für eine einzelne Partei, ein Mandat zu erringen, hoch ist (wie in vielen Kantonen bei den Nationalratswahlen). Das bei etlichen kantonalen Parlamentswahlen angewandte Zuteilungsverfahren «Doppelter Pukelsheim», bei dem eine proporzgerechte Feinverteilung der Mandate resultiert, kennt denn auch keine Listenverbindungen.

8 In der politischen Debatte und in der Lehre ist das Institut der Listenverbindung **umstritten**. Als Vorteile gelten die Verbesserung der Wahlchancen für kleinere und mittlere Parteien in kleinen Wahlkreisen und die Möglichkeit für die Parteien, Teillisten einzureichen. Listenverbindungen und insbesondere Unterlistenverbindungen werden aber häufig als intransparent kritisiert, für etliche Wahlberechtigte sei (auch bei entsprechenden Hinweisen auf den Wahlzetteln) nicht mehr durchschaubar, wem ihre Stimme letztlich zukomme – was den Grundsatz der Wahlfreiheit verletzen könne. Weiter wird mitunter kritisiert, es könne bei der Zulassung von Listenverbindungen zu «willkürlichen Wahlergebnissen» kommen, schliesslich fördere die Zulassung von Listenverbindungen die Parteienzersplitterung.[708]

B. Rechtsvergleich

9 In **zehn Kantonen** sind – Stand: Ende 2023 – bei den kantonalen Parlamentswahlen **Listenverbindungen** zugelassen. Uneingeschränkt möglich sind Listenverbindungen in den Kantonen Bern, Luzern, Obwalden, Glarus, Solothurn, Thurgau und Genf.[709] Ohne Einschränkungen zugelassen

708. Ausführlich, und mit Hinweisen: Weber, Rz. 777 ff. Die Autorin hält die heutige Ausgestaltung der Listenverbindung im Nationalratswahlrecht aus verschiedenen Gründen für «nicht verfassungskonform» (Rz. 821). Kritisch ebenfalls Glaser/Frei, S. 308 ff. Eine Auflistung der Vor- und Nachteile der geltenden Regelung findet sich auch im Bericht der Bundeskanzlei zu den Proporzwahlsystemen, Ziffer 3.7.1.

709. Art. 79 Abs. 2 Gesetz des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE, SG 141.1); § 96 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU, SG 10) i.V. m Art. 31 Abs. 1 BPR; Art. 8 Abs. 2 Gesetz des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrats (PG/OW, SG 122.2); Art. 45 Abs. 1 Gesetz des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL, SG I D/22/2); § 52 Abs. 1 Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO, SG 113.111); § 51 Abs. 1 Gesetz des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG, SG 161.1); Art. 151 und Art. 162 Loi du canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE, SG A 5 05).

sind Listenverbindungen auch im einzigen im Proporz wählenden Wahlkreis bei den Kantonsratswahlen im Kanton Appenzell-Ausserrhoden (Herisau)[710] sowie in den nicht in Unterwahlkreise aufgeteilten Wahlkreisen bei den Waadtländer Grossratswahlen.[711] Bei den St. Galler Kantonsratswahlen sind Listenverbindungen erlaubt unter Listen gleicher Bezeichnung, die sich nur durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden.[712]

Unterlistenverbindungen kennen nur **fünf Kantone**. In Bern und im Wahlkreis Herisau im Kanton Appenzell-Ausserrhoden sind solche uneingeschränkt möglich.[713] In den Kantonen Luzern, Solothurn und Thurgau sind sie (wie bei den Nationalratswahlen) nur gültig zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden.[714] 10

III. VERBUNDENE LISTEN

A. Übereinstimmende Erklärung (Abs. 1)

Die Bestimmung lässt **Listenverbindungen** zu. Zwei oder mehr Listen können miteinander verbunden werden. Listenverbindungen sind möglich zwischen Teillisten einer Partei (innerparteiliche Listenverbindungen), aber auch zwischen verschiedenen Parteien und Gruppierungen (überparteiliche Listenverbindungen). 11

Innerhalb einer Listenverbindung sind auch **Unterlistenverbindungen** von zwei und mehr Listen zulässig. In einer Unterlistenverbindung verbunden werden können nur Listen, die derselben Listenverbindung angehören. Dagegen sind Unter-Unterlistenverbindungen seit der BPR-Revision von 1994 12

710. Art. 8 Proporzwahlreglement Herisau.
711. Art. 65 f. Loi du canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD, SG 160.01). In den unterteilten Wahlkreisen sind gemäss Art. 66 LEDP nur unterwahlkreisübergreifende Listenverbindungen derselben Listen oder Listengruppen möglich.
712. Art. 43 Abs. 2 Gesetz des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG, SG 125.3).
713. Art. 79 Abs. 2 PRG/BE; Art. 8 Abs. 3 Proporzwahlreglement Herisau
714. § 96 Abs. 1 StRG/LU i.V. m Art. 31 Abs. 1bis BPR; § 52 Abs. 2 GpR/SO, § 51 Abs. 2 StWG/TG.

nicht mehr erlaubt (dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Norm: «... sind *einzig* Unterlistenverbindungen zulässig».)[715]

13 Damit Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen rechtswirksam eingegangen werden können, wird eine **übereinstimmende Erklärung der Vertretungen** der Wahlvorschläge verlangt. Die Vertreterinnen und Vertreter müssen der Listenverbindung in Kenntnis aller beteiligten Listen und sämtlicher eingegangener Unterlistenverbindungen zustimmen. Die Erklärungen müssen laut Artikel 8e Absatz 1 VPR mindestens die Angaben nach dem Musterformular gemäss Anhang 3b der VPR enthalten: Nummer (wenn bereits vergeben) und Bezeichnung der verbundenen/unterverbundenen Listen; Name und Unterschrift der Vertreterinnen und Vertreter, Bemerkungen (z.B. Bezeichnung der Unterlistenverbindungen), Ort und Datum.

14 Die Listenverbindungserklärung ist spätestens **bis zum Ablauf der Bereinigungsfrist** (Art. 29 Abs. 4 BPR) bei der zuständigen Behörde des Kantons einzureichen. Massgebend für die Gültigkeit von Listen- und Unterlistenverbindungen ist der Zeitpunkt, in dem die entsprechende Erklärung bei der zuständigen kantonalen Behörde eintrifft (Art. 8e Abs. 2 VPR).

B. Unterlistenverbindungen (Abs. 1bis)

15 Eine Einschränkung betreffend Unterlistenverbindungen wurde mit der Revision von 1994 ins BPR aufgenommen. Unterlistenverbindungen sind demnach «**nur gültig zwischen Listen gleicher Bezeichnung**, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden.»[716]

16 Die unterscheidende Bezeichnung der zur Unterlistenverbindung zugelassenen Teillisten einer Gruppierung kann sich auf **das Geschlecht** beziehen: So kennen verschiedene Parteien separate Männer- und Frauenlisten. Der unterscheidende Zusatz kann die **Flügel einer Gruppierung** betreffen. So präsentiert die Partei «Die Mitte» im Kanton Luzern eine separate Liste Christlich-Soziale (Die Mitte), oder die GLP im

715. Von 1919 bis 1994 gab es vier Fälle von Unter-Unterlistenverbindungen, drei davon 1991, kurz vor deren Abschaffung, siehe Weber, Rz. 726.

716. So auch, ohne Mehrwert, Art. 8*c* Abs. 2 VPR.

Kanton Bern eine Liste Grünliberale KMU[717]. Mit der massiven Zunahme der Teillisten sind die Parteien dazu übergegangen, viele ihrer Listen mit einem Label zu versehen bzw. ihnen einen bestimmten Themenschwerpunkt zuzuordnen. Beispiele: FDP.Wirtschaft und Bildung, FDP.Umwelt und Energie, FDP.Kultur und Sport im Kanton Zürich, oder: Grünliberale Energie, Grünliberale Kreative, Grünliberale Tier und Natur im Kanton Bern. Es kann hier nur noch in einem weitesten Sinn von Parteiflügeln gesprochen werden. Das unterscheidende Merkmal kann im Weiteren **die Region** darstellen. Nach Kantonsteilen getrennte Listen sind in mehreren Kantonen bei einigen Parteien üblich. Beispiele: Die Mitte Hauptliste Süd-Ost und Die Mitte Hauptliste Nord-West im Kanton St. Gallen oder die vielen regionalen Listen im Kanton Wallis. (Zur Problematik von regional nicht eindeutig bezeichneten Listen vgl. OK-Glaser, Art. 37 BPR N. 25 ff.) Separate Listen einer Partei können sich schliesslich bezüglich des **Alters** unterscheiden: In vielen Parteien stellen die Jungparteien traditionell eigene Listen (Bsp: Juso, Jungfreisinnige, Junge SVP), zunehmend gibt es aber auch separate Listen mit älteren Kandidierenden (Beispiele aus dem Kanton Zürich: SVP Ü55 Liste, senior GLP, SP 60+).

Die Bestimmung, wonach Unterlistenverbindungen möglich sind **zwischen Listen von verschiedenen Flügeln einer Gruppierung**, wurde in der Praxis über Jahre hinweg grosszügig ausgelegt und nicht als Verbot von überparteilichen Unterlistenverbindungen betrachtet.[718] So verbanden etwa bei den Nationalratswahlen 2019 im Kanton Basel-Stadt die drei eigenständigen Parteien EVP, GLP und BDP ihre Listen unter dem gemeinsamen Listenhauptnamen «Mitte» in einer Unterlistenverbindung als unterschiedliche Flügel einer Gruppierung. Und im Kanton Waadt traten unter dem Listenhauptnamen «Alliance du centre» die drei Parteien EVP, EDU und BDP als unterschiedliche Flügel einer Gruppierung mit unterverbundenen Listen an.[719] 17

Die Lehre, soweit sie sich mit der Frage überhaupt beschäftigte, äusserte sich eher **kritisch**. Yvo Hangartner/Andreas Kley bezeichneten die Praxis in der 18

717. Alle hier zitierten Beispiele stammen von den Nationalratswahlen 2023, (Quelle: Bericht BR NRW 2023).

718. Auch von der Bundeskanzlei, die unter dem Titel der Unterscheidung nach verschiedenen Flügeln einer Gruppierung auch überparteiliche Unterlistenverbindungen mit gleichem Listenhauptnamen als zulässig erachtete (vgl. zuletzt Leitfaden BK NRW 2019 Ziffer 3.5.4).

im Jahr 2000 erschienenen ersten Auflage des Standardwerks «Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft» als «(zu?) grosszügig», Anina Weber bewertete sie 2016 in einer praktisch gleichlautenden Formulierung als «(zu) grosszügig».[720] Strenger urteilten in einem Aufsatz im Jahr 2020 Andreas Glaser und Florian Frei. Sie kamen mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der Norm zum Schluss, dass überparteiliche Unterlistenverbindungen rechtswidrig seien. Das Parlament habe 1993/1994 beim Erlass der Bestimmung zwischen verschiedenen Parteien nur Listenverbindungen, nicht aber auch Unterlistenverbindungen ermöglichen wollen. Letztere seien auf Verbindungen innerhalb einer Partei beschränkt.[721] Zu diesem Schluss gelangt mittlerweile auch die Autorenschaft der 2023 erschienenen zweiten Auflage des Werks «Demokratische Rechte».[722]

19 Die eidgenössischen Räte haben 2021/2022 im Rahmen der Debatte über eine Parlamentarische Initiative festgehalten, dass es sich bei **verschiedenen Parteien** (wie in den oben zitierten Fällen aus Basel-Stadt und der Waadt) nicht um die Flügel einer Gruppierung handeln könne.[723] Unterlistenverbindungen zwischen Listen gleicher Bezeichnung, bei denen verschiedene Parteien die Flügel bilden, sind demnach künftig als unzulässig anzusehen. Der Bundesrat hält dies in seinem neuen Kreisschreiben zu den Nationalratswahlen explizit fest. Das Votum des Präsidenten der SPK-S sowie Voten des Sprechers und der Sprecherin der SPK-S entsprächen einem expliziten Interpretationsvorbehalt unter Hinweis auf die ratio legis, der eine

719. Bericht BR NRW 2019.
720. Hangartner/Kley, Rz. 664; Weber, Rz. 725
721. Glaser/Frei, S. 308 ff.
722. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 653
723. AB 2021 NR S. 2178 f.; AB 2022 SR S. 774 f. Die Pa. Iv. 21.402 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (Präzisierung der Unterlistenverbindungen) verlangte eine Änderung von Art. 31 Abs. 1bis BPR (Die Formulierung «Flügel einer Gruppierung» solle durch «Flügel einer politischen Partei» ersetzt werden). Der Nationalrat wollte der Pa. Iv. Folge geben, der Ständerat nicht. Es existiere keine Vorgabe, eine politische Partei zu sein, um Wahlvorschläge einreichen zu können, und es gebe Gruppierungen, die sich explizit nicht als Parteien verstünden. Würde man diesen das Recht auf das Eingehen von Unterlistenverbindungen versagen, würde dies eine Einschränkung der politischen Rechte bedeuten. Auch für den Ständerat (wie für seine SPK) ist es aber als unzulässig anzusehen, wenn sich verschiedene Parteien zusammen als «Gruppierung» definieren, um eine Unterlistenverbindung eingehen zu können, siehe insbesondere auch den Bericht der SPK-S vom 8.4.2002.

Praxisänderung rechtfertige.[724] Das Bundesgericht hat in einem Grundsatzentscheid diese Rechtsauffassung geschützt und eine Beschwerde gegen das Nichtzulassen einer Unterlistenverbindung zwischen «Mitte» und EVP im Kanton Neuenburg bei den Nationalratswahlen 2023 abgewiesen. Die historische und teleologische Auslegung der Bestimmung ergebe klar, dass Unterlistenverbindungen nur zwischen Listen derselben Partei oder Gruppierung erlaubt seien. Auch verstosse das Verbot von überparteilichen Unterlistenverbindungen nicht gegen die von Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung garantierte Wahlrechtsgleichheit.[725]

C. Vermerk auf Wahlzetteln (Abs. 2)

Die Bestimmung verlangt, dass Listen- und Unterlistenverbindungen auf den Wahlzetteln mit Vordruck zu vermerken sind. Es ist im Licht der **Wahlfreiheit** zwingend, dass die Wahlberechtigten wissen, welche Allianzen die einzelnen Listen eingegangen sind bzw. wem ihre Stimme allenfalls auch Nutzen bringen könnte. Die Bestimmung wurde mit dem Erlass des BPR 1976 eingeführt («damit die Verhältnisse jedem klar sind», wie der Bundesrat in der Botschaft schrieb[726]). 20

Der Hinweis auf die Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen muss «in einer gut **verständlichen und gut ersichtlichen Form** erfolgen», wie der Bundesrat im Kreisschreiben zu den Nationalratswahlen festhält.[727] Empfohlen wird, die Hinweise auf die Verbindungen auf dem Wahlzettel oben statt unten anzubringen (was zumindest in den grösseren Kantonen Standard ist). Der besseren Information der Wahlberechtigten dienlich ist auch, wenn bei den Hinweisen auf die Verbindungen nicht bloss die Listennummern, sondern auch die Listenkürzel aufgeführt werden. Einzelne Kantone (so etwa Zürich, Bern oder Thurgau) vermerken die Listenverbindungen und -Unterverbindungen nicht nur auf den vorgedruckten Zetteln der jeweiligen Listen, sondern fügen vorne im Wahlzettelblock zusätzlich eine Übersicht über alle Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen ein. 21

Eine Listenverbindung, die den Wahlberechtigten nicht bekannt gemacht worden ist, ist **unwirksam**. So urteilte das Bundesgericht in einem Fall 22

724. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.4.9.
725. BGE 149 I 354, E. 3 und E. 5
726. BBl 127 I S. 1317, S. 1338.
727. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.8.3.

betreffend die Grossratswahlen im Kanton Waadt von März 1978.[728] Die angemeldete Listenverbindung zwischen dem Parti radical démocratique und dem Parti libéral im Wahlkreis Lausanne war irrtümlich weder publiziert, noch auf den Wahllisten vermerkt noch der Wählerschaft in irgendeiner Weise bekannt gemacht worden. Das Bundesgericht sah darin einen Eingriff in den Wählerwillen, da nicht ausgeschlossen werden könne, dass einzelne Wählende ihre Stimme anders abgegeben hätten, wenn sie von der Listenverbindung Kenntnis gehabt hätten. Gemäss Bundesgericht bedingt die freie Willensbildung, dass die Wahlberechtigten alle wichtigen Informationen zur Wahl in geeigneter Weise erhalten – dazu gehören zwingend die eingegangenen Listenverbindungen. Die Sitzverteilung wurde neu berechnet (ohne die nicht bekannt gemachte Listenverbindung) und die Sitze wurden entsprechend neu vergeben.[729]

D. Kein Widerruf (Abs. 3)

23 Erklärungen zu Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen **können nicht widerrufen werden**. Die Bestimmung wurde mit der Revision von 1994 neu eingefügt, «um Unsicherheiten und taktischen Scharmützeln vorzubeugen», wie der Bundesrat in seiner Botschaft schrieb. Er bezog sich dabei explizit auf einen Fall, der sich bei den Nationalratswahlen 1987 im Kanton Bern zugetragen hatte. Eine Listenverbindung zwischen zwei Gruppierungen wurde zuerst erklärt, dann von der einen Gruppierung schriftlich widerrufen und kurz vor Ablauf der Frist wieder erneuert, was eine dritte Partei mit Androhung einer Beschwerde zu verhindern suchte.[730]

LITERATURVERZEICHNIS

Glaser Andreas/Frei Florian, Rechtswidrige Unterlistenverbindungen zwischen verschiedenen Parteien, ZBl 2020, S. 308–314.

Glaser Andreas, Kommentierung zu Art. 37 BPR, in Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar

728. BGE 104 Ia 360.
729. Eine ausführliche Besprechung zu diesem Urteil findet sich bei Weber, Rz. 731 ff.
730. BBl 1993 III S. 445, S. 485 und Fussnote 35.

unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr37, besucht am 8.4.2024.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich et al. 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Braun Binder Nadja, Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Muheim Anton, Wahl des Nationalrates, in: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978, S. 65–89.

Schmid Benno, Die Listenverbindung, Zürich 1961.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Zürich 2016.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Bericht des Bundesrates vom 13.3.1931 an die Bundesversammlung über das Postulat des Nationalrates vom 5.12.1928 betreffend die Unterlisteverbindung (BBl 1931 I 354).

Bericht der Bundeskanzlei vom 21.8.2013: Proporzwahlsysteme im Vergleich (zit. Bericht Bundeskanzlei Proporzwahlsysteme).

Bericht des Bundesrates vom 13.11.2019 an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 51. Legislaturperiode (BBl 2019 7461) (zit. Bericht BR NRW 2019).

Bericht des Bundesrates vom 15.11.2023 an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 52. Legislaturperiode (BBl 2023 2613) (zit. Bericht BR NRW 2023)

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317)

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

Leitfaden der Bundeskanzlei für kandidierende Gruppierungen für die Nationalratswahlen vom 20.10.2019.

Parlamentarische Initiative SPK-NR 21.402 Präzisierung der Unterlistenverbindungen. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 5.11.2021.

Parlamentarische Initiative SPK-NR 21.402 Präzisierung der Unterlistenverbindungen. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 8.4.2022 (zit. Bericht der SPK-S vom 8.4.2002).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 32 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 32 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 32 BPR N. XXX.

Art. 32 Bekanntmachung der Listen

[1] Der Kanton veröffentlicht die Listen mit den Bezeichnungen und Ordnungsnummern sowie mit dem Hinweis auf Listen- und Unterlistenverbindungen so früh wie möglich im kantonalen Amtsblatt.

[2] Die Bundeskanzlei veröffentlicht die Listen in elektronischer Form, mit Angabe des amtlichen Namens und Vornamens, des Geburtsjahrs, der Heimatorte und des Wohnorts der Kandidaten.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 381
II. Bedeutung der Vorschrift 381
A. Allgemeines 381
B. Rechtsvergleich 381
III. Bekanntmachung der Listen 382
A. Kantonales Amtsblatt (Abs. 1) 382
B. Bundeskanzlei (Abs. 2) 383
Literaturverzeichnis 383
Materialienverzeichnis 384

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die Bestimmung, wonach die Kantone die Listen öffentlich bekanntmachen und dabei auf die Listenverbindungen hinweisen, fand sich bereits im **Nationalratswahlgesetz von 1919**.[731] Beim Erlass des BPR wurde diese Vorgabe übernommen, ergänzt mit dem Hinweis, wonach die Bekanntmachung «so früh wie möglich» und «im kantonalen Amtsblatt» zu geschehen habe.[732] Ein zusätzlicher Absatz 2 von Art. 32 wurde mit der Totalrevision des Publikationsgesetzes von 2004 in das BPR aufgenommen und mit der BPR-Revision von 2014 an die neuen Anforderungen bezüglich notwendige Kandidatenangaben angepasst.[733] 1

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Die Bestimmung regelt die **amtliche Bekanntmachung der Listen** durch die kantonalen Wahlbehörden und die Bundeskanzlei. 2

B. Rechtsvergleich

Die Kantone kennen bei ihren Parlamentswahlen **vergleichbare Bestimmungen** betreffend die amtliche Veröffentlichung der Listen.[734] Es sind neben den Listen und Kandidierenden jeweils auch die Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen anzugeben (wo solche überhaupt zugelassen sind, vgl. OK-Wyler, Art. 31 BPR N. 9 f.) 3

731. BBl 1919 I S. 262.

732. AS 1978 688; BBl 1975 I S. 1317, S. 1338.

733. AS 2004 4929; BBl 2003 S. 7711, S. 7738; AS 2015 543; BBl 2013 S. 9217, S. 9257.

734. Als Beispiele für viele: § 94 Gesetz des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, SG 161); Art. 79 Abs. 3 Gesetz des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE, SG 141.1); § 97 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU, SG 10); §45 Abs. 1 Gesetz des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS, SG 132.100); Art. 67 Loi du canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD, SG 160.01); Art. 9 Règlement du canton de Genève du 12.12.1994 d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP/GE, SG A 5 05.01); Art. 17 Abs. 3 Gesetz des Kantons Graubünden vom 16.2.2021 über die Wahl des Grossen Rates (GRWG/GR, SG 150.400).

III. BEKANNTMACHUNG DER LISTEN

A. Kantonales Amtsblatt (Abs. 1)

4 Die kantonale Wahlbehörde macht die eingegangenen Listen **im kantonalen Amtsblatt öffentlich bekannt**. Bei der Veröffentlichung sind die Listenbezeichnungen und Listenkürzel sowie die Ordnungsnummern zu erwähnen, und es ist auf die Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen hinzuweisen.

5 Der Anspruch der Stimmberechtigten, dass die Wahlvorschläge (mit den Hinweisen auf die Listenverbindungen) amtlich veröffentlicht werden, ergibt sich bereits aus dem **verfassungsmässigen Stimmrecht**.[735] Die amtliche Veröffentlichung dient der freien Willensbildung der Wahlberechtigten. Sie dient auch der Sicherung des Anspruchs darauf, dass nur wählbare Kandidierende vorgeschlagen werden. Mit der frühzeitigen amtlichen Information über sämtliche Wahlvorschläge wird den Stimmberechtigten die Möglichkeit gegeben, gegen die Kandidatur von (angeblich) nicht wählbaren Personen rechtlich vorzugehen.

6 Welche **Angaben zu den kandidierenden Personen** bei der Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt gemacht werden müssen, bestimmt das Gesetz nicht. Bei der Veröffentlichung nach Absatz 1 können demnach die kandidierenden Personen (anders als bei der Veröffentlichung nach Absatz 2) unter den Namen genannt werden, unter denen sie «im Alltag oder politisch bekannt sind» (Art. 22 Abs. 2 *Bst b* BPR); unter diesen Namen werden sie auch auf den Wahlzetteln aufgeführt werden. Es empfiehlt sich im Weiteren das Geburtsjahr und (wie für die Wahlzettel gemäss Art. 33 Abs. 1 BPR zwingend) den Wohnort der Kandidierenden anzugeben. Die Publikation der Berufsangabe ist fakultativ.

7 Die Veröffentlichung hat «**so früh wie möglich**» und «**im kantonalen Amtsblatt**» zu erfolgen. Die hier interessierende amtliche Veröffentlichung bezieht sich auf **die bereinigten Listen** und erfolgt nach Ablauf der Bereinigungsfrist, d.h. zu einem Zeitpunkt, an dem die Listen nicht mehr

735. Tschannen, Rz. 1840; BSK-Tschannen, Art. 34 BV N. 19, siehe auch: BGE 104 Ia 360 E. 3, BGE 98 I 602 E. 9.

geändert werden können. Bei den kantonalen Amtsblättern hat sich mittlerweile das elektronische Amtsblatt als Standard durchgesetzt.

Regelmässig publizieren die Kantone mittlerweile die Listen und die Namen der Kandidierenden bereits nach Ablauf der Einreichefrist (Wahlanmeldeschluss) auf ihren **kantonalen Homepages**. Sie weisen dabei darauf hin, dass die Listen noch nicht definitiv sind und eine Bereinigungsfrist läuft. Diese Veröffentlichungen dienen der Information von Öffentlichkeit und Medien und stellen nicht die amtliche Publikation im Sinne von Art. 32 BPR dar. Nach Ablauf der Bereinigungsfrist werden die entsprechenden Informationen aktualisiert und es erfolgt die offizielle, amtliche Information im Amtsblatt. 8

B. Bundeskanzlei (Abs. 2)

Gemäss der Bestimmung **veröffentlicht auch die Bundeskanzlei die Listen in elektronischer Form**. Sie gibt dabei die amtlichen Namen und Vornamen, das Geburtsjahr, die Heimatorte und den Wohnort der Kandidierenden bekannt. 9

Die Bestimmung wurde 2004 mit der **Totalrevision des Publikationsgesetzes** eingefügt. Sie stellt heute die vom Publikationsgesetz verlangte gesetzliche Grundlage dar für das (ausnahmsweise) Veröffentlichen besonders schützenswerter Personendaten durch die Bundeskanzlei.[736] Bei der Veröffentlichung der Listen der Nationalratswahlen überwiegt das öffentliche Interesse an der korrekten Durchführung der Wahl gegenüber Ansprüchen auf Schutz der Privatsphäre. Die Identität der Kandidierenden muss überprüfbar sein.[737] 10

LITERATURVERZEICHNIS

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

736. Art. 16*b* Abs. 1 Bundesgesetz vom 18.6.2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublG, SR 170.512).
737. AS 2004 4929; BBl 2003 S. 7711, S. 7738.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria, Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Botschaft zum Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG) vom 22.10.2003 (BBl 2003 7711).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 32a BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 32a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 32a BPR N. XXX.

Art. 32*a* Ungültigerklärung von Kandidaturen

[1] Wird nach der Bereinigung der Wahlvorschläge eine Mehrfachkandidatur entdeckt, so wird die betreffende Kandidatur auf allen betroffenen Listen für ungültig erklärt:

a. vom Kanton, wenn derselbe Vorgeschlagene auf mehr als einer Liste des Kantons steht;

b. von der Bundeskanzlei, wenn derselbe Vorgeschlagene auf Listen mehrerer Kantone steht.

[2] Die betroffenen Kantone und die Bundeskanzlei teilen einander umgehend mit, welche Kandidaturen für ungültig erklärt worden sind.

[3] Soweit möglich werden die Namen von Personen, deren Kandidatur für ungültig erklärt worden ist, von den Listen gestrichen, bevor diese bekanntgemacht werden.

[4] Die Ungültigerklärung einer Kandidatur auf bereits bekanntgemachten Listen wird unter Angabe des Grundes umgehend elektronisch sowie im Amtsblatt aller betroffenen Kantone und im Bundesblatt veröffentlicht.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 387
II. Bedeutung der Vorschrift 387
A. Allgemeines 387
B. Rechtsvergleich 387
III. Ungültigerklärung von Kandidaturen 388
A. Nachträglich entdeckte Mehrfachkandidaturen (Abs. 1) 388
B. Mitteilung (Abs. 2) 388
C. Streichung vor Bekanntgabe (Abs. 3) 389
D. Nach Bekanntgabe (Abs. 4) 389
Materialienverzeichnis 389

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Art. 32*a* wurde mit der **Revision von 2014** neu ins BPR aufgenommen.[738] Mit dem ständigen Anwachsen der Zahl von Listen und Kandidaturen bei den Nationalratswahlen wachse das Risiko, dass Mehrfachkandidaturen nicht mehr rechtzeitig entdeckt würden, hielt der Bundesrat in der Botschaft fest.[739] Zur Sicherstellung einer korrekten Proporzwahl soll deshalb auch die nachträgliche Ungültigerklärung von Mehrfachkandidaturen ermöglicht werden. 1

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Die Bestimmung regelt, wie mit (innerkantonalen und überkantonalen) Mehrfachkandidaturen umzugehen ist, die erst **nach Ablauf der Bereinigungsfrist** (Art. 29 BPR) entdeckt werden. Sie erlaubt die nachträgliche Ungültigerklärung derartiger Kandidaturen auf allen betroffenen Listen. Durch die Ermöglichung einer nachträglichen amtlichen Streichung soll verhindert werden, dass unbemerkte Doppelkandidaturen die korrekte Zuordnung aller Stimmen vereiteln könnten.[740] Gemäss Art. 38 Abs. 2 *Buchstabe b* BPR sind bei der Ausmittlung der Wahl alle Namen von Personen, deren Kandidatur wegen Mehrfachkandidatur nachträglich für ungültig erklärt worden ist, von den Wahlzetteln zu streichen (vgl. hierzu im Weiteren die Ausführungen zu Art. 38 BPR). 2

B. Rechtsvergleich

Die meisten Kantone kennen in ihrem Parlamentswahlrecht **keine entsprechenden Regeln**. Dass Mehrfachkandidaturen erst nach Ablauf der Bereinigungsfrist entdeckt werden, dürfte bei kantonalen Parlamentswahlen kaum vorkommen und daher kein regulierungsbedürftiges Problem darstellen. Eine Ausnahme bildet der Kanton Graubünden, der bei den Grossratswahlen 3

738. AS 2015 543; BBl 2013 S. 9217.
739. BBl 2013 S. 9217, S. 9218.
740. BBl 2013 S. 9217, S. 9239.

die nachträgliche Streichung von nach der Bereinigungsfrist entdeckten Mehrfachkandidaturen explizit vorsieht.[741]

III. UNGÜLTIGERKLÄRUNG VON KANDIDATUREN

A. Nachträglich entdeckte Mehrfachkandidaturen (Abs. 1)

4 Die Bestimmung erlaubt die **Ungültigerklärung von Mehrfachkandidaturen, welche erst nachträglich entdeckt werden** – das heisst: nach Ablauf der Bereinigungsfrist von Art. 29 Abs. 4 BPR, dem Zeitpunkt, nach welchem Wahlvorschläge grundsätzlich nicht mehr geändert werden können. Die nachträgliche Streichung erfolgt durch die **kantonale Wahlbehörde**, wenn dieselbe Person auf mehr als einer Liste des Kantons steht (Buchstabe a). Sie erfolgt durch die **Bundeskanzlei**, wenn dieselbe Person auf Listen aus mehreren Kantonen kandidiert (Buchstabe b).

5 Die Regeln betreffend die Streichung von mehrfach Vorgeschlagenen **vor Ablauf der Bereinigungsfrist** finden sich in Art. 27 BPR. Wegen Mehrfachkandidatur Gestrichene haben hier noch die Möglichkeit als Ersatzvorschlag im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BPR auf einem einzigen Wahlvorschlag wiederum nominiert zu werden. Eine nachträgliche Streichung von mehrfach Kandidierenden gemäss Art. 32*a* BPR ist dagegen endgültig, hier sind keine Ersatzvorschläge mehr möglich.

6 Die Bestimmung ist **noch nie zur Anwendung** gekommen. Bei den Nationalratswahlen 2019, der ersten Wahl seit Inkrafttreten der Norm, wurde nach Angaben der Bundeskanzlei keine Mehrfachkandidatur nachträglich entdeckt.

B. Mitteilung (Abs. 2)

7 Die Bestimmung verlangt, dass die betroffenen Kantone und die Bundeskanzlei sich über die nachträgliche Ungültigerklärung von Kandidaturen **umgehend informieren**.

741. Art. 14 Abs. 5 Gesetz des Kantons Graubünden vom 16.2.2021 über die Wahl des Grossen Rates (GRWG/GR, SG 150.400).

C. Streichung vor Bekanntgabe (Abs. 3)

Die Bestimmung ist **noch nie zur Anwendung** gekommen. Bei den Nationalratswahlen 2019 und 2023 wurden nach Angaben der Bundeskanzlei keine innerkantonalen oder überkantonalen Mehrfachkandidaturen nachträglich entdeckt. 8

D. Nach Bekanntgabe (Abs. 4)

Die Ungültigerklärung einer Kandidatur auf bereits bekannt gemachten Listen ist – zur Information der Wahlberechtigten – unter Angabe des Grundes (nachträglich erkannte Mehrfachkandidatur) **umgehend elektronisch sowie im Amtsblatt aller betroffenen Kantone und im Bundesblatt zu veröffentlichen**. 9

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 33 BPR

Eine Kommentierung von Stefan Wyler

ZITIERVORSCHLAG

Stefan Wyler, Kommentierung zu Art. 33 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Wyler, Art. 33 BPR N. XXX.

Art. 33 Erstellung und Zustellung der Wahlzettel

[1] Die Kantone erstellen für sämtliche Listen Wahlzettel, auf denen Listenbezeichnung, allenfalls Listenverbindung, Ordnungsnummer und Kandidatenangaben (mindestens Familien- und Vornamen sowie Wohnort) vorgedruckt sind, sowie Wahlzettel ohne Vordruck.

[1bis] Erstellt ein Kanton statt Wahlzettel Erfassungsbelege, so erhalten die Stimmberechtigten zusätzlich eine Zusammenstellung der Angaben über sämtliche Kandidaten sowie über Listenbezeichnungen, Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen.

[2] Die Kantone lassen den Stimmberechtigten mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Wahltag einen vollständigen Satz aller Wahlzettel zustellen.

[3] Die Unterzeichner können bei den Staatskanzleien der Kantone zusätzliche Wahlzettel mit Vordruck zum Selbstkostenpreis beziehen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 393
II. Bedeutung der Vorschrift 393
A. Allgemeines 393
B. Rechtsvergleich 393
III. Erstellung und Zustellung der Wahlzettel 394
A. Zuständigkeit der Kantone (Abs. 1) 394
B. Erfassungsbelege (Abs. 1bis) 396
C. Vollständiger Satz aller Wahlzettel (Abs. 2) 396
D. Zusätzliche Wahlzettel (Abs. 3) 397
Literaturverzeichnis 398
Materialienverzeichnis 398

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Erst **mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die politischen Rechte von 1976** wurden die Kantone verpflichtet, auf ihre Kosten Wahlzettel aller Listen herzustellen und den Stimmberechtigten zukommen zu lassen.[742] Bis dahin war dies noch in einigen Kantonen Sache der Parteien gewesen, was oftmals dazu geführt hatte, dass die Wahlberechtigten nicht im Besitze sämtlicher Listen waren – eine klare Einschränkung ihrer Wahlfreiheit.[743] Die Bestimmung über die Zulassung von «Erfassungsbelegen» (Art. 33 Abs. 1bis) wurde mit der Revision von 1994 ins BPR aufgenommen.[744] Mit der Revision von 2014 schliesslich wurde die Frist für die Zustellung des Wahlmaterials an die Stimmberechtigten vorgezogen. Sie erhalten nun die Unterlagen (wie bei Volksabstimmungen) frühestens vier und spätestens drei Wochen vor dem Tag des Urnengangs.[745] 1

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Die Bestimmung hält fest, dass die **Kantone** für die Herstellung und die Verteilung der Wahlzettel zuständig sind. Sie haben auf ihre Kosten in der viertletzten Woche vor dem Wahltag allen Wahlberechtigten einen vollständigen Satz der Wahlzettel aller Listen und einen leeren Wahlzettel ohne Vordruck zukommen zu lassen. 2

B. Rechtsvergleich

Die Kantone kennen in ihrem Parlamentswahlrecht **grundsätzlich vergleichbare Regelungen**. Es ist auch bei den kantonalen Parlamentswahlen Sache der Behörden, einen vollständigen Satz Wahlzettel aller Listen und einen Wahlzettel ohne Vordruck herzustellen und den Stimmberechtigten zukommen zu lassen.[746] Die Kosten tragen die Kantone.[747] Als vorgeschriebene Angaben zu den Kandidierenden auf den vorgedruckten 3

742. AS 1978 688; BBl 1975 I S. 1317, S. 1339.
743. BBl 1975 I S. 1317, S. 1339; Muheim, S. 79 f.
744. AS 1994 2414; BBl 1993 III S. 445.
745. AS 2015 543; BBl 2013 S. 9217.

Wahlzetteln stellen Namen- und Vornamen, Jahrgang, Berufsbezeichnung und Wohnort den Standard dar. Der letzte Termin für die Zustellung des Wahlmaterials an die Stimmberechtigten liegt teilweise näher beim Wahltag.[748] Wenige Kantone kennen mit Art. 33 Abs. 4 BPR vergleichbare Regeln betreffend zusätzliche vorgedruckte Wahlzettel.[749]

III. ERSTELLUNG UND ZUSTELLUNG DER WAHLZETTEL

A. Zuständigkeit der Kantone (Abs. 1)

4 Es ist die **Aufgabe der Kantone** auf ihre Kosten die Wahlzettel für die Nationalratswahlen zu erstellen.

5 Sämtliche Wahlzettel müssen, was – wohl wegen Selbstverständlichkeit – nicht speziell reglementiert wurde, eine **Bezeichnung der fraglichen Wahl** aufweisen (z. B. Nationalratswahlen 2023 oder Nationalratswahlen vom 22. Oktober 2023).

---

746. Als Beispiele für viele: § 95 Gesetz des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, SG 161); Art. 45 Abs. 1 Bst d, Art. 59 Abs. 1 Gesetz des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE, SG 141.1) und Art. 49 Abs. 1 Verordnung des Kantons Bern vom 4.9.2013 über die politischen Rechte (PRV/BE, SG 141.112); Art. 18 Abs. 1 Gesetz des Kantons Graubünden vom 16.2.2021 über die Wahl des Grossen Rates (GRW/GR, SG 150.400); § 50 Gesetz des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG, SG 161.1); § 54 f. Gesetz des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO, SG 113.111); Art. 50 f. Loi du canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE, SG A 5 05).

747. Eine Ausnahme findet sich bei den Walliser Grossratswahlen, wo «die kandidierenden Personen und die Listenunterzeichner» die Druckkosten der Wahlzettel rückvergüten müssen, «wenn die von der Liste erhaltenen Stimmen nicht fünf Prozent der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen erreichen» (Art. 52 Abs. 1 Bst. b Gesetz des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte, kGPR/VS, SG 160.1).

748. Als Beispiele: Im Kanton Bern erhalten die Stimmberechtigten bei Grossratswahlen das Wahlmaterial «frühestens 20 Tage und spätestens 15 Tage vor dem Wahltag» (Art. 46 Abs. 1 PRG/BE). Spätestens 10 Tage vor dem Wahltag müssen die Stimmberechtigten im Besitz der Wahlunterlagen sein bei den Grossratswahlen im Kanton Graubünden (Art. 24 Abs. 2 GPR/GR) oder im Kanton Genf (Art. 54 Abs. 1 LEDP/GE).

749. Als Beispiele: Wie die Bundesregelung: Art. 52 Abs. 2 kGPR/VS, § 54 Abs. 4 GpR/SO. Bei den Berner Grossratswahlen können die Listenvertretungen auf eigene Kosten zusätzliche Exemplare der Wahlzettel mit Vordruck herstellen (Art. 49 Abs. 1 PRV/BE). Diese dürfen in keiner Weise von den Wahlzetteln im amtlichen Wahlzettelblock abweichen, die Staatskanzlei stellt die Druckvorlage zur Verfügung und gibt die Papierbeschaffenheit vor (Regierungsratsbeschluss BE 784/2021, Ziffer 3.2).

Der Wahlzettelblock bzw. das Wahlzettelheft enthält **vorgedruckte Wahlzettel für sämtliche Listen** und einen **Wahlzettel ohne Vordruck**. Diese stellen amtliche Wahlzettel im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BPR dar. Der Wahlzettel ohne Vordruck enthält keine Listenbezeichnung oder -nummer und keine Namen von Kandierenden oder Kandidatennummern. Er enthält lediglich leere Linien oder Kästchen, die von den Wahlberechtigten handschriftlich auszufüllen sind. Er enthält so viele leere Linien wie im Wahlkreis Mandate zu vergeben sind.[750] 6

Die Wahlzettel mit Vordruck müssen zwingend die Listenbezeichnungen (inklusive Listenkürzel) enthalten, die Ordnungsnummer der Liste und den Hinweis auf allfällige Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen der betreffenden Liste (vgl. Art. 31 Abs. 2 BPR). Jede Kandidatin, jeder Kandidat erhält eine **Kandidatennummer**, bestehend aus der Listennummer, der Listenplatznummer und (allenfalls) einer Prüfziffer.[751] Vorgeschrieben sind als **Kandidatenangaben** die Familien- und Vornamen sowie der Wohnort. Hierbei wird regelmässig der Name angegeben werden, unter dem die Person politisch oder im Alltag bekannt ist (Art. 22 Abs. 2 *Bst. b* BPR). Die genannten Angaben sind die **bundesrechtlichen Mindestangaben**. Die Kantone können weitere Informationen zu den Kandidierenden auf den Wahlzettel drucken. Verbreitet sind insbesondere der Jahrgang, Berufsbezeichnungen oder politische Ämter und der Vermerk «bisher» bei Wiederkandidierenden. Stellt eine Liste (inklusive den Vorkumulierten) weniger Kandidierende als Mandate im Wahlkreis zu vergeben sind, so sind für die nicht besetzten Listenpositionen leere Linien oder Kästchen anzubringen. 7

Art. 7 VPR verlangt, dass auf Wahlzetteln mit Vordruck **genügend Platz freizulassen** ist, um der Wählerschaft **das Panaschieren und Kumulieren gut leserlich zu ermöglichen**. Die sinnvolle und mit Blick auf die Praxis auch nötige Vorgabe stellt insbesondere in grossen Kantonen mit vielen zu vergebenden Mandaten eine Herausforderung dar. Einzelne Kantone haben 8

750. Verschickt ein Kanton Wahlzettel ohne Vordruck mit zu vielen leeren Linien, so liegt laut dem Bundesgericht keine Verletzung der Wahlfreiheit (i. S. von Art. 34 Abs. 2 BV) vor, wenn die Wahlberechtigten vor der Wahl ausdrücklich auf das Versehen hingewiesen und ausreichend über die Zahl der im Kanton zu vergebenden Sitze informiert worden sind (BGer 1C_398/2007 vom 19.11.2007, siehe dazu auch Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser; Rz 654).

751. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 7.8.2.

aus diesem Grund Begrenzungen für die (mitunter ausufernden) Berufsbezeichnungen vorgesehen.[752]

B. Erfassungsbelege (Abs. 1bis)

9 Gemäss dieser 1994 eingefügten Bestimmung können die Kantone bei den Nationalratswahlen maschinenlesbare Wahlzettel einsetzen, sogenannte **Erfassungsbelege**. Als Beispiel dienen etwa die maschinenlesbaren Wahlzettel, wie sie der Kanton Tessin bei kantonalen und kommunalen Wahlen kennt.[753] Wenn ein Kanton derartige Erfassungsbelege an die Stimmberechtigten verschickt, so muss er diesen zusätzlich eine Zusammenstellung (Übersicht) mit den gemäss Abs. 1 notwendigen Mindestangaben zu Listen und Kandidierenden zukommen lassen (enthaltend die kompletten Listenbezeichnungen, die Hinweise auf Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen, sowie die Mindest-Kandidatenangaben wie Familien- und Vornamen und Wohnort). Der Einsatz maschinenlesbarer Wahlzettel bei Nationalratswahlen müsste ausserdem gemäss Art. 84 Abs. 2 BPR vom Bundesrat genehmigt werden.[754] In der Praxis spielt die Bestimmung bisher keine Rolle. Kein Kanton setzte bei Nationalratswahlen derartige Erfassungsbelege ein.

C. Vollständiger Satz aller Wahlzettel (Abs. 2)

10 Die Kantone haben den Wahlberechtigten **mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Wahltag einen vollständigen Satz aller Wahlzettel** zuzustellen. Das Wahlmaterial muss in der viertletzten Woche vor dem Wahltag bei den Stimmberechtigten **eintreffen**. Mit der Gesetzesrevision von 2014 wurde die Frist für die Zustellung des Wahlmaterials an die bei Abstimmungen schon seit längerem geltende Frist angeglichen.[755] Ermöglicht wird die neue Regelung durch die Begrenzung des

752. So können etwa im Kanton Bern bei den Nationalratswahlen 2023 auf dem Wahlzettel höchstens zwei Berufsbezeichnungen angegeben werden, die insgesamt höchstens 50 Zeichen (inkl. Leerschläge) umfassen dürfen (Regierungsratsbeschluss BE 314/2023, Ziffer 3.1.3). Eine ähnliche Regel kennt der Kanton Aargau: Beruf und politisches Amt und ggf. Titel dürfen maximal 50 Zeichen aufweisen (inkl. Leerschläge und Satzzeichen) (Anleitung zum Wahlvorschlag AG 23.3.2023, Ziffer 4 B).

753. www4.ti.ch > Diritti politici > Voto > Come si vota > Elezioni cantonali > Esempi di compilazione schede per il Gran Consiglio e per il Consiglio di Stato besucht am 13.4.2023.

754. Vgl. Kreisschreiben BR 2018.

Zeitfensters für den Wahlanmeldeschlusses auf einen Montag im August (vgl. Art. 21 Abs. 1 BPR).[756] Nach der zuvor geltenden Regelung von 1976 waren die Wahlzettel den Stimmberechtigten bis spätestens zehn Tage vor dem Wahltag zuzustellen.

Den Kantonen steht es frei, den Wahlberechtigten neben den Wahlzetteln und der Wahlanleitung (Art. 34 BPR) auch **Wahlwerbematerial** der Parteien und Gruppierungen zuzustellen (mit dem Versand des amtlichen Materials oder in einem separaten Versand). Einzelne Kantone kennen eine solche Praxis (so etwa BE, FR, AG, SO, JU).[757] Sämtliche Parteien und kandidierenden Gruppierungen sind dabei gleich zu behandeln. Um das Gewicht der zu versendenden Wahlunterlagen nicht ausufern zu lassen und die Versandkosten zu begrenzen, wird mitunter eine Gewichtslimite für die Werbeprospekte festgelegt.[758] 11

D. Zusätzliche Wahlzettel (Abs. 3)

Die Parteien und kandidierenden Gruppierungen (im Wortlaut, praxisfern: «die Unterzeichner») können bei den Staatskanzleien der Kantone **zusätzliche Wahlzettel mit Vordruck** ihrer Listen zum Selbstkostenpreis beziehen. Diese können sie im Wahlkampf verteilen oder, wenn ein Kanton den staatlichen Wahlwerbematerialversand kennt, allenfalls auch dem verschickten Propagandamaterial beilegen lassen.[759] 12

755. Wegen der häufigen Verzögerungen beim Postversand ins Ausland ist den Auslandschweizer Stimmberechtigten das Wahlmaterial früher zuzuschicken, dies «frühestens eine Woche vor dem offiziellen Versand», somit in der sechsten Woche vor dem Wahltag (Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziffer 5.5.1 mit Verweis auf Art. 2*b* VPR und Art. 12 Abs. 3 V-ASG).

756. AS 2015 543; BBl 2013 S. 9217, S. 9257.

757. Art. 48 und 49 PRG/BE sowie 51 und 53 PRV/BE; § 63–66 GpR/SO; § 16 Abs. 4-6. Gesetz des Kantons Aargau vom 10.3.1992 über die politischen Rechte (GPR/AG, SG 131.100) und § 22 Verordnung des Kantons Aargau vom 25.11.1992 zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR/AG, SG 131.111); Art. 14a Loi du canton de Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LDP/JU, SG 161.1); Art. 1 ff. Gesetz des Kantons Freiburg vom 22. 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG/FR, SG 115.6) und Verordnung der Staatskanzlei des Kantons Freiburg vom 17.6.2015 über das Verpacken und den Versand der Wahlpropaganda der politischen Parteien (SG 115.611).

758. Als Beispiele: 15 Gramm pro Liste und insgesamt höchstens 30 Gramm für sämtliche Listen derselben politischen Gruppierung (Regierungsratsbeschluss BE 314/2023, Ziffer 4.5.1) oder 50 Gramm pro politische Partei oder Gruppierung (Regierungsratsbeschluss SO 2023/167, Ziffer 6.3.3).

13 Man kann sich fragen, ob die Abgabe zusätzlicher Wahlzettel mit Vordruck an die Parteien **noch zeitgemäss** ist. Die Bestimmung lässt sich erklären mit Rückblick auf eine Zeit, in der in einigen Kantonen noch die Parteien für die Verteilung der Wahlzettel zuständig waren. Heute muss der Versand des amtlichen Wahlzettelblocks mit sämtlichen Listen an die Wahlberechtigten genügen. Es erscheint unter Gleichbehandlungsaspekten auch etwas fragwürdig, wenn den Parteien, die dies finanzieren wollen und können, die Möglichkeit eingeräumt wird, zusätzliche amtliche Wahlzettel ihrer Listen verteilen zu dürfen. Und für Stimmberechtigte in Kantonen mit Werbematerialversand ist es mitunter verwirrlich (und wird von ihnen nicht verstanden), wenn sie im Wahlmaterial zwei Mal denselben amtlichen Wahlzettel einer Liste vorfinden, einmal eingeheftet im amtlichen Wahlzettelblock und einmal lose als Beilage zum Werbeprospekt einer Liste.

LITERATURVERZEICHNIS

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Muheim Anton, Wahl des Nationalrates, in: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978, S. 65–89.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Beschluss 784/2021 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 23.6.2021 über die Durchführung der Grossratswahlen vom 27.3.2022.

Beschluss 314/2023 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 22.3.2023 über die Durchführung der Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

759. So sind im Kanton Bern eingesteckte Wahlzettel im mit dem amtlichen Wahlmaterial mitverschickten Wahlwerbematerial erlaubt (Regierungsratsbeschluss BE 314/2023, Ziffer 4.5.1). Explizit ausgeschlossen ist die Beilage von zusätzlichen Wahlzetteln dagegen beim staatlich organisierten Versand des Propagandamaterials im Kanton Solothurn (Regierungsratsbeschluss SO 2023/167, Ziffer 6.3.3).

Beschluss 2023/167 des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 31.1.2023 über die Nationalratswahlen vom 22.10.2023. Einberufung der Wahlberechtigten und Verfahren.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

Information der Staatskanzlei Aargau vom 23.3.2023 zu den Nationalratswahlen 2023: Anleitung zum Wahlvorschlag.

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 30.11.2018 über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln (BBl 2018 S. 7683) (zit. Kreisschreiben BR 2018)

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 (BBl 2022 S. 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

Leitfaden der Bundeskanzlei für kandidierende Gruppierungen für die Nationalratswahlen vom 20.10.2023.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 34 BPR

Eine Kommentierung von Beat Kuoni

ZITIERVORSCHLAG

Beat Kuoni, Kommentierung zu Art. 34 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Kuoni, N. XXX zu Art. 34 BPR.

2. Abschnitt: Wahlakt und Ermittlung der Ergebnisse

Art. 34 Wahlanleitung

Die Bundeskanzlei erstellt vor jeder Gesamterneuerungswahl eine kurze Wahlanleitung, die den Stimmberechtigten der Kantone mit Verhältniswahl zusammen mit den Wahlzetteln (Art. 33 Abs. 2) zugestellt wird.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 403
II. Bedeutung der Vorschrift 404
A. Allgemeines 404
B. Rechtsvergleich 404
III. Kommentierung des Normtextes 405
A. Inhalt der Wahlanleitung 405
B. Form der Wahlanleitung 407
C. Rechtsschutz 408
Materialien 408
Literaturverzeichnis 409

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Mit dem BPR von **1976** schuf die Bundesgesetzgebung eine rechtliche Grundlage für die Wahlanleitung. Die Bestimmung war im Entwurf des Bundesrates für das neue Gesetz nicht enthalten. Sie fand durch die vorberatende Kommission des Nationalrates den Weg in das Gesetz.[760] 1

Die Bundeskanzlei erstellte erstmals bei den Nationalratswahlen von 1971 und 1975 Wahlanleitungen. 1971 wurden 3,6 Mio. Exemplare gedruckt und zusammen mit dem Wahlmaterial verteilt. Die Massnahme stand im Zusammenhang mit der **Einführung des Frauenstimmrechts** auf Bundesebene, das den Schweizer Frauen bei den Nationalratswahlen 1971 erstmals ermöglichte, zu wählen und gewählt zu werden.[761] Die Wahlanleitung richtete sich aber nicht nur an die Frauen, sondern an alle Stimmberechtigten, da auch bei vielen – namentlich jüngeren – Männern ein gewisser Erklärungsbedarf angenommen wurde.[762] Aus finanziellen Gründen erschien die Wahlanleitung bei den Nationalratswahlen 1975 in reduzierter Auflage, und sie wurde lediglich den Parteien und interessierten Kreisen zur Verfügung gestellt.[763] Die Verankerung im BPR sollte das Angebot für künftige Nationalratswahlen sicherstellen und von den jeweiligen finanziellen Spielräumen der Bundeskanzlei unabhängig machen.[764] 2

Art. 34 verlangt eine Wahlanleitung seit 1994 ausdrücklich nur für die **Gesamterneuerungswahlen**, also nicht auch bei Ersatz- oder Ergänzungswahlen in einzelnen Kantonen.[765] Die bis zu diesem Zeitpunkt gelebte Praxis wurde damit kodifiziert. Im Weiteren ist die Pflicht der Bundeskanzlei seit 2007 darauf beschränkt, Kantonen mit Verhältniswahlrecht eine Wahlanleitung zur Verfügung zu stellen.[766] Kantone 3

760. AB 1976 NR S. 38 und AB 1976 SR S. 528.
761. Kergomard, S. 11 f. m.w.H.
762. Bundesarchiv E1010B#1986/151#606 Ausübung der politischen Rechte 1971, Antrag der Bundeskanzlei vom 24.6.1971 an den Bundesrat, Einführungsbroschüre über die politischen Rechte, S. 2.
763. Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission des Nationalrates vom 12./13.8.1975, S. 76.
764. AB 1976 NR S. 3.
765. Botschaft 1993, S. 486.
766. Botschaft 2006, S. 5301 f.

mit Mehrheitswahlrecht dürfen aber eine eigene Wahlanleitung erstellen und den Stimmberechtigten abgeben.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

4 Staatliche Behörden haben bei Wahlen, anders als bei Sachabstimmungen, **keine beratende Funktion**.[767] Sie dürfen sich im Wahlkampf weder direkt noch indirekt in den Dienst parteiischer Interessen stellen.[768] Die Rechtsprechung erachtet Unterstützungen und Hilfeleistungen der Behörden aber als zulässig, sofern sie in Bezug auf die Willensbildung und -äusserung der Wählerinnen und Wähler neutral sind und Kandidierende, Parteien oder Gruppierungen grundsätzlich weder bevorzugen noch benachteiligen.[769] So soll das Wählen etwa illustriert werden, ohne Namen von Personen und Gruppierungen zu verwenden, die tatsächlich zur Wahl stehen.[770]

5 Aus der Garantie der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV leitet sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts **kein verfassungsrechtlicher Anspruch** darauf ab, von den Behörden eine Wahlanleitung zu erhalten.[771] Nach Ansicht des Bundesgerichts besteht grundsätzlich die Erwartung, dass sich die Stimmberechtigten mit den Bedingungen der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts selbst vertraut machen; die Abgabe einer Wahlanleitung sei, so das Bundesgericht, keine verfassungsrechtliche Pflicht, wenngleich «nützlich» und «wünschbar».[772] Angesichts der mittlerweile breiten Informationstätigkeit der Behörden sind wahltechnische Erklärungen allerdings kaum mehr wegzudenken.

B. Rechtsvergleich

6 Die **kantonalen Gesetze** verpflichten die Kantonsbehörden häufig, den Stimmberechtigten zumindest für die Gesamterneuerungswahlen der

767. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 2512.
768. BGE 124 I 55 E. 2a.
769. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 4.3.2.
770. Vgl. dazu BGer 1C_158/2018 vom 4.7.2018.
771. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz, 1390; kritisch zur zurückhaltenden Rechtsprechung Tschannen, S. 677 f.; Steinmann, S. 495 f.
772. BGer 1P.298/2000 vom 31.8.2000, ZBl 102 (2001), S. 188–197, E. 4i.

kantonalen Parlamente eine Wahlanleitung zur Verfügung zu stellen.[773] Nicht alle Kantone kennen indes ausdrücklich eine gesetzliche Verpflichtung, auch wenn sie – soweit ersichtlich – ebenfalls Wahlanleitungen erstellen und verteilen.[774]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Inhalt der Wahlanleitung

Art. 34 verpflichtet die Bundeskanzlei bei den Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates eine Wahlanleitung zu erstellen und sie den Stimmberechtigten in Kantonen mit Verhältniswahl abzugeben. Der **Inhalt der Wahlanleitung** wird im Gesetz nicht ausdrücklich vorgegeben. Nach der Praxis soll die Wahlanleitung zumindest die Wirkungen einer Listenbezeichnung, von Zusatzstimmen, des Streichens, des Panaschierens und des Kumulierens erläutern.[775] Die Wahlanleitung kann weitere Elemente enthalten, namentlich wenn diese der freien Willensbildung und -kundgabe dienen und die verfassungsrechtlichen Schranken beachten (vgl. N. 4). Die Wahlanleitung enthält entsprechend auch Informationen über die Gültigkeitserfordernisse für ausgefüllte Wahlzettel und über die allgemeinen Grundsätze der Stimmabgabe. Diese Angaben müssen für alle Kantone mit Verhältniswahl gültig sein, weshalb die Wahlanleitung lediglich das Grundsätzliche der Wahlhandlung erläutert. 7

Neben dem Bundesrecht sind für das Wahlverfahren auch kantonale Vorschriften massgebend (Art. 83 BPR). Die Kantone können den Wahlberechtigten daher weitere Hinweise zur Stimmabgabe und den 8

773. Siehe z.B. § 20 Abs. 2 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes des Kantons Schwyz vom 15.10.1970 (WAG/SZ; SRSZ 120.100); Art. 45 Abs. 1 lit. d des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); art. 54 al. 1 de la loi de la République et canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rsGE A 5 05); Art. 46 Abs. 1 lit. h des Gesetzes des Kantons St.Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3); Art. 51 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS, SGS 160.1); § 55 Abs. 3, § 55a Abs. 3, § 60 Abs. 1 lit. d und § 95 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, LS 161).

774. So z.B. in den Kantonen ZG, OW und GL.

775. Botschaft 2006, S. 5301 f.

Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründen, die mit dem **kantonalen Verfahren** zusammenhängen (Art. 38 Abs. 4 BPR), zukommen lassen.

9 Einige Informationselemente in der Wahlanleitung gehen auf Impulse der Bundesversammlung zurück. Im Zuge der Diskussion um Wahlrechtsreformen stellte die Bundeskanzlei den eidgenössischen Räten z.B. in Aussicht, die Informationen über **Listenverbindungen** zu verbessern. Entsprechend passte sie die Wahlanleitung für die Nationalratswahlen 2015 an.[776] Ähnlich verhielt es sich mit den Porträts der im Nationalrat vertretenen Parteien.[777]

10 Art. 34 BPR lässt es zu, den Stimmberechtigten neben einer technischen Anleitung auch ein kurzes Porträt der im Nationalrat vertretenen Parteien zur Verfügung zu stellen.[778] Die Bundeskanzlei konnte die **Parteienporträts** bei den Nationalratswahlen 2007 deshalb ohne Gesetzesänderung einführen. Die im Nationalrat vertretenen Parteien verfassen die Porträts selbst und reichen sie der Bundeskanzlei ein. Diese stellt sicher, dass die Texte nicht zu lang sind und den Parteien gleich viel Platz zur Verfügung steht. Eine im Nationalrat vertretene Partei ist nicht verpflichtet, ein Parteienporträt einzureichen. So verzichtete die Christlichsoziale Partei (CSP) Obwalden bei den Nationalratswahlen 2019 auf diese Möglichkeit, da sie keine Kandidatin bzw. keinen Kandidaten aufstellte.

11 Die Parteienporträts bezwecken eine Stärkung der Stellung der Parteien im Wahlkampf und sollen der Orientierung der Stimmberechtigten dienen. Die Begrenzung auf Parteien, die in der laufenden Legislaturperiode **im Nationalrat vertreten** sind, stellt keine Verletzung der Chancengleichheit der kandidierenden Gruppierungen und Parteien dar.[779] Es besteht gemäss Rechtsprechung ein öffentliches Interesse daran, Parteien und Gruppierungen mit einer soliden Basis und einem breiten politischen Themenspektrum zu unterstützen, die aufgrund bereits gewonnener Mandate eine minimale Gewähr für eine Kontinuität bei der politischen Tätigkeit im Parlament bieten. Die staatlichen Unterstützungen und Hilfeleistungen müssen jedoch nach objektiven Kriterien erfolgen, und der Zugang zur Wahl darf nicht übermässig beschränkt werden.[780]

776. AB 2013 NR S. 1475; Informationen über Listenverbindungen forderte 2007 bereits die OSZE/ODHIR. Siehe Final Report on the 21.10.2007 Federal Elections, S. 5.
777. Bericht SPK-NR 2009, S. 5840 f. und STN BR zum Bericht SPK-NR 2009, S. 5886.
778. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 4.4.1.
779. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 4.3.2.

Weitere Informationselemente in der Wahlanleitung sind zulässig. In früheren Wahlanleitungen gab es z.B. ein Kapitel zur Frauenvertretung im Nationalrat.[781] Vor einigen Jahren wurde im Hinblick auf allfällige Desinformationskampagnen ferner vorgeschlagen, die Stimmberechtigten auf Gefährdungen der Meinungsbildung durch *Social Bots* zu sensibilisieren.[782] Die Aufnahme weiterer Elemente ist jeweils sorgfältig abzuwägen. Art. 34 BPR verlangt ausdrücklich eine kurze Wahlanleitung, damit wichtige Informationen einfach wahrgenommen werden können. 12

B. Form der Wahlanleitung

Art. 34 legt nicht ausdrücklich fest, in welcher Form die Wahlanleitung zu erstellen ist, verlangt aber die individuelle Zustellung an die Stimmberechtigten: Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, die Wahlanleitung zusammen mit den Wahlzetteln zu erhalten. In der Praxis erhalten die Stimmberechtigten die Wahlanleitung in Form einer **gedruckten Broschüre**. Die allgemeine elektronische Veröffentlichung ohne persönliche Adressierung würde nach geltendem Recht nicht genügen. Im Gegensatz zu den Abstimmungen sieht das Gesetz nicht vor, dass die Wahlanleitung pro Haushalt nur einmal zugestellt werden kann (vgl. dazu Art. 11 Abs. 4 BPR). Die Wahlanleitung und die weiteren Wahlunterlagen sind den Stimmberechtigten nach Art. 33 Abs. 2 BPR – wie bei den eidgenössischen Volksabstimmungen – so zu verschicken, dass sie spätestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Wahltag bei den Empfängern eintreffen. 13

Die Wahlanleitung wird auf Deutsch, Französisch und Italienisch sowie gestützt auf Art. 11 SpG auch auf Rätoromanisch erstellt. Die Stimmberechtigten haben unabhängig von ihrem politischen Wohnsitz Anspruch darauf, die Wahlanleitung in der gewünschten **Landessprache** zu erhalten. 14

Die Bundeskanzlei stellt die Wahlanleitung nicht nur in Papierform, sondern zusätzlich auch auf einer **Wahlplattform** zur Verfügung, die sie – in der Regel in Zusammenarbeit mit den Parlamentsdiensten, dem Bundesamt für Statistik und den Kantonen – im Internet anbietet. Die Wahlplattform enthält 15

780. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 4.3.2; BGE 124 I 55 E. 5c m.w.H.
781. Botschaft 2001, S. 6422.
782. Egli/Rechsteiner, S. 255.

zusätzliche Informationen zu den Nationalratswahlen, darunter auch Videos, welche den Ablauf der Wahlhandlung erklären. Informationen zum Wählen und zu den Wahlergebnissen sollen künftig auch auf der für Volksabstimmungen mittlerweile etablierten App «VoteInfo» verfügbar sein.

16 Die behördlichen Informationen zu den Wahlen tragen den Bedürfnissen von **Stimmberechtigten mit einer Behinderung** Rechnung. So werden die erklärenden Videos beispielsweise in Gebärdensprache zur Verfügung gestellt. Ausserdem veröffentlichte die Bundeskanzlei bei den Nationalratswahlen 2019 im Sinne eines Pilotversuchs eine Wahlanleitung in Leichter Sprache auf der Wahlplattform. Für die Nationalratswahlen 2023 wird es voraussichtlich kein solches Angebot in elektronischer Form geben. Die Wahlanleitung in Leichter Sprache wird aber in einer kleinen Auflage gedruckt und über die Fachorganisationen für Menschen mit einer Behinderung verteilt.

C. Rechtsschutz

17 Die Wahlanleitung ist ein Realakt der Bundeskanzlei. Im Gegensatz zu den Erläuterungen des Bundesrates bei eidgenössischen Volksabstimmungen, die wegen Art. 189 Abs. 4 BV nicht anfechtbar sind, bildet die Wahlanleitung ein **taugliches Anfechtungsobjekt** für Wahlbeschwerden nach Art. 77 Abs. 1 lit. c BPR.[783] Die Wahlbeschwerde ist an die zuständige Kantonsregierung zu richten, auch wenn diese die Beschwerde in der Sache nicht behandeln kann.[784] Eine direkte Beschwerde an das Bundesgericht ist nicht möglich, da eine Streitigkeit über die Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen vorliegt; dazu steht die Wahlbeschwerde nach Art. 77 Abs. 1 lit. c BPR zur Verfügung.[785]

MATERIALIEN

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 1.5.2023 (zit. Botschaft 1993).

783. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 2.1; Glaser, S. 428 f.
784. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 2.2 m.H. auf BGE 137 II 177 E. 1.2.3; kritisch dazu Auer, ZBl 117 (2016), S. 49 ff.
785. Vgl. dazu BGE 147 I 206 E. 2.4.

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 S. 6401 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1111/de, besucht am 1.5.2023 (zit. Botschaft 2001).

Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31.5.2006, BBl 2006 S. 5261 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2006/639/de, besucht am 1.5.2023 (zit. Botschaft 2006).

OSCE/ODHIR, Final Report on the 21.10.2007 Federal Elections in Switzerland, verfügbar unter www.osce.org > Institutions and structures > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Switzerland Federal Elections, 21.10.2007.

Parlamentarische Initiative 03.436 Faire Abstimmungskampagnen, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7.5.2009, BBl 2009 S. 5833 ff., verfügbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/1035/de, besucht am 1.5.2023 (zit. Bericht SPK-NR 2009).

Parlamentarische Initiative 03.436 Faire Abstimmungskampagnen, Stellungnahme des Bundesrates vom 19.8.2009 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7.5.2009, BBl 2009 S. 5885, verfügbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/1038/de, besucht am 1.5.2023 (zit. STN BR zum Bericht SPK-NR 2009).

LITERATURVERZEICHNIS

Auer Christoph, Besprechung des Urteils 1C_522/2015 et al. vom 29.10.2015, ZBl 117 (2016), S. 43–51.

Egli Patricia/Rechsteiner David, Social Bots und Meinungsbildung in der Demokratie, AJP 2017, S. 249–258.

Glaser Andreas, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBl 118 (2017), S. 415–436.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kergomard Zoé, An die Urnen, Schweizerinnen! Die Erfindung der Wählerin im eidgenössischen Wahlkampf von 1971, in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein (Hrsg.), Kultur und Praxis der Wahlen. Eine Geschichte der modernen Demokratie, Springer VS, 2017, S. 237–265; zitiert nach dem PrePrint unter https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-02526382.

Steinmann Gerold, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die Bundesverfassung (Artikel 34 BV), ZBJV 139 (2003), S. 481–507.

Tschannen Pierre, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2000 und 2001, ZBJV 138 (2002), S. 605–704.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 35 BPR

Eine Kommentierung von Andreas Glaser

ZITIERVORSCHLAG

Andreas Glaser, Kommentierung zu Art. 35 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Glaser, Art. 35 BPR N. XXX.

Art. 35 Ausfüllen des Wahlzettels

[1] Wer den Wahlzettel ohne Vordruck benutzt, kann Namen wählbarer Kandidaten eintragen und die Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer einer Liste anbringen.

[2] Wer einen Wahlzettel mit Vordruck benutzt, kann vorgedruckte Kandidatennamen streichen; er kann Kandidatennamen aus andern Listen eintragen (panaschieren). Er kann ferner die vorgedruckte Ordnungsnummer und Listenbezeichnung streichen oder durch eine andere ersetzen.

[3] Er kann den Namen des gleichen Kandidaten auf dem Wahlzettel zweimal aufführen (kumulieren).

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 413
II. Bedeutung der Vorschrift 415
A. Allgemeines 415
B. Rechtsvergleich 419
III. Kommentierung des Normtextes 420
A. Abs. 1 (Wahlzettel ohne Vordruck) 420
B. Abs. 2 (Wahlzettel mit Vordruck) 421
C. Abs. 3 (Kumulieren) 423
Literaturverzeichnis 423
Materialienverzeichnis 424

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Art. 35 BPR geht auf Art. 13 NWG zurück, dessen Inhalt die Vorschrift im Wesentlichen übernommen hat. Es handelte sich 1975 beim Erlass des BPR um «eine **Neuredaktion ohne materielle Änderungen**».[786] So sah bereits Art. 13 Abs. 1 NWG die Verwendung von Wahlzetteln mit und ohne Vordruck vor und gestattete es ausdrücklich, an einem gedruckten Wahlzettel Streichungen, Änderungen oder Ergänzungen vorzunehmen. Die Möglichkeit des Panaschierens ergab sich daraus, dass die Wähler ihr Wahlrecht ausüben durften, indem sie Vorgeschlagene wählten, die auf «irgendeiner der veröffentlichten Listen» standen. Art. 13 Abs. 3 NWG bestimmte, dass der Name eines Kandidaten nicht mehr als zwei Mal auf einen Wahlzettel gesetzt werden durfte. Danach war das Kumulieren zulässig. 1

Unbestritten waren beim Erlass des NWG 1919 im Zuge der Einführung der Proporzwahl des Nationalrates die Möglichkeiten des **Streichens** und des **Panaschierens**. Der Bundesrat sah die Erlaubnis zum Panaschieren mit Blick auf die Wahlfreiheit der Wählenden als folgerichtigen Ausfluss des vorgelagerten Entscheides für das System der Einzelstimmenkonkurrenz an.[787] Umgekehrt erachtete er das Panaschieren als unvereinbar mit dem System der Listenstimmenkonkurrenz, da sich die Wählenden auf unbefugte Weise in die Rangordnung der Kandidierenden einer Partei einmischen würden, zu deren Sitzanspruch sie nicht beigetragen haben («Gratispanaschieren»).[788] Sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat fand die Möglichkeit des Panaschierens in Kombination mit dem bevorzugten System der Einzelstimmenkonkurrenz deutliche Mehrheiten. 2

Der Bundesrat sprach sich im Einklang mit der von ihm eingesetzten, von Emil Klöti geleiteten Expertenkommission, aber entgegen seiner im Vorentwurf noch vertretenen Auffassung, gegen die Möglichkeit des **Kumulierens** aus, da infolge des Vorkumulierens durch die Parteien die Beeinflussung der Rangordnung der Kandidaten durch die Wähler stark eingeengt würde.[789] Ausserdem sei die Stimmenhäufung für die Wähler nicht 3

786. Botschaft 1975, S. 1340 (Art. 35 BPR war im Entwurf des Bundesrates noch Art. 34).
787. Botschaft 1918, S. 127.
788. Botschaft 1918, S. 128.
789. Botschaft 1918, S. 133 f.

leicht verständlich. Art. 13 Abs. 2 NWG lautete daher im Entwurf des Bundesrates noch: «Es ist nicht gestattet, den Namen eines Kandidaten mehr als einmal auf einen Wahlzettel zu setzen».[790]

4 Die zuständige Kommission des Nationalrates wollte demgegenüber das **einmalige Kumulieren** zulassen, vor allem, um es den kleinen Parteien in Kantonen mit vielen Sitzen zu ermöglichen, mittels Vorkumulierens möglichst «volle» Listen zu präsentieren.[791] Darüber hinaus gehend wurde die Ermöglichung der dreifachen[792] beziehungsweise der unbegrenzten[793] Möglichkeit der Kumulation gefordert. Gegen das Kumulieren wurde insbesondere ins Feld geführt, dass es den Anreiz für einen schädlichen Wettbewerb zwischen den Kandidaten einer Liste schaffe.[794] Die Kritik richtete sich in erster Linie gegen das Vorkumulieren durch die Parteien auf den vorgedruckten Listen, weniger gegen das eigenständige Kumulieren durch die Wähler. Von den Gegnern des Kumulierens war das Modell von Ersatzkandidaten vorgeschlagen worden.[795] Danach hätten die Parteien zunächst definiert, wer ihre Wunschkandidaten sind, und im Übrigen Ersatzkandidaten bezeichnet. Im Nationalrat setzte sich knapp der Vorschlag des Bundesrates ohne Kumulieren und Ersatzkandidaten durch.[796]

5 Im Ständerat wurde zugunsten des Kumulierens die Freiheit des Wählerwillens betont.[797] Die Gegenargumente aus dem Nationalrat und das Ersatzkandidatensystem stiessen aber auf stärkere Zustimmung als im Nationalrat. Schliesslich setzte sich aber das Kumulieren knapp durch und fand gegenüber der Nulllösung des Nationalrates eine deutliche Mehrheit. Im Zuge der Differenzbereinigung schloss sich die Mehrheit des Nationalrates der Auffassung an, dass das im Bundesratsentwurf enthaltene Panaschieren eines Korrektivs bedürfe. Mit Blick auf den Beschluss des Ständerates votierte der Nationalrat ebenfalls für die Möglichkeit des einmaligen Kumulierens.[798]

790. Botschaft 1918, S. 145.
791. Voten Sträuli, AB 1918 NR S. 495, 509.
792. Votum Burren, AB 1918 NR S. 517.
793. Votum Knellwolf, AB 1918 NR S. 523.
794. Votum Grünenfelder, AB 1918 NR S. 503.
795. Votum Zurburg, AB 1918 NR S. 524; Votum Grünenfelder, AB 1918 NR S. 526.
796. AB 1918 NR S. 528.
797. Votum Kunz, AB 1919 SR S. 45; Votum Ochsner, AB 1919 SR S. 49 f.
798. AB 1919 NR S. 165 ff. (für die Debatte) und AB 1919 NR S. 176 (für die Abstimmung über Art. 4 auf derselben Seite Zulassung des Art. 13 als logische Konsequenz).

Es wurde somit ein Abs. 3 in Art. 13 NWG eingefügt, der wie folgt lautete: «Es ist nicht gestattet, den Namen eines Kandidaten mehr als zweimal auf einen Wahlzettel zu setzen».

Anlässlich der Überführung von Art. 13 NWG in Art. 35 BPR waren im Nationalrat bezüglich der vom Bundesrat vorgeschlagenen, inhaltlich unveränderten Neufassung zwei Änderungsanträge gestellt worden, die sich wiederum auf das bereits 1919 umstrittene Kumulieren bezogen. Gefordert wurde zum einen ein **Verbot des Kumulierens**.[799] Der Antrag war darauf gerichtet, den Wettbewerb innerhalb einer Liste einzudämmen. Zum anderen wurde weniger weitgehend verlangt, dass das Kumulieren lediglich handschriftlich erfolgen dürfe.[800] Dadurch wäre das **Vorkumulieren** auf vorgedruckten Listen untersagt worden. Der Einfluss der Parteien sollte dadurch vermindert werden. Der Kommissionsberichterstatter anerkannte zwar bezüglich der Vorkumulation ein gewisses Missbrauchspotenzial, sah diese aber in der Regel durch legitime Gründe gerechtfertigt, wie die regional bedingte und gruppenbezogene Bevorzugung bestimmter Kandidierender.[801] Weiter argumentierte ein Mitglied, das Kumulieren sei das «wesentlichste Korrekturrecht» des Volkes, es komme darin ein Rest der Persönlichkeitswahl zum Ausdruck.[802] Der Nationalrat lehnte beide Änderungsanträge deutlich ab.[803] Der Ständerat schloss sich ohne Diskussion der vom Nationalrat beschlossenen Fassung und damit dem Entwurf des Bundesrates an.[804] 6

Art. 35 BPR erfuhr seit dem Erlass keine Änderung. 7

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Art. 35 BPR regelt zwei Themenkomplexe, die für das Parlamentswahlrecht von herausragender Bedeutung sind: Die **Ausgestaltung der Wahlzettel** und die **Möglichkeiten der Wählenden** beim Ausfüllen der Wahlzettel. So bestimmt die Vorschrift zum einen, dass Wahlzettel ohne und solche mit 8

799. Antrag Nationalrat Duboule, AB 1976 NR S. 39.
800. Antrag Nationalrat Salzmann, AB 1976 NR S. 39.
801. Votum Eng, AB 1976 NR S. 40.
802. Votum Auer, AB 1976 NR S. 40.
803. AB 1976 NR S. 41.
804. AB 1976 SR S. 528.

Vordruck verwendet werden dürfen (Abs. 1 und Abs. 2). Zum anderen legt Abs. 1 die Modalitäten für das Ausfüllen leerer Wahlzettel fest, definiert Abs. 2 die Varianten zur Änderung vorgedruckter Wahlzettel, nämlich das Streichen und das Panaschieren, und erlaubt Abs. 3 übergreifend für beide Arten von Wahlzetteln das Kumulieren.

9 Die **Veränderbarkeit** der von den Parteien zusammengestellten Listen prägt – neben der Eröffnung der Möglichkeit zur Eingehung von Listenverbindungen zwischen den Parteien – die Wirkungsweise des Proporzwahlsystems massgeblich und stellt damit eine bedeutsame Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Rahmens durch die Gesetzgebung dar.[805] Die in Art. 149 BV angelegte Proporzwahl wird mit den Möglichkeiten der Verwendung von Listen ohne Vordruck sowie des Streichens, Kumulierens und Panaschierens mit für den Majorz typischen Persönlichkeitsaspekten angereichert.[806]

10 In Anbetracht der gemäss Art. 35 BPR eröffneten Möglichkeiten wird den von den Parteien zusammengestellten Listen der Charakter eines **«unverbindlichen Vorschlags»** zugeschrieben, sodass den Wählerinnen und Wählern ein «Maximum» an Wahlfreiheit zukomme.[807] Die zahlreichen Möglichkeiten der Wählenden bergen indes bei der Auswertung der Wahlzettel und damit der Ermittlung des Wahlergebnisses ein nicht unerhebliches Fehlerpotenzial.[808] Nicht zuletzt deshalb sind die aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleiteten, mitunter strengeren Vorgaben für Volksabstimmungen nicht auf die Nationalratswahlen übertragbar.

11 Die Veränderbarkeit der Wahlzettel ist in Art. 35 BPR **abschliessend** geregelt.[809] Auf der Stufe der Verordnung finden sich nur wenige Konkretisierungen des Gesetzes. Im Zusammenhang mit Art. 35 BPR heisst es lediglich, dass Wahlzettel mit Vordruck genügend Platz frei lassen müssen, um der Wählerschaft das Panaschieren und das Kumulieren gut leserlich zu ermöglichen (Art. 7 VPR).

805. BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 13; Biaggini, Art. 149 BV N. 10.
806. Weber, Rz. 197.
807. So Weber, Rz. 601.
808. Vgl. dazu und zum Folgenden BGE 138 II 5 E. 4.2. Siehe ferner BGer 1C_398/2007 vom 19.11.2007 E. 2.
809. Vgl. BGE 138 II 5 E. 3.2.

Art. 35 Abs. 1 BPR enthält spezifische Vorgaben betreffend das korrekte **Ausfüllen von Wahlzetteln ohne Vordruck** durch die Stimmberechtigten. Die Bestimmung setzt, wie Art. 5 Abs. 2 Satz 1 und Art. 33 Abs. 1 BPR, voraus, dass für die gültige Stimmabgabe Wahlzettel ohne Vordruck verwendet werden dürfen. Am deutlichsten ergibt sich die Zulassung von Wahlzetteln ohne Vordruck aus Art. 33 Abs. 1 BPR. Danach erstellen die Kantone auch Wahlzettel ohne Vordruck. Jede wählende Person kann, wie sich aus Art. 35 Abs. 1 ergibt («Wer den Wahlzettel ohne Vordruck benutzt»...), frei entscheiden, ob sie einen Wahlzettel ohne Vordruck oder einen Wahlzettel mit Vordruck verwendet. 12

Abs. 2 regelt die Vorgaben für das korrekte Vorgehen bei der **Verwendung eines Wahlzettels mit Vordruck**. Dass Wahlzettel mit Vordruck neben solchen ohne Vordruck die zweite zulässige Variante sind, ergibt sich auch aus Art. 5 Abs. 2 Satz 2 und Art. 33 Abs. 1 und 3 BPR. Aus Art. 33 Abs. 1 BPR ist ersichtlich, woraus der in Abs. 2 vorausgesetzte Vordruck besteht. Auf dem Wahlzettel für die jeweilige Liste, also für jeden bereinigten und mit einer Ordnungsnummer versehenen Wahlvorschlag (vgl. Art. 30 BPR), sind folgende Angaben vorgedruckt: Listenbezeichnung (vgl. Art. 23 BPR), allenfalls Listenverbindung (vgl. Art. 31 Abs. 2 BPR), Ordnungsnummer (vgl. Art. 30 Abs. 2 BPR) und Kandidatenangaben (mindestens Familien- und Vornamen sowie Wohnort; vgl. Art. 22 Abs. 2 BPR). Die Wählenden dürfen sowohl vorgedruckte Kandidatennamen als auch die vorgedruckte Ordnungsnummer und Listenbezeichnung streichen. Ausserdem dürfen sie Kandidatennamen aus anderen Listen eintragen sowie die vorgedruckte Ordnungsnummer und Listenbezeichnung durch eine andere ersetzen. 13

Abs. 3 erlaubt das **zweimalige Aufführen** kandidierender Personen auf dem Wahlzettel, und zwar bei der Verwendung eines Wahlzettels mit oder ohne Vordruck. 14

Art. 35 BPR erfüllt zwei Funktionen, die in der Abschnittsüberschrift zum Ausdruck kommen. Es geht einerseits um Vorgaben für die korrekte **Vornahme des Wahlaktes** durch Ausfüllen des Wahlzettels und andererseits um die Auswertung der von den Wählenden in einer bestimmten Form abgegebenen Wahlzettel im Rahmen der **Ermittlung der Ergebnisse**. 15

Die Artikelüberschrift («Ausfüllen des Wahlzettels») deutet den engen Bezug der formellen Vorgaben zu den **Ungültigkeitsgründen** bezüglich ganzer 16

Wahlzettel und einzelner Kandidatenstimmen an (vgl. Art. 38 BPR). So führt die Wahl ausschliesslich nicht kandidierender Personen auf einem Wahlzettel ohne Vordruck (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. a BPR) ebenso zur Ungültigkeit des Wahlzettels wie der Gebrauch nicht amtlicher Wahlzettel (Art. 38 Abs. 1 lit. c BPR). Praktisch von noch grösserer Bedeutung ist der Umgang mit *ungültigen Kandidatenstimmen* auf grundsätzlich gültigen Wahlzetteln. Art. 38 Abs. 2 lit. a und Art. 38 Abs. 3 BPR regeln, wie mit durch Kumulieren verursachten überzähligen Kandidatenstimmen zu verfahren ist.

17 Darüber hinaus haben die Regelungen in Art. 35 BPR erhebliche materielle Auswirkungen auf die **Auswertung der Wahlzettel** bei der Umrechnung der Stimmen in Mandate für die Listen und der Ermittlung der gewählten Personen. Diese Funktion von Art. 35 BPR kommt sowohl in Bezug auf die in erster Linie massgeblichen Kandidatenstimmen (vgl. Art. 39 lit. c BPR) als auch bei den für die Sitzverteilung letztlich entscheidenden Parteistimmen (vgl. Art. 39 lit. e BPR) zur Geltung.

18 In Bezug auf die Parteistimmen bewirken Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 37 Abs. 1 BPR, dass **Zusatzstimmen** bei einem Wahlzettel ohne Vordruck nur entstehen können, wenn die Wählerin oder der Wähler eine Listenbezeichnung oder die Ordnungsnummer einer Liste anbringt, beziehungsweise bei einem Wahlzettel mit Vordruck, wenn die Wählerin oder der Wähler die vorgedruckte Ordnungsnummer und Listenbezeichnung nicht streicht.

19 Aus **Kandidatenstimmen** resultierende Parteistimmen einer Liste können auf das Eintragen dieser Kandidatennamen auf anderen Listen (Panaschieren) zurückgehen (Art. 35 Abs. 2 Satz 1 BPR). Die Wählerin oder der Wähler gibt insoweit einer anderen Partei als der auf dem Wahlzettel eingetragenen die Stimme (System der Einzelstimmenkonkurrenz im Gegensatz zur Listenstimmenkonkurrenz)[810].

20 Das **Ergebnis der Kandidatenstimmen** einer bestimmten Liste, das für die Ermittlung der Gewählten entscheidend ist (Art. 43 Abs. 1 BPR), wird durch die Vornahme von Streichungen auf vorgedruckten Wahlzetteln (Art. 35 Abs. 2 Satz 1 BPR) und das Kumulieren von Kandidatennamen (Art. 35 Abs. 3 BPR) beeinflusst.

---

810. Näher dazu Kölz, S. 5.

Die Verwendung der verschiedenen Typen von Wahlzetteln durch die Wählenden wird seit den Nationalratswahlen 1975 durch das Bundesamt für Statistik **empirisch erhoben**. Damals blieben im gesamtschweizerischen Durchschnitt 42 Prozent der Wahlzettel unverändert, während 54,2 Prozent verändert wurden und 3,6 Prozent keine Parteibezeichnung trugen.[811] 2019 legten die Wählerinnen und Wähler 45 Prozent unveränderte, 43,5 Prozent veränderte und 8,5 Prozent Wahlzettel ohne Parteibezeichnung ein. Diese Daten belegen, dass die Mehrzahl der Wählerinnen und Wähler von den in Art. 35 BPR eröffneten Möglichkeiten Gebrauch macht, indem sie entweder Wahlzettel mit Vordruck durch Streichen, Kumulieren und Panaschieren verändert oder Wahlzettel ohne Vordruck ausfüllt. Die detaillierten Panaschierstatistiken geben darüber hinaus Hinweise auf die Attraktivität der Kandidierenden, die Parteidisziplin und die Affinitäten zwischen verschiedenen Parteien.[812] 21

B. Rechtsvergleich

In den **Kantonen mit Proporzwahl** des Parlaments existieren weitgehend analoge Gestaltungsmöglichkeiten der Wählerinnen und Wähler wie bei den Nationalratswahlen. Dies gilt unabhängig davon, ob in dem betreffenden Kanton ein wahlkreisbezogenes Verhältniswahlrecht wie im Bund zur Anwendung gelangt, ein Einheitswahlkreis besteht oder die Stimmen nach dem wahlkreisübergreifenden Doppelproporz ausgewertet werden. 22

Dem in allen Kantonen angewendeten System der Einzelstimmenkonkurrenz entsprechend ist das **Panaschieren** überall erlaubt.[813] Das **Kumulieren** ist hingegen in den Kantonen Freiburg,[814] Wallis,[815] Neuenburg[816] und Genf[817] verboten.[818] Der Kanton Basel-Stadt lässt demgegenüber die Dreifach- 23

811. Vgl. BFS, Panaschierstatistik.
812. Schiess Rütimann, Rz. 171.
813. Vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1399.
814. Art. 68 Abs. 5 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1).
815. Art. 150 Abs. 5 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1).
816. Art. 56 Abs. 1 Satz 2 de la Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141).
817. Art. 65 Abs. 2 de la Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rsGE A 5 05).

Kumulation zu.[819] Die übrigen Kantone folgen dem bundesrechtlichen Modell der Möglichkeit des zweimaligen Aufführens von Kandidatennamen.

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Abs. 1 (Wahlzettel ohne Vordruck)

24 Abs. 1 bezieht sich ausschliesslich auf das Benutzen eines Wahlzettels ohne Vordruck. Die Regelung erfasst somit die Option, dass sich eine Wählerin oder ein Wähler dazu entschliesst, anstelle eines Wahlzettels mit Vordruck einen leeren Wahlzettel vollständig eigenhändig auszufüllen. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Wählerinnen und Wähler beim Ausfüllen des Wahlzettels erstrecken sich auf die kandidierenden Personen einerseits und auf die kandidierenden Listen andererseits.

25 Die Vorschrift besagt zunächst, dass die Wählerin oder der Wähler Namen wählbarer Kandidatinnen und Kandidaten eintragen «kann». Um einen gültigen Wahlzettel zu erstellen, ist es jedoch erforderlich, dass sich hierauf mindestens der Name einer im betreffenden Wahlkreis wählbaren kandidierenden Person befindet (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. a BPR). Die Wählenden dürfen demnach keinen Wahlzettel ohne zumindest einen gültigen Kandidatennamen einlegen. Die Wählerin oder der Wähler kann mit Wirkung für die Ergebnisermittlung höchstens so viele Namen eintragen, wie in dem Wahlkreis Sitze zu vergeben sind (vgl. Art. 38 Abs. 3 BPR).

26 Darüber hinaus kann die Wählerin oder der Wähler die Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer einer Liste anbringen. Hierbei handelt es sich um eine rein freiwillige Option. Verzichtet die Wählerin oder der Wähler darauf, fliessen einzig die Kandidatenstimmen als Parteistimmen (vgl. Art. 39 lit. e BPR) in die Berechnung der Sitze für eine bestimmte Liste (Art. 40 – 42 BPR) ein. Bringt eine Wählerin oder ein Wähler die Kennzeichnung einer bestimmten Liste an, können dadurch Zusatzstimmen zugunsten der betreffenden Liste entstehen (Art. 37 Abs. 1 BPR), die ebenfalls in die Summe

818. Siehe auch Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1398. Im Kanton Tessin entspricht das Instrument des voto preferenziale funktional der Möglichkeit des Kumulierens. Vgl. Art. 26 Abs. 1, Art. 27 Abs. 1 Legge sull'esercizio dei diritti politici del 19 novembre 2018 (LEDP/TI; RL 150.100).

819. § 48 Abs. 1 lit. c des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS; SG 132.100); Kölz, S. 5.

der Parteistimmen einfliessen (vgl. Art. 39 lit. e BPR), sofern auf dem Wahlzettel weniger gültige Kandidatenstimmen vergeben werden, als in dem Wahlkreis Mitglieder des Nationalrates zu wählen sind. Das Anbringen einer Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer ist somit nur dann von Bedeutung, wenn eine Wählerin oder ein Wähler einen Wahlzettel ohne Vordruck nicht vollständig ausfüllt. Unterlässt sie oder er in einem solchen Fall das Anbringen einer Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer, stellt dies insoweit den Verzicht auf eine Wahlentscheidung dar. Die eigene Stimmkraft wird dann nicht vollständig ausgeschöpft.

B. Abs. 2 (Wahlzettel mit Vordruck)

Abs. 2 erfasst die Möglichkeit des Benutzens eines Wahlzettels mit Vordruck. 27
In der Praxis stellt dies das häufigere Wahlverhalten dar als das Benutzen eines Wahlzettels ohne Vordruck. Die Vorschrift regelt, inwieweit die Wählerin oder der Wähler **Veränderungen** an einem vorgedruckten, auf die Ausgestaltung durch eine bestimmte Partei zurückgehenden Wahlzettel vornehmen darf. Es dürfen Streichungen und Eintragungen sowohl in Bezug auf Kandidatennamen als auch in Bezug auf die Listenbezeichnung vorgenommen werden.

Die erste Option besteht im **Streichen vorgedruckter Kandidatennamen**. 28
Dies hat unmittelbar zur Folge, dass die kandidierende Person keine Kandidatenstimme erhält und bei der Ermittlung der Gewählten in der Rangfolge der Kandidierenden mit den meisten Stimmen zurückfällt. Nimmt die Wählerin oder der Wähler keine weiteren Änderungen vor als das Streichen kandidierender Personen, schadet dies der betreffenden Liste nicht. Durch das Streichen verursachte leere Linien gelten nämlich als Zusatzstimmen für die Liste (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 BPR), sodass die für die Mandatsverteilung relevanten Parteistimmen unverändert bleiben. Das Streichen hat somit nur Bedeutung für die Ermittlung der gewählten Personen auf einer Liste, die Sitzverteilung im Nationalrat zwischen den Parteien wird dadurch nicht beeinflusst.

Die zweite Möglichkeit ist das **Eintragen von Kandidatennamen aus anderen Listen (Panaschieren)**. 29
Wahlzettel mit Vordruck müssen genügend Platz frei lassen, um der Wählerschaft das Panaschieren gut leserlich zu ermöglichen (Art. 7 VPR). Das Panaschieren hat bedeutsame Auswirkungen auf die Ermittlung der Sitzverteilung auf die Listen. Die Wählerin oder der

Wähler bewirkt mit einer solchen Kandidatenstimme zunächst, dass diese Person bei der Ermittlung der Gewählten auf ihrer Liste bevorteilt wird, und darüber hinaus vor allem, dass eine andere Liste als die gewählte, eine Parteistimme erhält, die für die Berechnung der Mandatszahl relevant ist. Wer beispielsweise im Kanton Schwyz bei vier zu vergebenden Mandaten auf der Liste der SVP eine Kandidatin der FDP und einen Kandidaten der Mitte panaschiert, hat zu lediglich 50 Prozent SVP gewählt, aber zu 25 Prozent FDP und zu 25 Prozent Mitte.

30 Als dritte Möglichkeit kann die Wählerin oder der Wähler die **vorgedruckte Ordnungsnummer und Listenbezeichnung streichen**. Die Auswirkungen dieser Option können unterschiedlich weitreichend sein. Werden keine weiteren Änderungen vorgenommen, bleibt das Streichen bedeutungslos, wenn die Liste so viele Namen enthält, wie Sitze zu vergeben sind. Es fliessen dann sämtliche Kandidatenstimmen als Parteistimmen an die ursprünglich auf dem Wahlzettel vorgedruckte Liste. Im Ergebnis von Bedeutung ist das Streichen nur, sofern auf dem Wahlzettel leere Linien verbleiben, da diese dann mangels Listenbezeichnung als leere Stimmen nicht zählen (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 BPR). Der ursprünglich vorgedruckten Liste gehen also potenzielle Zusatzstimmen verloren.

31 Die vierte Möglichkeit, die **vorgedruckte Ordnungsnummer und Listenbezeichnung durch eine andere zu ersetzen**, kann ebenfalls sehr unterschiedliche Auswirkungen auf das Wahlergebnis haben. Belässt es die Wählerin oder der Wähler beim Ersetzen der Listenbezeichnung und nimmt keine weiteren Änderungen an einer vollen Liste vor, bleibt die Operation ohne Bedeutung. De facto wurden einfach die ursprünglich vorgedruckten Kandidierenden panaschiert und deren Kandidatenstimmen fliessen als Parteistimmen vollständig der ursprünglich vorgedruckten Liste zu. Leere Linien fliessen immerhin als Zusatzstimmen der neu eingefügten Liste zu. In der Praxis dürfte eine Wählerin oder ein Wähler im Anschluss an das Ersetzen der Listenbezeichnung aber auch Kandidatennamen der neu ausgewiesenen Liste einfügen, um der neu genannten Liste Parteistimmen zukommen zu lassen. Die belassenen Namen fliessen als Kandidatenstimmen der ursprünglich genannten Liste zu. Im Ergebnis handelt es sich dabei um Panaschieren.

C. Abs. 3 (Kumulieren)

Abs. 3 erfasst die Benutzung eines **Wahlzettels mit oder ohne Vordruck**. In beiden Situationen ist das Kumulieren erlaubt. Wahlzettel mit Vordruck müssen genügend Platz frei lassen, um der Wählerschaft das Kumulieren gut leserlich zu ermöglichen (Art. 7 VPR). 32

Die Wählerin oder der Wähler darf den **Namen der oder des gleichen Kandidierenden auf dem Wahlzettel zweimal aufführen (kumulieren)**. Hieraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass nicht mehr als zweimal kumuliert werden darf. Folglich werden gemäss Art. 38 Abs. 2 lit. a BPR überzählige Wiederholungen, also der Name eines Kandidaten, der mehr als zweimal auf einem Wahlzettel steht, vom Wahlzettel gestrichen. 33

War das Kumulieren rechtspolitisch umstritten und geniesst es in der Öffentlichkeit grosse Aufmerksamkeit, ist dessen praktische Bedeutung für die politische Zusammensetzung des Nationalrates wesentlich geringer als die in Abs. 2 enthaltenen Gestaltungsmöglichkeiten. Das Kumulieren wirkt sich für sich genommen nicht auf die Mandatsverteilung zwischen den Listen aus. Die massgebliche Rechtsfolge des Kumulierens besteht vielmehr in der Begünstigung der betreffenden Kandidierenden bei der **Ermittlung der Gewählten** einer Liste (Art. 43 Abs. 1 BPR). Das Kumulieren verstärkt demnach das Phänomen der Mehrheitswahl innerhalb der Listen, lässt das Grundmodell der Verhältniswahl hingegen unberührt. Lediglich im Zusammenhang mit dem Panaschieren führt das Kumulieren mittelbar zu einer Erhöhung der Parteistimmen einer anderen Liste. Ursache hierfür ist aber der Vorgang des Panaschierens, nicht derjenige des Kumulierens. 34

LITERATURVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 88 (1987), S. 1-40.

Schiess Rütimann Patricia M., Politische Parteien, Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, Bern 2011.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2016.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V 121 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1918/5_121_119_/de, besucht am 11.1.2024 (zit. Botschaft 1918).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 11.1.2024 (zit. Botschaft 1975).

Bundesamt für Statistik, Nationalratswahlen: Typen von Wahlzetteln, Panaschierstatistik vom 24.2.2020, abrufbar unter https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/eidgenoessische-wahlen/nationalrat/panaschierstatistik.assetdetail.12047666.html, besucht am 11.1.2024 (zit. BFS, Panaschierstatistik).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 36 BPR

Eine Kommentierung von Andreas Glaser

ZITIERVORSCHLAG

Andreas Glaser, Kommentierung zu Art. 36 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Glaser, Art. 36 BPR N. XXX.

Art. 36 Stimmen für Verstorbene

Stimmen für Kandidaten, welche seit der Bereinigung der Wahlvorschläge (Art. 29 Abs. 4) verstorben sind, werden als Kandidatenstimmen gezählt.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 427
II. Bedeutung der Vorschrift 427
A. Allgemeines 427
B. Rechtsvergleich 429
III. Kommentierung des Normtextes 430
Literaturverzeichnis 430

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die Vorschrift hat keine Vorgängerbestimmung im Nationalratswahlgesetz (NWG) 1919. Sie war im Entwurf des Bundesrates für das BPR 1976 noch nicht enthalten, sondern geht auf einen **Antrag der zuständigen Kommission des Nationalrates** zurück, der im Plenum diskussionslos angenommen wurde.[820] Der Ständerat stimmte ebenfalls ohne Diskussion zu.[821] Im Zuge der Revision von 2014 fand eine formelle Anpassung des Wortlautes des Verweises auf Art. 29 Abs. 4 statt. Diese Änderung geht wiederum nicht auf einen Entwurf des Bundesrates, sondern auf einen im Nationalrat diskussionslos angenommenen Antrag der Staatspolitischen Kommission zurück,[822] dem der Ständerat ebenso diskussionslos folgte.[823] 1

Den Anlass für die erstmalige Regelung der Verwertung von Stimmen zugunsten Verstorbener bildeten **zwei Fälle bei den Nationalratswahlen 1975** in den Kantonen Bern und Solothurn, wo Kandidaten im Zeitraum zwischen der Drucklegung der Wahlzettel und dem Wahltermin verstorben waren.[824] Die ausdrückliche Normierung der Rechtsfolgen sollte die bei den Wählenden und den Behörden aufgetretene Rechtsunsicherheit beseitigen. Die für die verstorbene Person abgegebene Stimme konnte mangels mutmasslicher Kenntnis bei den Wählenden nicht für ungültig erklärt werden. Unklar blieb dabei aber, ob und in welcher Form die faktisch wertlose Stimme der betreffenden Liste zugerechnet werden konnte. 2

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Die Vorschrift regelt eine besondere Konstellation im Rahmen des Systems der Einzelstimmenkonkurrenz. Kandidatenstimmen bilden den hauptsächlichen Anteil der für die Mandatsverteilung auf die Listen massgeblichen Parteistimmen. Im Zeitraum zwischen der Erstellung der 3

820. AB 1976 N 41.
821. AB 1976 S 528.
822. AB 2014 N 434.
823. AB 2014 S 471.
824. Dazu und zum Folgenden Muheim, S. 83.

Listen und der Nationalratswahl verstorbene Kandidierende können nicht mehr wirksame Begünstigte von Kandidatenstimmen sein und damit grundsätzlich auch **keine Parteistimmen** liefern. Auch ohne die Regelung in Art. 36 würden Stimmen zu deren Gunsten wohl in Form von Zusatzstimmen als Parteistimmen an die gewählte Liste fliessen (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 BPR). Ausnahmsweise würden die Stimmen zugunsten Verstorbener aber als leere Stimmen verfallen, wenn es an einer Listenbezeichnung fehlt, weil entweder ein Wahlzettel ohne Vordruck verwendet und keine Liste bezeichnet wurde, oder auf einem Wahlzettel mit Vordruck die Listenbezeichnung gestrichen wurde (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 BPR).

4 In den meisten Fällen würden bereits die sonstigen Regelungen zu einer Verwertung der Stimmen führen, die im Sinne der Wählenden sein dürfte. Art. 36 BPR bestätigt insoweit ausdrücklich, dass die Stimmen für verstorbene Personen als Kandidatenstimmen gezählt werden und damit der Liste der verstorbenen Kandidierenden als **Parteistimmen** zugutekommen.

5 Eigenständigen Regelungsgehalt entfaltet Art. 36 BPR daneben zunächst für den Fall, dass die Wählerin oder der Wähler eine inzwischen verstorbene Person **panaschiert** hat. Ohne Spezialregelung würde die Stimme zugunsten einer verstorbenen Person möglicherweise der bezeichneten Liste zufliessen. Ob dies dem mutmasslichen Willen der Wählenden entspricht, ist nicht eindeutig zu bestimmen. Dafür könnte sprechen, dass explizit eine bestimmte Person aus einer anderen Liste panaschiert wurde. Wenn diese Person nicht mehr wirksam gewählt werden kann, soll die Stimme als Zusatzstimme und damit als Parteistimme an die originär gewählte Liste fliessen. Das Gesetz trifft in Art. 36 BPR jedoch die entgegengesetzte Annahme. Die Stimme wird als Kandidatenstimme der verstorbenen Person und damit zugunsten der **Liste der Panaschierten** als Parteistimme fingiert. Im Ergebnis wirkt sich die Stimme also zugunsten der am besten gewählten Kandidierenden auf der Liste der Panaschierten aus. Die Wählerin oder der Wähler hat letztlich nur noch die Partei der oder des Verstorbenen gewählt, da die verstorbene Person nicht mehr wählbar war. Es erscheint zweifelhaft, ob dies dem mutmasslichen Willen der Wählenden gerecht wird. Die gesetzliche Lösung führt aber die Wirkung von Panaschierstimmen zugunsten der anderen Liste konsequent fort und ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

6 Ebenfalls von Bedeutung ist Art. 36 BPR für den Fall, dass die wählende Person einen **Wahlzettel ohne Vordruck** verwendet und **keine**

Listenbezeichnung einträgt. Die Vorschrift führt dazu, dass die (unwirksame) Stimme zugunsten der verstorbenen Person nicht verfällt, sondern als Kandidatenstimme fingiert und damit als Parteistimme gezählt wird. Auch in dieser Konstellation ist fraglich, ob Wählende, die ausdrücklich eine individuell zusammengesetzte Liste erstellen, mit ihrer Stimme die Liste der verstorbenen Personen unterstützen wollen. Auch insoweit ist die Regelung aber die logische Folge der Wirkung von Kandidatenstimmen zugunsten der jeweiligen Liste.

B. Rechtsvergleich

Viele Kantone regeln die Konstellation des Versterbens einer kandidierenden Person zwischen der Bereinigung der Listen und dem Wahltermin **nicht ausdrücklich**. Soweit die Kantone eine Regelung treffen, entspricht diese Art. 36 BPR. In den Kantonen Bern, Solothurn, St. Gallen und Waadt werden Stimmen für Kandidatinnen und Kandidaten, die seit der Bereinigung der Wahlvorschläge verstorben sind, ausdrücklich als **Kandidatenstimmen** gezählt.[825] 7

In den Kantonen ohne ausdrückliche Regelung dürften die Stimmen für verstorbene Personen in der Praxis wohl ebenfalls als **Kandidatenstimmen** der jeweiligen Liste zugutekommen. So nahm der Staatsrat des Kantons Wallis am 19. November 2018 mit Blick auf die Wahl des Verfassungsrates am 25. November 2018 aus aktuellem Anlass eine Präzisierung für den Fall des Hinschieds eines Verfassungsratskandidaten vor.[826] Der Staatsrat führte unter anderem aus: «Die Kandidatenstimmen, welche dem vor der Wahl verstorbenen Kandidaten gegeben werden, sind gültig und werden als solche vom Auszählbüro gezählt. Befindet sich ein verstorbener Kandidat am Abend der Wahl unter den Gewählten, wird sein Platz durch den ersten Nichtgewählten eingenommen». Im Kanton Luzern wurde bei den Kantonsratswahlen 2019 in Bezug auf den Umgang mit dem Tod eines Kandidaten Art. 36 BPR analog angewendet.[827] 8

825. Art. 81 Abs. 2 PRG/BE; § 97bis Abs. 1 GpR/SO; Art. 96 Abs. 1 WAG SG; Art. 71 Abs. 4 LEDP/VD.

826. Zur Erklärung des Staatsrates siehe https://www.vs.ch/documents/529400/4431857/2018+11+19+-+Medienmitteilung+-+Hinschied+eines+Verfassungsratskandidaten.pdf/5c1cae25-82db-4bfe-8fa4-c935d85bd0b3?t=1542634738031

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

9 Der Anwendungsbereich der Vorschrift erfasst die Konstellation, dass eine kandidierende Person zwischen dem Zeitpunkt der **Bereinigung der Listen** gemäss Art. 29 Abs. 4 Satz 1 und Satz 3 BPR, also dem zweiten Montag nach dem Schlusstermin für die Wahlanmeldung beziehungsweise nach abweichendem kantonalem Recht dem ersten Montag nach dem Schlusstermin, und dem **Tag der Nationalratswahl** (vgl. Art. 19 BPR) verstirbt. Das kantonale Recht bestimmt einen Montag im August des Wahljahres als letzten Termin für den Wahlanmeldeschluss (Art. 21 Abs. 1 BPR).

10 Die verstorbene Person muss im Zeitpunkt der Bereinigung der Listen gemäss Art. 143 BV in den Nationalrat **wählbar** gewesen sein. Obwohl die inzwischen verstorbene Person im Zeitpunkt der Wahl nicht mehr wählbar war, ist eine Stimme zu ihren Gunsten nicht ungültig (vgl. Art. 38 Abs. 1 BPR). Die verstorbene Person kann aber weder gewählte Person noch Ersatzperson (vgl. Art. 43 BPR) sein. Art. 36 BPR regelt, wie mit der Stimme für eine verstorbene Person zu verfahren ist.

11 Art. 36 BPR legt fest, dass eine Stimme für eine im Zeitpunkt der Wahl verstorbene Person als Kandidatenstimme «gezählt» wird. Dies hat zur Folge, dass die Stimme in die Summe der Parteistimmen der betreffenden Liste einfliesst (Art. 39 lit. e BPR). Die Regelung entspricht somit funktional der **Figur der Zusatzstimme**. Die Liste profitiert von einer Stimme, die nicht von einer Stimme für eine wählbare Person gedeckt ist.

LITERATURVERZEICHNIS

Muheim Anton, Wahl des Nationalrates, in: Hangartner Yvo (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, St. Gallen 1978, S. 65 – 89.

827. Siehe dazu den Medienbericht unter https://www.luzernerzeitung.ch/zentralschweiz/luzern/luzerner-kantonsratskandidat-verstorben-ld.1097818

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 37 BPR

Eine Kommentierung von Andreas Glaser

ZITIERVORSCHLAG

Andreas Glaser, Kommentierung zu Art. 37 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Glaser, Art. 37 BPR N. XXX.

Art. 37 Zusatzstimmen

[1] Enthält ein Wahlzettel weniger gültige Kandidatenstimmen, als im Wahlkreis Mitglieder des Nationalrates zu wählen sind, so gelten die leeren Linien als Zusatzstimmen für die Liste, deren Bezeichnung oder Ordnungsnummer auf dem Wahlzettel angegeben ist. Fehlen Bezeichnung und Ordnungsnummer oder enthält der Wahlzettel mehr als eine der eingereichten Listenbezeichnungen oder Ordnungsnummern, so zählen die leeren Linien nicht (leere Stimmen).

[2] Sind in einem Kanton mehrere regionale Listen gleicher Bezeichnung eingereicht worden, so werden Zusatzstimmen auf einem Wahlzettel, der nicht mit der Region bezeichnet ist, jener Liste zugezählt, in deren Region der Wahlzettel abgegeben wurde.

[2bis] Bei den anderen Anwendungsmöglichkeiten des Artikels 31 Absatz 1[bis] werden die Zusatzstimmen jener Liste zugerechnet, deren Bezeichnung der Wahlzettel trägt. Die Zusatzstimmen auf ungenügend bezeichneten Wahlzetteln werden jener Liste zugerechnet, welche die Gruppierung als Stammliste bezeichnet hat.

[3] Namen, die auf keiner Liste des Wahlkreises stehen, werden gestrichen.

[4] Bei einem Widerspruch zwischen Listenbezeichnung und Ordnungsnummer gilt die Listenbezeichnung.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 434
II. Bedeutung der Vorschrift 436
A. Allgemeines 436
B. Rechtsvergleich 439
III. Kommentierung des Normtextes 440
A. Abs. 1 (Zurechnung leerer Linien) 440
B. Abs. 2 (Zusatzstimmen für regionale Teillisten) 441
C. Abs. 2bis (Zusatzstimmen bei sonstigen Teillisten) 444
D. Abs. 3 (Streichung von Namen nicht kandidierender Personen) 444
E. Abs. 4 (Auslegungsregel bei Widersprüchlichkeit) 446
Literaturverzeichnis 446
Materialienverzeichnis 447

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

1 Art. 37 BPR geht entstehungsgeschichtlich auf **unterschiedliche Ursprünge** zurück. Abs. 1 und Abs. 3 lassen sich bis in das NWG 1919 zurückverfolgen. Abs. 1 geht auf Art. 14 Abs. 1 NWG 1919 zurück, Abs. 3 auf Art. 14 Abs. 3 NWG 1919. Abs. 2 und Abs. 4 wurden beim Erlass des BPR 1976 neu geschaffen. Im Zuge späterer Teilrevisionen eingefügt wurden Abs. 2bis Satz 1 (1994) und Abs. 2bis Satz 2 (2002).

2 Art. 37 Abs. 1 BPR war in ähnlicher Form bereits im **Bundesratsentwurf** zum NWG 1919 zu finden, wobei noch schlicht von «Listenstimmen» die Rede war.[828] Das Parlament hat in Art. 14 Abs. 1 NWG 1919 den Begriff der «Zusatzstimmen» eingeführt.[829] In der Sache ging es darum, unvollständig ausgefüllten Wahlzetteln zu voller Gültigkeit zu verhelfen, indem die leeren Linien in der Regel «gezählt werden».[830] Dadurch sollten vor allem kleine Parteien in Kantonen mit zahlreichen zu vergebenden Sitzen vor dem faktischen Zwang bewahrt werden, stets volle Listen einreichen zu müssen, um nicht von vornherein zahlreiche Stimmen einzubüssen. Der Bundesrat hatte die Regelung auch deshalb vorgeschlagen, weil er die – später vom Parlament beschlossene – Möglichkeit des Kumulierens noch abgelehnt hatte. Mit leicht geänderter Formulierung gelangte die Bestimmung in Art. 37 Abs. 1 BPR und erfuhr seitdem keine Änderung.

3 Art. 37 Abs. 3 BPR geht auf den ersten Teilsatz von Art. 14 Abs. 3 NWG 1919 zurück. Die ganze Bestimmung lautete: «Namen, welche auf keiner Liste stehen, fallen ausser Betracht; die auf sie gefallenen Stimmen werden jedoch als Zusatzstimmen gezählt, wenn der Wahlzettel eine Listenbezeichnung trägt».[831] Die Formulierung war im Vergleich zum Entwurf des Bundesrates aufgrund des erfolgreichen **Antrages Grünenfelder** geändert worden.[832] Die Bestimmung wurde in das BPR übernommen. 2007 wurde ein Teil des Artikels im Zuge einer formellen Bereinigung gestrichen («...die auf sie entfallenden Stimmen werden jedoch als Zusatzstimmen gezählt, wenn der Wahlzettel eine

828. Botschaft 1918, S. 145.
829. Antrag Grünenfelder, AB 1918 NR S. 505.
830. Botschaft 1918, S. 133.
831. Botschaft 1918, S. 145.
832. Antrag Grünenfelder, AB 1918 NR S. 505.

Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer trägt; fehlt eine solche, zählen diese Stimmen nicht (leere Stimmen)».), da es sich inhaltlich um eine Wiederholung von Art. 37 Abs. 1 Satz 2 gehandelt habe.[833]

Art. 37 Abs. 2 BPR, der die Konstellation von **«Sammellisten»** regelt, war im Entwurf des Bundesrates für das BPR bewusst nicht vorgesehen. Der Bundesrat war zum Schluss gelangt, «dass von der Zulassung von Sammellisten und einer entsprechenden Bestimmung abzusehen sei».[834] Das Phänomen der Sammellisten trat bei den Nationalratswahlen 1971 im Kanton Bern auf. Die BGB/SVP des Kantons Bern hatte eine ihrer Landesteillisten als sogenannte Sammelliste bestimmen lassen. Wo Unklarheit bezüglich der Zuteilung einer Liste – und damit der Zusatzstimmen – zu einem bestimmten geographischen Gebiet bestand, sollten die Zusatzstimmen jener Liste zugerechnet werden, die als «Sammelliste» galt. Der Bundesrat wollte ein solches Vorgehen nicht legalisieren, vielmehr sollten die Wählenden präzise Angaben machen. Ausserdem liessen sich Schwierigkeiten bei der Zuordnung oft durch «vernünftige Interpretation» lösen.[835] Im Nationalrat obsiegte jedoch ein abweichender Antrag (Antrag Akeret), der im Wesentlichen die heutige Regelung forderte.[836] Das Hauptargument war, dass eine klare Regelung Interpretationsschwierigkeiten von vornherein verhindere.[837] Das Regelungsziel bestand darin, «leere Zusatzstimmen jener Regionalliste zuzurechnen, die dem Wählerwillen am ehesten entspricht, also jener Regionalliste, die in seinem Wohngebiet eingereicht worden ist»[838]. Der Ständerat stimmte dem Antrag ohne weitere Diskussion zu.[839] 4

Art. 37 Abs. 4 BPR kennt keinen Vorläufer im NWG 1919. Er geht auf den Entwurf des Bundesrates für das BPR zurück und sollte eine eindeutige **Interpretationsregel** bei widersprüchlichen Angaben der Wählerin oder des Wählers aufstellen.[840] 5

Der Erlass von Art. 37 Abs. 2bis Satz 1 BPR im Jahr 1994 war eine mittelbare Auswirkung der Regelung zu den Unterlistenverbindungen in Art. 31 Abs. 1bis 6

833. Botschaft 2007, S. 6149.
834. Botschaft 1975, S. 1325.
835. Botschaft 1975, S. 1340.
836. Antrag Akeret, AB 1976 NR S. 41 f.
837. Antrag Akeret, AB 1976 NR S. 41.
838. Antrag Akeret, AB 1976 NR S. 41.
839. AB 1976 SR S. 528.

BPR. Da der Bundesrat Unterlistenverbindungen nicht zulassen wollte,[841] schlug er auch keine Regelung für daraus folgende Stimmenverwertungen im Fall leerer Linien vor. Nachdem das Parlament jedoch **Unterlistenverbindungen** über die von Art. 37 Abs. 2 BPR erfasste Konstellation von Unterlisten mit Bezug zu einer Region hinaus zugelassen hatte, resultierte daraus Regelungsbedarf hinsichtlich der Frage, wie bei Unterlisten mit Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung oder des Alters mit leeren Linien im Hinblick auf potenzielle Zusatzstimmen zu verfahren ist. Die zuständige Kommission des Nationalrates beantragte vor diesem Hintergrund die heute geltende Regelung, die vom Plenum angenommen wurde.[842] Eine Diskussion fand nicht mehr statt, obwohl zwei Minderheitsanträge vorlagen. Dies ist damit zu erklären, dass die Frage mit der Ausgangsfrage der Unterlistenverbindungen bereits vorentschieden war.

7 Art. 37 Abs. 2bis Satz 2 BPR aus dem Jahr 2002 ist wiederum die Folge der gleichzeitig erlassenen Regelung in Art. 23 Satz 2 BPR. Gruppierungen, welche Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung einreichen und diese miteinander verbinden wollen, bezeichnen einen der Wahlvorschläge als **Stammliste**. Auf diese Stammliste nimmt Satz 2 Bezug, indem ihr im Zweifel die leeren Linien als Zusatzstimmen zugerechnet werden. Die Vorschrift «garantiert die präzise Rechtsfolge der Bezeichnung einer Liste als Stammliste bei mehreren Listen gleichen Hauptnamens».[843]

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

8 Art. 37 BPR enthält Regelungen im Spannungsfeld der für den Proporz charakteristischen **Listenwahl** von Parteien (vgl. Art. 30, Art. 40 ff. BPR) und den für die einzelnen Wählenden eröffneten **Gestaltungsmöglichkeiten** bezüglich der kandidierenden Personen (vgl. Art. 35 BPR). In einem Proporzwahlsystem mit starren Parteilisten ohne Änderungsbefugnis durch die Wählenden stellen sich die in Art. 37 BPR geregelten Fragen nicht. Jeder

840. Botschaft 1975, S. 1340.
841. OK-Wyler, Art. 31 BPR N. 2.
842. AB 1993 NR S. 2488.
843. Botschaft 2001, S. 6413.

Wahlzettel wird einmal vollständig gezählt. Der Fall, dass Wählende nicht ihr gesamtes Stimmenpotenzial ausschöpfen, kann nicht eintreten. Das bei den Nationalratswahlen zur Anwendung gelangende System mit veränderbaren Listen und Einzelstimmenkonkurrenz bedingt demgegenüber, dass jede Wählerin und jeder Wähler mathematisch so viele Stimmen abgeben kann, wie Sitze zu vergeben sind. Ein Wahlzettel ist gültig, sobald er mindestens einen Namen einer kandidierenden Person des Wahlkreises enthält (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. a BPR). Ohne weitere Regelung würden nicht vergebene Stimmen, also leere Linien auf dem Wahlzettel, nicht gezählt. Sie blieben ohne Einfluss auf das Wahlergebnis.

Die Bestimmungen in Art. 37 BPR zur Einführung der **«Zusatzstimmen»** sind Ausdruck des Bestrebens der Parteien, möglichst viele potenziell leere Stimmen ihren jeweiligen Listen zurechnen zu lassen. Die Willensäusserung der Wählenden wird mithilfe gesetzlicher Fiktionen so interpretiert, dass möglichst wenige leere Stimmen übrigbleiben. Im Ergebnis kann es mittels Zusatzstimmen sogar dazu kommen, dass einer Liste mehr Mandate zugeteilt werden, als sie kandidierende Personen aufführt (Art. 44 BPR). 9

Die gesetzliche Interpretation des Willens der Wählenden ist mit Blick auf die von der Wahl- und Abstimmungsfreiheit geschützte unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) rechtfertigungsbedürftig. In einem System veränderbarer Listen schiene es nämlich naheliegend, leere Linien als leere Stimmen zu werten und damit keiner kandidierenden Person und keiner Liste zuzurechnen. Die weitgehende Berücksichtigung leerer Linien bei der Mandatsverteilung dient zwar einerseits der aus der Wahlrechtsgleichheit fliessenden Stimmkraftgleichheit, unterstellt den Wählerinnen und Wählern aber andererseits eine tatsächlich nicht geäusserte Präferenz. Auch werden den Wählenden detaillierte Kenntnisse der Zurechnungsmechanismen abverlangt. Insgesamt sind die Regelungen schwer verständlich und ihre Auswirkungen dürften den meisten Wählenden verborgen bleiben. Aus rechtspolitischer Sicht besteht ein erhebliches **Transparenzproblem**. 10

Verfassungsrechtlich ist die Regelung insgesamt vertretbar. Als massgebendes Kriterium für die Zurechnung leerer Linien an bestimmte Listen definiert Art. 37 BPR die auf dem betreffenden Wahlzettel angegebene *Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer* (Abs. 1, Abs. 2bis Satz 1).[844] Im Falle eines Widerspruches gilt die Listenbezeichnung (Abs. 4). In der Logik eines 11

naturgemäss von Parteien geprägten Proporzwahlsystems ist diese Anknüpfung nachvollziehbar. Eine Wählerin oder ein Wähler, die oder der eine mit entsprechendem Vordruck versehene Parteiliste verwendet, wird – jedenfalls bei einer als zulässig anzusehenden pauschalisierenden Betrachtung – grundsätzlich damit einverstanden sein, dass nicht an bestimmte kandidierende Personen vergebene Stimmen letztlich der gewählten Partei zukommen. Dies ist wohl auch anzunehmen, wenn die Zurechnung vermittelt durch das Instrument der Stammliste (Art. 23 BPR) erfolgt. Unproblematisch ist die Rechtfertigung insbesondere in Fällen, in denen die Liste von vornherein – trotz möglicher Vorkumulierung – weniger kandidierende Personen aufweist, als Sitze zu vergeben sind. Auch besteht die Möglichkeit, leere und damit nicht zählende Stimmen abzugeben, indem die Listenbezeichnung gestrichen oder ein Wahlzettel ohne Vordruck verwendet und keine Bezeichnung angebracht wird. Schliesslich ist es bei einem Irrtum bezüglich der Listennummer der gewählten Partei gut nachvollziehbar, die den Wählerinnen und Wählern viel vertrauteren Parteibezeichnungen als massgeblich zu erklären (Abs. 4) und nicht gleichsam der mutmasslich zufällig verwendeten Ordnungsnummer den Vorrang zu geben.

12 Die **Zurechnung leerer Linien** zu einer bestimmten regionalen Liste einer Partei (Abs. 2) bedarf darüber hinaus noch einer zusätzlichen Fiktion. Nicht nur basiert die Vorschrift auf der Vermutung, dass die Wählerin oder der Wähler leere Linien der bezeichneten Liste zukommen lassen will. Darüber hinaus bewirkt das Gesetz, dass die Zusatzstimmen der regionalen Liste einer Partei zufliessen, selbst wenn der Wahlzettel nicht mit der Region bezeichnet ist. Die Zusatzstimme wird jener Liste zugezählt, in deren Region der Wahlzettel abgegeben wurde. Das Gesetz vermutet also, dass die Wählerin oder der Wähler mit einer leeren Zeile nicht nur die auf dem Wahlzettel angegebene Partei, sondern darüber hinaus auch noch deren regionale Liste wählen will. Abgesehen von Abgrenzungsschwierigkeiten, wenn die regionale Liste nicht auf eindeutig zu ermittelnde Gebietsuntergliederungen eines Kantons Bezug nimmt, ist fraglich, warum nicht auch insoweit – wie bei sonstigen, nicht regionalen Teillisten (vgl. Abs. 2^{bis}) – eine festzulegende Stammliste die Profiteurin der Zusatzstimmen sein soll.

844. Siehe bereits Votum Calame, AB 1919 VI NR S. 540: «La volonté de l'électeur de donner tous ses suffrages à la liste, c'est à dire de profiter des suffrages complémentaires doit cependant être manifestée. Elle le sera automatiquement par la désignation du parti en tête de la liste, par exemple liste radicale, liste libérale, liste socialiste, etc.».

Die Verwertung von Stimmen für nicht wählbare Personen als Zusatzstimmen für die bezeichnete Liste (Abs. 3) schliesslich entfernt sich am weitesten vom mutmasslichen Willen der Wählerin oder des Wählers. Die aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit fliessenden verfassungsrechtlichen Grenzen werden mit dieser Regelung ausgereizt. Die Wahl einer **nicht wählbaren Person** dürfte dem Panaschieren näherkommen als der Wahl einer unveränderten Liste. Auch besteht ein wesentlicher Unterschied zur Situation des überzähligen Kumulierens und der nachträglich für ungültig erklärten Mehrfachkandidatur (vgl. Art. 38 Abs. 2 BPR). In diesen Fällen äussert die wählende Person immerhin den Willen, die Kandidatin oder den Kandidaten der betreffenden Liste zu wählen. Es wäre daher mit Blick auf die Wahlfreiheit sachgerecht, eine Stimme für eine nicht kandidierende Person als leere Stimme und damit als ungültig zu behandeln. 13

Die **praktische Bedeutung** der Zusatzstimmen schwankt stark zwischen den Parteien einerseits und den Wahlkreisen andererseits. Bei den Hauptlisten der grossen Parteien ist sie marginal, bei den Listen kleiner Parteien und Gruppierungen machen die Zusatzstimmen hingegen einen gewissen Anteil aus. Auch ergeben sich in den bevölkerungsstarken Kantonen mit einer höheren Anzahl zu vergebender Sitze mehr Zusatzstimmen als in Wahlkreisen mit wenigen Sitzen. Die politische Relevanz der Zusatzstimmen bedürfte einer genaueren Erforschung auf einer umfassenden empirischen Grundlage. Eine grobe Durchsicht der Resultate der Nationalratswahlen 2019 legt aber immerhin den Schluss nahe, dass die Zusatzstimmen vor allem Listen zugutekommen, die weniger Kandidierende aufweisen, als Sitze zu vergeben sind. Dies entspricht dem hauptsächlichen Regelungszweck, jedenfalls soweit es um die grundsätzliche Zurechnung leerer Linien geht. 14

B. Rechtsvergleich

Das Instrument der Zusatzstimmen existiert analog zur Ausgestaltung im Bund in zahlreichen **Kantonen.** Dies gilt sowohl für Kantone mit isolierten Wahlen in den einzelnen Wahlkreisen als auch für Kantone mit Doppelproporz. Im Kanton St. Gallen findet sich eine in weiten Teilen identische Vorschrift wie im Bund.[845] Auch die Kantone Bern[846] und Solothurn[847] kennen vergleichbare Bestimmungen. Mangels Listen- und Unterlistenverbindung im Rahmen des 15

845. Art. 95 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3).

Doppelproporzes ist die jeweilige Regelung der Zusatzstimmen in den betreffenden Kantonen wesentlich schlanker als im Bund. Sie beschränkt sich darauf, die leeren Linien der auf dem Wahlzettel aufgeführten Partei als Zusatzstimmen zuzurechnen.[848]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Abs. 1 (Zurechnung leerer Linien)

16 Im System der **Einzelstimmenkonkurrenz** bildet grundsätzlich die Summe der Stimmen für die Kandidierenden einer Liste die für die Verteilung der Sitze auf die verschiedenen Listen relevante Grösse. Diese Stimmen werden als Kandidatenstimmen bezeichnet (vgl. Art. 39 lit. c BPR). Vergibt eine Wählerin oder ein Wähler sämtliche Stimmen entsprechend der Anzahl der im Wahlkreis zu vergebenden Sitze, schöpft sie oder er das gesamte Stimmenpotenzial aus.

17 Da keine Pflicht besteht, sämtliche Stimmen zu vergeben, kommt es vor, dass eine Wählerin oder ein Wähler **leere Linien** auf dem Wahlzettel belässt. Art. 37 Abs. 1 BPR erfasst diese Konstellation, in der ein Wahlzettel weniger gültige Kandidatenstimmen enthält, als im Wahlkreis Mitglieder des Nationalrates zu wählen sind. Dies kann auf verschiedene Gründe zurückzuführen sein. Ein Wahlzettel mit Vordruck kann weniger Kandidierende als zu vergebende Sitze enthalten und die Wählerin oder der Wähler kann von einer Ergänzung des Wahlzettels absehen. Die Wählerin oder der Wähler kann ausserdem auf einem Wahlzettel mit Vordruck Namen streichen oder einen Wahlzettel ohne Vordruck nicht vollständig ausfüllen. In diesen Fällen wird nicht das gesamte Stimmenpotenzial ausgeschöpft.

18 Ohne weitere Regelung würden die leeren Linien als leere Stimmen nicht zählen, da neben den Kandidatenstimmen keine weiteren Stimmen in

846. Art. 82 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1).

847. § 96 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111).

848. § 99 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Reche (GPR/ZH; LS 161.); § 43 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Zug vom 28.9.2006 über die Wahlen und Abstimmungen (WAG/ZG; BGS 131.2); ausführlicher hingegen Art. 151 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1).

Betracht fielen. Art. 37 Abs. 1 BPR ordnet für die Konstellation mit leeren Linien **differenzierte Rechtsfolgen** an. Lassen sich die leeren Linien aufgrund besonderer Anhaltspunkte einer bestimmten Liste zuordnen, werden sie dieser zugerechnet (Satz 1). Nur wenn sich keine ausreichenden Anhaltspunkte auf dem Wahlzettel finden, zählen die leeren Linien als leere Stimmen nicht (Satz 2).

Gemäss Art. 37 Abs. 1 Satz 1 BPR gelten die leeren Linien als Zusatzstimmen für die Liste, deren Bezeichnung oder Ordnungsnummer auf dem Wahlzettel angegeben ist. Dieser Fall kann eintreten, wenn ein Wahlzettel ohne Vordruck zwar mit einer Listenbezeichnung versehen, aber nicht vollständig ausgefüllt wird. Bei einem Wahlzettel mit Vordruck kann er eintreten, wenn weniger Kandidierende aufgeführt sind, als Sitze zu vergeben sind, oder wenn Kandidierende gestrichen werden. Das Gesetz fingiert, dass die Wählerin oder der Wähler jeweils das gesamte Stimmenpotenzial zugunsten der gewählten Partei ausschöpfen will. In vielen Fällen wird dies der Willensbetätigung der wählenden Person gerecht werden, beispielsweise wenn eine Liste von vornherein zu wenige Kandidierende aufweist. Auch beim eigenhändigen Anbringen einer Listenbezeichnung scheint die Annahme naheliegend. Ob dies auch bei der Streichung von Kandidierenden lebensnah ist, kann jedoch in Zweifel gezogen werden. Über einen Umweg fliesst die leere Stimme als **Zusatzstimme** nämlich mittelbar in Form einer Parteistimme doch wieder an die gestrichene Person. 19

Gemäss Art. 37 Abs. 1 Satz 2 BPR zählen die leeren Linien nur im **Ausnahmefall** nicht. Sie werden nur dann als leere Stimmen behandelt, wenn sich keine Beziehung zu einer bestimmten Liste konstruieren lässt, also keine Anhaltspunkte für den mutmasslichen Willen der Wählerin oder des Wählers auszumachen sind. Dies ist der Fall, wenn Bezeichnung und Ordnungsnummer gänzlich fehlen oder der Wahlzettel mehr als eine der eingereichten Listenbezeichnungen oder Ordnungsnummern enthält. 20

B. Abs. 2 (Zusatzstimmen für regionale Teillisten)

Abs. 2 bezieht sich auf eine in Art. 31 Abs. 1bis BPR und Art. 8c Abs. 2 VPR geregelte Konstellation von **Listen- oder Unterlistenverbindungen.** Die Spezialvorschrift erfasst Listen- und Unterlistenverbindungen zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung der Region unterscheiden. Das Problem liesse sich mithilfe 21

von Stammlisten gemäss Art. 23 Satz 2 BPR lösen, so wie dies für die übrigen Konstellationen in Art. 37 Abs. 2bis BPR angeordnet wird. Art. 8 Abs. 3 VPR bringt aber zum Ausdruck, dass die Gruppierung einen Wahlvorschlag als Stammliste bezeichnet, soweit sich das unterscheidende Merkmal *nicht* auf die regionale Abgrenzung der Listen bezieht.

22 Abs. 2 betrifft im Rahmen von Listen- und Unterlistenverbindungen zwischen Listen mit regionalem Zusatz den Fall, dass die Wählerin oder der Wähler einen **leeren Wahlzettel** mit einer Listenbezeichnung versieht, die sich innerhalb der Listen- oder Unterlistenverbindung nicht eindeutig einer bestimmten Liste zuordnen lässt. Ist die Bezeichnung der Teilliste hingegen eindeutig, gelangt bereits Art. 37 Abs. 1 Satz 1 zur Anwendung und die leeren Stimmen werden als Zusatzstimmen der eindeutig bezeichneten Liste zugerechnet. Soweit der Wahlzettel vollständig ausgefüllt wird, ist der Umstand der nicht eindeutigen Bezeichnung der Liste ebenfalls irrelevant, da sämtliche Stimmen über die Kandidatenstimmen einer Liste zugeordnet werden können. Die Regelung kommt einzig zum Zug, wenn sich auf der betreffenden Liste leere Linien befinden *und* die Bezeichnung der regional umschriebenen Liste nicht eindeutig ist. In diesem Fall ist nicht ohne weiteres klar, welcher Liste im Rahmen der Listen- oder Unterlistenverbindung die potenziellen Zusatzstimmen zugerechnet werden sollen.

23 Massgebliches Kriterium für die Zurechnung der Zusatzstimmen ist der **Ort der Stimmabgabe,** also der politische Wohnsitz der Wählerin oder des Wählers. Es profitiert diejenige Liste, in deren Region der Wahlzettel abgegeben wurde. Die Vorschrift stellt die unwiderlegbare Vermutung auf, dass die Wählerin oder der Wähler leere Linien als Zusatzstimmen für die regionale Unterliste der gewählten Partei zählen lassen will. Häufig wird sich der regionale Bezug der Teillisten an Untergliederungen des Kantonsgebietes wie Bezirken, Gemeinden oder Sprachregionen orientieren. Eine Zuordnung ist dann relativ einfach möglich. Abgrenzungsschwierigkeiten können jedoch bei Bezeichnungen wie Ost/West oder Stadt/Land auftreten.

24 Die Bestimmung erleichtert es den Parteien, in grossflächigen Kantonen auf die Bezirke oder Stadt und Landschaft bezogene **Regionallisten** aufzustellen, und auf diese Weise «eine angemessene gleichmässige Vertretung der verschiedenen Regionen zu sichern und ein engeres persönliches Verhältnis des Kandidaten zu seinem Wahlvolk zu gewährleisten».[849] Andernfalls

bestünde nämlich je nach Interpretation durch das Wahlbüro die Gefahr, dass die leeren Linien wegen fehlender Bezeichnung gemäss Art. 37 Abs. 1 Satz 2 BPR als leere Stimmen nicht zählen würden. Wenn sie wie in den übrigen Fällen eine Stammliste bezeichnen müssten, wäre dies für die Parteien ebenfalls nicht attraktiv, da sie gleichsam einer Region ein Vorrecht auf die Zusatzstimmen einräumen müssten.

Mit der stetigen **Zunahme** der regionalen Teillisten (1971: 22; 2003: 12; 2015: 41; 2019: 64; 2023: 72)[850] könnten sich verstärkt praktische Abgrenzungsfragen stellen. Unproblematisch ist die Zuordnung, wenn die Listen an eingrenzbare Gebietseinheiten anknüpfen, wie 2023 bei den Listen der Mitte im Kanton Aargau mit den Zusätzen «Für den Bezirk Baden», «Für Brugg und das Zurzibiet», «Für den Bezirk Zofingen» usw. oder bei den Listen der Grünliberalen im Kanton Thurgau mit den Zusätzen «Bezirk Arbon», «Bezirk Münchwilen» usw. und den Listen der Mitte im Kanton Solothurn mit Zusätzen wie «Dorneck-Thierstein» oder «Thal-Gäu». 25

Nicht ganz eindeutig sind hingegen Bezeichnungen wie «Die Mitte – Region Frauenfeld-Untersee» im Kanton Thurgau oder «MitteFT.Miteinander.Für das Fricktal.» im Kanton Aargau, «Die Mitte Unteres Baselbiet» im Kanton Basel-Landschaft oder «SVP – Für einen dynamischen Ennetsee!» und «Alternative – die Grünen – Berg» im Kanton Zug, da es sich jeweils nicht um rechtlich verankerte Einheiten handelt. Es muss zunächst ermittelt werden, welche Bezirke oder Gemeinden sich dahinter verbergen. 26

Noch schwieriger einzuordnen sind Listen wie im Kanton St. Gallen «Die Mitte, Hauptliste Nord-West», «Die Mitte, Hauptliste Süd-Ost», «EVP Kanton St.Gallen, Liste St.Gallen-Wil», «EVP Kanton St.Gallen, Liste Süd» oder im Kanton Solothurn mit Namen wie «FDP.Die Liberalen West» und «FDP.Die Liberalen Ost» sowie «Sozialdemokratische Partei (SP) Liste West» und «Sozialdemokratische Partei (SP) Liste Ost». In vielen Fällen wird die Praxis aufgrund des **alltäglichen Sprachgebrauchs** zu vertretbaren Zuordnungen der Zusatzstimmen gelangen. Aus der Perspektive der Wählerinnen und Wähler jedoch birgt die Zurechnung leerer Linien aufgrund der gesetzlichen 27

849. AB 1976 NR S. 42.

850. Nationalratswahlen: Teillisten der Parteien, abrufbar unter https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.27546294.html, besucht am 20.10.2023.

Fiktion mit Blick auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) einiges Überraschungspotenzial. Es ist zweifelhaft, ob vielen Wählerinnen und Wählern im Kanton Zürich bewusst ist, ob sie ihre Stimme in der Region der Liste «Die Mitte – Die Junge Mitte Süd-West» oder der Liste «Die Mitte – Die Junge Mitte Nord-Ost» abgeben. Es handelt sich hierbei nicht um gebräuchliche geographische Bezeichnungen. Auch verfügt der Kanton Zürich über Gebiete, die als Süd-Ost oder Nord-West bezeichnet werden könnten, sodass sich die Zuordnung auch nicht nach dem Ausschlussverfahren vornehmen lässt. Wo sich beispielsweise die Bezirke Dietikon, Hinwil, Meilen oder Uster zuordnen lassen, bleibt unklar.

C. Abs. 2bis (Zusatzstimmen bei sonstigen Teillisten)

28 Abs. 2bis erfasst die Konstellationen von Listen- und Unterlistenverbindungen zwischen Listen mit einem **Zusatz** zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung oder des Alters. Abs. 2bis Satz 1 wiederholt den Grundsatz aus Abs. 1, wonach die Zusatzstimmen an die auf dem Wahlzettel bezeichnete Liste gehen.

29 Die **eigentliche Bedeutung** der Vorschrift ergibt sich aus Abs. 2bis Satz 2. Die Zusatzstimmen auf ungenügend bezeichneten Wahlzetteln werden jener Liste zugerechnet, welche die Gruppierung als Stammliste bezeichnet hat. In den von dieser Regelung erfassten Fällen ist gemäss Art. 23 Satz 2 BPR i.V.m. Art. 8c Abs. 3 VPR ein Wahlvorschlag als Stammliste zu bezeichnen. Die Pflicht zur Bezeichnung einer Stammliste, der alle Zusatzstimmen im Zweifel zufliessen, erlaubt – im Unterschied zu Abs. 2 – stets eine eindeutige Zurechnung. So hielt der Bundesrat denn auch zutreffend fest: «Das System der Stammlistenbezeichnung (Art. 23 und 37 Abs. 2bis) erlaubt die präzise Zuordnung sämtlicher Stimmen, sodass die enorm aufwendige Erhebung der Zahl der Kandidaten- und der Zusatzstimmen einer jeden Liste innerhalb einer Unterlistenverbindung sowie gegebenenfalls innerhalb einer Listenverbindung unter ausschliesslich gleich bezeichneten Listen entbehrlich geworden ist».[851]

D. Abs. 3 (Streichung von Namen nicht kandidierender Personen)

30 Abs. 3 scheint auf den ersten Blick lediglich die Verdeutlichung der Rechtsfolge davon zu sein, dass ausschliesslich **wählbare Kandidatinnen**

und Kandidaten Kandidatenstimmen erhalten können. Bei den Wahlzetteln mit Vordruck wird dies mit amtlichen Wahlzetteln sichergestellt (vgl. Art. 33 Abs. 1 BPR), da alle kandidierenden Personen zuvor ein Prüfungsverfahren durchlaufen haben. Bezüglich Wahlzetteln ohne Vordruck wird in Art. 35 Abs. 1 BPR bekräftigt, dass nur Namen wählbarer Personen eintragen werden dürfen. Dementsprechend sind Wahlzettel ungültig, wenn sie keinen Namen einer Kandidatin oder eines Kandidaten des Wahlkreises enthalten (Art. 38 Abs. 1 lit. a BPR). Analog zu Namen nicht wählbarer Personen vom Wahlzettel gestrichen werden überzählige Wiederholungen, wenn der Name einer Kandidatin oder eines Kandidaten mehr als zweimal auf einem Wahlzettel steht, sowie alle Namen von Personen, deren Kandidatur nach der Bereinigung der Wahlvorschläge wegen Mehrfachkandidatur für ungültig erklärt worden ist (Art. 38 Abs. 2 BPR).

31 Die Bedeutung von Abs. 3 geht allerdings über die blosse Streichung von Namen nicht kandidierender Personen hinaus. Die **Streichung** hat zur Folge, dass leere Linien entstehen, die nach den Regeln der Abs. 1, 2 und 2bis in Zusatzstimmen umgewandelt werden. Was aus dem Gesetzestext nur mittelbar ersichtlich ist, brachten die Berichterstatter der zuständigen Kommission des Nationalrates in den Beratungen zum NWG 1919 im Plenum auf den Punkt. So hiess es im Nationalrat auf Deutsch: «Wenn irgend ein anderer Name auf den Wahlzettel gesetzt wird, so wird er gestrichen, und es wird die Linie als Zusatzstimme gezählt».[852] Auf Französisch lautete die Erklärung folgendermassen: «Cependant, les suffrages nominatifs ainsi annulés valent comme [...] suffrages complémentaires, lorsque le bulletin de vote porte la dénomination d'une liste».[853]

32 Die 2008 im Zuge der «formellen Bereinigung des Bundesrechts» gestrichenen Sätze 2 und 3 stellten zwar formal betrachtet eine entbehrliche **Wiederholung** von Art. 37 Abs. 1 BPR dar,[854] sie verdeutlichten aber die ganze Tragweite der Regelung. In Anbetracht der Komplexität des Regelungsgeflechts und der daraus resultierenden Rechtswirkungen sowie der damit verbundenen politischen Komponente wäre es hilfreich, wenn das Gesetz nach wie vor statuieren würde: «...die auf sie entfallenden Stimmen

851. Botschaft 2001, S. 6414.
852. Votum Sträuli, AB 1918 NR S. 539.
853. Votum Calame, AB 1918 NR S. 540.
854. Zutreffend BBl 2007 6121, 6149.

werden jedoch als Zusatzstimmen gezählt, wenn der Wahlzettel eine Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer trägt; *[nur wenn]* eine solche *[fehlt]*, zählen diese Stimmen nicht (leere Stimmen)».[855]

E. Abs. 4 (Auslegungsregel bei Widersprüchlichkeit)

33 Abs. 4 kommt in erster Linie bei Wahlzetteln ohne Vordruck zur Anwendung. Ein **Widerspruch** zwischen Listenbezeichnung und Ordnungsnummer kann entstehen, wenn eine Wählerin oder ein Wähler gemäss Art. 35 Abs. 1 BPR die Listenbezeichnung *und* die Ordnungsnummer einer Liste anbringt. Es kann nämlich dazu kommen, dass die wählende Person nicht die zutreffende Kombination von Listenbezeichnung und Ordnungsnummer aufführt. Ein Widerspruch zwischen Listenbezeichnung und Ordnungsnummer kann auch bei Wahlzetteln mit Vordruck vorkommen, wenn die Wählerin oder der Wähler die vorgedruckte Ordnungsnummer und Listenbezeichnung streicht und durch eine andere ersetzt (Art. 35 Abs. 2 Satz 2 BPR). So kann sie oder er versehentlich nur die Listenbezeichnung ersetzen, ohne die Ordnungsnummer zu korrigieren.

34 Ein Widerspruch kann in beiden Fällen dadurch entstehen, dass die Wählerin oder der Wähler die richtige Listenbezeichnung und eine nicht dazugehörige Ordnungsnummer verwendet. Es könnte umgekehrt auch sein, dass die wählende Person zwar die ihrem Willen entsprechende Ordnungsnummer, aber eine unzutreffende Parteibezeichnung verwendet. Für diese Fälle bestimmt das Gesetz, dass die Listenbezeichnung entscheidend ist. In den Materialien finden sich keine Belege für den Regelungszweck. Der Grund für die **Auslegungsregel** dürfte aber darin liegen, dass den Wählerinnen und Wählern die den Parteinamen entsprechenden Listenbezeichnungen viel geläufiger sind als die Ordnungsnummern der Listen. Ausserdem sind Zahlen fehleranfälliger als Buchstabenkombinationen.

LITERATURVERZEICHNIS

Wyler Stefan, Kommentierung zu Art. 31 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar

855. Kursive Formulierungen durch Verf. hinzugefügt.

unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr31, besucht am 20.10.2023.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V 121 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1918/5_121_119_/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1918).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1975).

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1111/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 2001).

Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22.8.2007, BBl 2007 6121 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2007/885/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 2007).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 38 BPR

Eine Kommentierung von Andreas Glaser

ZITIERVORSCHLAG

Andreas Glaser, Kommentierung zu Art. 38 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Glaser, Art. 38 BPR N. XXX.

Art. 38 Ungültige Wahlzettel und Kandidatenstimmen

[1] Wahlzettel sind ungültig, wenn sie:

a. keinen Namen eines Kandidaten des Wahlkreises enthalten;

b. nicht amtlich sind;

c. anders als handschriftlich ausgefüllt oder geändert sind;

d. ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten;

e. ...

[2] Vom Wahlzettel gestrichen werden:

a. überzählige Wiederholungen, wenn der Name eines Kandidaten mehr als zweimal auf einem Wahlzettel steht;

b. alle Namen von Personen, deren Kandidatur nach der Bereinigung der Wahlvorschläge wegen Mehrfachkandidatur für ungültig erklärt worden ist.

[3] Enthält ein Wahlzettel mehr Namen, als Sitze zu vergeben sind, so werden die letzten vorgedruckten nicht handschriftlich kumulierten, danach die letzten handschriftlich ausgefüllten Namen gestrichen.

[4] Vorbehalten bleiben die Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründe, die mit dem kantonalen Verfahren (Stimmcouvert, Kontrollstempel, usw.) zusammenhängen.

[5] Für Versuche mit elektronischer Stimmabgabe umschreibt das Recht des durchführenden Kantons die Voraussetzungen gültiger Stimmabgabe und die Ungültigkeitsgründe.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 452
II. Bedeutung der Vorschrift 455
A. Allgemeines 455
B. Rechtsvergleich 456
III. Kommentierung des Normtextes 457
A. Abs. 1 (Ungültige Wahlzettel) 457
B. Abs. 2 (Streichung unzulässiger Namen vom Wahlzettel) 459
C. Abs. 3 (Streichung überzähliger Namen vom Wahlzettel) 460
D. Abs. 4 (Verweisung auf kantonales Recht; Ungültigkeitsgründe) 462
E. Abs. 5 (Verweisung auf kantonales Recht; elektronische Stimmabgabe) 462
Literaturverzeichnis 462
Materialienverzeichnis 463

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

1 Die in Abs. 1 enthaltenen **Ungültigkeitsgründe** für ganze Wahlzettel stammen zum überwiegenden Teil aus dem NWG 1919. So waren gemäss Art. 14 Abs. 4 NWG 1919 Wahlzettel ungültig, die keinen gültigen Kandidatennamen enthielten (vgl. heute Abs. 1 lit. a). Auch Wahlzettel, die ehrverletzende Bemerkungen enthielten, waren gemäss Art. 14 Abs. 5 NWG 1919 ungültig (vgl. heute Abs. 1 lit. d). Die Anforderung der Handschriftlichkeit von Eintragungen und Änderungen im Wahlzettel (vgl. heute Abs. 1 lit. c) war in anderem Zusammenhang in Art. 13 Abs. 1 Satz 2 NWG 1919 geregelt. Neu eingefügt wurde im Zuge des Erlasses des BPR der Ungültigkeitsgrund der Verwendung nicht amtlicher Wahlzettel (Abs. 1 lit. b) als Folge der neu eingeführten Pflicht zur Verwendung amtlicher Wahlzettel (Art. 5 Abs. 1 BPR).[856]

2 Im Jahr 1992 wieder gestrichen wurde die 1976 erlassene Bestimmung in Abs. 1 lit. e, wonach Wahlzettel ungültig waren, die, falls brieflich gestimmt wurde, bei einer ausländischen Poststelle aufgegeben wurden. Die **Aufhebung** erfolgte im Zuge der Reform zur Erleichterung der politischen Beteiligung von Stimmberechtigten mit Wohnsitz im Ausland. Diese dürfen seitdem auf dem Postweg aus dem Ausland brieflich wählen. Der Bundesrat führte dementsprechend aus: «Vom Ausland aus abgegebene Stimmzettel sollen somit in Zukunft gültig sein, sofern sie vor Büroschluss des letzten Arbeitstages vor dem Abstimmungstag eintreffen. Dementsprechend [ist] Artikel [...] 38 [...] BPR anzupassen».[857]

3 Die Ungültigkeit einzelner Kandidatenstimmen bei **mehr als zweimaliger Aufführung** eines Namens auf einem Wahlzettel (Abs. 2 lit. a) entstammt Art. 13 Abs. 3 NWG 1919 («Es ist nicht gestattet, den Namen eines Kandidaten mehr als zweimal auf einen Wahlzettel zu setzen»). Abs. 2 lit. b wurde mit der Revision von 2013 eingefügt. Geregelt wurde die Rechtsfolge für den Fall, dass eine Mehrfachkandidatur zu spät, also nach der Bereinigung der Wahlvorschläge, erkannt wird.[858] Mit der Ungültigkeit der einzelnen Kandidatenstimmen sollten der betreffenden Liste keine Stimmen verloren

856. Botschaft 1975, S. 1340.
857. Botschaft 1990, S. 463 f.
858. Botschaft 2013, S. 9257.

gehen. Die Regelung wurde als notwendig angesehen, weil es immer mehr Kandidaturen gebe und hiermit auch im «Nachhinein» verbotene Doppelkandidaturen verhindert werden könnten.[859]

4 Abs. 3 betreffend die Auswertung von Wahlzetteln mit mehr Namen, als Sitze zu vergeben sind, geht im Grundsatz auf Art. 14 Abs. 2 NWG 1919 zurück. Danach waren die letzten Namen zu streichen, wenn ein Wahlzettel mehr Namen enthielt, als Vertreter zu wählen waren. Bei der Schaffung des BPR entstand eine Kontroverse darüber, ob bei überzähligen Namen zuerst die letzten Namen gestrichen werden sollten oder stattdessen die letzten vorgedruckten Namen. Der Entwurf des Bundesrates von 1975 schlug vor, dass zuerst die gedruckten Namen gestrichen werden sollten (und erst dann die handgeschriebenen). Die nationalrätliche Kommission beantragte indes, diesen Zusatz wieder zu streichen.[860] Man habe dieses Vorgehen bei den letzten Wahlen ausprobiert und es habe für Verwirrung (und einen Wahlrekurs[861]) gesorgt. Der Nationalrat folgte diesem Antrag.[862] Die Mehrheit der Kommission des Ständerats beantragte, dem Nationalrat zu folgen, es gab jedoch einen Minderheitsantrag, der wieder die vorrangige Streichung der gedruckten Namen forderte.[863] Allerdings wollte dieser Antrag im Unterschied zur Vorlage des Bundesrates noch anfügen, «zuerst die **ausschliesslich** gedruckten Namen» seien zu streichen. Also nicht jene, die gedruckt und handschriftlich angebracht (=vom Wähler kumuliert) seien. Der Minderheitsantrag wurde abgelehnt und der Ständerat folgte dem Nationalrat. Art. 38 Abs. 3 BPR 1976 schrieb also schlicht vor, die «letzten Namen» zu streichen.

5 Die Kontroverse flammte im Rahmen der Revision von 2013 wieder auf. Der Bundesrat schlug keine Änderung vor.[864] Die knappe Mehrheit der nationalrätlichen Kommission beantragte jedoch eine Änderung, wonach – in Umkehrung der abweichenden Vorschläge von 1975 – **die letzten handschriftlich eingetragenen Namen** gestrichen werden sollten.[865] Der Nationalrat folgte dem Antrag der Kommissionsminderheit, nämlich es beim

859. Botschaft 2013, S. 9218.
860. AB 1976 NR S. 43.
861. AB 1976 NR S. 43.
862. AB 1976 NR S. 43.
863. AB 1976 SR S. 528.
864. Botschaft 2013, S. 9257.
865. AB 2014 NR S. 434.

Bundesratsentwurf und damit der bisherigen Regelung zu belassen.[866] Die ständerätliche Kommission schlug dann die Formulierung «... so werden die letzten vorgedruckten, danach die letzten handschriftlich ausgefüllten Namen gestrichen.» vor, die im Plenum ohne grosse Diskussion angenommen wurde.[867] Dies wurde seitens des Nationalrates in der Differenzbereinigung – nunmehr in Anlehnung an die Debatte von 1975 – ergänzt durch «die letzten vorgedruckten *nicht handschriftlich kumulierten*, danach die letzten handschriftlich ausgefüllten Namen».[868] Diese Änderung war im Ständerat nicht mehr umstritten und der Absatz wurde in dieser Form angenommen.[869] Die Fassung blieb bis heute unverändert.

6 Der in Abs. 4 enthaltene Verweis auf **Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründe** im Zusammenhang mit dem kantonalen Verfahren ist mit einer Teilrevision von 1994 neu geschaffen worden. Die Neuerung war unumstritten. Sie wurde weder in der Botschaft des Bundesrates diskutiert,[870] noch in den Räten thematisiert.

7 Abs. 5 gelangte mit der Änderung von 2001 in das BPR und trug dem Vorhaben Rechnung, Projekte für eine elektronische Stimmabgabe durchzuführen. Er bildet zusammen mit anderen Teilen der Revision (Art. 5 Abs. 3, Art. 8a, Art. 12 Abs. 3, Art. 38 Abs. 5 und Art. 49 Abs. 3 BPR) die Rechtsgrundlage für **Versuche mit elektronischer Stimmabgabe**.[871] Für Pilotversuche mit elektronischer Stimmabgabe, so der Bundesrat in der Botschaft, könnten die Gültigkeitserfordernisse für die traditionellen Arten der Stimmabgabe unter Verwendung der amtlichen Wahlzettel nicht aufrechterhalten werden, sondern die bei der elektronischen Stimmabgabe nötigen präzisen Abgrenzungen zwischen gültiger und unzulässiger Willensäusserung müsse das Recht jenes Kantons vornehmen, in welchem ein Pilotversuch mit elektronischer Stimmabgabe durchgeführt wird.[872] Der

866. AB 2014 NR S. 435.
867. AB 2014 SR S. 471.
868. AB 2014 NR S. 1506 (siehe diese und die folgende Seite auch für die Argumente bzw. Begründung für die heutige Form des Artikels).
869. AB 2014 SR S. 842.
870. Botschaft 1993, S. 445-543.
871. Botschaft 2001, S. 6402, siehe für die Hintergründe auch die Erklärungen zu den dort genannten Artikeln.
872. Botschaft 2001, S. 6410.

Artikel war im Entwurf des Bundesrates enthalten und wurde ohne Debatte in beiden Räten angenommen.[873]

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Art. 38 BPR richtet sich in erster Linie an die Gemeindewahlbüros, die anhand der gesetzlichen Vorgaben die ungültigen Wahlzettel identifizieren und – unter Umständen mithilfe von Streichungen – die Kandidatenstimmen ermitteln (vgl. Art. 9 Abs. 1 VPR). Art. 38 BPR umfasst **drei unterschiedliche Regelungskomplexe** im Zusammenhang mit fehlerhaften Wahlzetteln. Abs. 1 legt die Voraussetzungen fest, unter denen ein Wahlzettel vollständig ungültig ist. Abs. 2 und Abs. 3 enthalten Vorgaben, wie die Behörden bei der Auswertung gültiger Wahlzettel mit fehlerhaften Wahlhandlungen in Bezug auf einzelne Kandidierende vorzugehen haben. Abs. 4 und Abs. 5 verweisen für kantonale Spezifika des Wahlverfahrens und für die elektronische Stimmabgabe auf das kantonale Recht. 8

Die **Ungültigkeitsgründe** in Art. 38 Abs. 1 BPR betreffend Wahlzettel bei den *Proporzwahlen des Nationalrates* weisen grosse Ähnlichkeiten mit den Ungültigkeitsgründen von *Stimmzetteln bei eidgenössischen Volksabstimmungen* (Art. 12 Abs. 1 BPR) und *Wahlzetteln in den Kantonen mit Majorzwahlen des Nationalrates* (Art. 49 Abs. 1 BPR) auf. Identisch sind die Ungültigkeitsgründe der Verwendung nicht amtlicher Stimm- oder Wahlzettel, des nicht handschriftlichen Ausfüllens (bzw. Änderns) und des Anbringens ehrverletzender Äusserungen oder offensichtlicher Kennzeichnungen. Ebenfalls deckungsgleich sind die jeweiligen **Verweisungen auf das kantonale Recht** im Zusammenhang mit den Besonderheiten des kantonalen Verfahrens und der elektronischen Stimmabgabe in Art. 38 Abs. 4, Art. 12 Abs. 2 und Art. 49 Abs. 2 bzw. Art. 38 Abs. 5, Art. 12 Abs. 3 und Art. 49 Abs. 3 BPR. Die **praktische Bedeutung** von Art. 38 Abs. 1 BPR ist erheblich. Anlässlich der Nationalratswahlen 2023 standen 2'554'482 (= 98 %) gültigen Wahlzetteln immerhin 40'979 (= 1,6 %) ungültige Wahlzettel gegenüber.[874] 9

Einzig in Art. 38 Abs. 2 und Abs. 3 finden sich spezifische, nur bei der **Proporzwahl** einschlägige Regelungen. Diese beziehen sich auf 10

873. AB 2002 NR S. 337; AB 2002 SR S. 336.

Besonderheiten, die nur bei der Proporzwahl auftreten. Es geht um das mehr als zweimalige Kumulieren, die Entdeckung von Mehrfachkandidaturen einer Person in mehreren Kantonen nach Bereinigung der Wahlvorschläge und die Abgabe zu vieler Stimmen durch eine wählende Person. Das Problem der Abgabe zu vieler Stimmen kann auch bei der Majorzwahl in Kantonen mit nur einem Sitz auftreten. Dieser Fehler führt dann aber zur Ungültigkeit des gesamten Wahlzettels (vgl. Art. 49 Abs. 1 lit. a BPR).

B. Rechtsvergleich

11 Die bei der Proporzwahl des Nationalrates anwendbaren Ungültigkeitsgründe finden sich entsprechend auch im kantonalen Recht für die **Wahl der Kantonsparlamente**. Dies gilt gleichermassen für Kantone mit isolierter Proporzwahl in verschiedenen Wahlkreisen, für Kantone mit Doppelproporz und Kantone mit Einheitswahlkreis. Ungültig sind danach Wahlzettel, die nicht amtlich, anders als handschriftlich ausgefüllt oder geändert sind oder ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten.[875] Häufig werden auch Wahlzettel, die keinen Namen einer kandidierenden Person aufweisen, als ungültig gewertet.[876] In anderen Fällen gilt das Fehlen eines Namens als leere Stimme.[877] Im Ergebnis führt dies in beiden Fällen dazu, dass der Wahlzettel im Ergebnis nicht berücksichtigt wird.

12 Auch die Behandlung **fehlerhafter Kandidatenstimmen** entspricht im Grossen und Ganzen der Regelung bei den Nationalratswahlen. Eine Stimme ist ungültig, wenn sie einer nicht wählbaren Person gilt.[878] Enthält ein Wahlzettel mehr gültige Namen, als Personen zu wählen sind, sind die überzähligen Stimmen ungültig.[879] Steht der Name einer Kandidatin oder eines Kandidaten mehr als zweimal auf einem Wahlzettel, werden folglich die überzähligen Wiederholungen gestrichen.[880] Bei der Vorgehensweise für die

874. Bericht 2023, S. 8.
875. Art. 34 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Graubünden vom 17.6.2005 über die politischen Rechte (GPR/GR; BR 150.100).
876. Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); Art. 49 Abs. 1 de la Loi du Canton du Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD; RS 160.01); Art. 26 Abs. 2 de la Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141).
877. Art. 33 Abs. 1 GPR/GR.
878. Art. 35 Abs. 1 GPR/GR.
879. Art. 70 Abs. 1 LEDP/VD.

Streichung überzähliger Namen finden sich beide historisch im BPR nachzuweisenden Varianten.[881] Einige Kantone kennen den ursprünglichen Modus im Bund. Die Namen werden von unten nach oben und von rechts nach links gestrichen.[882] Andere Kantone wenden demgegenüber die heute im Bund geltende Regelung an. Enthält ein Wahlzettel mehr Namen, als Sitze zu vergeben sind, so werden die letzten vorgedruckten und nicht handschriftlich kumulierten Namen, danach die letzten handschriftlich ausgefüllten Namen gestrichen.[883]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Abs. 1 (Ungültige Wahlzettel)

Abs. 1 enthält die **Ungültigkeitsgründe ganzer Wahlzettel**. Es handelt sich hierbei um eine abschliessende Aufzählung. Weitere Ungültigkeitsgründe bestehen daneben nicht. Die Tatbestände sind eng auszulegen, da es sich um eine Einschränkung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) handelt. Vom Wahlbüro ungültig erklärte Wahlzettel bleiben bei der Ermittlung des Wahlergebnisses gemäss Art. 40 ff. BPR gesamthaft unberücksichtigt. Die ungültigen Wahlzettel fliessen nicht in das Wahlergebnis ein. Sie werden lediglich als ungültige Stimmzettel verzeichnet (vgl. Art. 39 lit. b BPR). 13

Ein ganzer Wahlzettel ist ungültig, wenn er keinen Namen eines Kandidaten des Wahlkreises enthält (lit. a). Es handelt sich hierbei um einen **spezifischen Ungültigkeitsgrund** für die Proporzwahl. Ungültigkeit liegt nur vor, wenn dem Wahlzettel keine verwertbare Willensäusserung in Form eines Kandidatennamens entnommen werden kann. Die Vorschrift steht im Zusammenhang mit den Vorgaben für die Gestaltung von Wahlzetteln mit Vordruck und für das Ausfüllen von Wahlzetteln ohne Vordruck. Ein Wahlvorschlag darf nur die Namen wählbarer Personen enthalten (Art. 22 Abs. 1 Satz 1 BPR). Ein in diesem Sinn bereinigter Wahlvorschlag heisst Liste (Art. 30 Abs. 1 BPR). Die Kantone erstellen für sämtliche Listen Wahlzettel, auf denen unter anderem die Kandidatenangaben vorgedruckt sind, sowie 14

880. Art. 23 Abs. 2 PRG/BE.
881. Siehe Rn. 4 f.
882. Art. 35 Abs. 2 GPR/GR; Art. 58 Abs. 2 LDP/NE.
883. Art. 23 Abs. 3 PRG/BE.

Wahlzettel ohne Vordruck (Art. 33 Abs. 1 BPR). Streicht eine wählende Person auf dem Wahlzettel mit Vordruck sämtliche Namen (vgl. Art. 35 Abs. 2 BPR) bzw. trägt sie stattdessen *ausschliesslich* die Namen nicht kandidierender Personen ein, bewirkt sie damit die Ungültigkeit des gesamten Wahlzettels. Bei einem Wahlzettel ohne Vordruck kommt es entsprechend zur Ungültigkeit des gesamten Wahlzettels, wenn die wählende Person keinen Namen einträgt bzw. ausschliesslich Namen nicht kandidierender Personen einträgt.

15 Ungültig sind daneben Wahlzettel, welche **nicht amtlich** sind (lit. b). Der Ungültigkeitsgrund ist Ausfluss der Pflicht, für die Stimmabgabe die amtlichen Wahlzettel zu benützen (Art. 5 Abs. 1 BPR). Der Ungültigkeitsgrund findet eine jeweilige Entsprechung in Art. 12 Abs. 1 lit. a und Art. 49 Abs. 1 lit. b BPR für die Stimmzettel bei Volksabstimmungen und die Wahlzettel bei Majorzwahlen. Für die Einzelheiten wird auf die Kommentierungen zu diesen beiden Vorschriften verwiesen.[884]

16 Ungültig sind ausserdem Wahlzettel, die **anders als handschriftlich ausgefüllt oder geändert** sind (lit. c). Der Ungültigkeitsgrund ist Ausfluss der Pflicht, Wahlzettel ohne Vordruck handschriftlich auszufüllen bzw. Wahlzettel mit Vordruck nur handschriftlich zu ändern (Art. 5 Abs. 2 BPR). Die Vorschrift findet Entsprechungen in Art. 12 Abs. 1 lit. b und Art. 49 Abs. 1 lit. c BPR. Für die Einzelheiten wird auf die Kommentierungen zu diesen beiden Vorschriften verwiesen.[885]

17 Ungültig sind schliesslich Wahlzettel, die **ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen** enthalten (lit. d). Der Ungültigkeitsgrund ist nicht unmittelbarer Ausfluss einer gesetzlichen Pflicht bei der Vornahme der Wahlhandlung. Gerechtfertigt wird der Ungültigkeitsgrund mit dem Schutz des Stimmgeheimnisses (Art. 5 Abs. 7 BPR). Mag dies bei offensichtlichen Kennzeichnungen, die regelmässig Rückschlüsse auf die Urheberschaft, also die wählende Person, zulassen, naheliegen, ist der Zusammenhang bei ehrverletzenden Äusserungen nicht offensichtlich. Mit Blick auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) ist daher bei lit. d die Annahme der Ungültigkeit nur unter strengen Voraussetzungen zu treffen. Insbesondere sind hohe Anforderungen an die Offensichtlichkeit einer Kennzeichnung zu stellen und der ehrverletzende

884. OK-Gfeller, Art. 49 BPR N. 23 ff.; OK-Mahon, Art. 12 BPR N. 13 ff.
885. OK-Gfeller, Art. 49 BPR N. 27 f.; OK-Mahon, Art. 12 BPR N. 17 ff.

Charakter einer Äusserung ist nicht leichtfertig zu unterstellen. Der Ungültigkeitsgrund findet Entsprechungen in Art. 12 Abs. 1 lit. d und Art. 49 Abs. 1 lit. d BPR. Für die Einzelheiten wird auf die Kommentierungen zu diesen beiden Vorschriften verwiesen.[886]

B. Abs. 2 (Streichung unzulässiger Namen vom Wahlzettel)

18 Abs. 2 regelt Konstellationen, in denen Fehler bei der Vornahme der Wahlhandlung nicht zur Ungültigkeit des gesamten Wahlzettels, sondern lediglich zur **Streichung** einzelner unzulässiger Stimmabgaben auf dem Wahlzettel führen. Die Vorschrift trägt mit Blick auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) der mit der Ungültigerklärung verbundenen Einschränkung Rechnung. Die Willensäusserung bleibt im Wahlergebnis nur insoweit ausser Berücksichtigung, als dies zur Einhaltung sonstiger gesetzlicher Vorschriften zwingend erforderlich ist. Die Vorschrift weist eine enge sachliche Verwandtschaft mit Art. 37 Abs. 3 BPR auf, wonach Namen, die auf keiner Liste des Wahlkreises stehen, gestrichen werden.[887]

19 Die **Streichung einzelner Willensäusserungen** durch das Wahlbüro bewirkt als Rechtsfolge in erster Linie, dass die Stimmabgabe sich nicht in einer Kandidatenstimme zugunsten der betreffenden Person niederschlägt. Im Übrigen bleibt der Wahlzettel gültig und die korrekt abgegebenen Stimmen werden als Kandidatenstimmen gewertet. Mittelbar führt die Streichung einzelner Stimmabgaben entweder zur Entstehung einer Zusatzstimme für die gewählte Liste (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 BPR) oder zu einer leeren Stimme (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 BPR).[888] Der Bundesrat brachte den aus Sicht der Politik erwünschten Nebeneffekt mit Blick auf die parteienfreundliche Zuordnung von Zusatzstimmen in Art. 37 BPR auf den Punkt: «Den Parteien geht dadurch keine einzige Stimme verloren».[889] Aus Sicht der wählenden Person führt ein Fehler gemäss Art. 38 Abs. 2 BPR zu unterschiedlichen Auswirkungen auf das Wahlergebnis, je nachdem, ob sie eine Liste gewählt oder hierauf verzichtet hat. Im ersten Fall bleibt die volle Stimmkraft erhalten, im zweiten Fall büsst

886. OK-Gfeller, Art. 49 BPR N. 29 f.; OK-Mahon, Art. 12 BPR N. 23 ff.
887. Siehe dazu OK-Glaser, Art. 37 BPR N. 30 ff.
888. Siehe dazu OK-Glaser, Art. 37 BPR N. 16 ff.
889. Botschaft 2013, S. 9257.

die wählende Person eine Stimme ein, da die leere Stimme im Ergebnis nicht zählt.

20 Abs. 2 lit. a verpflichtet das Wahlbüro zur Streichung bei **überzähligen Wiederholungen**, wenn also der Name eines Kandidaten mehr als zweimal auf einem Wahlzettel steht. Der Streichungsgrund ist Ausfluss der Bestimmung zum Kumulieren (Art. 35 Abs. 3 BPR). Danach darf die wählende Person den Namen des gleichen Kandidaten auf dem Wahlzettel (höchstens) zweimal aufführen. Häufigeres Kumulieren führt demnach folgerichtig zur Streichung der vermeintlichen zusätzlichen Kandidatenstimmen.

21 Abs. 2 lit. b sichert die Durchsetzung des gesetzlichen **Verbots von Doppelkandidaturen** für den Fall, dass diese erst nach Bereinigung der Wahlvorschläge bemerkt werden, die verbotenen Kandidaturen somit noch auf Wahlzetteln mit Vordruck figurieren. Durch die Ermöglichung einer nachträglichen amtlichen Streichung soll verhindert werden, dass unbemerkte Doppelkandidaturen die korrekte Zuordnung aller Stimmen vereiteln könnten.[890] Wird nämlich nach der Bereinigung der Wahlvorschläge eine Mehrfachkandidatur entdeckt, so wird die betreffende Kandidatur auf allen betroffenen Listen für ungültig erklärt, und zwar vom Kanton, wenn derselbe Vorgeschlagene auf mehr als einer Liste des Kantons steht und von der Bundeskanzlei, wenn derselbe Vorgeschlagene auf Listen mehrerer Kantone steht (Art. 32a Abs. 1 BPR). Damit die Wahlbüros die Streichung durchführen, teilen die betroffenen Kantone und die Bundeskanzlei einander umgehend mit, welche Kandidaturen für ungültig erklärt worden sind (Art. 32a Abs. 2 BPR).

C. Abs. 3 (Streichung überzähliger Namen vom Wahlzettel)

22 Abs. 3 regelt den Fall, dass die wählende Person **zu viele Namen auf dem Wahlzettel** aufführt, sie also mehr Stimmen abgibt, als im betreffenden Kanton Sitze zu vergeben sind. Das Gesetz stellt die Auslegungsregel auf, wonach das Wahlbüro im Interesse der Verhältnismässigkeit nur so viele Namen streicht, wie dies erforderlich ist. Gestrichen werden demnach nur die überzähligen Stimmen. Die Rechtsfolge ist identisch, wie in Abs. 2. Es kommt zu Zusatzstimmen oder leeren Stimmen.

890. Botschaft 2013, S. 9239.

In der ursprünglichen Fassung von 1976 war vorgeschrieben, dass die **letzten Namen** gestrichen wurden. Das Wahlbüro strich also überzählige Namen von unten nach oben. 23

Die geltende Regelung in Abs. 3 ist komplexer. Gestrichen werden in einem ersten Schritt die **letzten vorgedruckten nicht handschriftlich kumulierten Namen**. In einem zweiten Schritt werden die **letzten handschriftlich ausgefüllten Namen** gestrichen. Die Kommissionssprecherin begründete die Stossrichtung einer differenzierteren Regelung im Ständerat mit Blick auf die seinerzeit geltende Regelung wie folgt: «Mit dieser Änderung wird dem Wählerwillen bewusst mehr Gewicht gegeben».[891] Der Nationalrat schuf die heute geltende, ausgefeilte Vorgehensweise ebenfalls unter Berufung auf den Willen der Wählerinnen und Wähler. Einerseits sei der handschriftliche Ausdruck höher zu gewichten als der Vordruck, andererseits dürften kumulierte Namen, einschliesslich der erstmaligen vorgedruckten Nennung des Namens, im Zweifel nicht gestrichen werden.[892] Die gesetzliche Regelung fingiert also den Willen der wählenden Person in zweifacher Hinsicht wie folgt: «Schreibt eine Wählerin oder ein Wähler eigenhändig einen Namen auf eine Liste, dann ist der Wille ganz klar vorhanden, diese Person zu wählen» und «Kumuliert eine Wählerin oder ein Wähler einen Namen, dann ist der Wählerwille klar, dass dieser Person eine zusätzliche Stimme zukommen soll».[893] Der von Seiten der Bundeskanzlei vorgetragene Einwand mangelnder Praxistauglichkeit der differenzierten Streichungsregel[894] fand letztlich kein Gehör in den Räten. 24

Die Regelung ist das Spiegelbild zu Art. 37 Abs. 1 BPR, wo bestimmt wird, wie zu verfahren ist, wenn eine wählende Person **weniger gültige Kandidatenstimmen** abgibt, als im Wahlkreis Mitglieder des Nationalrates zu wählen sind. Ein Seitenblick auf die dieser Norm zugrundeliegenden Wertungen und Fiktionen des Willens der Wählenden zeigt, wie differenziert der Umgang mit zu wenigen und zu vielen abgegebenen Stimmen durch das Gesetz ausgestaltet ist. Bei zu wenigen Stimmen wird den leeren Linien bei Verwendung einer Parteiliste bzw. Anbringung einer Listenbezeichnung auf einer leeren Liste ein Aussagegehalt zugunsten der jeweiligen Parteiliste 25

891. Votum Egerszegi-Obrist, AB 2014 SR S. 471.
892. Dazu und zum Folgenden Votum Pfister, AB 2014 NR S. 1506.
893. Votum Tschümperlin, AB 2014 NR S. 1506.
894. Dazu Votum Casanova, AB 2014 NR S. 1507.

unterstellt. Bei zu vielen Stimmen wird der vorgedruckte Inhalt zugunsten der handschriftlichen Äusserungen zurückgedrängt und damit dem handschriftlichen Kumulieren und Panaschieren Vorrang eingeräumt.

D. Abs. 4 (Verweisung auf kantonales Recht; Ungültigkeitsgründe)

26 Abs. 4 verweist für allfällige **weitere Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründe** auf das kantonale Recht. Dabei geht es um Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründe, die mit dem kantonalen Verfahren (Stimmcouvert, Kontrollstempel usw.) zusammenhängen. Für die kantonalen Besonderheiten und Ausgestaltungen wird auf die Kommentierung der entsprechenden Bestimmung in Art. 12 Abs. 2 verwiesen.[895]

E. Abs. 5 (Verweisung auf kantonales Recht; elektronische Stimmabgabe)

27 Für Versuche mit **elektronischer Stimmabgabe** verweist Abs. 5 bezüglich der Voraussetzungen gültiger Stimmabgabe und der Ungültigkeitsgründe auf die Umschreibung durch das Recht des durchführenden Kantons. Da Versuche mit elektronischer Stimmabgabe (vgl. Art. 8a BPR) zwingend einer gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht bedürfen, sind in diesem Zusammenhang auch die Voraussetzungen für die Stimmabgabe und Ungültigkeitsgründe zu regeln. Die allgemeine bundesrechtliche Grundlage für den Verweis auf das kantonale Recht findet sich in Art. 12 Abs. 3 BPR. Für die Einzelheiten wird auf die einschlägige Kommentierung verwiesen.[896]

LITERATURVERZEICHNIS

Gfeller Katja, Kommentierung zu Art. 49 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr49, besucht am 20.10.2023.

Glaser Andreas, Kommentierung zu Art. 37 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.),

895. OK-Mahon, Art. 12 BPR N. 28 ff.
896. OK-Mahon, Art. 12 BPR N. 33 ff.; siehe ausserdem OK-Gfeller, Art. 49 BPR N. 36 ff.

Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr37, besucht am 16.1.2024.

Mahon Pascal, Kommentierung zu Art. 12 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr12, besucht am 20.10.2023.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1975).

Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976, BBl 1976 III 1450 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1976/3_1450_1476_1445/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Bundesgesetz 1976).

Botschaft über die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 15.8.1990, BBl 1990 III 445 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1990/3_445_429_393/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1990).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1993).

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1111/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 2001).

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013, BBl 2013 9217 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2013/1844/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 2013).

Bundesrat, Bericht an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 52. Legislaturperiode vom 15.11.2023, BBl 2023 2613, abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/2613/de, besucht am 4.12.2023 (zit. Bericht 2023).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 39 BPR

Eine Kommentierung von Andreas Glaser

ZITIERVORSCHLAG

Andreas Glaser, Kommentierung zu Art. 39 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Glaser, Art. 39 BPR N. XXX.

Art. 39 Zusammenstellung der Ergebnisse

Nach Schluss der Wahl stellen die Kantone aufgrund der Protokolle der Wahlbüros fest:

a. die Zahl der Stimmberechtigten und der Stimmenden;

b. die Zahl der gültigen, ungültigen und leeren Stimmzettel;

c. die Zahl der Stimmen, welche die einzelnen Kandidaten jeder Liste erhalten haben (Kandidatenstimmen);

d. die Zahl der Zusatzstimmen jeder Liste (Art. 37);

e. die Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen der einzelnen Listen (Parteistimmen);

f. für die verbundenen Listen die Gesamtzahl der auf die Listengruppe entfallenden Stimmen;

g. die Zahl der leeren Stimmen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 467
II. Bedeutung der Vorschrift 467
A. Allgemeines 467
B. Rechtsvergleich 468
III. Kommentierung des Normtextes 468
Literaturverzeichnis 470
Materialienverzeichnis 471

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Art. 39 BPR geht auf **Art. 15 NWG 1919** zurück, der die Kantonsregierungen verpflichtete, die Zahl der Kandidatenstimmen, die Zahl der Zusatzstimmen, die daraus gebildete Summe der Parteistimmenzahl und die Gesamtzahl der auf eine Listengruppe vereinigten Stimmen festzustellen. Dies entspricht Art. 39 lit. c, d, e und f BPR. Weder im Nationalrat[897] noch im Ständerat[898] fanden beim Erlass des NWG 1919 Diskussionen hierzu statt. 1

Beim Erlass des BPR 1976 wurde die bis dahin bereits **übliche Praxis**, die leeren Stimmen aufzuführen, gesetzlich verankert.[899] Die Bestimmung ist heute in Art. 39 lit. g BPR enthalten. Art. 39 lit. a und lit. b BPR wurden auf Antrag der Kommission des Nationalrates eingefügt und im Nationalrat ohne Debatte angenommen (zunächst als Art. 37).[900] Der Ständerat schloss sich dem Nationalrat ohne Diskussion an.[901] 2

Art. 39 BPR ist seitdem **unverändert** geblieben. 3

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Art. 39 BPR ist zunächst technischer Natur, indem die Vorschrift Anordnungen trifft, welche Feststellungen die Kantone nach Schluss der Wahl zu treffen haben. Es geht darum, wie die **Wahlergebnisse im kantonalen Amtsblatt** aufbereitet werden. Die Angaben fliessen in den vom Bundesrat jeweils verfassten Bericht an den Nationalrat über die Nationalratswahlen[902] ein. Die Zusammenstellung der Ergebnisse dient der Nachvollziehbarkeit seitens der Wahlberechtigten wie auch der Kandidierenden und schützt auf diese Weise mittelbar die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BPR). Die Zusammenstellung der Ergebnisse kann dabei Anlass für die Erhebung einer Beschwerde wegen Unregelmässigkeiten bei der 4

897. AB 1918 NR S. 541.
898. AB 1919 SR S. 60.
899. Botschaft 1975, S. 1340.
900. AB 1976 NR S. 43.
901. AB 1976 SR S. 530.
902. Siehe zuletzt Bericht 2023.

Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde) gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. c BPR bieten bzw. die faktischen Grundlagen für die Begründung und die gerichtliche Beurteilung der Beschwerde liefern.[903]

5 Darüber hinaus enthält Art. 39 BPR inhaltliche Aussagen, die sich in vergleichbarer Deutlichkeit ansonsten nicht im BPR finden. Von herausgehobener Bedeutung ist die Definition in lit. e. Danach setzen sich die **Parteistimmen** aus der Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen der einzelnen Listen zusammen. Die Parteistimmen sind der massgebende Faktor für die Verteilung der Nationalratsmandate auf die Listen (Art. 40, Art. 41 BPR).[904] Auch die Definition der Kandidatenstimmen als Zahl der Stimmen, welche die einzelnen Kandidaten jeder Liste erhalten haben (lit. c), liesse sich ansonsten nur durch eine Zusammenschau weiterer Bestimmungen (vgl. Art. 36, Art. 37 Abs. 1 Satz 1, Art. 38 Abs. 2 und Abs. 3 BPR) erschliessen. Die sonstigen Angaben erschöpfen sich in der Veranschaulichung gesetzlich an anderer Stelle vorausgesetzter Tatbestände, beispielsweise der gemäss Art. 37 BPR zugeordneten Zusatzstimmen (lit. d).

B. Rechtsvergleich

6 Die **Kantone** haben für die Zusammenstellung der Wahlergebnisse vergleichbare Vorgaben erlassen wie der Bund. In Kantonen mit isolierten Proporzwahlverfahren in den einzelnen Wahlkreisen handelt es sich um weitgehend identische Angaben, einschliesslich der Kandidatenstimmen, der Zusatzstimmen, der Parteistimmen und der Gesamtzahl von Stimmen für verbundene Listen.[905] In Kantonen mit Doppelproporz entfallen die Angaben zu verbundenen Listen mangels Zulässigkeit von Listenverbindungen.[906]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

7 Gemäss Art. 39 BPR stellen die Kantone nach Schluss der Wahl aufgrund der Protokolle der Wahlbüros einige Angaben fest. Laut der Artikelüberschrift

903. Zur Bedeutung der Angaben im Protokoll bei der Beurteilung einer Beschwerde durch das Bundesgericht BGE 141 I 221 E. 3.4.1, E. 3.6.2.
904. Näher dazu OK-Lehner, Art. 40 BPR N. 25, 32.
905. Vgl. Art. 98 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3).
906. Siehe nur § 45 des Gesetzes des Kantons Zug vom 28.9.2006 über die Wahlen und Abstimmungen (WAG/ZG; BGS 131.1).

handelt es sich dabei um die **Zusammenstellung der Ergebnisse**. Art. 9 VPR enthält eine Präzisierung zur Umsetzung der Vorgabe, also der Art und Weise, wie die Kantone auf der Grundlage der Ergebnisse der Wahlbüros die Feststellungen zu treffen haben. Die Gemeindewahlbüros übermitteln die Wahlprotokolle mit den übrigen Hilfsformularen und den Wahlzetteln sofort nach der Zusammenstellung dem kantonalen Wahlbüro (Art. 9 Abs. 1 VPR).

Art. 39 lit. a BPR ordnet **die Feststellung** der Zahl der Stimmberechtigten und der Stimmenden an. Die Zahl der Stimmberechtigten ergibt sich aus dem Stimmregister (vgl. Art. 4 BPR).[907] Die Zahl der Stimmenden umfasst alle Personen, die einen Wahlzettel abgeben, unabhängig davon, ob dieser letztlich gültig, ungültig oder leer ist. 8

Art. 39 lit. b BPR verlangt vom Wahlbüro eine erste **Differenzierung zwischen den Wahlzetteln** für die Darstellung des Ergebnisses. Auszusondern sind zunächst die vollständig leeren Wahlzettel. Aus den nicht leeren Wahlzetteln sind die gemäss Art. 38 Abs. 1 BPR ungültigen Wahlzettel auszusondern. Der Rest der Wahlzettel bildet die Gesamtheit der gültigen Wahlzettel. Dies gilt unabhängig davon, ob der jeweilige Wahlzettel vollständig ausgefüllt ist (vgl. Art. 37 BPR) oder ob das Wahlbüro Streichungen vorgenommen hat (vgl. Art. 37 Abs. 3, Art. 38 Abs. 2 und Abs. 3 BPR). 9

Art. 39 lit. c BPR verpflichtet das Wahlbüro zur Zusammenstellung der **Kandidatenstimmen**, wie sie sich anhand der Auswertung der einzelnen Listen ergeben. Die Kandidatenstimmen entscheiden über die Ermittlung der Gewählten. Von jeder Liste sind nach Massgabe der erreichten Mandate die Kandidaten gewählt, die am meisten Stimmen erhalten haben (Art. 43 Abs. 1 BPR). Der grösste Anteil dieser Stimmen resultiert in der Praxis aus den Listen mit Vordruck, die nicht verändert worden sind. Relevant sind hierfür aber in erheblichem Umfang auch die in Art. 35 BPR vorgesehenen Möglichkeiten der Wählerinnen und Wähler. So werden die Kandidatenstimmen massgeblich durch das Streichen, das Panaschieren und das Kumulieren beeinflusst. 10

Art. 39 lit. d BPR nimmt auf die in Art. 37 BPR geregelten **Zusatzstimmen** Bezug. Die Aufstellung ist auch deshalb von Interesse, weil sie darüber 11

907. Näher dazu OK-Töndury/Altmann, Art. 4 BPR N. 11 ff.

informiert, wie viele Stimmen den Parteien ungeachtet leerer Linien auf den Wahlzetteln infolge gesetzlicher Fiktionen zugeflossen sind.

12 Art. 39 lit. e BPR verpflichtet die Kantone dazu, mit den **Parteistimmen** das politisch mit Abstand wichtigste Ergebnis der Nationalratswahlen aufzuzeigen. Hieran bemisst sich die Sitzverteilung auf die Parteilisten (Art. 40 f. BPR).

13 Von vergleichbarer Bedeutung ist die gemäss Art. 39 lit. f BPR für die verbundenen Listen ermittelte Gesamtzahl der auf die **Listengruppe entfallenden Stimmen**. Diese gibt im Fall von Listenverbindungen vorgelagert den Ausschlag für die Sitzverteilung. Jede Gruppe miteinander verbundener Listen wird nämlich bei der Verteilung der Mandate zunächst wie eine einzige Liste behandelt (Art. 42 Abs. 1 BPR).

14 Art. 39 lit. g BPR verpflichtet schliesslich zur Aufstellung der Zahl der **leeren Stimmen**. Diese Information nimmt Bezug auf die leeren Stimmen gemäss Art. 37 Abs. 1 Satz 1 BPR. Es handelt sich dabei um nicht zählende leere Linien, wenn also Bezeichnung und Ordnungsnummer einer Liste auf dem Wahlzettel fehlen oder der Wahlzettel mehr als eine der eingereichten Listenbezeichnungen oder Ordnungsnummern enthält. Der Anteil der leeren Stimmen vermittelt einen Eindruck über das Wahlverhalten und die Wirkung der gesetzlichen Fiktionen in Art. 37 BPR.

LITERATURVERZEICHNIS

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 40 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr40, besucht am 20.10.2023.

Töndury Andrea/Altmann Rahel, Kommentierung zu Art. 4 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr4, besucht am 20.10.2023.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1975).

Bundesrat, Bericht an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 52. Legislaturperiode vom 15.11.2023, BBl 2023 2613, abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/2613/de, besucht am 4.12.2023 (zit. Bericht 2023).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 40 BPR

Eine Kommentierung von Irina Lehner

ZITIERVORSCHLAG

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 40 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 40 BPR.

Art. 40 Erste Verteilung der Mandate auf die Listen

[1] Die Zahl der gültigen Parteistimmen aller Listen wird durch die um eins vergrösserte Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl heisst Verteilungszahl.

[2] Jeder Liste werden so viele Mandate zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Stimmenzahl enthalten ist.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 475
II. Proporz und Mandatsverteilung 476
A. Spielarten der Proporzwahl 476
1. Grundlegende Unterschiede der Berechnungsmethoden 476
2. Konkrete Berechnungsmethoden der Mandatsverteilung 477
a. Hare/Niemeyer 478
b. Hagenbach-Bischoff 478
c. Sainte-Laguë 479
d. Pukelsheim 479
3. Verfassungsrechtlicher und völkerrechtlicher Rahmen 480
a. Vorgaben von Art. 149 BV 480
b. Völkerrechtliche Vorgaben 482
c. Änderung der Mandatsverteilungsmethode? 482
B. Ablauf der Mandatsverteilung 483
1. Ablauf der gesamten Mandatsverteilung gemäss BPR 483
2. Beispiel Erstverteilung 484
C. Rechtsvergleich 485
III. Erstverteilung der Nationalratsmandate auf die Listen 489
A. Verteilungszahl (Abs. 1) 489
1. Berechnung der Verteilungszahl 489
2. Änderungen des Wortlauts 490
B. Erstverteilung der Mandate auf die Listen (Abs. 2) 491
1. Berechnung der ersten Mandatsverteilung i.e.S. 491
2. Bevorzugung grosser Parteien 492
Materialien 493
Literaturverzeichnis 493

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Bis 1919 wurden die Mitglieder des Nationalrats – verfassungsrechtlich 'unausgesprochen' – nach dem Mehrheitswahlverfahren (Majorz) gewählt.[908] Im Jahr 1919 wurde die **Umstellung** auf die Nationalratswahl «nach dem Grundsatze der Proportionalität» vollzogen.[909] Bereits bei den Vorarbeiten zur ersten Totalrevision der Bundesverfassung wurde der Vorschlag des Proporzwahlsystems ein erstes Mal aufgeworfen, ein entsprechender Vorstoss eines Abgeordneten der Katholisch-Konservativen Partei wurde aber abgelehnt.[910] Es folgten verschiedene andere parlamentarische Vorstösse, die ebenfalls scheiterten.[911] Durch die Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung wurde 1891 der Weg geschaffen, auf dem der Wechsel vom Majorz- zum Proporzwahlsystem schlussendlich gelang:[912] Bereits 1900 sowie 1910 gelangten Volksinitiativen zur Abstimmung, die den Wechsel des Nationalratswahlsystems forderten, welche aber abgelehnt wurden.[913] 1918, im Vorfeld des Landesgeneralstreiks, wurde eine dritte Initiative mit demselben Inhalt von Volk und Ständen schliesslich mit grosser Mehrheit gutgeheissen.[914] 1

Unter dem Eindruck der deutlichen Volksabstimmung und des Landesgeneralstreiks schuf der (noch nach altem Wahlrecht gewählte) Nationalrat die **Umsetzungsgesetzgebung** zur neuen Verfassungsnorm sehr schnell.[915] Nach der Annahme der Volksinitiative am 13. Oktober 1918 legte der Bundesrat am 26. November 1918 einen Gesetzesentwurf vor,[916] dessen Beratung die Räte am 14. Februar 1919 bereits beendeten.[917] Am 26. Oktober 2

908. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 311.
909. Art. 73 Abs. 1 aBV in der Fassung vom 13.10.1918; vgl. heute Art. 149 Abs. 2 BV: «nach dem Grundsatz des Proporzes».
910. Aubert, N. 251.
911. Für eine Übersicht siehe Aubert, N. 252; Schmid, N. 35.
912. Aubert, N. 255.
913. BBl 1900 IV S. 775, S. 777; BBl 1910 V 425, S. 327. Bemerkenswert ist, dass die Volksinitiative im Jahr 1910 das Ständemehr erreicht hat.
914. BBl 1918 V S. 95, S. 100; vgl. auch Schmid, N. 35; Aubert, N. 262 ff.; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 311.
915. Der rasche Wechsel auf das Proporzwahlsystem war eine wichtige, schnell umsetzbare Forderung des Landesgeneralstreiks. Vgl. Aubert, N. 270; Schmid, N. 35.
916. Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919 (E-NWG); Botschaft NWG.

1919 wurden die ersten – vorgezogenen – Wahlen unter Anwendung des neuen Nationalratswahlgesetzes durchgeführt.[918] Es kam zu den erwarteten grossen Verschiebungen: Die Freisinnigen verloren ihre bisherige absolute Mehrheit, die Sozialdemokraten und kantonalen Bauernparteien (Vorläuferinnen der BGB) hingegen verzeichneten deutliche Erfolge.[919]

3 Die Verfassungsbestimmung regelte damals, wie auch heute noch, nur die Wahl des Nationalrats nach dem **Grundsatz des Proporzes**. Die weitere Ausgestaltung des Wahlsystems blieb damit dem Gesetzgeber überlassen.[920] Dabei handelt es sich zwar um eine «technische Regelung», die nichtsdestotrotz eine «in ihren Einzelheiten sehr verwickelte Doktrin» darstellt.[921] Bereits der bundesrätliche Entwurf von November 1918 sah vor, die Mandate nach der Berechnungsmethode von Hagenbach-Bischoff[922] auf die Listen zu verteilen.[923] Das Parlament behielt diese Bestimmung unverändert bei.[924] Am Grundsatz, wie die Mandate auf die Listen verteilt werden, änderte sich bis heute nichts, weder bei der Überführung des Nationalratswahlgesetzes in das neue Bundesgesetz über die politischen Rechte 1976 noch bei dessen Revisionen.[925]

II. PROPORZ UND MANDATSVERTEILUNG

A. Spielarten der Proporzwahl

1. Grundlegende Unterschiede der Berechnungsmethoden

4 Zur Berechnung der Mandatsverteilung gibt es verschiedene **mathematische Methoden**, die aus den zwei gleichen Schritten bestehen. Zuerst muss der Anteil der erreichten Stimmen jeder Listengruppe an der Gesamtstimmenzahl berechnet werden, was einen proportionalen Idealanspruch ergibt. Daraus resultieren in aller Regel Dezimalbrüche. Da aber nur ganze Mandate

917. AB 1919 I NR S. 246; AB 1919 I SR S. 143 f.
918. Gemäss Volksabstimmung vom 10.8.1919, BBl 1919 III S. 93.
919. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 311 f.
920. Aubert, N. 274.
921. Votum Kunz (Berichterstatter), AB 1919 I SR S. 34.
922. Vgl. Hagenbach-Bischoff, Einführung; Hagenbach-Bischoff, Anwendung. Siehe unten, N. 9 f.
923. Art. 17 Abs. 1 E-NWG 1918; Botschaft NWG, S. 135.
924. Vgl. Art. 17 aNWG.
925. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 633.

vergeben werden können, muss im zweiten Schritt gerundet werden, um die definitive Zuteilung der Mandate zu erhalten.[926]

Die **Rundung** kann einen erheblichen Einfluss auf die Wahlergebnisse haben. 5
[927] Die verschiedenen Berechnungsmethoden unterscheiden sich im Wesentlichen darin, wie sie die Rundung vornehmen.[928] Es können zwei Hauptgruppen unterschieden werden. Bei Quotenmethoden wird ein Divisor für die Berechnung des Idealanspruchs im ersten Schritt fest vorgegeben, dafür ist die anwendbare Rundungsregel für den zweiten Schritt nicht von vornherein festgelegt. Bei Divisormethoden wird im zweiten Schritt mit einer immer gleichen Regel gerundet, dafür wird der Divisor im ersten Schritt flexibel festgelegt.[929]

Es gibt zwei **Rundungsregeln**, die bei der Mandatsverteilung zur Anwendung 6
kommen: Abrundung und Standardrundung. Bei der Standardrundung wird aufgerundet, wenn die Bruchzahl grösser als ein halb ist und abgerundet, wenn die Bruchzahl kleiner als ein halb ist.[930] Probleme können dann auftreten, wenn zwei Parteien genau einen halben Sitzanspruch erhalten, aber gerade noch ein Sitz zu vergeben ist, sodass es nicht möglich ist, dass beide Parteien einen Sitz erhalten oder keine der beiden Parteien diesen Sitz erhält. Diesfalls muss durch Los entschieden werden.[931]

2. Konkrete Berechnungsmethoden der Mandatsverteilung

In Bund und Kantonen finden sich vier verschiedene 7
Berechnungsmethoden für die Mandatsverteilung im Verhältniswahlsystem. Die Berechnungsmethoden werden häufig mit dem Namen einer Person bezeichnet, die für ihre Entwicklung oder Verbreitung wichtig war. Diese Namen werden aufgrund ihrer Verbreitung auch hier verwendet, wenngleich andere Bezeichnungen mathematisch sprechender sein könnten.[932]

926. Weber, N. 276 m.w.Hw.
927. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 638.
928. Vgl. dazu ausführlich Pukelsheim, S. 13 ff.; Weber, N. 451.
929. Zum Ganzen Pukelsheim, S. 53.
930. Pukelsheim, S. 5.
931. Vgl. Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1595.
932. Vgl. Kritik bei Pukelsheim, S. 53.

a. Hare/Niemeyer

8 Die Mandatsverteilungsmethode nach Hare/Niemeyer ist eine **Quotenmethode**.[933] Sie besteht aus zwei Komponenten, der Quote und der Mehrheitsklausel, die für das Wahlsystem in der gleichen Reihenfolge zum Zug kommen. Dabei wird zuerst die Quote nach Hare festgelegt: Die Zahl aller abgegebenen Stimmen wird durch die Zahl der zu vergebenden Sitze geteilt. Die erreichten Stimmen jeder Liste werden durch diese Quote geteilt, das ist der Idealanspruch dieser Liste. Dieser Idealanspruch wird auf die ganze Zahl abgerundet; so viele Mandate erhält die betreffende Liste im ersten Verteilungsschritt i.e.S. Anschliessend werden die verbleibenden Mandate – im Sinne des flexiblen Rundungsschritts – nach dem grössten Rest (die 'Zahl nach dem Komma') verteilt. Die Mehrheitsklausel von Niemeyer stellt sicher, dass eine Partei mit absoluter Mehrheit der erreichten Stimmen auch eine absolute Mehrheit an Mandaten erhält.[934]

b. Hagenbach-Bischoff

9 Die Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff[935] ist eine Divisormethode mit Abrundung.[936] Diese Mandatsverteilungsmethode beruht auf der Idee eines «**Mandatspreises**», der möglichst hoch sein soll: Hinter jedem verteilten Mandat sollen möglichst viele abgegebene Stimmen stehen.[937]

10 Der **Divisor** wird so berechnet, dass bereits im ersten Verteilungsschritt möglichst viele Mandate verteilt werden können. Die Zahl aller abgegebenen Stimmen wird durch die Zahl der zu vergebenden Sitze plus eins geteilt; das so ermittelte Ergebnis wird auf die nächste ganze Zahl erhöht (= Divisor). Die erreichten Stimmen jeder Liste werden durch diesen Divisor geteilt und jede Liste erhält so viele Mandate, «als die Verteilungszahl in ihrer Stimmenzahl enthalten ist» (Art. 40 Abs. 2 BPR). Dies bedeutet, dass der Mandatsanspruch für die Erstverteilung abgerundet wird.[938] Im zweiten Verteilungsschritt

933. Zur Begriffsklärung siehe oben, N. 5.
934. Zum Ganzen Pukelsheim, S. 53 f.
935. Vgl. Hagenbach-Bischoff, Einführung; Hagenbach-Bischoff, Anwendung.
936. Zur Begriffsklärung siehe oben, N 5. Ebenso die Methode D'Hondt (Pukelsheim, S. 29). Von den Berechnungsschritten her ähnelt die Berechnungsmethode nach Hagenbach-Bischoff 'optisch' allerdings einem Quotenverfahren (vgl. Weber, Fn. 896).
937. Entsprechend wird nach dem Mandatspreis unterschieden: Jedes verteilte Mandat muss einen höheren Mandatspreis erhalten als jedes unverteilte. Schuhmacher, S. 525.
938. Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1590.

werden die verbleibenden Mandate einzeln verteilt, indem die Stimmenzahl jeder Liste durch die Zahl der ihr bereits zugeteilten Mandate plus eins geteilt wird. So wird hypothetisch berechnet, welchen Mandatspreis jede Liste für das zusätzliche Mandat bezahlen würde. Das Mandat wird im zweiten Verteilungsschritt derjenigen Liste zugeteilt, die den höchsten Mandatspreis 'bieten' kann.[939] Dieser Verteilungsschritt wird einzeln für jedes verbleibende Mandat wiederholt.

c. Sainte-Laguë

Es handelt sich bei der Berechnungsmethode nach Sainte-Laguë um **eine Divisormethode mit Standardrundung**.[940] Das Verfahren gleicht demjenigen nach Hagenbach-Bischoff. Die entscheidenden Unterschiede liegen in der Methode zur Berechnung des Divisors sowie in der Rundung. Zuerst wird die Zahl aller abgegebenen Stimmen durch die Zahl der zu vergebenden Sitze geteilt – die bei Hagenbach-Bischoff notwendige Erhöhung der Zahl der zu vergebenden Sitze um eins entfällt. Das so ermittelte Ergebnis wird auf die nächste ganze Zahl erhöht und so der Divisor festgelegt. Die erreichten Stimmen jeder Liste werden durch diesen Divisor geteilt und das Ergebnis *mittels Standardrundung* gerundet. Im Gegensatz zur Abrundung (Hagenbach-Bischoff) werden grössere Parteien durch die Standardrundung *nicht* bevorzugt, sie ist neutral.[941] 11

d. Pukelsheim

Die Mandatsverteilungsmethode nach Pukelsheim ist eine doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung (vereinfacht auch «**Doppelproporz**» oder «doppelter Pukelsheim» genannt).[942] Die namensgebende doppelte Proportionalität findet ihren Ursprung im zweiteiligen Vorgehen: Ober- und Unterzuteilung. Bei der Oberzuteilung wird der Mandatsanspruch pro Liste auf dem gesamten Wahlgebiet berechnet. Es werden die in jedem Wahlkreis abgegebenen Stimmen gewichtet (nach Anzahl der Sitze, die dem jeweiligen Wahlkreis zustehen), die gewichteten Stimmen für das gesamte Wahlgebiet zusammengezählt und nach der 12

939. Schuhmacher, S. 525.
940. Zur Begriffsklärung siehe oben, N. 5.
941. Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1597 mit Beispielen im Kanton Basel-Stadt, der 2011 auf die Mandatsverteilungsmethode nach Sainte-Laguë gewechselt hat.
942. Zur Begriffsklärung siehe oben, N. 5.

Methode Sainte-Laguë auf die Listen des gesamten Wahlgebiets verteilt. In der Unterzuteilung wird festgelegt, in welchen Wahlkreisen jede Liste die ihr zustehenden Mandate erhält. Dies erfolgt durch einen iterativen Algorithmus, bei dem die Mandatsverteilung in wiederholenden Rechenschritten mittels Annäherungen ermittelt wird.[943]

13 Die Proportionalität im Sinne der möglichst grossen **Erfolgswertgleichheit** wird also bei der Oberzuteilung auf dem gesamten Wahlgebiet verwirklicht. Innerhalb der Wahlkreise kann es vorkommen, dass eine Liste einen Sitz erhält, der von der wahlkreisinternen Proportionalität her einer anderen Liste zustehen würde (sogenannt gegenläufige Sitzverteilung).[944]

3. Verfassungsrechtlicher und völkerrechtlicher Rahmen

a. Vorgaben von Art. 149 BV

14 Das Verfassungsrecht sieht in Art. 149 Abs. 2 BV vor, dass der Nationalrat vom Volk nach dem **Grundsatz des Proporzes** bestimmt wird. Für die genaue Ausgestaltung des Wahlsystems im Rahmen der Umsetzungsgesetzgebung belässt diese Regelung einen bedeutenden Spielraum.

15 Die Mandatsverteilung, wie sie in Art. 40 bis 44 BPR normiert ist, ist eine der Grundlagen jedes Proporzwahlsystems.[945] Die Methode, wie Mandate auf Listen verteilt werden, ist nicht bloss von mathematischem Interesse, sondern von eminenter Bedeutung für die konkrete Zusammensetzung des Parlaments. Weitere **Grundsatzentscheidungen** bei der Ausgestaltung des Wahlrechts beeinflussen ebenfalls, auf welche Art sich der verfassungsrechtliche «Grundsatz des Proporzes» in Wahlergebnissen niederschlägt. Dazu gehören insbesondere die Zulässigkeit von Listenverbindungen (vgl. Art. 31 BPR), die Grösse der Wahlkreise (vgl. Art. 149 Abs. 3 BV) und die allfällige Festlegung von Quoren.[946]

16 Der Grundsatz des Proporzes kann auf unterschiedliche Arten konkretisiert werden, und der **Begriff des Proporzes** an sich kann zwei verschiedene Bedeutungen haben. Einerseits kann der Proporz ein Repräsentationsprinzip

943. Zum Ganzen Pukelsheim/Schuhmacher, Zürcher Zuteilungsverfahren, S. 504 ff.
944. Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1589 f.
945. Weber, N. 274: Die Mandatsverteilung ist der «Kern des Wahlsystems».
946. Kölz, S. 19.

darstellen, das auf dem gesamten Wahlgebiet zusammengenommen verwirklicht werden muss (wahlkreisübergreifender Proporz). Andererseits kann der Proporz als blosse Entscheidungsregel verstanden werden, die nur wahlkreisintern angewendet wird (wahlkreisbezogener Proporz).[947] Der Proporzgrundsatz gewichtet die Erfolgswertgleichheit hoch. Je nach Begriffsverständnis des Proporzes muss die Erfolgswertgleichheit aber *an einem anderen Ort* möglichst gut verwirklicht werden: entweder wahlkreisübergreifend oder (nur) wahlkreisintern.[948]

17 Art. 40 und 41 BPR bestimmen, dass die Mandate nach der Berechnungsmethode Hagenbach-Bischoff auf die Listen verteilt werden, ohne diese jedoch explizit zu benennen. Andere Mandatsverteilungsverfahren wären im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts ebenfalls möglich, beispielsweise ein Wechsel auf die Divisormethode mit Standardrundung nach Sainte-Laguë.[949]

18 Art. 149 Abs. 3 BV schreibt vor, dass die Kantone die Wahlkreise bilden. Heute wird der **Proporzgrundsatz gemäss dem Mandatsverteilungssystem Hagenbach-Bischoff** nur innerhalb dieser Wahlkreise, d.h. auf Ebene der Kantone, verwirklicht.[950] In der Lehre ist umstritten, ob ein Wechsel zu einem wahlkreisübergreifenden Proporz bei der Mandatsverteilung verfassungskonform wäre. Die Lehre verneint dies überwiegend, da die Kantone diesfalls nicht mehr gemäss Art. 149 Abs. 3 BV die Wahlkreise bilden würden.[951] Eine Minderheit vertritt demgegenüber die Ansicht, dass auch wahlkreisübergreifende Proporzwahlsysteme verfassungskonform sein könnten, namentlich das doppelproportionale Mandatsverteilungsverfahren nach Pukelsheim. Ein Teil der Lehre bejaht dessen Verfassungskonformität, da dieses Verfahren es erlaubt, die Wahlkreise als Untergliederungen des Wahlgebiets beizubehalten.[952] Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, allerdings wird die *Bedeutung* der Wahlkreise durch die Übertragung von Stimmen zwischen den Wahlkreisen beim Doppelproporz deutlich geschmälert.

947. Zum Ganzen Biaggini, Majorz, S. 424.
948. Biaggini, Majorz, S. 424 f.
949. SGK-Glaser, Art. 149 BV N. 5. Zu dieser Methode siehe oben, N. 11.
950. Biaggini, Art. 149 N. 116; Kley, Politische Rechte, N. 69.
951. Biaggini, Art. 149 N. 116; Kley, Politische Rechte, N. 69; BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 19.
952. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 644; Glaser, S. 5 und 13; im Ergebnis gleich Weber, N. 621.

b. Völkerrechtliche Vorgaben

19 Der **UNO-Pakt II** schützt in Art. 25 gewisse Grundgehalte der politischen Rechte.[953] Laut der bundesgerichtlichen Rechtsprechung garantiert der UNO-Pakt II einen «kleinsten gemeinsamen Nenner» der politischen Rechte.[954] So schreibt der UNO-Pakt II weder ein Majorz- noch Proporzwahlsystem vor;[955] er schützt laut Bundesgericht die Zählwert-, aber nicht die Erfolgswertgleichheit.[956] Für die genaue Ausgestaltung des Nationalratswahlrechts enthalten die völkerrechtlichen Bestimmungen des UNO-Pakts II somit keine relevanten Vorgaben.

c. Änderung der Mandatsverteilungsmethode?

20 Im Rahmen von **Gesetzesrevisionen** wurde eine grundlegende Änderung der Mandatsverteilungsmethode im Nationalratswahlrecht wiederholt diskutiert. Bei der Schaffung des BPR stellte ein Nationalrat der Evangelischen Volkspartei einen Antrag auf die Einführung der Bruchzahl- statt der Divisormethode, da das bisherige Mandatsverteilungssystem in erheblichem Masse die grossen Parteien begünstige.[957] Der Antragssteller sah aber ein, dass der Antrag aktuell politisch chancenlos war, und zog ihn vor der Abstimmung im Rat zurück.[958] Bei der Revision des BPR 1993 prüfte der Bundesrat einen Wechsel des Mandatsverteilungssystems,[959] lehnte diesen jedoch ab. Die Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff verfolge ein einsichtiges Ziel: dass «auch hinter dem zuletzt verteilten Mandat die grössere Anzahl Wähler stehen muss als hinter jedem denkbaren anderswie verteilten letzten Mandat.»[960]

21 Auch ausserhalb von grösseren Revisionsvorhaben im Bereich der politischen Rechte ergehen im Bundesparlament regelmässig **Vorstösse** zu Anpassungen

953. Achermann/Caroni/Kälin, S. 225 ff.
954. BGer 1C_322/2015 vom 19.8.2015 E. 4.2.
955. Achermann/Caroni/Kälin, S. 227; Schabas, CCPR Commentary, Art. 25 N. 42 f.
956. BGer 1C_322/2015 vom 19.8.2015 E. 4.3.
957. Votum Sauser, AB 1976 I NR S. 37; Antrag Sauser, AB 1976 I NR S. 43.
958. Votum Sauser, AB 1976 I NR S. 37.
959. Basierend auf der Parlamentarischen Initiative 81.228 Brélaz Gesetz über die politischen Rechte. Revision, vom Nationalrat in Form eines Postulats weiterverfolgt, vgl. AB 1983 NR S. 1294. Vgl. Weber, N. 427 ff.
960. Botschaft BPR-Revision 1993, S. 487.

des Nationalratswahlrechts. Seit Beginn der kantonalen Entwicklung hin zum wahlkreisübergreifenden Proporz durch die Mandatsverteilungsmethode nach Pukelsheim fokussieren sich die Vorstösse auch auf der Bundesebene auf die Mandatszuteilung. Bereits 2003 wurde das erste Postulat betreffend die Einführung der doppeltproportionalen Divisormethode nach Pukelsheim eingereicht.[961] Mit der gleichen Regelmässigkeit, wie sie eingereicht werden, scheitern diese Vorstösse aber auch.[962] Zuletzt wurde einer Parlamentarischen Initiative der grünliberalen Fraktion im Nationalrat Ende 2021 keine Folge gegeben.[963]

B. Ablauf der Mandatsverteilung

1. Ablauf der gesamten Mandatsverteilung gemäss BPR

Die Verteilung der Mandate für den Nationalrat erfolgt in einem **mehrstufigen Verfahren**, das in Art. 40 bis 44 BPR genauer festgelegt ist. In jedem Wahlkreis werden die dortigen Sitze separat verteilt; es handelt sich um ein Proporzsystem auf Ebene der einzelnen Wahlkreise.[964] Zuerst wird ermittelt, wie viele Mandate den Listen(-verbindungen) je zustehen (Art. 40 und 41 BPR). Anschliessend werden die Mandate im Falle von Listenverbindungen (Art. 31 Abs. 1 BPR) auf die einzelnen Listen innerhalb der Listengruppen verteilt (Art. 42 BPR).[965] Wurden auch Unterlistenverbindungen eingegangen (vgl. Art. 31 Abs. 1 und 1bis BPR), müssen die Mandate der Listengruppe zuerst auf die Unterlistengruppen verteilt werden, anschliessend auf die einzelnen Listen innerhalb der 22

961. Postulat 03.3377 Genner, Nationalratswahlen. Gerechtere Sitzverteilung. Das Postulat wurde nur wenig mehr als einen Monat nach der Einführung des doppeltproportionalen Mandatszuteilungsverfahren im Kanton Zürich eingereicht.
962. Weitere Beispiele: Postulat 07.3884 Waber, Wahlen 2011. Einführung des Wahlsystems Doppelter Pukelsheim ohne Quorum; Parlamentarische Initiative 09.410 Zisyadis, Nationalratswahlen und Proporzwahlsystem; Motion 12.3711 Minder, Doppelter Pukelsheim bei Nationalratswahlen. Eine Einordnung dieser Vorstösse findet sich bei Weber, N. 425 ff.
963. Parlamentarische Initiative 20.453 grünliberale Fraktion, Jede Stimme zählt gleich viel. Es ist Zeit für faire Nationalratswahlen.
964. Genaueres dazu siehe oben, N. 16.
965. Der Einfachheit halber wird im Kommentar zu diesem Artikel bei der Mandatsverteilung jeweils von Listen gesprochen, obwohl die Zuteilung auf die einzelnen Listen einer möglichen Listengruppe noch aussteht. Auch das BPR erwähnt in Art. 40 und 41 BPR bloss «Listen»; gem. Art. 42 Abs. 1 werden miteinander verbundene Listen zunächst, d.h. bei der Erst- und Restverteilung der Mandate, wie eine einzige Liste behandelt.

Unterlistengruppen. Als letzter Schritt wird ermittelt, welche Kandidierenden jeder Liste gewählt sind (Art. 43 und 44 BPR).

23 Die Verteilung der Mandate auf die Listen resp. Listengruppen (erster Schritt) ist wiederum in zwei **Unterschritte** gegliedert. Zuerst wird die sogenannte «Erstverteilung» vorgenommen: Ein Divisor wird festgelegt und die Mandate werden entsprechend dieser Zahl auf die Listen verteilt (Art. 40 BPR). Dabei verbleiben in der Regel aber unverteilte Mandate.[966] Diese Mandate werden im zweiten Unterschritt, der sogenannten Restverteilung, nach weiteren Regeln auf die Listen verteilt (Art. 41 BPR).

2. Beispiel Erstverteilung

24 Die Erstverteilung wird am Beispiel der Nationalratswahlergebnisse im Wahlkreis (Kanton) Luzern im Jahr 2019 dargestellt. Der Kanton (= Wahlkreis) hatte neun Sitze im Nationalrat auf die Listen zu verteilen, es traten insgesamt 35 Listen an. Von diesen 35 Listen traten zwei einzeln an, die übrigen waren in insgesamt drei verschiedenen Listengruppen zusammengeschlossen, wobei «Mutterparteien» und ihre kleineren Ableger zusätzlich in Unterlistengruppen verbunden waren.[967] (Unter-)Listengruppen derselben Partei sind jeweils mit einem Pluszeichen gekennzeichnet.

25 Die Stimmen verteilten sich folgendermassen:

Liste / Listengruppe	**Anzahl Parteistimmen**
CVP+/FDP+	487’102
Grüne+/SP+/GLP+/IP	395’687
SVP+	293’650
EVP	8’451
SD	1’766
Total	*1’186’656*

966. So bereits Botschaft NWG, S. 134.

967. Bspw. waren Grüne, Junge Grüne sowie die Liste «Unternehmer*innen für eine grüne Wirtschaft (Grüne)» mittels einer Unterlistenverbindung zusammengeschlossen, sie werden in dieser Tabelle als «Grüne+» bezeichnet.

Der **Divisor** wird berechnet: Anzahl abgegebene Parteistimmen geteilt durch (die Anzahl zu vergebender Mandate plus eins), aufgerundet auf die nächst höhere ganze Zahl.

1'186'656 | (9+1) = 118'665.6 à Divisor: 118'666 (= «Mandatspreis»)

Der Quotient jeder Listengruppe wird errechnet, indem die Anzahl Parteistimmen der Listenverbindung durch den Divisor geteilt wird. Die Zahl vor dem Komma gibt an, wie viele Mandate die Listenverbindung nach der Erstverteilung erhält.

Bspw. für die SVP+: 293'650 | 118'66 = 2.47459255389075 à Anspruch der SVP+ gem. Erstverteilung: 2 Mandate

Anzahl Parteistimmen	**Quotient (gerundet)**	**Mandate**
487'102	4.10	4
395'687	3.33	3
293'650	2.47	2
8'451	0.07	0
1'766	0.01	0
		9

Bei den Nationalratswahlen 2019 erhielt die Listengruppe mit CVP+ und FDP+ vier Mandate, die Listengruppe Grüne+/SP+/GLP+/IP drei Sitze, die SVP+ zwei. Die ohne Listenverbindung angetretenen EVP und SD gingen leer aus. Alle neun Sitze des Wahlkreises im Nationalrat konnten somit bei der Erstverteilung bereits vergeben werden. Weiter wäre gemäss Art. 42 BPR zu berechnen, wie die Mandate der Listengruppe an die darin zusammengeschlossenen einzelnen Listen (resp. Unterlistengruppen) zu verteilen sind.[968] 26

C. Rechtsvergleich

Die überwiegende Mehrheit der Kantone bestimmt ihr Parlament nach einem 27

968. Siehe dazu OK-Lehner, Art. 42 BPR.

Proporzwahlverfahren: Elf Kantone nach Hagenbach-Bischoff,[969] acht nach dem Doppelproporz,[970] zwei nach Sainte-Laguë,[971] zwei nach Hare/Niemeyer[972]. Als einziger Kanton hat Appenzell-Innerrhoden ein reines Majorzwahlsystem.[973] Die Kantone Appenzell-Ausserrhoden und Uri verfügen über ein Mischsystem: Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden werden die Kantonsratsmitglieder nach dem Majorzsystem gewählt, mit Ausnahme des (grössten) Wahlkreises Herisau, in dem die Mandate nach Hagenbach-Bischoff vergeben werden.[974] Im Kanton Uri wird in den Wahlkreisen mit

969. Art. 83 f. des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); § 40 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120); Art. 74 f. des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1); Art. 159 ff. de la Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05); Art. 40 de la Loi du Canton de Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LDP/JU; RSJU 161.1); § 96 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10) i.V.m. Art. 40 BPR; Art. 60 de la Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141); Art. 15 f. des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2); Art. 99 f. des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3); § 107 f. des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); § 55 f. des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1).

970. § 14 f. des Gesetzes des Kantons Aargau über die Wahl des Grossen Rates vom 8.3.1988 (GRWG/AG; SAR 152.100); Art. 25 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Graubünden vom 16.2.2021 über die Wahl des Grossen Rates (GRWG/GR; BR 150.400); Art. 22 ff. des Gesetzes des Kantons Nidwalden vom 26.4.1981 über die Verhältniswahl des Landrates (PropG/NW; NG 132.1); Art. 2b Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 15.3.1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (WAG/SH; SHR 160.100); § 16 ff. des Kantonsratswahlgesetzes des Kantons Schwyz vom 17.12.2014 (KRWG/SZ; SRSZ 120.200); Art. 136 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1); § 52d f. des Gesetzes des Kantons Zug vom 28.9.2006 über die Wahlen und Abstimmungen (WAG/ZG; BGS 131.1); § 103 f. des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161).

971. § 52 ff. des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/BS; SG 132.100); Art. 51 f. des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2).

972. Art. 68 della Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio die diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100); Art. 74 de la Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droit politiques (LEDP/VD; RS 160.01).

973. Art. 9 der Verordnung Kantons Appenzell Innerrhoden vom 1.12.2014 über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen (VLGV/AI; GS 160.410).

mehr als fünf Landratssitzen im Proporzwahlverfahren nach Pukelsheim gewählt,[975] in den kleineren Wahlkreisen im Majorzverfahren.[976]

In den **Kantonen mit Hagenbach-Bischoff** erfolgt die Mandatsverteilung fast oder ganz gleich wie auf der Bundesebene. Unterschiede ergeben sich im Kanton Basel-Landschaft, der im Gegensatz zur Bundesebene für alle Wahlkreise Wahlkreisverbände bildet und daher die Mandatsverteilung nicht pro Wahlkreis, sondern separat in jeder der vier Regionen vornimmt.[977] Die Berechnungen der Verteilungszahl unterscheiden sich in allen Kantonen mit Hagenbach-Bischoff kaum vom Bund. 28

Die Kantone geniessen seit jeher eine grosse Freiheit bei der Ausgestaltung ihres Wahlsystems,[978] sowohl Majorz-, Proporz- als auch Mischsysteme können bundesverfassungskonform sein, sofern sie dabei der Wahlrechtsgleichheit des Art. 34 BV entsprechen.[979] Bei der Einführung des Proporzwahlrechts auf Bundesebene 1919 hatten bereits zehn Kantone den Proporz eingeführt.[980] Die Erfahrungen aus den Kantonen waren wichtig für die Ausgestaltung des Nationalratswahlsystems auf der Bundesebene.[981] Das proportionale Nationalratswahlrecht beeinflusste wiederum weitere Kantone bei der Überarbeitung ihres Parlamentswahlrechts: Nach der Ausarbeitung des 29

974. Art. 71 Abs. 4 KV/AR; Art. 24 des Reglements der Gemeinde Herisau/AR vom 6. Januar 1975 über die Wahl des Einwohnerrates und der Mitglieder des Kantonsrates (PWR/Herisau; SRV 12).
975. Art. 23 f. des Gesetzes des Kantons Uri vom 3.3.1991 über die Verhältniswahl des Landrates (PRG/UR; RB 2.1205); aktuell sind dies die Gemeinden Altdorf, Bürglen, Erstfeld und Schattdorf, in den 16 übrigen Gemeinden wird nach Majorz gewählt.
976. Art. 88 Abs. 1 KV/UR.
977. § 40 Abs. 1 GpR/BL.
978. Statt vieler BGE 143 I 92 E. 3.1; Musliu, N. 61.
979. BGE 131 I 85 E. 2.2 m.w.Hw.; BGE 140 I 396 E. 10.2; Musliu, N. 8 und N. 61 f.
980. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 311.
981. In der Botschaft zum aNWG finden sich bei der Diskussion der einzelnen Ausgestaltungsmöglichkeiten häufig Verweise auf die Regelungen in den Kantonen; die dortigen Erfahrungen werden als Begründung für die bundesweiten Weichenstellungen herbeigezogen. So etwa Botschaft NWG, S. 135: «Das (Verfahren Hagenbach-Bischoff) ist fast von allen neuern Proporzgesetzen angenommen worden, so auch von den Gesetzen der Kantone Zürich, Schwyz und Basel. Es ist *daher* auch in Art. 17 vorgesehen.» (Hervorhebung hinzugefügt). Auch in der Parlamentsdebatte wurden die kantonalen, kommunalen und internationalen Erfahrungen erwähnt (Votum Sträuli (Berichterstatter), AB 1918 VI NR S. 489, S. 494).

Proporzwahlrechts im Bund wechselten verschiedene Kantone vom zuvor verbreiteten System des einfachen Quotienten auf Hagenbach-Bischoff.[982]

30 In Bezug auf kantonale Proporzwahlsysteme hat das **Bundesgericht** in jüngerer Zeit zunehmend strengere Anforderungen an die Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit gestellt: Wenn das kantonale Verfassungsrecht ein Proporzwahlsystem vorsieht, muss die Erfolgswertgleichheit *wahlkreisübergreifend*, nicht bloss wahlkreisintern, möglichst gut verwirklicht werden.[983] Infolge dieser Rechtsprechung haben seit 2002 die oben erwähnten acht Kantone auf ein doppeltproportionales Wahlverfahren gewechselt.[984]

31 Vor der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum kantonalen Parlamentswahlrecht hielte das Nationalratswahlrecht möglicherweise nicht stand.[985] Der Proporzgrundsatz wird nicht bundesweit, sondern bloss wahlkreisintern (d.h. auf kantonaler Ebene) verwirklicht, und die Wahlkreise in Form der Kantone sind häufig deutlich zu klein.[986] Ob das Verständnis des Proporzes als (bloss) wahlkreisbezogene Verteilungsregel bereits aus Art. 149 Abs. 3 BV abgeleitet werden kann, liess das Bundesgericht offen.[987] Das Gericht wies darauf hin, dass die Kantone als souveräne Mitglieder des Bundesstaats eine andere Stellung innehätten als blosse innerkantonale Wahlkreise, gerade im Hinblick auf ihre Beteiligung an der Willensbildung im Bund.[988] In jedem Fall ist das Bundesgericht nach Art. 190 BV an die Regelung im BPR gebunden.[989] Es wird zu beobachten sein, ob die Anpassungen der kantonalen Wahlsysteme auf Bundesebene allenfalls Folgen *politischer* Natur zeitigen.[990] Es kann als stossend erscheinen, dass das Bundesrecht recht hohe Ansprüche an das Parlamentswahlsystem stellt, selbst jedoch ebendiese Ansprüche kaum erfüllt. Gegen zu hohe Erwartungen an schnelle Änderungen

982. Kölz, S. 17; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 643.
983. Einen «Wendepunkt» stellte BGE 129 I 185 dar (so Glaser, N. 2; vgl. auch BGE 143 I 92 E. 3.1; Musliu, N. 63). Kritisch zu dieser Entwicklung Biaggini, Proporzglück).
984. Siehe oben, N. 27.
985. In diese Richtung BGer 1C_322/2015 vom 19.8.2015 E. 3.2: Das Wahlsystem des BPR «entspricht möglicherweise den Anforderungen des Bundesgerichts an ein Wahlsystem bei kantonalen und kommunalen Proporzwahlen gemäss Art 34 BV nicht.»
986. BGE 143 I 92 E. 3.5.
987. BGer 1C_322/2015 vom 19.8.2015 E. 3.2.
988. BGE 143 I 92 E. 3.5.
989. BGE 143 I 92 E. 3.5; BGer 1C_322/2015 vom 19.8.2015 E. 3.3.
990. Glaser, Wahlrecht, N. 37 befürchtet eine «Delegitimierung» des Nationalratswahlverfahrens.

des Wahlsystems auf der Bundesebene spricht allerdings, dass im Bundesparlament bisher alle Vorstösse im Hinblick auf einen Wechsel des Mandatsverteilungsverfahrens gescheitert sind, auch in jüngerer Zeit.[991] Gleichzeitig hat sich die kantonale Dynamik verlangsamt, nachdem zuletzt der Kanton Graubünden am 15. Mai 2022 die ersten Grossratswahlen mit dem neuen Mandatsverteilungssystem des Doppelproporzes durchgeführt hat.[992] Mit Obwalden verbleibt noch ein Kanton, in dem die Parlamentsmandate nach dem System von Hagenbach-Bischoff verteilt werden, aber das natürliche Quorum im Grossteil der Wahlkreise zu gross ist, sodass das Wahlsystem vom Bundesgericht als verfassungswidrig bezeichnet werden könnte, sollte Beschwerde dagegen erhoben werden.[993]

III. ERSTVERTEILUNG DER NATIONALRATSMANDATE AUF DIE LISTEN

A. Verteilungszahl (Abs. 1)

1. Berechnung der Verteilungszahl

Bei der Verteilungsmethode nach Hagenbach-Bischoff wird als erster Schritt 32
ein **Divisor** berechnet,[994] der im BPR als Verteilungszahl bezeichnet wird. Dafür wird die Zahl aller gültig abgegebenen Stimmen (Parteistimmen gemäss Art. 39 lit. e BPR, Gültigkeit gem. Art. 38 BPR) durch die Zahl der zu vergebenden Mandate plus eins geteilt und auf die nächste ganze Zahl erhöht.

Die Berechnungsmethode nach Hagenbach-Bischoff stammt aus einer Zeit, in 33
der Rechenoperationen ohne Zuhilfenahme von Computerprogrammen durchgeführt wurden. Ein Ziel war es deshalb, möglichst wenige Rechenschritte vornehmen zu müssen.[995] Die in Art. 40 Abs. 1 BPR normierte Berechnungsart der Verteilungszahl zielt darauf ab, in der Erstverteilung so viele Mandate wie möglich verteilen zu können. Je kleiner die Verteilungszahl ist, desto grösser ist die Zahl, die bei der Division durch die Verteilungszahl herauskommt, sodass umso mehr Mandate bei der Erstverteilung i.e.S. gem.

991. Siehe oben, N. 21.
992. Vgl. Art. 27 Abs. 2 KV/GR und GRWG/GR. Ähnlich SGK-Steinmann/Besson, Art. 34 BV N. 25.
993. Fuhrer, N. 38 f.
994. Siehe oben, N. 10.
995. Schuhmacher, S. 525.

Art. 40 Abs. 2 BPR verteilt werden können. Daher werden gemäss Art. 40 Abs 1 BPR die gültigen Stimmen durch die verfügbaren Mandate *plus eins* geteilt; das Resultat dieser Rechnung ist eine kleinere Verteilungszahl.[996] So reduziert sich die Anzahl zusätzlich notwendiger Rechenoperationen im Rahmen der Restverteilung nach Art. 41 BPR.[997]

34 Gleichzeitig dürfen nie mehr Mandate verteilt werden, als im betreffenden Wahlkreis Sitze vorhanden sind. Das stellt diese Berechnungsweise der Verteilungszahl sicher, indem auf die nächst höhere ganze Zahl aufgerundet wird.[998]

2. Änderungen des Wortlauts

35 Der Wortlaut des heutigen Art. 40 Abs. 1 BPR erfuhr verschiedene Änderungen.[999] Die Verteilungszahl wurde bereits gemäss Nationalratswahlgesetz so berechnet, dass die Zahl aller gültigen Stimmen durch die um eins vermehrte Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt und auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundet wird.[1000] Bei der Einführung des BPR wurde diese Formulierung angepasst.[1001] Durch diese «Neuredaktion ohne materielle Änderung»[1002] sollte sich am Grundsatz eigentlich nichts ändern. Tatsächlich hatte die Neuformulierung aber rechtliche Konsequenzen. Der Quotient sollte neu auf die nächste ganze Zahl «aufgerundet» werden. War das Resultat der Division vor der Aufrundung bereits eine ganze Zahl, war diese Zahl nicht mehr aufrundbar und wurde daher direkt zum Quotienten. Dadurch bestand das Risiko, dass in der weiteren Berechnung mehr als 200 Nationalratssitze hätten verteilt werden sollen, da der Quotient zu tief gewesen wäre.[1003] Die betreffende Bestimmung

996. Daher wird die Berechnungsmethode nach Hagenbach-Bischoff auch «Methode des kleinsten Quotienten» genannt (vgl. Kölz, S. 4. Die Alternative wäre eine Teilung der Gesamtstimmenzahl (bloss) durch die Anzahl der Mandate.

997. Zum Ganzen Schuhmacher, S. 526; Haller/Kölz/Gächter, N. 818; BGE 109 Ia 203 E. 4c.

998. Schuhmacher, S. 526.

999. Vgl. Art. 40 BPR 1976; Art. 40 BPR 1994.

1000 Art. 17 E-NWG 1918.

1001 Art. 17 Abs. 1 Satz 2 aNWG: «Die nächsthöhere ganze Zahl, welche auf den so erhaltenen Quotienten folgt, ist die vorläufige Verteilungszahl.»; Art. 38 Abs. 1 Satz 2 E-BPR 1975: «Das Ergebnis, auf die nächst höhere ganze Zahl aufgerundet, bildet die massgebende Verteilungszahl.»; Art. 40 BPR 1976: «Das Ergebnis, auf die nächste ganze Zahl aufgerundet, bildet die massgebende Verteilungszahl.»

1002 Botschaft BPR 1975, S. 1340.

wurde daher bei der Teilrevision des BPR 1993/1994 wieder verfassungskonform und mathematisch präziser neu formuliert und das Risiko so beseitigt.[1004]

Bei der Anpassung des Wortlauts wäre auch denkbar gewesen, dass eine neue Berechnungsweise eingeführt würde. Die sogenannte «**Methode Prokop**» hätte genau dieselbe Mandatsverteilung gebracht wie die Berechnung mittels der Methode von Hagenbach-Bischoff, jedoch unter Zuhilfenahme eines Computers. Das computerisierte Verfahren stiess in der Vernehmlassung aber auf derart viele «psychologische Vorbehalte», dass der Bundesrat darauf verzichtete, im Entwurf einen Wechsel vorzuschlagen.[1005] Die «händische» Berechnungsmethode nach Hagenbach-Bischoff wurde beibehalten. 36

B. Erstverteilung der Mandate auf die Listen (Abs. 2)

1. Berechnung der ersten Mandatsverteilung i.e.S.

Nachdem in Art. 40 Abs. 1 BPR die Berechnung der Verteilungszahl festgelegt wurde, beschreibt Abs. 2 in kurzer Form den **Mechanismus der Erstverteilung** der Nationalratsmandate i.e.S. Die Stimmenzahl jeder Liste wird durch die Verteilungszahl geteilt. Daraus resultiert eine Zahl, meist mit einigen Nachkommastellen. Dieses Resultat wird, sofern nötig, auf eine ganze Zahl gekürzt und die betreffende Liste erhält diese Anzahl Mandate bei der Erstverteilung zugesprochen. 37

Die Mandatsverteilungsmethode nach Hagenbach-Bischoff wird auch als Divisormethode mit **Abrundung** bezeichnet.[1006] Die Abrundung versteckt sich im letzten, gerade oben beschriebenen Schritt.[1007] Das «Kürzen» bedeutet eine Abrundung der Mandatsansprüche aller Listen. Aus dem Text von Art. 40 Abs. 2 BPR wird dies nicht offensichtlich, ist aber ein essenzieller Bestandteil der Erstverteilung. 38

Mit der Erstverteilung nach Art. 40 Abs. 2 BPR ist die Mandatsverteilung noch nicht abgeschlossen. I.d.R. können bei der Erstverteilung noch nicht alle zu 39

1003Botschaft BPR-Revision 1993, S. 486.
1004Botschaft BPR-Revision 1993, S. 486.
1005Zum Ganzen Botschaft BPR-Revision 1993, S. 486.
1006Pukelsheim, S. 28 f.
1007Siehe gerade oben, N. 37.

vergebenden Mandate an die Listen verteilt werden. Daher ist das Verfahren der **Restverteilung** nach Art. 41 BPR von grosser Bedeutung. Hinzu kommt, dass im Fall von Listengruppen, die gemäss Erstverteilung einen Mandatsanspruch haben, die Mandate noch auf die einzelnen Listen verteilt werden müssen (Art. 42 BPR). In jedem Fall muss ermittelt werden, welche Kandidierenden der Listen die ihr zustehenden Mandate erhalten (Art. 43 BPR).

2. Bevorzugung grosser Parteien

40 Gewisse **Verzerrungen** des Proporzes sind bei Wahlen rundungsbedingt immer in Kauf zu nehmen, denn es können nur ganze Sitze vergeben werden.[1008] Bei der Berechnungsmethode nach Hagenbach-Bischoff werden grössere Parteien allerdings systematisch, wenn auch nur zu einem geringen Teil, bevorzugt, d.h. sie erhalten tendenziell mehr Sitze als bei anderen Verteilungsmethoden. Diese Feststellung ist in der Literatur heute unstrittig.[1009] In der Bewertung gibt es hingegen Unterschiede. Teile der Literatur sehen diese Bevorzugung als verfassungsrechtlich zulässig an.[1010] Dieser Effekt sei seit der Einführung solcher Mandatsverteilungsverfahren im 18./19. Jahrhundert bekannt.[1011] Andere Stimmen der Literatur kritisieren diese Bevorzugung als verfassungswidrige systematische Verzerrung der Proportionalität.[1012]

41 Die Berechnungsmethode nach Hagenbach-Bischoff führt aus verschiedenen Gründen zu einer gewissen **systematischen Bevorzugung** der grösseren Parteien. Sowohl die Erstverteilung nach Art. 40 BPR als auch die (i.d.R. notwendige) Restverteilung nach Art. 41 tragen etwas dazu bei. Bei der Erstverteilung stellt sich die Frage nach der Rundung des Mandatsanspruchs der Parteien, d.h. des Ergebnisses der Division der erreichten Stimmenzahl der betreffenden Liste durch den Divisor. Nach Hagenbach-Bischoff werden die Sitzansprüche der Parteien abgerundet, wie sich im Text von Art. 40 Abs.

1008 Bericht Proporzwahlsysteme, S. 4 f.

1009 Biaggini, Art. 149 BV N. 10; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 366; Kölz, S. 4; Garrone, S. 223. Vgl. für eine empirische Untersuchung Vatter, S. 36 (fokussiert aber auf die Wahlkreisgrösse).

1010 Biaggini, Art. 149 BV N. 10; implizit Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 663; siehe auch Pukelsheim, S. 37.

1011 Pukelsheim, S. 31.

1012 Sehr kritisch bspw. Weber, N. 1377.

2 BPR nur implizit zeigt.[1013] Das bevorzugt die grossen Parteien. Zum Vergleich: Bei der Mandatsverteilungsmethode nach Sainte-Laguë wird mit der Standardrundung gerundet. Dadurch werden die grösseren Parteien gerade nicht bevorzugt resp. die kleineren nicht benachteiligt.[1014] Die Restverteilung hat aber ebenfalls einen grossen Einfluss auf Verzerrungseffekte von Mandatsverteilungsverfahren.[1015]

Ich danke Elias Studer (MLaw), Joey Jüstrich und Matthias Zinniker, Hilfsassistierende am Zentrum für Demokratie Aarau, für die anregenden Anmerkungen, Mithilfe bei der Materialrecherche und Durchsicht des Texts.

MATERIALIEN

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V S. 121 ff. (zit. Botschaft NWG).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR 1975).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft BPR-Revision 1993).

Bericht über Proporzwahlsysteme im Vergleich vom 21. August 2013, abrufbar unter https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/pore/proporzwahlsystemeimvergleichberichtderbkandenbrvom21082013.pdf.download.pdf/proporzwahlsystemeimvergleichberichtderbkandenbrvom21082013.pdf, besucht am 26.4.2023 (zit. Bericht Proporzwahlsysteme).

LITERATURVERZEICHNIS

Achermann Alberto/Caroni Martina/Kälin Walter, Die Bedeutung des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte für das schweizerische Recht,

1013.Siehe gerade oben, N. 38.
1014.Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1590.
1015.Siehe OK-Lehner, Art. 41 BPR, N. 17.

in: Kälin Walter/Malinverni Giorgio/Nowak Manfred (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel 1997, S. 155–232.

Aubert Jean-François, Die schweizerische Bundesversammlung von 1848–1998, Basel 1998.

Biaggini Giovanni, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, ZBl 117 (2016), S. 409–429 (zit. Majorz).

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BV-Kommentar).

Biaggini Giovanni, Von Proporzglück und Doppelproporzpech, ZBl 120 (2019), S. 473–474 (zit. Proporzglück).

Fuhrer Corina, Kantone mit Proporzwahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich et al. 2018, S. 57–108.

Garrone Pierre, L'élection populaire en Suisse : étude des systèmes électoraux et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Basel et al. 1991.

Glaser Andreas, Kantonales Wahlrecht zwischen Proporz und Spielräumen, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich et al. 2018, S. 287–304 (zit. Wahlrecht).

Glaser Andreas, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich 2023.

Hagenbach-Bischoff Eduard, Die Frage der Einführung einer Proportionalvertretung statt des absoluten Mehres, Basel 1888 (zit. Einführung).

Hagenbach-Bischoff Eduard, Die Anwendung der Proportionalvertretung bei den Schweizerischen Nationalratswahlen, Gutachten aus Auftrag des leitenden Comités des schweiz. Wahlreformvereins, Basel 1892 (zit. Anwendung).

Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl. Zürich 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kley Andreas, Verfassungsgeschichte der Neuzeit – Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, 4. Aufl., Bern 2020 (zit. Verfassungsgeschichte).

Kley Andreas, Politische Rechte, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021 (zit. Politische Rechte).

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts – Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 88 (1987), S. 1–48.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 41 und 42 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr41, besucht am 20.6.2023.

Musliu Nagihan, Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018, S. 1–32.

Pukelsheim Friedrich, Sitzzuteilungsmethoden – Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlsystemen, Heidelberg 2016.

Pukelsheim Friedrich/Schuhmacher Christian, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004, S. 505–522 (zit. Zürcher Zuteilungsverfahren).

Pukelsheim Friedrich/Schuhmacher Christian, Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, AJP 2011, S. 1581–1599 (zit. Doppelproporz).

Schabas William A., U.N. International Convenant on Civil and Political Rights – Nowak's CCPR Commentary, 3. Aufl., Kehl 2019 (zit. CCPR Commentary).

Schmid Stefan G., Entstehung und Entwicklung der Demokratie in der Schweiz, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Band I, Zürich 2020, S. 285–316.

Schuhmacher Christian, Die Leitidee bei der Verteilung der Nationalratsmandate, ZBl 100 (1999), S. 522–526.

Steinmann Gerold/Besson Michel, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich 2023.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Vatter Adrian, Kleine Parteien sind Verlierer des föderalen Wahlsystems, Die Volkswirtschaft 2015, S. 34–39.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte – Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 41 BPR

Eine Kommentierung von Irina Lehner

ZITIERVORSCHLAG

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 41 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 41 BPR.

Art. 41 Weitere Verteilungen

[1] Sind noch nicht alle Mandate verteilt, so werden die verbliebenen einzeln und nacheinander nach folgenden Regeln zugeteilt:

a. Die Stimmenzahl jeder Liste wird durch die um eins vergrösserte Anzahl der ihr bereits zugeteilten Mandate geteilt.

b. Das nächste Mandat wird derjenigen Liste zugeteilt, die den grössten Quotienten aufweist.

c. Haben mehrere Listen aufgrund des gleichen Quotienten den gleichen Anspruch auf das nächste Mandat, so erhält jene unter diesen Listen das nächste Mandat, welche bei der Teilung nach Artikel 40 Absatz 2 den grössten Rest erzielte.

d. Falls noch immer mehrere Listen den gleichen Anspruch haben, geht das Mandat an jene dieser Listen, welche die grösste Parteistimmenzahl aufweist.

e. Haben immer noch mehrere Listen den gleichen Anspruch, so erhält jene dieser Listen das nächste Mandat, bei welcher der für die Wahl in Betracht kommende Kandidat die grösste Stimmenzahl aufweist.

f. Falls mehrere solche Kandidaten die gleiche Stimmenzahl aufweisen, entscheidet das Los.

[2] Dieses Vorgehen wird solange wiederholt, bis alle Mandate zugeteilt sind.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 500
II. Restverteilung im Allgemeinen 501
A. Notwendigkeit der Restverteilung 501
B. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Restverteilung 501
C. Rechtsvergleich 502
III. Restverteilungsregeln im BPR im Einzelnen 504
A. Abs. 1: Restverteilungsregeln 504
1. Verteilung «einzeln und nacheinander» 504
2. Kaskade der Restverteilungsregeln 505
3. Restverteilung nach dem grössten Quotienten 506
a. Abs. 1 lit. a: Berechnung des Quotienten 506
b. Abs. 1 lit. b: Mandatsverteilung 506
c. Beispiel 507
4. Abs. 1 lit. c: Restverteilung nach dem grössten Rest 508
a. Kommentierung 508
b. Beispiel 509
5. Abs. 1 lit. d: Restverteilung nach der grössten Parteistimmenzahl 510
6. Abs. 1 lit. e: Restverteilung nach der grössten Kandidierendenstimmenzahl 511
7. Abs. 1 lit. f: Restverteilung mittels Losziehung 511
B. Abs. 2: Verteilung der Mandate nacheinander 512
Materialien 512
Literaturverzeichnis 513

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

1 In der Regel können bei der Erstverteilung nicht alle Mandate auf die Listen verteilt werden. Dieses Problem erkannte der Gesetzgeber bereits bei der Einführung des Proporzwahlrechts 1919.[1016] Daher suchte er nach einer Methode, um die bei der Erstverteilung unverteilt gebliebenen Mandate auf die Listen zu verteilen. In den Kantonen mit einem Proporzwahlrecht gab es hierfür verschiedene Varianten, die auch auf der Bundesebene diskutiert wurden.[1017] Der Bundesrat schlug vor, die Restverteilung grundsätzlich nach dem grössten Quotienten vorzunehmen, und sah eine Kaskade an anderen, subsidiären Restverteilungsregeln vor.[1018] Das Parlament stimmte diesem Vorschlag ohne Diskussionen zu. Die so eingeführte Restverteilung verfolgte das Ziel, die Proportionalität bei der Restverteilung weiterzuführen.[1019]

2 Die **heutige gesetzliche Regelung entspricht weitestgehend der bereits 1919 eingeführten Restverteilung**. Bei der Einführung des BPR 1976 wurde ein Antrag für eine grundlegende Änderung gestellt: Die Restverteilung sollte nach grössten Restzahlen durchgeführt werden.[1020] Mangels politischer Unterstützung wurde der Antrag aber wieder zurückgezogen[1021] und das bisherige System ohne Änderungen materieller Natur beibehalten.[1022]

3 Durch die Revision des BPR 1994 wurde eine **Gesetzeslücke** geschlossen.[1023] Bisher fehlte eine Regelung für den Fall, dass mehrere Listen denselben Quotienten und dieselben Reststimmenzahlen nach der Erstverteilung aufweisen, aber unterschiedliche Parteistimmenzahlen haben.[1024] Neu wurde explizit festgelegt, dass in diesem Fall die Liste mit der höheren Parteistimmenzahl das Mandat zugesprochen erhält. Zudem wurden die Art.

1016. Botschaft NWG, S. 134.
1017. Namentlich wurde auch die Restverteilung nach den stärksten Parteistimmenzahlen und den grössten Stimmenresten diskutiert (Botschaft NWG, S. 135).
1018. Botschaft NWG, S. 135.
1019. Votum Sträuli (Berichterstatter) AB 1918 VI NR S. 541.
1020. Antrag Sauser, AB 1976 I NR S. 43. Zur Restverteilung nach dem grössten Rest siehe unten, N. 20 ff.
1021. Votum Sauser, AB 1976 I NR S. 37.
1022. Vgl. Botschaft BPR 1975, S. 1340; AB 1976 I NR S. 43.
1023. Botschaft BPR-Revision 1993, S. 454.
1024. Botschaft BPR-Revision 1993, S. 486 f.

40 und 41 BPR neu aufgeteilt, sodass die Erst- und Restverteilung nunmehr systematisch klar voneinander getrennt sind.[1025]

II. RESTVERTEILUNG IM ALLGEMEINEN

A. Notwendigkeit der Restverteilung

In seltenen Fällen können alle Mandate bereits bei der Erstverteilung nach Art. 40 BPR an die Listen vergeben werden. Die abgegebenen Stimmen sind allerdings auf viele verschiedene Listen verteilt, daher kommt es häufig vor, dass die Verteilungszahl nach Art. 40 Abs. 1 BPR im konkreten Fall zu hoch ist, um alle Mandate an Listen vergeben zu können.[1026] Gleichzeitig wäre es auch nicht zulässig, eine tiefere Verteilungszahl zu wählen, da dies dazu führen könnte, dass mehr Mandate verteilt werden, als dem jeweiligen Wahlkreis Sitze zustehen.[1027] I.d.R. ist daher eine **Restverteilung** der verbleibenden unverteilten Mandate **notwendig**. 4

Das BPR sieht eine ganze **Kaskade an Restverteilungsregeln** vor.[1028] Die Verteilung nach dem grössten Quotienten kommt sehr regelmässig vor. Bei den Nationalratswahlen 2019 kam in 13 der 20 Kantone mit Proporzwahlrecht das Restverteilungsverfahren nach dem grössten Quotienten zur Anwendung.[1029] Die subsidiären Restverteilungsregeln von Art. 41 Abs. 1 lit. c bis f BPR hingegen werden potenziell nur in Einzelfällen tatsächlich angewandt. Seit der Einführung des Proporzwahlrechts auf Bundesebene 1919 kam es, soweit ersichtlich, noch nie zu einer Restmandatsverteilung mit anderen Verteilungsregeln als der Berechnung des Quotienten. 5

B. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Restverteilung

Die Bundesverfassung statuiert in Art. 149 Abs. 2 bloss, dass die Nationalratswahl «nach dem **Grundsatz des Proporzes**» zu erfolgen hat.[1030] Die Ausgestaltung des Wahlrechts, insbesondere der Mandatsverteilung, ist innerhalb dieser Schranken Sache des Gesetzgebers.[1031] Für die 6

1025 Botschaft BPR-Revision 1993, S. 487.
1026 So bereits Botschaft NWG, S. 134.
1027 Vgl. OK-Lehner, Art. 40 BPR, Ziele der Definition der Verteilungszahl.
1028 Dazu siehe unten, N. 13.
1029 Vgl. Bericht Nationalratswahlen 2019.
1030 Aubert, N. 274; Biaggini, Majorz, S. 424; siehe auch OK-Lehner, Art. 40 BPR, N. 14 ff.

Restverteilungsregeln gilt *a fortiori*, was auch für die Erstverteilung zutrifft: Verschiedene Mandatsverteilungsmethoden können verfassungskonform sein, sofern der Proporzgrundsatz dadurch nicht *insgesamt* in Frage gestellt wird.[1032] Konkret bedeutet dies, dass mindestens die Erstverteilung und die erste Restverteilungsregel proportionalen Grundsätzen entsprechen müssen.

7 Gewisse Restverteilungsregeln sind klarerweise **nicht proportional**.[1033] Wichtig erscheint daher, dass sie bloss subsidiär zur Anwendung gelangen. Solange die Erst- und primäre Restverteilung die Proportionalität möglichst gut verwirklichen, d.h. die abgegebenen Stimmen möglichst proportional in Mandate umgewandelt werden, kann insgesamt gesagt werden, dass der «Grundsatz des Proporzes» vom Mandatsverteilungssystem eingehalten wird.[1034]

C. Rechtsvergleich

8 Kantone mit **Majorzwahlsystemen** benötigen naturgemäss keine Restverteilung. Auch bei Mandatsverteilungen nach **Pukelsheim** entfällt die Restverteilung, da die gesamten Mandate in einem einzigen Schritt verteilt werden.

9 Die Kantone mit einer Mandatsverteilungsmethode nach **Hagenbach-Bischoff** sehen alle primär vor, unverteilt gebliebene Mandate an die Listen mit dem jeweils grössten Quotienten zu vergeben. Sechs Kantone haben darüber hinaus genau dieselbe Kaskade von subsidiären Restverteilungsregeln wie das BPR.[1035] Der Kanton Thurgau sieht das Losverfahren nicht vor,

---

1031 Aubert, N. 274; siehe auch OK-Lehner, Art. 40 BPR, N. 14 ff.

1032 Vgl. OK-Lehner, Art. 40 BPR, N. 17 f.

1033 Siehe unten, Kommentierung der jeweiligen Buchstaben des Art. 41 BPR.

1034 Vgl. Biaggini, Art. 149 N. 10: gar das Losverfahren kann als «legislatorische Relativierung» des Proporzgrundsatzes noch verfassungskonform sein.

1035 § 40 Abs. 5–8 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120); Art. 75 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1); § 96 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10) i.V.m. Art. 41 BPR; Art. 100 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3); § 108 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); in Appenzell-Ausserrhoden wird das Proporzwahlrecht für die Wahl des Kantonsrats nur im Wahlkreis Herisau angewendet, Art. 24 f. des Reglements der Gemeinde Herisau/AR vom 6. Januar 1975 über die Wahl des Einwohnerrates und der Mitglieder des Kantonsrates (PWR/Herisau; SRV 12).

ansonsten verfügt er ebenfalls über dieselbe Kaskade.[1036] In zwei Kantonen ist die Rechtslage dieselbe wie im Bund vor der Schliessung der Gesetzeslücke 1993,[1037] d.h. es fehlt eine explizite Regelung für den Fall, dass mehrere Listen ungleiche Parteistimmenzahlen, aber gleiche Quotienten und gleiche Reste haben.[1038] In den drei Westschweizer Kantonen mit Hagenbach-Bischoff sind weniger subsidiäre Restverteilungsregeln vorgesehen. Der Kanton Genf nimmt die Restverteilung aufgrund des grössten Quotienten vor, subsidiär nach dem grössten Rest und sieht zum Schluss ein Losverfahren vor.[1039] Die Kantone Jura und Neuenburg schreiten nach der Berechnung des grössten Quotienten subsidiär unmittelbar zum Losverfahren.[1040]

In den weiteren Kantonen mit anderen Ausprägungen des **Proporzwahlrechts** finden sich unterschiedliche Restverteilungsmethoden. Im Kanton Basel-Stadt (Sainte-Laguë) erfolgt die primäre Restverteilung ebenfalls nach dem System des grössten Quotienten. Dieser wird berechnet, indem die erhaltene Stimmenzahl der Liste durch die Anzahl der ihr bisher zugesprochenen Mandate mal zwei plus eins geteilt wird. Subsidiär wird das betreffende Mandat an die Liste mit dem grössten Rest, erneut subsidiär an die Liste mit der höchsten Stimmenzahl für die möglicherweise gewählte Person zugeteilt. Ist auch diese gleich hoch, erfolgt eine Losziehung.[1041] Im Kanton Glarus, der ebenfalls über ein Mandatsverteilungsverfahren nach Sainte-Laguë verfügt, kommt für die Restverteilung unmittelbar das Losverfahren zum Zug.[1042] Im Kanton Waadt mit dem Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer wird bei der Restverteilung primär der grösste Rest berechnet. Subsidiär erhält diejenige Liste das Mandat, die bei der 10

1036 § 56 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1).

1037 Dazu siehe oben, N. 3.

1038 Art. 84 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); Art. 16 des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2).

1039 Art. 161 de la Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05).

1040 Art. 40 de la Loi du Canton de Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LDP/JU; RSJU 161.1); Art. 60 lit. d de la Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141).

1041 § 53 f. des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS; SG 132.100).

1042 Art. 51 des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2).

Erstverteilung die wenigsten Mandate zugesprochen erhalten hat. Diese Methode der Restverteilung findet sich sonst nirgendwo und bevorzugt klarerweise die kleinen Parteien. Gibt es mehrere Listen mit derselben, tiefsten Mandatszahl, wird das Los gezogen.[1043] Im Kanton Tessin (ebenfalls Hare/Niemeyer) erfolgt die Restverteilung auch primär mittels des Systems des grössten Rests. Subsidiär geht der Sitz an die Liste mit der höchsten Parteistimmenzahl, subsidiär wird wiederum ausgelost.[1044]

11 Die Kantone bieten heute ein **uneinheitliches Bild**, selbst innerhalb der Kantone mit einem Mandatsverteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff. Insofern passt dies auch zur historischen Entwicklung, bei der die Kantone lange sehr unterschiedliche, frei kombinierte Erst- und Restverteilungssysteme hatten.[1045] Immerhin zeigt sich ein klarer Konsens bei den «Hagenbach-Bischoff-Kantonen» der Deutschschweiz, die allesamt dasselbe Restverteilungssystem vorsehen wie der Bund.

III. RESTVERTEILUNGSREGELN IM BPR IM EINZELNEN

A. Abs. 1: Restverteilungsregeln

1. Verteilung «einzeln und nacheinander»

12 Die nach der Erstverteilung noch unverteilten Mandate werden gemäss Gesetzeswortlaut «einzeln und nacheinander» verteilt. Es wird also zuerst für das erste Mandat der Quotient jeder Liste berechnet und das erste Mandat entsprechend (oder nach den weiteren, subsidiären Regeln) der Liste mit dem grössten Quotienten zugeteilt. Anschliessend wird für ein allfälliges zweites Mandat erneut der Quotient jeder Liste berechnet, der nun für diejenige Liste anders ausfällt, die das erste Mandat der Restverteilung erhalten hat. Die Restverteilungsregel nach dem grössten Quotienten bedingt dieses einzelne und aufeinander folgende Vorgehen geradezu.

1043 Art. 74 lit. c–d de la Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droit politiques (LEDP/VD; RS 160.01).

1044 Art. 68 Abs. 4–6 della Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio die diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100).

1045 Vgl. etwa Poledna, S. 42 ff.

2. Kaskade der Restverteilungsregeln

Art. 41 Abs. 1 BPR sieht eine ganze Kaskade an Regeln für die Restverteilung vor. Führt eine Regel zu keinem eindeutigen Resultat, wird die folgende (subsidiäre) angewendet. Die letzte Regel führt notwendigerweise immer zu einem klaren Entscheid über die Zuteilung des betreffenden Mandats, da das BPR als *ultima ratio* die Losziehung vorsieht (Art. 41 Abs. 1 lit. f BPR).[1046] Die Mandatsverteilung ist somit **im Detail** geregelt – sogar für den Fall, dass zwei Listen genau gleich viele Parteistimmen und die für den freien Sitz in Frage kommenden Kandidierenden ebenfalls gleich viele Stimmen erhalten haben.[1047] Eine Nachzählung ist nicht vorgesehen, auch nicht für den Fall, dass der Entscheid über die Mandatsverteilung an die Listen aufgrund denkbar knapper oder gar ganz fehlender Stimmenunterschiede fällt.[1048] 13

Das BPR sieht als primäre Restverteilungsregel die Verteilung nach dem grössten Quotienten vor. Diese Regel ist ein inhärenter Bestandteil des Mandatsverteilungsverfahrens nach Hagenbach-Bischoff.[1049] Die anderen, subsidiären Restverteilungsregeln weichen hingegen von der Idee des möglichst hohen Mandatspreises und damit von der *wahlkreisinternen* Proportionalität ab, wie sie zur Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff gehört. Die subsidiären Restverteilungsregeln sind dabei so angeordnet, dass sie sich mit absteigender Reihenfolge immer weiter vom **Proporzgedanken** der Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff entfernen.[1050] Die erste subsidiäre Restverteilungsregel nach dem grössten Rest (Art. 41 Abs. 1 lit. c BPR) folgt einem anderen Verständnis von Proportionalität, während die Restverteilung eines Mandats an die stärkste Liste (Art. 41 Abs. 1 lit. d BPR) respektive an die Liste mit der stärksten infrage kommenden kandidierenden Person (Art. 41 Abs. 1 lit. e BPR) majorzgeprägt sind. Die Losziehung als *ultima ratio* für die Restverteilung (Art. 41 Abs. 1 lit. f BPR) schliesslich folgt weder Proporz- noch Majorzgrundsätzen. 14

Die Regeln für die Restverteilung in dieser Kaskade sind also in einer **logischen Abfolge** angeordnet, welche die Verfassungsmässigkeit der gesetzlichen Regelung gewährleistet. Je weiter weg vom Proporzgrundsatz sie 15

1046 Vgl. zur Notwendigkeit eines Wahlergebnisses Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 541.
1047 BGE 138 II 5 E. 4.1.
1048 BGE 138 II 5 E. 4.1.
1049 Vgl. bereits Hagenbach-Bischoff, S. 20 f.
1050 Im Einzelnen siehe unten, Kommentierung der jeweiligen Buchstaben des Art. 41 BPR.

sich befindet, desto weniger häufig wird die entsprechende Regelung zur Anwendung kommen. Wenn immer möglich, erfolgt die Mandatsverteilung nach dem Proporzgrundsatz.

3. Restverteilung nach dem grössten Quotienten

a. Abs. 1 lit. a: Berechnung des Quotienten

16 Die primäre Restverteilung nach BPR erfolgt nach dem **grössten Quotienten**, d.h. danach, wie viele Stimmen hinter jedem verteilten Mandat stehen. Für jede Liste wird berechnet, wie hoch der (hypothetische) Mandatspreis wäre, den sie insgesamt für jedes ihr zugeteilte Mandat bezahlte, erhielte sie das zusätzliche Mandat. Konkret bedeutet dies: Die Zahl der Parteistimmen jeder einzelnen Liste wird durch die Zahl der ihr bereits zugeteilten Mandate plus eins geteilt, das Resultat heisst Quotient. Als solcher wird das Resultat der Rechnung in lit. a allerdings erst in lit. b bezeichnet.

b. Abs. 1 lit. b: Mandatsverteilung

17 Diejenige Liste, die den höchsten Quotienten – berechnet nach der Regel von lit. a – erzielt, erhält das zusätzliche Mandat. Dies führt die für die Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff entscheidende Idee des **Mandatspreises** weiter: Jedes verteilte Mandat pro Liste soll möglichst viele Stimmen vertreten.[1051] Verglichen mit der Restverteilung nach dem grössten Rest werden durch diese Regelung die grösseren Parteien bevorzugt.[1052]

18 Der Bundesgesetzgeber gab der Restverteilung nach dem grössten Quotienten den Vorzug mit der Begründung, dass dies die Proportionalität am besten weiterführe.[1053] Die Restmandatsverteilung nach dem grössten Quotienten entspringt dem **Proportionalitätsgedanken** eines Mandatsverteilungssystems nach Hagenbach-Bischoff. Diese Art der Restverteilung war bereits integraler Bestandteil des Mandatsverteilungssystems, wie es Professor Hagenbach-Bischoff im Jahr 1892 entwarf.[1054] Dazu passt auch die frühere Aufteilung der heutigen Art. 40

1051 Siehe dazu OK-Lehner, Art. 40 BPR, N. 9; Schuhmacher, S. 525; Aubert, N. 247; Tschannen, N. 1156.

1052 Kölz, S. 4.

1053 Votum Sträuli (Berichterstatter), AB 1918 VI NR S. 541.

1054 Hagenbach-Bischoff, S. 20 f.

und 41 BPR, bei der die Restverteilung nach dem grössten Quotient noch Teil des ersten Artikels zur Mandatsverteilung bildete und nicht zu den «besonderen Fällen» (damalige Sachüberschrift) des heutigen Art. 41 BPR gehörte.[1055] Betrachtet man die Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff insgesamt als verfassungskonform,[1056] können keine Zweifel daran bestehen, dass auch diese primäre Restverteilung verfassungsmässig ist, wenngleich sie die grösseren Parteien begünstigt.[1057]

c. Beispiel

Die Restverteilung wird am Beispiel der Nationalratswahlergebnisse im Wahlkreis (Kanton) Schwyz im Jahr 2019 dargestellt. Der Kanton (= Wahlkreis) hatte vier Sitze im Nationalrat an die Listen zu verteilen, es traten insgesamt 21 Listen an, die in insgesamt vier Listengruppen zusammengeschlossen waren, wobei «Mutterparteien» und ihre kleineren Ableger zusätzlich mittels Unterlistenverbindungen verbunden waren. Die Stimmen waren wie folgt verteilt und die Erstverteilung ergab folgendes Resultat: 19

Listengruppe	**Anzahl Parteistimmen**	**Mandate Erstverteilung**
SVP+	75'234	1
CVP+/GLP+/EVP	48'095	1
FDP+	47'103	1
SP+/Grüne+	33'494	0
Total		*3*

Damit blieb einer der vier Sitze nach der Erstverteilung unverteilt. Dafür erfolgte eine Restverteilung nach dem grössten Quotienten. Der Quotient wird für jede Listengruppe separat berechnet, indem die Anzahl Parteistimmen der Listengruppe durch die Anzahl der ihr bereits

1055 Art. 17 und 18 aNWG; Art. 40 und 41 aBPR 1976. Die beiden Artikel wurden bei der BPR-Revision 1994 neu aufgeteilt, um Erst- und Restverteilung systematisch klar zu trennen (vgl. Botschaft BPR-Revision 1993, S. 487).

1056 So etwa Biaggini, Art. 149 N. 116; Kley, N. 69; a.A. Weber, N. 566. Zur Verfassungsmässigkeit der Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff eingehend Kommentierung Art. 40 BPR, N. 16 ff.

1057 Biaggini, Art. 149 N. 10; BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 12; Kölz, S. 4; vgl. auch BGer 1P. 563/2001/otd vom 26.2.2002 E. 5.4 und E. 5.5.

zugesprochenen Mandate plus eins geteilt wird. Die Gruppe mit dem höchsten Quotienten erhält das Mandat zugeteilt.

Bspw. für die SVP+: 75'234 | (1+1) = 37'617 (Quotient)

Listengruppe	**Quotient**
SVP+	37’617
CVP+/GLP+/EVP	24'047.5
FDP+	23'551.5
SP+/Grüne+	33’494

Die SVP+ verfügt über den höchsten Quotienten und erhält daher das letzte Mandat zugesprochen. Insgesamt erhält damit die SVP+ zwei Mandate CVP+/GLP+/EVP ein Mandat sowie die FDP+ ein Mandat. Die Listengruppe SP+/Grüne+ ging leer aus.

4. Abs. 1 lit. c: Restverteilung nach dem grössten Rest

a. Kommentierung

20 Wenn die Verteilungsregel nach dem höchsten Quotienten kein eindeutiges Resultat ergibt, d.h. mehrere Listen den gleichen (höchsten) Quotienten aufweisen, kommt diese erste subsidiäre Restverteilungsregel zur Anwendung. Ein bei der Erstverteilung unverteilt gebliebenes Mandat wird an diejenige Liste verteilt, die bei der Erstverteilung den grössten **Rest an «unverwerteten» Stimmen** hatte.[1058] Bei der Erstverteilung wird ein «Mandatspreis» in Form des Divisors festgelegt.[1059] Die «verwerteten» Stimmen jeder Liste werden berechnet, indem die Anzahl der Mandate, die der Liste zugeteilten wurden, mit diesem Mandatspreis multipliziert wird. Die Differenz zwischen dieser Anzahl verwerteter Stimmen und allen für diese Liste abgegebenen Parteistimmen ist die für die Restverteilung nach dem grössten Rest ausschlaggebende Zahl unverwerteter Stimmen.

21 Hinter der Restverteilung nach dem grössten Rest steht die Überlegung, dass **möglichst viele der abgegebenen Stimmen Einfluss auf die**

1058Kölz, S. 17.
1059Siehe dazu OK-Lehner, Art. 40 BPR, N. 9 f.

Mandatsverteilung haben sollen.[1060] Durch eine solche Restverteilung werden kleinere Parteien begünstigt,[1061] insbesondere in kleineren Wahlkreisen, wo diese in der Erstverteilung noch kein Mandat erhalten haben.[1062]

Die Restmandatsverteilung nach dem grössten Rest «unverwerteter» Stimmen bei der Erstverteilung weicht vom Proportionalitätsgedanken der Erstverteilung nach Hagenbach-Bischoff ab. Grundgedanke der Verteilung nach dem grössten Rest ist es, möglichst viele Stimmen zu verwerten, statt (wie bei der Verteilung nach dem grössten Quotienten) das Mandat jener Partei zuzusprechen, welche die grösste Stimmenzahl pro ihr zugeteiltem Mandat aufweisen kann.[1063] Auch dies entspricht jedoch der *Grundidee* des Proporzes, sodass diese Art der Restverteilung ebenfalls verfassungskonform ist. 22

b. Beispiel

In einem fiktiven Wahlkreis mit fünf Sitzen treten drei Parteien an, insgesamt werden 120'000 Stimmen abgegeben. Der Divisor wird berechnet: 120'000 / (5+1) = 20'000. Folgendes ist das Resultat der Erstverteilung: 23

Liste	**Anzahl Parteistimmen**	**Quotient**	**Mandate Erstverteilung**
A	70’000	3.5	3
B	35’000	1.75	1
C	15’000	0.75	0
Total	*120’000*		*4*

Nach der Erstverteilung ist somit noch ein Mandat zu vergeben. Der Quotient jeder Liste für die erste Regel der Restverteilung (Art. 41 Abs. 1 lit. a und b BPR) wird berechnet. 24

Liste	**Anzahl Parteistimmen**	**Mandate Erstverteilung**	**Quotient**
A	70’000	3	17’500

1060Aubert, N. 247.
1061BGer 1P.563/2001/otd vom 26.2.2002 E. 5.4.
1062Kölz, S. 19.
1063Aubert, N. 247; siehe auch Botschaft NWG, S. 135.

B	35’000	1	17’500
C	15’000	0	15’000

25 Die Listen A und B haben beide den gleichen, höchsten Quotienten. Daher ist es nun notwendig, den Rest unverwerteter Stimmen der beiden Listen nach Art. 41 Abs. 1 lit. c BPR zu berechnen: Parteistimmen minus (Anzahl bereits zugeteilte Sitze mal Divisor der Erstverteilung)

Liste A: 70'000 – (3 x 20'000) = 10'000 unverwertete Stimmen

Liste B: 35'000 – (1 x 20'000) = 15'000 unverwertete Stimmen

Liste B hat somit mehr unverwertete Stimmen nach der bisherigen Verteilung als Liste A. Daher erhält die Liste B das letzte Mandat. Insgesamt hat die Liste A drei Mandate, Liste B zwei Mandate errungen.

5. Abs. 1 lit. d: Restverteilung nach der grössten Parteistimmenzahl

26 Wenn zwei Listen sowohl den gleichen, höchsten Quotienten als auch denselben Rest unverwerteter Stimmen bei der Erstverteilung haben, wird die Parteistimmenzahl der beiden Listen verglichen. Es handelt sich um die mathematisch einfachste Regel der Restverteilung, unverteilte Mandate den **stärksten Listen** zuzuweisen. Es ist offensichtlich, dass dadurch die grösseren Parteien einen beträchtlichen Vorteil erhalten.

27 Die Zuteilung eines Restmandats an die Liste mit der grössten Parteistimmenzahl bedeutet, dass für die Restverteilung (zumindest beim betreffenden Mandat) die absolute Stimmenzahl ausschlaggebend ist. Diese Methode der Restverteilung weicht vom Proporzgedanken ab und wendet stattdessen eine **Majorzregel** an. An sich entspricht dies nicht dem in der Bundesverfassung vorgesehenen Proporz (Art. 149 Abs. 2 BV). Interessanterweise wurde diese Variante als *primäre* Restverteilungsregel bei der ersten Ausgestaltung des Proporzwahlrechts für den Nationalrat diskutiert, aber als willkürlich bezeichnet und daher abgelehnt.[1064] Dennoch kommt sie als zweite subsidiäre Restverteilungsregel zur Anwendung, die in der Praxis aber eine geringe Bedeutung hat. Erst – aber immerhin – wenn alle proportionalen Mandatsverteilungsregeln zu keinem Resultat führen, kommt es zum Rückgriff auf diese Majorzregel. Gewisse einzelne Majorzelemente

1064Botschaft NWG, S. 135.

sind dem Charakter der Nationalratswahlen und ihrer Mandatsverteilung als grundsätzlich proportionalem System nicht abträglich, solange sie «mit Zurückhaltung eingesetzt werden»[1065] und entsprechend auch nur in «besonderen konkreten Konstellationen» Auswirkungen entfalten.[1066] Dies ist bei einer solchen zweiten subsidiären Restverteilungsregel zu bejahen, daher muss sie als verfassungsmässig gelten.

6. Abs. 1 lit. e: Restverteilung nach der grössten Kandidierendenstimmenzahl

28 Wenn sowohl Quotient als auch Rest und Parteistimmenzahl gleich hoch sind, wird **die Stimmenzahl der infrage kommenden kandidierenden Person** jeder Liste verglichen. Ein verbleibendes Mandat wird an diejenige Liste vergeben, bei der die betreffende Person am meisten Stimmen auf sich vereinen konnte. Jede Liste wird also nach Personenstimmenzahlen absteigend geordnet, in absteigender Reihenfolge werden die bisher der Liste zugesprochenen Mandate an die Kandidierenden der Liste verteilt.[1067] Die Stimmenzahl derjenigen Person jeder Liste wird verglichen, die das hypothetische zusätzliche Mandat erhalten würde, d.h. die oberste mit den bereits verteilten Mandaten nicht gewählte Person jeder Liste. Diejenige Liste erhält das zusätzliche Mandat, auf der sich von den Verglichenen die Person befindet, welche die meisten Personenstimmenzahlen erhalten hat.

29 Die Restverteilung nach der grössten Zahl an Personenstimmen ist keine Proporzwahl, sondern folgt dem klassischen Muster einer **Personenwahl** im Majorzsystem. Dies entspricht dem verfassungsmässigen Proporzgrundsatz für sich betrachtet nicht. Ebenso wie bei der Restverteilungsregel nach der grössten Parteistimmenzahl ist für die Verfassungsmässigkeit dieser Regel entscheidend, dass sie nur in absoluten Ausnahmefällen zur Anwendung kommt, wenn sämtliche *proportionalen* Mandatsverteilungsregeln nicht zu einer eindeutigen Zuteilung des betreffenden Mandats führen.

7. Abs. 1 lit. f: Restverteilung mittels Losziehung

30 Als letzte **«Auffangregel»** sieht das BPR vor, dass zwischen mehreren Listen das Los gezogen wird, wenn diese sowohl über den gleichen höchsten

1065 BGE 109 Ia 203 E. 5b.
1066 BGer 1P.563/2001/otd vom 26.2.2002 E. 5.5.
1067 Vgl. auch OK-Lehner, Art. 43 Abs. 1 BPR.

Quotienten und Rest verfügen, als auch ihre Partei- und die Kandidierendenstimmen der infrage kommenden Person gleich hoch sind. Das Losverfahren muss von der zuständigen Behörde angeordnet[1068] und manuell durchgeführt werden.[1069]

31 Es ist offensichtlich, dass mit einer Losziehung **keine Repräsentationsgedanken** bei der Zusammensetzung des Parlaments – ob im Sinne des Proporzes oder des Majorzes – verwirklicht werden. Stattdessen entscheidet der Zufall. Erneut bleibt darauf hinzuweisen, dass dieser Fall äusserst selten eintreffen wird. Gleichzeitig muss eine Wahl zwingend zu einem Ergebnis führen, was diese Regelung gewährleistet.[1070] Diese gesetzgeberische Ausgestaltung ist daher ebenfalls verfassungsmässig.[1071]

B. Abs. 2: Verteilung der Mandate nacheinander

32 Bereits Abs. 1 hält fest, dass alle nach der Erstverteilung unverteilten Mandate einzeln und nacheinander nach den oben beschriebenen Regeln verteilt werden. Abs. 2 wiederholt dieses Prinzip.

Ich danke Prof. em. Dr. Friedrich Pukelsheim und Prof. Dr. Grégoire Nicollier für ihre hilfreichen Erläuterungen zu den mathematischen Grundlagen. Weiter danke ich Elias Studer (MLaw), Joey Jüstrich und Matthias Zinniker, Hilfsassistierende am Zentrum für Demokratie Aarau, für die anregenden Anmerkungen, Mithilfe bei der Materialrecherche und Durchsicht des Texts.

MATERIALIEN

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V S. 121 ff. (zit. Botschaft NWG).

1068 Vgl. Art. 20 BPR und zugehörige Kommentierung, in: OK-Markić, Art. 20 BPR sowie BGE 138 II 13 E. 5.2. Der Entscheid befasst sich mit einem Losziehungsverfahren zwischen zwei stimmengleichen Kandidierenden nach Art. 43 Abs. 3 BPR, die Vorgaben zum Losverfahren sind allerdings ebenso auf ein Losverfahren nach Art. 41 Abs. 1 lit. f BPR anwendbar.

1069 Vgl. BGE 138 II 13 E. 6.

1070 Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 422 und 541.

1071 Biaggini, Art. 149 N. 10.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR 1975).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft BPR-Revision 1993).

Bericht des Bundesrats an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 51. Legislaturperiode vom 13.11.2019, BBl 2019 S. 7461 ff. (zit. Bericht Nationalratswahlen 2019).

LITERATURVERZEICHNIS

Aubert Jean-François, Die schweizerische Bundesversammlung von 1848–1998, Basel 1998.

Biaggini Giovanni, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, ZBl 117 (2016), S. 409–429 (zit. Majorz).

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BV-Kommentar).

Hagenbach-Bischoff Eduard, Die Anwendung der Proportionalvertretung bei den Schweizerischen Nationalratswahlen, Gutachten aus Auftrag des leitenden Comités des schweiz. Wahlreformvereins, Basel 1892.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kley Andreas, Politische Rechte, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 646–668.

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts – Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 88 (1987), S. 1–48.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 20 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar

zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr20, besucht am 20.6.2023.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 40 und 43 BPR, in: Glaser Andreas/BinderNadja Braun/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr40, besucht am 20.6.2023.

Poledna Tomas, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988.

Schuhmacher Christian, Die Leitidee bei der Verteilung der Nationalratsmandate, ZBl 100 (1999), S. 522–526.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte – Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 42 BPR

Eine Kommentierung von Irina Lehner

ZITIERVORSCHLAG

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 42 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 42 BPR.

Art. 42 Verteilung der Mandate an verbundene Listen

[1] Jede Gruppe miteinander verbundener Listen wird bei der Verteilung der Mandate zunächst wie eine einzige Liste behandelt.

[2] Auf die einzelnen Listen der Gruppe werden die Mandate nach den Artikeln 40 und 41 verteilt. Artikel 37 Absätze 2 und 2^{bis} bleiben vorbehalten.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 517
II. Bedeutung der Vorschrift 517
A. Allgemeines 517
B. Ablauf der Mandatsverteilung 518
1. Ablauf der Verteilung auf die Listen 518
2. Beispiel der Mandatsverteilung auf einzelne Listen 518
a. Verteilung auf die Unterlistengruppen 518
b. Verteilung auf die einzelnen Listen 520
C. Rechtsvergleich 521
III. Kommentierung des Normtextes 522
A. Abs. 1: Umgang mit verbundenen Listen bei der Mandatsverteilung 522
1. «Gruppe miteinander verbundener Listen» 522
2. «bei der Verteilung der Mandate» 522
3. Mechanismus: «wie eine einzige Liste behandelt» 523
B. Abs. 2: Verteilung auf die einzelnen Listen 523
1. Abs. 2 Satz 1: Verteilung nach Art. 40 und 41 BPR 523
2. Abs. 2 Satz 2: Vorbehalt von Art. 37 Abs. 2 und 2bis 524
Materialien 524
Literaturverzeichnis 525

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Listenverbindungen sind seit der Einführung der Proporzwahl und des Nationalratswahlgesetzes im Jahr 1919 zulässig, ebenso Unterlistenverbindungen.[1072] Daher ist es auch seit 1919 notwendig, die Mandate, welche die Gruppe verbundener Listen zugesprochen erhält, auf die einzelnen Listen zu verteilen. Der Gesetzgeber regelte dies selbst, statt es den betroffenen Listen zu überlassen,[1073] und entschied sich dabei für eine Regelung, die **bis heute unverändert** gilt. Der betreffende Art. 21 aNWG gab weder in der Botschaft noch in den parlamentarischen Debatten zu Bemerkungen Anlass.[1074] 1

Es gab verschiedene Bestrebungen, die Möglichkeit von Listenverbindungen oder Unterlistenverbindungen abzuschaffen, die jedoch keinen Erfolg hatten.[1075] Wären Listen- oder Unterlistenverbindungen nicht mehr zulässig, würde auch Art. 42 BPR hinfällig. 2

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Listen- und Unterlistenverbindungen sind ein rege genutztes Instrument bei den Nationalratswahlen und beeinflussen die Mandatsverteilung erheblich.[1076] Da sie so häufig eingesetzt werden, ist die Frage, wie die von der Listengruppe errungenen Mandate bei der Erst- und Restverteilung nach Art. 40 und 41 BPR auf die einzelnen Listen verteilt werden, von **wesentlicher Bedeutung**. 3

1072 Vgl. Art. 7 aNWG.
1073 Aubert, N. 274.
1074 Vgl. Botschaft NWG, S. 136; AB 1919 VI NR S. 544; AB 1919 I SR S. 60.
1075 Siehe OK-Wyler, Art. 31 BPR.
1076 Vgl. Bundesamt für Statistik, Listen und Kandidaturen, Nationalratswahlen 2019, S. 6 f.; Glaser/Frei, S. 308; eingehend zu Vor- und Nachteilen für grössere und kleinere Parteien siehe Weber, S. 691-694.

B. Ablauf der Mandatsverteilung

1. Ablauf der Verteilung auf die Listen

4 Die Mandate werden in **mehreren Schritten** auf die Listen verteilt:

- Verteilung der Mandate auf die Listen(-gruppen) nach Art. 40 und 41 BPR
- Verteilung der Mandate an die in der Gruppe zusammengeschlossenen Listen resp. Untergruppen nach Art. 42 Abs. 2 BPR
- Verteilung der Mandate an die in der Unterlistenverbindung zusammengeschlossenen einzelnen Listen nach Art. 42 Abs. 2 BPR.[1077]

2. Beispiel der Mandatsverteilung auf einzelne Listen

5 Die Erstverteilung wird am Beispiel der Nationalratswahlergebnisse im Wahlkreis (Kanton) Luzern im Jahr 2019 dargestellt. Der Kanton (= Wahlkreis) hatte neun Sitze im Nationalrat an die Listen zu verteilen. Es traten insgesamt 35 Listen an. Von diesen 35 Listen traten zwei einzeln an, die übrigen waren in insgesamt drei verschiedenen Listengruppen zusammengeschlossen, wobei «Mutterparteien» und ihre kleineren Ableger zusätzlich durch Unterlistenverbindungen verbunden waren.[1078] (Unter-)Listengruppen derselben Partei sind jeweils mit einem Pluszeichen gekennzeichnet. Es bestand u.a. eine Listenverbindung zwischen der Partei der Grünen, der SP, der GLP und der Liste «Integrale Politik» (IP). Die Gruppe «Grüne+, SP+, GLP+, IP» wurde im Rahmen der Verteilung nach Art. 40 BPR wie eine einzige Liste behandelt und erhielt insgesamt drei Mandate zugesprochen.[1079] Als Beispiel wird hier die Verteilung auf die Unterlistengruppen sowie auf die einzelnen Listen für eine Unterlistengruppe durchgerechnet.

a. Verteilung auf die Unterlistengruppen

6 Die Stimmen verteilten sich folgendermassen auf die einzelnen Listen:

Liste	**Stimmen**		**Unterlistengruppe**	**Stimmen**

1077. Vgl. auch OK-Lehner, Art. 40 BPR N. 20.
1078. Die Unterlistengruppe wird im Folgenden jeweils mit einem Pluszeichen bezeichnet.
1079. Dazu OK-Lehner, Art. 40 BPR N. 23. Eine Restverteilung nach Art. 41 BPR war nicht notwendig, alle Mandate konnten bei der Erstverteilung nach Art. 40 BPR vergeben werden.

Grüne	123'739	}	Grüne+	145'107
Junge Grüne	11'963			
Unternehmer*innen für eine grüne Wirtschaft (Grüne)	9'405			
			SP+ (6 Listen)	160'408
			GLP+ (3 Listen)	84'227
Integrale Politik (IP)	5'945		--	5'945
			Total	*395'687*

Die drei Mandate der Listengruppe müssen nun weiter verteilt werden. 7
Gemäss Art. 42 Abs. 1 BPR werden die verbundenen Listen der Unterlistengruppen dabei jeweils wie eine einzige Liste behandelt. Es wird Art. 40 BPR angewendet und der Divisor berechnet: Anzahl Parteistimmen der ganzen Listengruppe geteilt durch (die Anzahl zu vergebender Mandate plus eins), aufgerundet auf die nächst höhere ganze Zahl.

395'687 | (3+1) = 98'921.75 à Divisor: 98'922 (= «Mandatspreis»)

Der Quotient jeder Unterlistengruppe resp. Liste wird errechnet, indem die Anzahl Parteistimmen der Unterlistengruppe resp. Liste durch den Divisor geteilt wird. Die Zahl vor dem Komma gibt an, wie viele Mandate die Unterlistengruppe nach der Erstverteilung erhält.

Bspw. für die Unterlistengruppe «Grüne+»: 145'107 | 98'922 = 1.467 à Anspruch der Unterlistengruppe gem. Erstverteilung: 1 Mandat

Unterlistengruppe/ Liste	**Anzahl Parteistimmen**	**Quotient (gerundet)**	**Mandate**
Grüne+	145'107	1.47	1
SP+	160'408	1.62	1
GLP+	84'227	0.85	0
IP	5'945	0.06	0
Total			*2*

8 Ein weiteres Mandat muss mittels Restverteilung nach Art. 41 BPR verteilt werden. Gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. a BPR wird zunächst ein Quotient für jede Gruppierung berechnet, indem deren Parteistimmenzahl durch die Zahl der ihr bereits zugeteilten Mandate plus eins geteilt wird.

Bspw. für die Grünen: 145'107 | (1+1) = 72'553.5

Unterlistengruppe/Liste	**Anzahl Parteistimmen**	**Quotient**
Grüne+	145'107	72'553.5
SP+	160'408	80'204
GLP+	84'227	84'227
IP	5'945	5'945
Total		

Die Unterlistengruppe GLP+ weist den grössten Quotienten im Sinne des «hypothetischen Mandatspreises» auf und erhält daher das letzte Mandat der Listengruppe zugesprochen. Dementsprechend erhalten die Unterlistengruppen Grüne+, SP+ und GLP+ je ein Mandat.

b. Verteilung auf die einzelnen Listen

9 Grüne+, SP+ und GLP+, die nach der obigen Rechnung jeweils Anspruch auf ein Mandat haben, sind Unterlistengruppen. Es muss zuletzt entschieden werden, welche Liste der Unterlistengruppe das betreffende Mandat erhält. Auch diese Mandatsverteilung wird anhand von Art. 40 und 41 BPR berechnet.

Der Divisor wird berechnet: Anzahl Parteistimmen der ganzen Unterlistengruppe geteilt durch (die Anzahl zu vergebender Mandate plus eins), aufgerundet auf die nächst höhere ganze Zahl.

145'107 | (1+1) = 72'553.5 à Divisor: 72'554 (= «Mandatspreis»)

Der Quotient jeder einzelnen Liste wird errechnet, indem die Anzahl Parteistimmen der Liste durch den Divisor geteilt wird. Die Zahl vor dem Komma gibt an, wie viele Mandate die Unterlistengruppe nach der Erstverteilung erhält.

Bspw. für die Grüne Liste: 123'739 | 72'554 = 1.705 à Anspruch der Grünen Liste gem. Erstverteilung: 1 Mandat

Liste	**Anzahl Parteistimmen**	**Quotient (gerundet)**	**Mandate**
Grüne	123'739	1.47	1
Junge Grüne	11'963	0.16	0
Unternehmer*innen für eine grüne Wirtschaft (Grüne)	9'405	0.000002	0
Total			*1*

Das Mandat der Unterlistengruppe Grüne+ wird somit der Liste «Grüne» zugeteilt. Die entsprechende Berechnung muss für jede Unterlistengruppe durchgeführt werden.

C. Rechtsvergleich

Listenverbindungen sind nicht in allen Kantonen zugelassen. In Kantonen mit Mandatsverteilungssystem nach Pukelsheim sind Listenverbindungen ausgeschlossen, da sie unnötig sind.[1080] In den meisten Kantonen mit Mandatsverteilungssystem nach Hagenbach-Bischoff sind Listenverbindungen hingegen zulässig,[1081] ebenso in zwei anderen Kantonen 10

1080 Kley, N. 105.

1081 Art. 79 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); Art. 151 de la Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05); § 96 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10) i.V.m. Art. 42 BPR; Art. 8 und 9 des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2); § 52 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); § 51 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1); in Appenzell-Ausserrhoden wird das Proporzwahlrecht für die Wahl des Kantonsrats nur im Wahlkreis Herisau angewendet, dort siehe Art. 8 des Reglements der Gemeinde Herisau/AR vom 6.1.1975 über die Wahl des Einwohnerrates und der Mitglieder des Kantonsrates (PWR/Herisau; SRV 12). Ebenfalls Art. 43 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3) (Spezialfall: nur Listenverbindungen im Sinne der Unterlistenverbindungen im BPR, d.h. Abstellen auf Gruppierungen derselben Partei).

mit anderen Varianten von Proporzwahlsystemen.[1082] Unterlistenverbindungen gibt es nur in wenigen Kantonen.[1083] Sofern Listen- respektive Unterlistenverbindungen möglich sind, werden sie in den Kantonen **gleich behandelt** wie im Bund, sowohl in Bezug auf die Berechnungen der Erst- und Restmandatsverteilung als auch auf die Verteilung der errungenen Mandate der Gruppe verbundener Listen auf die einzelnen Listen.[1084]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Abs. 1: Umgang mit verbundenen Listen bei der Mandatsverteilung

1. «Gruppe miteinander verbundener Listen»

11 Die Gesetzesbestimmung spricht von der «Gruppe miteinander verbundener Listen». Sie benennt weder Listen- noch Unterlistenverbindungen explizit, sondern gilt für beide in der jeweiligen Phase der Mandatsverteilung.

2. «bei der Verteilung der Mandate»

12 Die Verteilung der Mandate auf die Listen i.w.S. erfolgt in mehreren Schritten, wie oben beschrieben.[1085] Art. 42 Abs. 1 BPR ist für alle diese Verteilungsschritte relevant: Er gilt einerseits für die Verteilung der Mandate auf die Listen und Listenverbindungen gemäss Art. 40 und 41 BPR (Schritt 1). Der Absatz ist aber ebenso anwendbar auf die Verteilung der Mandate auf die in Unterlistenverbindungen zusammengeschlossenen Unterlistengruppen nach Art. 42 Abs. 2 BPR (Schritt 2).

1082 VD (Hare/Niemeyer; Art. 65 de la Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droit politiques (LEDP/VD; RS 160.01) und GL (Sainte-Laguë; Art. 45 des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2).

1083 LU und TG (mit denselben Einschränkungen wie im BPR; § 96 Abs. 1 StRG/LU; Art. § 51 Abs. 2 StWG/TG); BE, SO, Herisau/AR (sämtliche Arten von Unterlistenverbindungen; Art. 79 PRG/BE; § 52 GpR/SO); Wahlkreis Herisau/AR (Art. 8 Abs. PWR/Herisau).

1084 Art. 85 PRG/BE; Art. 151 und 161 LEDP/GE; Art. 52 GPR/GL; Art. 17 PG/OW; §109 GpR/SO; Art. 101 WAG/SG; § 57 StWG/TG; Art. 75 LEDP/VD; Art. 8 Abs. 2 PWR/Herisau.

1085 Siehe oben, N. 3.

3. Mechanismus: «wie eine einzige Liste behandelt»

Durch Listenverbindungen sollen möglichst alle Stimmen einen Einfluss auf die Mandatsverteilung erhalten und somit die **Erfolgswertgleichheit** verbessern.[1086] Ohne Listenverbindungen ist dies gerade bei den Stimmen, die für kleinere Listen abgegeben wurden, problematisch, insbesondere in Wahlkreisen mit wenigen Sitzen. Das Risiko besteht, dass die betreffenden Listen kein Mandat erhalten, sondern am natürlichen Quorum scheitern würden.[1087] Die Idee von Listenverbindungen basiert darauf, dass es besser ist, dass zumindest einer mit der kleinen Liste verbundenen, etwas grösseren Liste ein Mandat zufällt, als dass die Stimmen für die kleine Liste gar keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung haben. Dadurch kann es aber auch geschehen, dass mittels Listenverbindungen eine kleine Liste einer grossen zu einem Mandat verhilft, ohne selbst davon zu profitieren.[1088] 13

Entsprechend werden die Stimmen aller verbundenen Listen zusammengerechnet, wenn die Mandate insgesamt verteilt werden. Sinn und Zweck von Listenverbindungen ist es also gerade, dass die betreffenden Listen bei der Mandatsverteilung **als eine einzige Gruppe behandelt** werden, was dieser Absatz sicherstellt. 14

B. Abs. 2: Verteilung auf die einzelnen Listen

1. Abs. 2 Satz 1: Verteilung nach Art. 40 und 41 BPR

Die Verteilung auf die in der Listengruppe zusammengeschlossenen Listen erfolgt nach den **gleichen Mechanismen wie die Erst- und Restverteilung** auf alle Listen, weshalb für die Erklärung derselben weitgehend auf die Kommentierung zu diesen Artikeln verwiesen werden kann.[1089] 15

Die Erstverteilung (Art. 40 BPR) und die Restverteilung (Art. 41 BPR) bewirken im Zusammenspiel, dass **grössere Parteien systematisch einen kleinen Vorteil** bei der Mandatsverteilung erhalten.[1090] Das gilt nicht nur bei 16

1086 Kley, N. 98; Haller/Kölz/Gächter, N. 821; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 652.
1087 BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 13; Weber, S. 692; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 652.
1088 Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 652.
1089 Siehe OK-Lehner, Art. 40 und 41 BPR.

der Verteilung der Mandate auf die Listengruppen, sondern auch bei der Verteilung auf die einzelnen Listen. Listenverbindungen gereichen daher insgesamt den grösseren Parteien innerhalb der Gruppe zum Vorteil, wenn es an die Mandatsverteilung *stricto sensu* geht. Andererseits sorgen sie dafür, dass Stimmen für kleinere Parteien immerhin die erste Verteilung der Mandate beeinflussen.

2. Abs. 2 Satz 2: Vorbehalt von Art. 37 Abs. 2 und 2bis

17 Als einziger Teil der gesamten Bestimmung wurde Satz 2 von Abs. 2 später zu Art. 42 BPR hinzugefügt. Art. 37 Abs. 2 und 2bis, auf welche darin verwiesen wird, befassen sich mit der Frage, welcher Liste **Zusatzstimmen bei Unterlistenverbindungen** zugerechnet werden. Die Unterlistenverbindungen wurden bei der BPR-Revision 1994 umfassend diskutiert und neu geregelt. Der bundesrätliche Entwurf sah vor, Unterlistenverbindungen zu verbieten.[1091] Das Parlament entschied sich für eine Lösung, die Unterlistenverbindungen zwar zulässt,[1092] aber auf Listen beschränkt, die dieselbe Bezeichnung mit anderen Zusätzen tragen.[1093] Im Zuge dieser umfassenden Neuregelung wurden auch Art. 37 Abs. 2 und 2bis eingefügt, ebenso der Vorbehalt dieser Artikel bei der Verteilung der Mandate auf die einzelnen Listen.

Ich danke Joey Jüstrich und Matthias Zinniker, Hilfsassistierende am Zentrum für Demokratie Aarau, für die anregenden Anmerkungen, Mithilfe bei der Materialrecherche und Durchsicht des Texts.

MATERIALIEN

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V S. 121 ff. (zit. Botschaft NWG).

1090 Kölz, S. 4. Siehe auch eingehend Kommentierung Art. 40 BPR, N. 40 f.; Kommentierung Art. 41 BPR, N. 17 f. und 26.

1091 Botschaft BPR-Revision 1993, S. 485.

1092 Vgl. Art. 31 Abs. 1 Satz 2 BPR.

1093 Art. 31 Abs. 1bis BPR. Kritisch zur Wirksamkeit dieser Einschränkung Glaser/Frei.

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft BPR-Revision 1993).

LITERATURVERZEICHNIS

Aubert Jean-François, Die schweizerische Bundesversammlung von 1848–1998, Basel 1998.

Glaser Andreas/Frei Florian, Rechtswidrige Unterlistenverbindungen zwischen verschiedenen Parteien, ZBl 121 (2020), S. 308-314.

Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kley Andreas, Demokratisches Instrumentarium, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 360–388.

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts - Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 88 (1987), S. 1–48.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 40 und 41 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr40, besucht am 15.6.2023.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Weber Anina, Listenverbindungen: Problematische Liaisons bei Wahlen, AJP 2013, S. 683–697.

Wyler Stefan, Kommentierung zu Art. 31 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.),

Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr31, besucht am 20.6.2023.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 43 BPR

Eine Kommentierung von Irina Lehner

ZITIERVORSCHLAG

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 43 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 43 BPR.

Art. 43 Ermittlung der Gewählten und der Ersatzleute

[1] Von jeder Liste sind nach Massgabe der erreichten Mandate die Kandidaten gewählt, die am meisten Stimmen erhalten haben.

[2] Die nicht gewählten Kandidaten sind Ersatzleute in der Reihenfolge der erzielten Stimmen.

[3] Bei Stimmengleichheit bestimmt das Los die Reihenfolge.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 529
II. Rechtsvergleich 530
III. Kommentierung des Normtextes 533
A. Abs. 1: Bestimmung der gewählten Personen 533
1. «nach Massgabe der erreichten Mandate» 533
2. «die am meisten Stimmen erhalten haben» 533
B. Abs. 2: Bestimmung der Ersatzleute 534
C. Abs. 3: Vorgehen bei Stimmengleichheit 534
Materialien 535
Literaturverzeichnis 536

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Diejenige Person, die am meisten Kandidierendenstimmen erhalten hat, erringt ein der Liste zustehendes Mandat. An diesem Grundsatz hat sich seit der Einführung des Proporzwahlrechts im Bund **nichts geändert**.[1094] Dasselbe gilt für die Ersatzpersonen, die in der Reihenfolge der erzielten Stimmen nachrücken, wenn die eigentlich gewählten Mitglieder des Nationalrats die Wahl nicht annehmen oder während der Legislaturperiode zurücktreten.[1095] 1

Zwei weniger zentrale Fragen waren hingegen umstrittener und erfuhren verschiedene Änderungen. Erstens musste geregelt werden, wem das Mandat zugesprochen wird, wenn mehrere **Kandidierende genau dieselbe Stimmenzahl** aufweisen. Der bundesrätliche Entwurf zum NWG von 1918 sah vor, dass bei Stimmengleichheit das Los gezogen werde.[1096] Die nationalrätliche Kommission war diesem Vorschlag noch gefolgt.[1097] Ein Nationalratsmitglied schlug hingegen vor, dass die Reihenfolge auf der Liste bestimmen sollte, wer bei Stimmengleichheit als gewählt gilt.[1098] Dieses Vorgehen war auch in einigen Kantonen bekannt,[1099] schien einfacher[1100] und – wohl zentral – «respektierte» den Parteiwillen besser.[1101] Dem wurde zwar entgegengehalten, dass dies zu Ungerechtigkeiten führen könne, wenn die Parteien die Listen nach alphabetischer Reihenfolge formten.[1102] Schlussendlich wurde der Parteiwille gegenüber Gerechtigkeitsanliegen priorisiert und im NWG 1919 die Regelung eingeführt, dass von zwei stimmgleichen Personen diejenige als gewählt gilt, die auf der Liste den oberen Platz erhalten hat.[1103] Bei der Einführung des BPR 1976 wurde die Frage auf Bestreben des Ständerats hin erneut diskutiert.[1104] Mit zeitlicher 2

1094 Vgl. Art. 19 aNWG und Art. 19 Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (E-NWG); Art. 43 Abs. 1 BPR 1976; Art. 43 Abs. 1 BPR 1994.
1095 Vgl. Art. 24 aNWG und Art. 24 E-NWG; Art. 43 Abs. 2 BPR 1976; Art. 42 Abs. 2 BPR 1994.
1096 Art. 19 E-NWG.
1097 AB 1918 VI NR S. 542.
1098 Antrag Grünenfelder, AB 1918 VI NR S. 542.
1099 Votum Calame (Berichterstatter), AB 1918 VI NR S. 543.
1100 Votum Sträuli (Berichterstatter), AB 1918 VI NR S. 542.
1101 Votum Grünenfelder, AB 1918 VI NR S. 543.
1102 Votum Hartman und Votum Studer, beide AB 1918 VI NR S. 543.
1103 AB 1918 VI NR S. 544; AB 1919 I SR S. 60.

Verzögerung überzeugte das bereits 1919 vorgebrachte Argument doch noch, dass das Vorgehen nach der Reihenfolge der Liste bei einer alphabetischen Ordnung die späteren Kandidierenden übermässig benachteilige.[1105] Der Losentscheid sei überdies leicht durchführbar und Stimmengleichheiten kämen sowieso selten vor.[1106] Seit 1976 gilt nunmehr unverändert, dass bei Stimmengleichheit das Los darüber entscheidet, welche der kandidierenden Personen gewählt ist.[1107]

3 Zweitens wurde 1919 ein **Stimmenquorum für Kandidierende** in das Nationalratswahlgesetz aufgenommen.[1108] Nur Kandidierende, die mindestens die Hälfte der durchschnittlichen Stimmen der Kandidierenden auf der Liste erhalten hatten, konnten ein Mandat erhalten. Dahinter stand die Überlegung, dass Kandidierende wenigstens eine «Minimalzahl von Stimmen» auf sich vereinigen können sollten, um Nationalratsmitglieder zu werden.[1109] Das Kandidierendenquorum wurde zwar als willkürlich und kompliziert kritisiert, [1110] National- und Ständerat nahmen es aber 1919 in das Nationalratswahlgesetz auf.[1111] Bei der Einführung des BPR 1976 wurde mit dem Kandidierendenquorum kurzer Prozess gemacht: Auf unumstrittenen Vorschlag des Bundesrats hin wurde das «unnötige und entbehrliche» Quorum abgeschafft.[1112]

II. RECHTSVERGLEICH

4 Alle Kantone mit Proporzwahlrecht ermitteln auf die gleiche Art und Weise wie das BPR, **welche Kandidierenden im Regelfall als gewählt gelten**: Die Mandate der Liste erhalten diejenigen Kandidierenden, die am meisten Stimmen erhalten haben.[1113]

1104. Das E-BPR gemäss bundesrätlichem Entwurf behielt die Regelung des aNWG hingegen bei (Art. 41 Abs. 1 E-BPR); der Nationalrat als Erstrat folgte dem (AB 1976 I NR S. 43).
1105. Votum Amstad (Berichterstatter), AB 1976 III SR S. 530; Votum Mugny (Berichterstatter), AB 1986 IV NR S. 1486.
1106. Votum Amstad (Berichterstatter), AB 1976 III SR S. 530.
1107. AB 1976 III SR S. 530. In der Differenzbereinigung stimmte der Nationalrat dem Ständerat ohne Gegenrede zu (AB 1976 IV NR S. 1485 und S. 1709).
1108. Art. 19 aNWG; AB 1918 VI NR S. 544; AB 1919 I SR S. 60. Ebenso bereits Art. 19 E-NWG 1918.
1109. Votum Sträuli (Berichterstatter), AB 1918 VI NR S. 542.
1110. Votum Studer, AB 1918 VI NR S. 543.
1111. AB 1918 VI NR S. 544; AB 1919 I SR S. 60.
1112. Botschaft BPR 1975, S. 1341; AB 1976 I NR S. 43; AB 1976 III SR S. 530.

Zur Bestimmung der **Ersatzleute** finden sich in den Kantonen mit Proporzwahlrecht zwei verschiedene Möglichkeiten. In den Kantonen Jura, Neuenburg und Wallis werden explizit Ersatzleute in dieser Funktion gewählt.[1114] In der Regel hingegen wird bei der Wahl selbst nicht unterschieden, wer als ordentliches Mitglied und wer als Ersatzperson kandidiert; Ersatzpersonen sind die Nichtgewählten. Die allermeisten Kantone sehen – wie der Bund – explizit vor, dass die Nichtgewählten in der Reihenfolge der erhaltenen Anzahl Stimmen als Ersatzmitglieder fungieren.[1115] 5

1113. § 14b Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 8.3.1988 über die Wahl des Grossen Rates (GRWG/AG; SAR 152.100); Art. 26 des Reglements der Gemeinde Herisau/AR vom 6.1.1975 über die Wahl des Einwohnerrates und der Mitglieder des Kantonsrates (PWR/Herisau; SRV 12) (AR: Mischsystem, Proporzwahl nur im Wahlkreis Herisau); § 42 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120); § 56 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/BS; SG 132.100); Art. 86 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); Art. 76 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1); Art. 163 Abs. 1 de la Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05); Art. 53 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2); Art. 29 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Graubünden vom 16.2.2021 über die Wahl des Grossen Rates (GRWG/GR; BR 150.400); Art. 41 Abs. 1 de la Loi du Canton de Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LDP/JU; RSJU 161.1); § 96 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10) i.V.m. Art. 43 Abs. 1 BPR; Art. 61 Abs. 1 de la Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141); Art. 24 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Nidwalden vom 26.4.1981 über die Verhältniswahl des Landrates (PropG/NW; NG 132.1); Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2); Art. 2e Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 15.3.1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (WAG/SH; SHR 160.100); § 19 Abs. 1 des Kantonsratswahlgesetzes des Kantons Schwyz vom 17.12.2014 (KRWG/SZ; SRSZ 120.200); § 111 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); Art. 102 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3); Art. 57 Abs. 1 della Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio die diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100); § 58 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1); Art. 25 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Uri vom 3.3.1991 über die Verhältniswahl des Landrates (PRG/UR; RB 2.1205); Art. 80 Abs. 1 de la Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droit politiques (LEDP/VD; RS 160.01); Art. 157 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1); § 52f Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zug vom 28.9.2006 über die Wahlen und Abstimmungen (WAG/ZG; BGS 131.1); § 105 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161).

1114. Art. 49 Abs. 2 LDP/JU; Art. 63a LDP/NE; Art. 160 Abs. 3 kGPR/VS; dazu Garrone, S. 258.

6 Das Vorgehen bei **Stimmengleichheit zweier Kandidierender derselben Liste** unterscheidet sich im kantonalen Parlamentswahlrecht der Proporzkantone noch stärker, wobei zwei unterschiedliche Lager auszumachen sind. Die Einen favorisieren das Eingreifen des Zufalls, die Anderen die Gestaltungskraft der Parteien.

7 Die erste Gruppe ist die grössere. Die meisten Kantone sehen ausschliesslich eine **Losziehung** vor, gleich wie das heutige BPR.[1116] Es gibt aber auch Abwandlungen: Die Kantone Bern und Freiburg lassen es zu, dass die Kandidierenden sich über die Reihenfolge einigen, das Los kommt subsidiär zum Einsatz;[1117] der Kanton Thurgau verweist neben dem Losverfahren ausdrücklich auf die Möglichkeit des Verzichts.[1118]

8 In der anderen Gruppe von Kantonen gilt hingegen meist, wie unter dem früheren Nationalratswahlgesetz im Bund, dass die **Reihenfolge** der Kandidierenden auf der Liste darüber entscheidet, wer bei Stimmengleichheit als gewählt gilt.[1119] Im Kanton Jura gilt diejenige Person als gewählt, die mehr Stimmen von der eigenen Liste, d.h. weniger Panaschierstimmen, erhalten hat – Beliebtheit bei der Wählerschaft der eigenen Partei wird also belohnt.[1120] Insgesamt wird also auch im kantonalen Parlamentswahlrecht dem Los der Vorzug gegeben, sodass die (durch die Parteien gebildeten) Listen über den Wahlakt hinaus keine weitere Bedeutung erhalten.

1115. § 14b Abs. 2 GRWG/AG; Art. 26 PWR/Herisau; § 42 Abs. 3 GpR/BL; § 56 Abs. 2 WAG/BS; Art 86 Abs. 2 PRG/BE; Art. 76 Abs. 2 PRG/FR; Art. 29 Abs. 2 GRWG/GR; § 96 Abs. 1 StRG/LU i.V.m. Art. 43 Abs. 2 BPR; Art. 24 Abs. 2 PropG/NW; Art. 18 Abs. 2 PG/OW; Art. 2e Abs. 2 WAG/SH; § 19 Abs. 2 KRWG/SZ; § 111 Abs. 2 GpR/SO; Art. 102 Abs. 2 WAG/SG; Art. 57 Abs. 2 LEDP/TI; § 58 Abs. 2 StWG/TG; Art. 25 Abs. 2 PRG/UR; Art. 80 Abs. 2 LEDP/VD; § 52f Abs. 2 WAG/ZG; § 105 Abs. 2 GPR/ZH. Ein Kanton hat die Reihenfolge der Ersatzpersonen nicht (explizit) geregelt: Art. 53 Abs. 3 GPR/GL.

1116. § 42 Abs. 2 GpR/BL; § 56 Abs. 3 WAG/BS; Art. 163 Abs. 2 LEDP/GE; Art. 29 Abs. 3 GRWG/GR, § 96 Abs. 1 StRG/LU i.V.m. Art. 43 Abs. 3 BPR; Art. 61 Abs. 2 LDP/NE; Art. 18 Abs. 3 PG/OW; Art. 2e Abs. 1 WAG/SH; § 111 Abs. 3 GpR/SO; Art. 102 Abs. 3 WAG/SG; Art. 57 Abs. 2 LEDP/TI; Art. 80 Abs. 3 LEDP/VD; Art. 157 Abs. 2 kGPR/VS.

1117. Art. 86 Abs. 3 PRG/BE; Art. 76 Abs. 3 PRG/FR.

1118. § 34 Abs. 1 und 3 StWG/TG.

1119. § 14b Abs. 1 GRWG/AG; Art. 26 PWR/Herisau (AR: Mischsystem, Proporzwahl nur im Wahlkreis Herisau); Art. 53 Abs. 2 GPR/GL; Art. 24 Abs. 1 PropG/NW; § 19 Abs. 1 KRWG/SZ; Art. 25 Abs. 1 PRG/UR; § 52f Abs. 1 WAG/ZG; § 105 Abs. 1 GPR/ZH.

1120. Subsidiär wird ebenfalls ein Losverfahren durchgeführt. Art. 41 Abs. 3 LDP/JU.

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Abs. 1: Bestimmung der gewählten Personen

1. «nach Massgabe der erreichten Mandate»

Die Stimmen der Wählenden werden nach dem System der **Einzelstimmenkonkurrenz** gewertet: Jede Liste erhält so viele Stimmen, wie die auf ihr kandidierenden Personen insgesamt erhalten haben, unabhängig davon, welche Listennummer der betreffende Wahlzettel trug. Eine Stimme an eine kandidierende Person zählt also in erster Linie für deren Liste, erst in zweiter Linie für die Person selbst.[1121] Im Wahlsystem des Nationalrats wird daher zuerst berechnet, welche Liste nach dem Proporzgrundsatz wie viele Mandate erhält (vgl. Art. 40 bis 42 BPR). Anschliessend werden pro Liste so viele Mandate an die Kandidierenden verteilt, wie die Liste errungen hat. Art. 43 Abs. 1 BPR normiert die Verteilungsregel innerhalb der Liste. 9

2. «die am meisten Stimmen erhalten haben»

Innerhalb der Listen werden diejenigen Kandidierenden für gewählt erklärt, die am meisten Stimmen erhalten haben, bis alle der Liste zustehenden Mandate besetzt sind. Hier gilt also eine **Mehrheitsregel** (Majorz).[1122] 10

Die Regelung des BPR ist ebenso klar wie zentral. Bereits kleine Stimmunterschiede können den Ausschlag über Wahl oder Nichtwahl geben.[1123] Überdies regelt das BPR auch den Fall, dass zwei Kandidierende aufgrund Stimmengleichheit denselben Anspruch auf ein (letztes) freies Mandat aufweisen (Art. 43 Abs. 3 BPR). Daher ist es nicht vorgesehen, bei **knappen Stimmenverhältnissen** automatisch zu einer Nachzählung zu schreiten; diese wird erst angeordnet, wenn ein Verdacht besteht, dass ein Auszählungsergebnis falsch sein könnte (vgl. Art. 11 VPR).[1124] 11

Beispiele für äusserst knappe Resultate der Nationalratswahlen finden sich regelmässig. Beispielsweise gab im Kanton Zürich bei den Nationalratswahlen 12

1121. Zum Ganzen, statt vieler Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 642.
1122. Poledna, N. 13; Weber, N. 353.
1123. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 1417 zum kantonalen Wahlrecht.

2015 bei pro Person über 125'000 Stimmen ein Unterschied von 20 Stimmen den Ausschlag dafür, welche von zwei Personen Mitglied des Nationalrats wurde.[1125]

B. Abs. 2: Bestimmung der Ersatzleute

13 Es ist nicht automatisch notwendig, Ergänzungswahlen durchzuführen, wenn im Nationalrat Sitze freiwerden.[1126] Das BPR bestimmt, dass Ersatzpersonen derselben Liste im selben Wahlkreis in den Nationalrat nachrücken können. Die **Zusammensetzung** des Nationalrats in Bezug auf die Parteien **bleibt gleich**.[1127]

14 Ersatzleute kommen in zwei Fällen zum Zug: wenn eine als gewählt erklärte Person ihr **Amt nicht antreten** will oder kann (vgl. Art. 55 Abs. 2 BPR, wenn eine Ersatzperson das Amt nicht antritt) oder wenn ein Nationalratsmitglied während der Legislaturperiode **zurücktritt** oder aus anderen Gründen aus dem Rat ausscheidet (Art. 55 Abs. 1 BPR). Es bedarf keines weiteren Wahlakts,[1128] die Ersatzperson wird unmittelbar von der Kantonsregierung als gewählt erklärt (Art. 55 Abs. 1 BPR).

15 Für die Bestimmung der Ersatzleute gilt ebenfalls die **Mehrheitsregel**: Die nicht gewählten Personen werden in der Reihenfolge ihrer Stimmenzahl zu Ersatzpersonen. Die Person, die am meisten Stimmen erhalten hat, ohne ein Mandat erhalten zu haben, ist somit erste Ersatzperson, usw.

C. Abs. 3: Vorgehen bei Stimmengleichheit

16 Eine Wahl muss ein **Ergebnis** haben.[1129] Im BPR ist dies durch die Auffangbestimmung von Art. 43 Abs. 3 BPR gewährleistet. Wenn mehrere Kandidierende beide die gleiche Stimmenzahl erhalten haben, aber nur

1124. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N. 1481; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 666. In Bezug auf Stimmengleichheit BGE 138 II 5 E. 3.3 und 3.4; siehe auch unten, N. 16 ff.

1125. Liste der SVP: Mauro Tuena erhielt 125'066 Stimmen und wurde zum Nationalrat gewählt, Martin Haab mit 125'046 Stimmen verpasste die Wahl (Bericht Nationalratswahlen 2015, S. 7937).

1126. Wenn keine Ersatzpersonen mehr auf der Liste stehen, kann es u.U. zu Ergänzungswahlen kommen, siehe Art. 56 BPR.

1127. Aubert, N. 278.

1128. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 665.

1129. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 541.

jemand von ihnen einen Sitz erhalten kann, wird ein Los gezogen und so entschieden, wer für gewählt erklärt wird.

Eine Nachzählung wird angeordnet, wenn Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten bei den Gemeindeergebnissen bestehen (Art. 11 VPR). Zusammen mit der hier interessierenden gesetzlichen Detailregelung hat das Bundesgericht aus dieser Verordnungsbestimmung geschlossen, dass bei Stimmengleichheit in der Regel – d.h. wenn keine solchen Anhaltspunkte vorliegen – ohne Nachzählung direkt zur Losziehung geschritten wird.[1130] Das Gesetzes- und Verordnungsrecht ist insofern gemäss Bundesgericht abschliessend.[1131] 17

Das Losverfahren muss von der zuständigen Behörde angeordnet werden, im Fall eines kantonalen Losentscheids wie hier ist das die Kantonsregierung (vgl. Art. 20 BPR). Gemäss Bundesgericht muss das Losverfahren insgesamt den Grundsätzen von Transparenz und Gleichbehandlung der Kandidierenden genügen.[1132] Daher hob es in BGE 138 II 13 die halbautomatisch erfolgte Losziehung per Computerprogramm auf, die zwischen zwei stimmengleichen Kandidierenden bei den Nationalratswahlen 2011 im Kanton Tessin erfolgt war.[1133] Dies ist der einzige Fall von Stimmengleichheit bei den Nationalratswahlen, bei dem eine Losziehung erforderlich war, da nur (aber immerhin) eine Person ein Nationalratsmandat erhalten konnte.[1134] 18

MATERIALIEN

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR 1975).

Bericht des Bundesrats an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 41. Legislaturperiode, BBl 1979 III S. 867 ff. (zit. Bericht Nationalratswahlen 1979).

1130. BGE 138 II 4 E. 4.1.

1131. BGE 138 II 5 E. 3.3 und 3.4.

1132. Siehe auch Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N. 4181; OK-Markić, Art. 20 BPR.

1133. BGE 138 II 13 E. 4 und E. 7.

1134. Die Losziehung ist i.d.R. nicht notwendig, wenn die Zuteilung eines Mandats nicht realistisch erscheint. Beispielsweise waren 1979 zwei Kandidierende der Liste «SVP, Emmental-Oberaargau» im Kanton Bern stimmengleich auf dem siebten resp. achten Ersatzplatz, ohne dass eine Losziehung durchgeführt wurde (Bericht Nationalratswahlen 1979, S. 901).

Bericht des Bundesrats an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 50. Legislaturperiode, BBl 2015 S. 7927 ff. (zit. Bericht Nationalratswahlen 2015).

LITERATURVERZEICHNIS

Aubert Jean-François, Die schweizerische Bundesversammlung von 1848–1998, Basel 1998.

Garrone Pierre, L'élection populaire en Suisse: étude des systèmes électoraux et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Basel et al. 1991.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich et al. 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 20 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr20, besucht am 20.6.2023.

Poledna Tomas, Wahlrecht im Bund, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 363–371.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte – Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 44 BPR

Eine Kommentierung von Irina Lehner

ZITIERVORSCHLAG

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 44 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 44 BPR.

Art. 44 Überzählige Mandate

Werden einer Liste mehr Mandate zugeteilt, als sie Kandidaten aufführt, so findet für die überzähligen Mandate eine Ergänzungswahl nach Artikel 56 statt.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 539
II. Bedeutung der Vorschrift 539
A. Allgemeines 539
1. Regelungsgegenstand und Abgrenzung 539
2. Praktische Relevanz 540
B. Rechtsvergleich 541
III. Kommentierung des Normtextes 542
A. Anwendungsfall: «Werden einer Liste mehr Mandate zugeteilt, als sie Kandidaten aufführt» 542
B. Verweis auf Art. 56 BPR, «Ergänzungswahl» 543
1. Proportionalität 543
2. Kritik 543
Materialien 544
Literaturverzeichnis 545

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Bei der Einführung des Proporzwahlrechts auf der Bundesebene im Jahr 1919 wurde bereits antizipiert, dass Fälle auftreten können, in denen eine Partei mehr Mandate zugeteilt erhält, als sie Kandidierende auf der Liste aufgeführt hat. Der Bundesgesetzgeber entschied sich bewusst *gegen* die damals in den Kantonen mit Proporzwahlrecht gängige Lösung. Diese sah vor, dass die 'übriggebliebenen' Sitze proportional unter den anderen Listen verteilt werden. Dies widerspreche der Gerechtigkeit und Billigkeit.[1135] Stattdessen sollte eine Ergänzungswahl durchgeführt werden, bei der nur diejenige Gruppe, welche noch unbesetzte Mandate hatte, eine Liste einreichen durfte.[1136] So sollte die **Proportionalität** gewahrt bleiben.[1137] Nach dem Verständnis des Nationalratswahlgesetzes von 1919 wurden die an die Listen verteilten Mandate also «Eigentum der Gruppe»[1138] und sollten es auch bleiben, wenn nicht genügend Kandidierende zur Wahl gestanden waren. 1

Diese zugrundeliegende Idee wurde in zwei Gesetzesnormen konkretisiert. Die erste – hier interessierende – Norm befasste sich spezifisch mit dem Fall, dass eine Liste unmittelbar bei der Wahl zu wenige Kandidierende für die ihr zugesprochene Anzahl Mandate aufführte, und verwies auf die zweite, in der das Verfahren der Ergänzungswahl detailliert normiert wurde. Die betreffende erste Bestimmung wurde in den Räten 1919 ohne Debatte angenommen.[1139] Die grundlegende Struktur und diese Bestimmung haben bis heute **ohne materielle Änderungen** Bestand.[1140] 2

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

1. Regelungsgegenstand und Abgrenzung

Art. 44 BPR regelt den Fall, dass eine Liste mehr Mandate zugesprochen erhält, als sie Kandidierende aufführt. Die Bestimmung kommt also zur 3

1135. Botschaft NWG, S. 136; Votum Calame (Berichterstatter), AB 1919 VI NR S. 544.
1136. Vgl. Art. 20 aNWG.
1137. Botschaft NWG, S. 137.
1138. Votum Calame (Berichterstatter), AB 1919 VI NR S. 544.

Anwendung, nachdem Nationalratswahlen durchgeführt und die Mandatsverteilungen auf die einzelnen Listen (Art. 40–42 BPR) vorgenommen wurden, wenn diese **Mandate an die einzelnen Kandidierenden** der Listen verteilt werden müssen – *vor* Beginn der Legislatur.

4 Art. 44 BPR verweist auf das Verfahren der Ergänzungswahl nach Art. 56 BPR. Diese Bestimmung wiederum regelt gemäss Titel des entsprechenden Kapitels im BPR «Änderungen *während* der Amtsdauer», spezifisch das Nachrücken während der Amtsdauer bei fehlenden Ersatzpersonen. Die **Abgrenzung** der beiden Bestimmungen erfolgt somit anhand des Zeitpunkts, in dem Mandate an einzelne Personen verteilt werden, die nicht auf der ursprünglichen Liste aufgeführt waren: Art. 44 BPR betrifft den Zeitpunkt unmittelbar nach der Wahl, Art. 56 die Zeit während der Amtsdauer. Das Verfahren bleibt dasselbe, doch für die verfassungsrechtliche Beurteilung kann diese Unterscheidung relevant sein.[1141]

2. Praktische Relevanz

5 Zwei Mal waren bisher Ergänzungswahlen unmittelbar nach ordentlichen Nationalratswahlen erforderlich, beide im Jahr **1919**, nach den allerersten Nationalratswahlen mit Proporzwahlrecht. Im Kanton Freiburg erhielt die Katholisch-Konservative Partei sechs der sieben Sitze im Nationalrat, hatte aber nur fünf Kandidaten auf der Liste aufgeführt.[1142] Im Kanton Schaffhausen wurden der Bauernpartei beide Nationalratsmandate zugesprochen, sie hatte aber nur einen Kandidaten aufgestellt.[1143] **Seither** ist **kein Anwendungsfall** des heutigen Art. 44 BPR mehr aufgetreten.

6 Es ist an sich weiterhin denkbar, dass eine Partei (auch für sie selbst) überraschend viele Mandate erhält und nicht genügend viele Kandidierende aufgestellt hat – insbesondere bei neuen, allenfalls thematisch limitierten Parteien.[1144] Solange diese theoretische Möglichkeit besteht, ist diese Bestimmung durchaus wichtig, um Gesetzeslücken vorzubeugen, die erst im

1139. AB 1919 VI NR S. 544; AB 1919 I SR S. 60.
1140. Vgl. Art. 44 BPR 1976; Art. 44 BPR; Botschaft BPR 1975, S. 1341.
1141. Vgl. Rhinow, S. 18; siehe unten, N. 11 ff.
1142. Gruner, S. 393; Bericht Nationalratswahlen 1919, S. 637.
1143. Joos, S. 287; Bericht Nationalratswahlen 1919, S. 637.
1144. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 667.

konkreten Anwendungsfall zu schliessen politisch umstritten und verfassungsrechtlich problematisch wäre.[1145] Ihre **praktische Relevanz** bleibt aller Voraussicht nach aber **beschränkt**.

B. Rechtsvergleich

Die meisten Kantone, die ihr Parlament mittels eines Proporzwahlsystems wählen, regeln den Umgang mit überzähligen Mandaten **ähnlich wie das BPR**. Sie sehen in erster Linie die Möglichkeit vor, dass die Liste durch die (Mehrheit der) Unterzeichnenden des Wahlvorschlags ergänzt wird; bleibt diese Möglichkeit ungenutzt, wird eine Nachwahl durchgeführt, die nicht auf eine Partei resp. Liste beschränkt ist («freie Wahl»).[1146] Vier Kantone schreiten unmittelbar zu einer freien Nachwahl.[1147] Im Kanton Wallis gehen freie Sitze an die separat gewählten Suppleantinnen und Suppleanten.[1148] 7

1145.Vgl. Hangartner/Kley, N. 680.

1146.§ 14b Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 8.3.1988 über die Wahl des Grossen Rates (GRWG/AG; SAR 152.100); Art. 27 des Reglements der Gemeinde Herisau/AR vom 6.1.1975 über die Wahl des Einwohnerrates und der Mitglieder des Kantonsrates (PWR/Herisau; SRV 12) (AR: Mischsystem, Proporzwahl nur im Wahlkreis Herisau); Art. 87 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.12.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); § 43 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120); §57 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS; SG 132.100); Art. 164 de la Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05); Art. 43 de la Loi du Canton de Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LDP/JU; RSJU 161.1); § 96 Abs. 1 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1998 (StRG/LU; SRL 10) i.V.m. Art. 44 BPR; Art. 62 de la Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141); Art. 25 Abs. 3 des Gesetzes des Kantos Nidwalden vom 26.4.1981 über die Verhältniswahl des Landrates (PropG/NW; NG 132.1); Art. 19 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2); Art. 102 Abs. 4 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3); Art. 2e Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 15.3.1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (WAG/SH; SHR 160.100); § 112 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); §19 Abs. 3 des Kantonsratswahlgesetzes des Kantons Schwyz vom 17.12.2014 (KRWG/SZ; SRSZ 120.200); § 59 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1); Art. 56 della Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio die diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100); Art. 81 de la Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droit politiques (LEDP/VD; RS 460.01); § 105 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161). Die notwendigen Quoren der Unterzeichnenden des Wahlvorschlags unterscheiden sich, vgl. im Detail Kommentierung Art. 56 BPR.

8 In fast allen Kantonen gilt das **gleiche Verfahren für die Ergänzungswahl unabhängig vom Zeitpunkt** der Ergänzung: im Fall von überzähligen Mandaten vor der Amtsdauer gleich wie bei Änderungen während der Amtsdauer.[1149] Einzige Ausnahme ist der Kanton Schwyz, der eine Unterscheidung macht. Bei überzähligen Mandaten ist die Listenergänzung ohne Wahl möglich, bei freien Sitzen während der Amtsdauer findet unmittelbar eine freie Nachwahl statt.[1150] Diese Unterscheidung erscheint einleuchtend: Der Proporzgrundsatz verlangt, dass die Zusammensetzung des Parlaments die Präferenzen der Wahlberechtigten *im Zeitpunkt der Wahl* proportional abbildet.[1151] Daher scheint es gerechtfertigt, die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments vor der Amtszeit nicht zu verändern, wenngleich dies zulasten der demokratischen Legitimation des betreffenden einzelnen Parlamentsmitglieds geht – bei Änderungen während der Amtsdauer hingegen ist eine freie Wahl zu bevorzugen.[1152]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Anwendungsfall: «Werden einer Liste mehr Mandate zugeteilt, als sie Kandidaten aufführt»

9 Eingereichte Listen resp. Wahlvorschläge (Art. 21 ff.) dürfen auch **weniger Namen** aufführen, als im Wahlkreis Sitze zu vergeben sind. Wird ein solcher Wahlzettel bei der Wahl eingelegt, zählen die leeren Zeilen als Zusatzstimmen für diejenige Liste, deren Bezeichnung oder Nummer der Wahlzettel trägt

1147. Art. 76 Abs. 5 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1); Art. 55 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2); Art. 26 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Uri vom 3.3.1991 über die Verhältniswahl des Landrates (PRG/UR; RB 2.1205); § 52f Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Zug vom 28.12.2006 über die Wahlen und Abstimmungen (WAG/ZG; BGS 131.1).

1148. Art. 157 Abs. 3-6 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1).

1149. In der Regel gibt es beim einen oder anderen Fall einen Verweis, selten wird der Wortlaut direkt wiederholt (Art. 43 LDP/JU; Art. 2e Abs. 3 WAG/SH).

1150. Vgl. § 21 Abs. 3 KRWG/SZ.

1151. Siehe Kritik am Verfahren nach Art. 56 BPR, unten N. 11 ff.

1152. Gl.A. zur Durchführung von freien Nachwahlen beim Nachrücken Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 1420.

(Art. 37 Abs. 1 BPR). Daher kann es vorkommen, dass eine Liste mehr Mandate zugesprochen erhält, als sie Kandidierende auf der Liste aufführt.

B. Verweis auf Art. 56 BPR, «Ergänzungswahl»

1. Proportionalität

Das BPR geht davon aus, dass die Mandate derjenigen Liste «gehören», die gemäss Erst- und Restverteilung einen Anspruch darauf hat.[1153] Die **parteipolitische Zusammensetzung** des Nationalrats soll auch bei Ergänzungswahlen so bleiben, wie sich aus der Mandatsverteilung auf die Listen ergeben hat; die Proportionalität wird weiter beibehalten.[1154] Das Verfahren der Ergänzungswahl sieht daher primär vor, dass die Unterzeichnenden des Wahlvorschlags die Liste «ergänzen» können (vgl. Art. 56 BPR). Insofern ist der Name «Ergänzungswahl» irreführend, da gerade *keine* (freie) Nachwahl stattfindet. 10

2. Kritik

Das Verfahren der «Ergänzungswahl» gemäss Art. 56 BPR hat in der Lehre verschiedentlich Kritik erfahren.[1155] Es wird als **verfassungsrechtlich problematisch** beurteilt, dass die Unterzeichnenden des Wahlvorschlags unmittelbar bestimmen können, wer Mitglied des Nationalrats wird, dass mithin keine direkte Wahl i.S.v. Art. 149 Abs. 2 BV stattfindet.[1156] Dadurch erhalten die Parteien sehr grosses Gewicht.[1157] Zusätzlich wird kritisiert, dass durch die Bestimmungen über die Ergänzungswahlen die parteibezogene Proportionalität über die demokratische Legitimation der einzelnen Nationalratsmitglieder gestellt wird – was insbesondere daher stossend sei, weil kein Anspruch darauf bestehe, dass der Proporz während der gesamten Amtsdauer des Nationalrats gewährt bleibe.[1158] 11

Die Proportionalität wird an verschiedenen Stellen des BPR eingeschränkt, häufig allerdings in Konstellationen, die in der Praxis selten auftreten.[1159] Die 12

1153. Vgl. Votum Calame (Berichterstatter), AB 1919 VI NR S. 544.
1154. Vgl. Botschaft NWG, S. 137.
1155. Dazu eingehend OK-XXX, Art. 56 BPR.
1156. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 667; Poledna, N. 14.
1157. Vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 667.
1158. Rhinow, S. 18.

verfassungsrechtliche Formulierung, dass die Nationalratswahlen «nach dem Grundsatz des Proporzes» durchgeführt werden (Art. 149 Abs. 2 BV), lässt dies zu. Daher wäre es m.E. auch **zulässig**, für – ebenfalls selten durchzuführende –Ergänzungswahlen nach Art. 44 BPR die **Proportionalität** im Interesse der demokratischen Legitimation **einzuschränken**.

13 Es ist zu differenzieren, ob dies auch **notwendig** ist. Vor Beginn der Amtsdauer, d.h. unmittelbar nach der Willensäusserung der Wählenden, müssen deren Präferenzen möglichst proportional abgebildet werden, was durch die geltende Regelung der Ergänzungswahlen gewährleistet wird. Während der Amtsdauer hingegen ist dies aus zweierlei Gründen nicht mehr in derselben Absolutheit zu bejahen. Erstens ändern sich die Präferenzen der Bevölkerung natürlicherweise im Verlaufe der Zeit, werden aber im Rahmen der Nationalratswahlen nur periodisch, alle vier Jahre, geäussert. Zweitens kann sich auch die Zusammensetzung des Nationalrats ändern, wenn beispielsweise ein Mitglied die Partei wechselt.[1160] Daher scheint die geltende Regelung der Ergänzungswahlen für die Besetzung überzähliger Mandate vor der Amtsdauer besser gerechtfertigt als für den Fall eines Nachrückens während der Amtszeit nach Art. 56 BPR.

MATERIALIEN

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V S. 121 ff. (zit. Botschaft NWG).

Bericht des Bundesrates an den Nationalrat betreffend die Nationalratswahlen für die XXV. Amtsperiode vom 22.11.1919, BBl 1919 V S. 637 ff. (zit. Bericht Nationalratswahlen 1919).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR 1975).

1159.So etwa die subsidiären Restverteilungsregeln von Art. 41 Abs. 1 lit. d bis f BPR.
1160.Vgl. BGE 135 I 19 insb. E. 5.4; kritisch dazu Weber.

LITERATURVERZEICHNIS

Gruner Erich, Die Schweizerische Bundesversammlung 1848-1920, Band I, Bern 1966.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1. Aufl., Zürich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Joos Eduard, Parteien und Presse im Kanton Schaffhausen, Thayngen 1975.

Poledna Tomas, Wahlrecht im Bund, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 363–371.

Rhinow René, Nationalrat ohne Volkswahl? – Nachrücken von Parteignaden, ein Akt gegen das Demokratieprinzip, in: NZZ, 12.1.2008, S. 18.

Weber Anina, Mandatsverlust bei Parteiwechsel – Wem "gehört" ein Mandat bei Proporzwahlen?, SJZ 2011, S. 439–358.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 45 BPR

Eine Kommentierung von Marzia Piampiano

ZITIERVORSCHLAG

Marzia Piampiano, Kommentierung zu Art. 45 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Torney Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Piampiano, N. XXX zu Art. 45 BPR.

Art. 45 Stille Wahl

[1] Führen alle Listen zusammen nicht mehr Kandidaten auf, als Mandate zu vergeben sind, so werden alle Kandidaten von der Kantonsregierung als gewählt erklärt.

[2] Führen alle Listen zusammen weniger Kandidaten auf, als Mandate zu vergeben sind, so finden für die restlichen Sitze Ergänzungswahlen nach Artikel 56 Absatz 3 statt.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 549
II. Bedeutung 551
A. Allgemeines 551
1. Regelungsgegenstand 551
2. Praktische Relevanz 551
B. Rechtsvergleich 552
III. Stille Nationalratswahl in Proporzkantonen 555
A. Stille Wahl im Allgemeinen (Abs. 1) 555
1. Wahlvorschläge (Erster Teilsatz) 555
2. Wahlerklärung (Zweiter Teilsatz) 557
a. Verfahren und Mechanismus 557
b. Verfassungsmässigkeit, insbesondere Verhältnis zu den politischen Rechten 558
c. Auswirkungen auf die demokratische Legitimation 562
B. Ergänzungsbedürftige stille Wahl im Besonderen (Abs. 2) 565
Literatur- und Materialienverzeichnis 566

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Wie es in der Bundesgesetzgebung häufig der Fall ist, folgte auch die Einführung der stillen Wahl einem kantonalen Vorbild. Der Kanton Neuenburg hatte 1916 die Möglichkeit einer stillen Wahl für Ergänzungswahlen eingeführt, bei denen weniger oder gleich viele Personen kandidierten wie es Sitze zu besetzen gab.[1161] Danach wurde das Konzept der stillen Wahl auch im Rahmen der Revisionsarbeiten 1918/1919 für das neue, nach dem Grundsatz der Proporzwahl organisierte, Nationalratswahlgesetz[1162] eingebracht. Die **Aufnahme in das Proporzwahlgesetz war allerdings umstritten**. Das neue Proporzwahlsystem sah vor, dass nur noch gewählt werden konnte, wer im Rahmen einer Wahlliste offiziell als Kandidat aufgestellt wurde. Die Befürworter der stillen Wahl waren der Meinung, dass unter diesen Voraussetzungen die Durchführung eines Wahlganges keinen Sinn mehr machen und zu einer reinen Formalität verkommen würde, wenn weniger oder genauso viele Kandidaten vorgeschlagen werden, wie es freie Sitze zu besetzen gibt.[1163] Auf der Seite der Kritiker wurden vor allem die Möglichkeit geheimer Absprachen zwischen den Parteien,[1164] ein befürchtetes Unverständnis der Bevölkerung gegenüber einer Wahlerklärung ohne vorgängigen Wahlgang[1165] sowie die fehlende Feierlichkeit einer solchen Wahlerklärung im Vergleich zu einem Wahlgang[1166] thematisiert. Nachdem im Nationalrat die Einführung der stillen Wahl für die Wahlkreise mit Proporzwahlverfahren angenommen worden war,[1167] beschloss der Ständerat mit 17 zu 9 Stimmen die Streichung des Artikels.[1168] Obwohl sich daraufhin auch im Nationalrat Widerstand gegen die Einführung der stillen Wahl zu regen begann, wurde mit 60 zu 23 Stimmen am Entwurf festgehalten,[1169] worauf auch der Ständerat zwecks Ausräumung dieser einzigen verbleibenden

1 1161. Art. 81 Loi sur l'exercice des droits politiques des Kantons Neuenburg vom 23.11.1916.
1162. Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (SR 163.2).
1163. Votum Sträuli, StenBull 1918 NR S. 495; Votum Calame, StenBull 1918 NR S. 545; Votum Sträuli, StenBull 1919 NR S. 177; Votum Calame, StenBull 1919 NR S. 177; Voten Kunz, StenBull 1919 SR S. 61, 62 und 116; Votum de Meuron, StenBull 1919 SR S. 62.
1164. Votum Winiger, StenBull 1919 SR S. 62.
1165. Votum Winiger, StenBull 1919 SR S. 61 f.
1166. Votum Isler, StenBull 1919 SR S. 62.
1167. StenBull 1918 NR S. 545.
1168. StenBull 1919 SR S. 63.
1169. StenBull 1918 NR S. 178.

Differenz dem Antrag der Kommission auf Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates einstimmig Folge gab.[1170] So fand die stille Wahl Eingang in Art. 22 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates.

2 Ernsthafte **Bestrebungen zur Abschaffung** der stillen Wahl wurden in Rahmen des Verfassungsentwurfes von 1977 laut. So sah der Entwurf der Expertenkommission ein ausdrückliches Verbot stiller Nationalratswahlen vor.[1171] In der Vernehmlassung stiess dieses Anliegen jedoch auf Kritik, insbesondere wurde der verfassungsrechtliche Ausschluss von stillen Wahlen in Einerwahlkreisen kritisiert sowie ein Eingriff in die kantonale Entscheidungshoheit moniert,[1172] sodass bereits die Modellstudie des EJPD von 1985 auf das Verbot wieder verzichtete.[1173]

3 Das am 4. Dezember 1977 in der Volksabstimmung angenommene neue Bundesgesetz über die politischen Rechte übernahm sodann die Bestimmung betreffend die stille Wahl in neu redigierter, jedoch **materiell unveränderter** Form. Zuvor hatte es lediglich im Ständerat einen Minderheitsantrag auf Streichung des Artikels gegeben. Der Antragsteller empfand es als stossend, dass bei der Erneuerungswahl für den Nationalrat in einigen Kantonen ein Wahlgang stattfinden könnte, während in anderen das Verfahren der stillen Wahl zur Anwendung käme. Ebenso riskiere man mit der stillen Wahl, dass die stärksten politischen Parteien Druck auf potenzielle Kandidierende ausüben könnten, um die Durchführung eines Wahlganges zu verhindern. Das Resultat eines Wahlgangs habe zudem, unabhängig davon, welche Personen gewählt würden, einen gewissen Aussagewert, vor allem hinsichtlich der Stimmbeteiligung. Eine stille Wahl sei ferner auch für die Kandidierenden selbst unbefriedigend.[1174] Ausserdem wurden Befürchtungen geäussert, dass stille Wahlen das Interesse der Wahlberechtigten für ordentliche Wahlgänge schmälern könnten.[1175] Die Einwände fanden jedoch kein Gehör und der Antrag wurde mit 18 zu 8 Stimmen abgelehnt.[1176]

1170. StenBull 1919 SR S. 117.
1171. EK-BV, Verfassungsentwurf 1977, Art. 60 Abs. 3.
1172. BJ, Vernehmlassung 1977, S. 1355 f.
1173. EJPD, Modell-Studie 1985, Art. 78 Abs. 1.
1174. Zum Ganzen Votum Stucki, AB 1976 SR S. 530 f.
1175. Votum Heimann, AB 1976 SR S. 531.
1176. AB 1976 SR S. 531.

II. BEDEUTUNG

A. Allgemeines

1. Regelungsgegenstand

Art. 45 BPR regelt die Durchführung stiller Wahlen im Rahmen von Nationalratswahlen. Als stille Wahl wird das Verfahren bezeichnet, bei welchem die vorgeschlagenen Kandidierenden **ohne Wahlgang von einer Behörde als gewählt erklärt** werden, weil die Anzahl der Kandidierenden jene der zu besetzenden Sitze nicht übersteigt.[1177] 4

Aus der Systematik des Gesetzes ergibt sich, dass die Norm lediglich auf die im **Proporzverfahren** stattfindenden Wahlen anwendbar ist. Dies ist in allen Kantonen der Fall, denen gemäss der für die entsprechende Wahl geltenden Sitzverteilung mehr als ein Nationalratssitz zukommt (Art. 149 Abs. 2 BV und Art. 47 Abs. 1 BPR e contrario). Die Verteilung der Sitze auf die Kantone richtet sich dabei nach Art. 16 und Art. 17 BPR. Kantone, die nur ein Nationalratsmitglied und daher im Mehrheitswahlverfahren wählen, können die stille Wahl im kantonalen Recht ebenfalls vorsehen, sind dazu jedoch nicht verpflichtet (Art. 47 Abs. 2 BPR). Ausserdem regelt die Bestimmung lediglich die Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates, für Änderungen während der Amtsdauer gelten die besonderen Verfahrensbestimmungen gemäss Art. 54 ff. BPR. 5

2. Praktische Relevanz

Seit der Einführung der stillen Wahl in den Proporzkantonen kam es bei 13 von 27 Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates in keinem der Proporzkantone zu einer stillen Wahl.[1178] In den restlichen **14 Gesamterneuerungswahlen** gab es jeweils in mindestens einem der Proporzkantone eine stille Wahl. Mit elf Mal[1179] am häufigsten kamen stille Wahlen im Kanton Appenzell Ausserrhoden vor, der noch bis zu den Wahlen 6

1177. Garrone, S. 8; Hangartner et al., N. 667; Laely, S. 1; Poledna, S. 287; Weber, N. 1055.

1178. Dies war der Fall in den Jahren 1922, 1931, 1935, 1975, 1983, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015, 2019, vgl. BFS, Mandatsverteilung.

1179. In den Jahren 1919, 1925, 1928, 1939, 1943, 1947, 1959, 1963, 1967, 1979, 1987, vgl. BFS, Mandatsverteilung.

von 2003 Anspruch auf mehrere Nationalratssitze hatte und damit ebenfalls zu den Kantonen mit Proporzwahl zählte.

7 Auffällig an der Statistik zu den stillen Nationalratswahlen ist vor allem, dass sie in der Regel in **kleinen Proporzkantonen** mit nur zwei oder drei Nationalratssitzen stattfanden. Das Jahr 1939 war dabei in mehrerlei Hinsicht ein ausserordentliches Wahljahr. Einerseits fanden in neun Kantonen gleichzeitig stille Wahlen statt, andererseits handelte es sich bei sechs der neun Kantone um grössere Proporzkantone mit einer Sitzzahl zwischen 6 und 15. Zu erklären ist diese statistische Abweichung mit der unsicheren politischen Lage infolge des Ausbruchs des Zweiten Weltkrieges.[1180]

8 Augenfällig ist auch die Tatsache, dass stille Wahlen bis in die Achtzigerjahre gehäuft auftraten, seither jedoch zumindest in den Proporzkantonen deutlich **an praktischer Bedeutung verloren** haben. Seit 1987 gab es in keinem Proporzkanton mehr stille Nationalratswahlen. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass Wahlen durch die zunehmende Anzahl politischer Gruppierungen umkämpfter geworden sind.[1181]

B. Rechtsvergleich

9 Auch in vielen Kantonen hat die stille Wahl Eingang in die Wahlrechtsgesetzgebung gefunden. Zwar stammte die erste kodifizierte Form der stillen Wahl aus dem Kanton Neuenburg, jedoch verhalf ihr wohl vor allem die Aufnahme ins Bundesrecht in den anderen kantonalen Wahlrechtsgesetzen zum Durchbruch. Im Nachgang zum Erlass des Nationalratswahlgesetzes von 1919 wurde die stille Wahl nämlich in immer mehr kantonale Wahlrechtsordnungen aufgenommen.[1182] Heute **kennen immerhin die Hälfte der Kantone stille Wahlen für ihre Parlamentswahlen**.[1183] Selten besteht dabei eine Beschränkung auf Bestätigungswahlen der bisherigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber,[1184] in den meisten Kantonen können jedoch auch erstmalig Kandidierende still gewählt werden. Die kantonalen Regelungen der stillen Wahl lehnen sich in Bezug auf die Voraussetzungen und das Verfahren mit einigen Ausnahmen weitgehend an das Bundesrecht an.

1180. Weber, N. 1106.

1181. Weber, N. 1109.

1182. Zur Entwicklung in den Kantonen im Detail vgl. Laely, S. 15 f.; Schnewlin, S. 124; Weber, N. 1102.

Die notwendige Unterschriftenzahl, um in denjenigen Kantonen, in denen eine stille Wahl des Parlaments möglich ist, einen Wahlvorschlag einzureichen, fällt unterschiedlich aus. Sie reicht von 3 Unterschriften als Minimal-[1185] bis 50 Unterschriften als Maximalerfordernis[1186]. Massgeblich ist, dass die Unterschriftenquoren in einem angemessenen Verhältnis zur Anzahl Wahlberechtigter im entsprechenden Wahlkreis stehen, so dass das jeweilige Quorum mit Blick auf Art. 34 Abs. 1 BV **keine prohibitive Wirkung** in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte entfaltet.[1187] Dass das Bundesgericht ein Unterschriftenquorum, das einem Anteil von über neun Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung im betreffenden Wahlkreis entsprach, als legitim und verhältnismässig erachtet hat, bloss um dadurch nicht ernst gemeinte Kandidaturen zu erschweren,[1188] ist unter diesem Gesichtspunkt durchaus kritisch zu beurteilen.[1189] Grundsätzlich darf aber auch nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein übermässiger Aufwand erforderlich sein, um einen Wahlvorschlag einzureichen.[1190] Tendenziell sollten die 10

1183. Art. 39 Abs. 3 und Art. 45 Abs. 1 Satz 2 i.V.m Art. 29 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 24.4.1988 über die politischen Rechte (bGS 131.12); Art. 7 Abs. 3 der Verordnung des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 1.12.2014 über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen (VLGV/AI; GS 160.410); Art. 77 Abs. 2, Art. 78 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); § 46 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (SGS 120); Art. 42 de la Loi du Canton du Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (RSJU 161.1); § 87 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 96 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10); Art. 63 de la Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141); § 41 Abs. der Proporzwahlverordnung des Kantons Schaffhausen vom 13.11.1979 (SHR 161.111); § 67 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.2019 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3); Art. 54 Abs. 1 della Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull' esercizio dei diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100); Art. 159 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1); § 40 Abs. 1 und 2 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes des Kantons Zug vom 28.9.2006 (WAG/ZG; BGS 131.1).

1184. Art. 7 Abs. 1 und 3 VLGV/AI.

1185. Art. 46 Abs. 2 LDP/NE.

1186. Art. 45 Abs. 1 lit. b LEDP/TI.

1187. Kölz, S. 11; Poledna, S. 287; Weber, N. 1234.

1188. BGer 1C_213/2017 vom 18.12.2017 E. 7.2.3.

1189. Detaillierter dazu Steinmann, Urteilsbesprechung, S. 208.

1190. BGE 112 Ia 233 E. 2e; BGer 1C_608/2016 vom 18.5.2017 E. 2.3.

Unterschriftenquoren für das Einreichen von Wahlvorschlägen daher möglichst tief gehalten werden.

11 Der Kanton Zug kannte noch bis 1954 ein **Vetorecht** wonach die Stimmberechtigten die Möglichkeit hatten, nach Ablauf des Vorschlagsverfahrens ein Veto zu erheben und damit die Durchführung einer stillen Wahl zu verhindern.[1191] Wie auch das Einreichen von Wahlvorschlägen bietet ein Vetorecht den Wahlberechtigten die Möglichkeit, eine stille Wahl zu verhindern,[1192] allerdings gerade ohne dass dafür eigene Wahlvorschläge eingereicht werden müssen. Es bildet insofern die tiefere Hürde, um einen Wahlgang herbeizuführen.[1193] Problematisch war im Fall von Zug jedoch die Tatsache, dass die Unterschriften eines Viertels aller Wahlberechtigten des Kantons nötig gewesen wären, um vom Vetorecht Gebrauch zu machen.[1194] Die Höhe des Quorums hatte eine prohibitive Wirkung und liess das Vetorecht faktisch zu einem nutzlosen Instrument verkommen, sodass man sich dazu entschied, es abzuschaffen.[1195]

12 Insgesamt sind stille Wahlen in den Kantonen **häufiger für Volkswahlen im Mehrheitswahlverfahren** vorgesehen als für solche im Proporzwahlverfahren.[1196] Dies mag insofern überraschen, als die stille Wahl ihren Ursprung im Vorschlagsverfahren hatte, das unweigerlich mit der Einführung des Proporzes verbunden war, und erst später auch für das Mehrheitswahlverfahren adaptiert wurde.[1197] Unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich geforderten demokratischen Legitimation von Kantonsparlamenten (Art. 51 BV) ist diese Entwicklung jedoch begrüssenswert.[1198]

1191. § 2 Gesetz betr. die Einführung der Wahl ohne Wahlgang des Kantons Zug vom 31. Dezember 1928 (Zuger Gesetzessammlung, 1932, Bd. I).
1192. Felder, S. 114; Maag, S. 166 f.; von Heydebrand, S. 50.
1193. Müller, S. 261 f., Fn. 19; Weber, N. 1233.
1194. § 3 Gesetz betr. die Einführung der Wahl ohne Wahlgang des Kantons Zug vom 31.12.1928 (Zuger Gesetzessammlung, 1932, Bd. I).
1195. Laely, S. 56 f.; Weber, N. 1233.
1196. Für eine Übersicht über die Rechtsgrundlagen vgl. Weber, Anhang 8.
1197. Laely, S. 11; Weber, N. 1099, 1194.
1198. Vgl. dazu auch hinten N. 27.

III. STILLE NATIONALRATSWAHL IN PROPORZKANTONEN

Zu einer stillen Wahl kommt es nach dem Wortlaut der Bestimmung, wenn auf allen Listen gemeinsam **nicht mehr Kandidierende aufgeführt sind, als Mandate zu vergeben sind**. Aus dieser Formulierung ergeben sich zwei mögliche Anwendungsfälle: Die Anzahl der Kandidierenden kann gleich gross sein wie die Anzahl der zu vergebenden Mandate oder aber tiefer. Die erste Variante wird als *erschöpfende* stille Wahl bezeichnet.[1199] Bei Letzterer spricht man von einer *ergänzungsbedürftigen* stillen Wahl, da sie neben der Wahlerklärung nach Art. 45 Abs. 1 BPR zusätzlich noch eine Ergänzungswahl nach sich zieht (Art. 45 Abs. 2 BPR).[1200] 13

A. Stille Wahl im Allgemeinen (Abs. 1)

1. Wahlvorschläge (Erster Teilsatz)

Eine stille Wahl ist nur möglich, wenn bereits vor dem Wahltag eine geschlossene Anzahl wählbarer Personen feststeht, da nur so überhaupt eine Quantifizierung der Kandidierenden im Vergleich zur Anzahl freier Mandate möglich ist. Ein Vorverfahren mit der Rechtswirkung, dass im Wahlgang eine gültige Stimmabgabe nur noch zugunsten derjenigen Kandidierenden erfolgen kann, die fristgerecht und in rechtsgültiger Weise für die Wahl angemeldet worden sind (sog. **Vorschlagszwang**), ist daher unerlässlich (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. a BPR).[1201] Im Verhältniswahlverfahren ergeben sich diese Kandidaturen automatisch aus den Wahllisten, welche im Rahmen des Vorschlagverfahrens aus den eingereichten Wahlvorschlägen gebildet werden (Art. 21–33 BPR).[1202] Anders präsentiert sich die Lage im Majorzwahlverfahren. Dieses setzt nämlich im Vergleich zum Proporzverfahren die Bildung von verbindlichen Wahllisten gerade nur dann zwingend voraus, wenn die Möglichkeit einer stillen Wahl bestehen soll.[1203] 14

Eingeleitet wird das Wahlverfahren durch die amtliche Wahlanordnung der zuständigen Behörde, welche im amtlichen Publikationsorgan veröffentlicht 15

1199 Laely, S. 2; Schnewlin, S. 35; Weber, N. 1055.
1200 Laely, S. 2; Rudolf, S. 152; Schnewlin, S. 35; Weber, N. 1055.
1201 Laely, S. 30; Weber, N. 1062.
1202 Weber, N. 1062.

wird.[1204] Darin muss laut Bundesgericht bereits in genügender Weise auf die Möglichkeit der stillen Wahl, das Recht der Stimmberechtigten, Wahlvorschläge einzureichen, sowie die weiteren Regeln über die Durchführung der Wahl hingewiesen werden.[1205] Die offene Formulierung des Bundesgerichts lässt allerdings keine detaillierten Schlüsse bezüglich der Anforderungen an den Inhalt der Wahlanordnung zu. Präzisiert wurde bisher lediglich, dass ein allgemeiner Verweis auf die gesetzlichen Bestimmungen nicht ausreiche, sondern vielmehr ein **ausdrücklicher Hinweis** erforderlich ist.[1206] Dass die Stimmberechtigten ausreichend informiert werden, ist unerlässlich, um einen umfassenden Meinungsbildungsprozess (Art. 34 Abs. 2 BV) zu gewährleisten. Ebenso bildet es die Grundlage für die gesetzliche Zustimmungsfiktion, denn die Vermutung einer stillschweigenden Zustimmung der Wahlberechtigten ohne rechtliche Informationspflicht wäre aus rechtsstaatlicher Sicht unhaltbar.[1207] Fraglich ist jedoch, ob die Veröffentlichung in den amtlichen Publikationsorganen, angesichts ihrer erfahrungsgemäss eher bescheidenen Reichweite,[1208] diesen Informationsgrad auch tatsächlich sicherzustellen vermag. Eine aktivere Information an die Stimmberechtigten, ähnlich der postalischen Zustellung von Abstimmungs- und Wahlunterlagen, würde zwar einen finanziellen und logistischen Zusatzaufwand bedeuten, könnte hier aber Abhilfe schaffen.

16 Im nächsten Schritt reichen die Stimmberechtigten ihre Wahlvorschläge ein. Die Anforderungen an die Wahlvorschläge richten sich nach den Bestimmungen von Art. 21 ff. BPR.[1209] Damit die Stimmberechtigten durch Einreichen einer zusätzlichen Kandidatur eine Überzahl von Wahlvorschlägen herbeiführen und so eine stille Wahl verhindern beziehungsweise die Durchführung der Volkswahl erzwingen können, darf für die Stimmberechtigten **kein übermässiger Aufwand** erforderlich sein, um ihre Unterschrift zu erbringen.[1210]

1203 Hangartner et al., N. 1435; Laely, S. 30, 168; Maag, S. 173; BSK-Tschannen, Art. 34 BV N. 102; von Heydebrand, S. 50; vgl. Verfassungsgericht BL vom 29.12.1995, BLVGE 1995 S. 26 ff. E. 3b.

1204 Laely, S. 28; Maag, S. 174; Weber, N. 1061.

1205 BGE 112 Ia 233 E. 2e; BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.1; BGer 1P_390/2005 vom 11.10.2005 E. 2.2; BGer 1P_421/1997 vom 15.10.1997 E. 2b und 3b, ZBl 1998, S. 415 ff.

1206 BGer 1P_421/1997 vom 15.10.1997 E. 2b, ZBl 1998, S. 415 ff.

1207 Hangartner/Kley, N. 2562; Laely, S. 122; von Heydebrand, S. 50; Weber, N. 1186.

1208 Kuoni, N. 407; Laely, S. 138; Weber, N. 1188.

1209 Vgl. die Kommentierungen zu Art. 21 ff. BPR.

Zuletzt prüft und bereinigt die zuständige Behörde des Kantons die Wahlvorschläge und setzt den Unterzeichnern und Unterzeichnerinnen unter Umständen eine Nachfrist, um formelle Mängel zu beheben (Art. 29 BPR).[1211] Nach Ablauf der ein- oder zweiwöchigen Bereinigungsfrist (Art. 29 Abs. 4 Satz 1 und Satz 3 BPR) heissen die Wahlvorschläge Listen (Art. 30 Abs. 1 BPR) und sind mit Ausnahme der amtlichen Ungültigerklärung nachträglich entdeckter Mehrfachkandidaturen (Art. 29 Abs. 4 BPR) **nicht mehr abänderbar**. 17

2. Wahlerklärung (Zweiter Teilsatz)

a. Verfahren und Mechanismus

Da im Proporzverfahren nur für die auf den Wahllisten aufgeführten Kandidierenden gültig gestimmt werden kann (Art. 38 Abs. 1 lit. a BPR), steht mit Abschluss des Vorverfahrens fest, wer für die Besetzung der Vakanzen in Frage kommt. Ist die Zahl der Wahlvorschläge höher als die Anzahl der freien Mandate, so findet der Urnengang ankündigungsgemäss statt. Übersteigt sie die Anzahl freier Mandate hingegen nicht, so ist auf die Durchführung des Wahlganges von Gesetzes wegen zu verzichten. Der Wahlgang ist dementsprechend von der zuständigen Behörde abzusagen und das Resultat im amtlichen Publikationsorgan zu veröffentlichen.[1212] **Die Kantonsregierung erklärt alle Kandidierenden als gewählt**. Juristisch handelt es sich dabei um eine rein deklaratorische Feststellungsverfügung, konstitutive Wirkung entfalten lediglich die Unterschriften der Stimmberechtigten auf den Wahlvorschlägen.[1213] 18

Eine stille Wahl führt demnach dazu, dass der eigentliche Akt der Willensäusserung der Wahlberechtigten im Rahmen des Wahlganges entfällt. An dessen Stelle tritt ein vom Gesetz **als Zustimmung gewertetes Stillschweigen** der Wahlbevölkerung gestützt auf die gesetzliche Fiktion von Art. 45 BPR. Diese besagt, dass das der Verzicht auf das Einreichen zusätzlicher Wahlvorschläge, die eine Überzahl an Kandidaturen generieren und damit den Wahlgang auslösen würden, als Billigung der bereits bestehenden Wahlvorschläge zu verstehen ist.[1214] 19

1210. BGE 112 Ia 233 E. 2e; BGer 1C_608/2016 vom 18.5.2017 E. 2.3.
1211. Detaillierter zum Prüfungs- und Bereinigungsverfahren Laely, S. 35 ff.; Weber N. 1065.
1212. Laely, S. 41, 47; Maag, S. 181; Weber, N. 1066.
1213. Rudolf, S. 153; Weber, N. 1066.
1214. Zum Ganzen Kaufmann H., S. 182; Laely, S. 124, 137 ff.; Weber, N. 1186.

b. Verfassungsmässigkeit, insbesondere Verhältnis zu den politischen Rechten

20 Das Verfahren bei einer stillen Wahl steht unter mehreren Aspekten in einem gewissen Widerspruch zur Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV). Dies hat im Übrigen auch das Bundesgericht anerkannt.[1215] Es ging sogar so weit, die stille Wahl als eine **Abkehr von der eigentlichen Volkswahl** zu bezeichnen.[1216] Die grundsätzliche Frage nach der Verfassungsmässigkeit stiller Wahlen wurde bisher jedoch offengelassen. Im Einzelfall hielt das Bundesgericht stille Wahlen, in der Regel aus ökonomischen und wahlpolitischen Überlegungen, stets für vertretbar.[1217]

21 Das Erfordernis der Volkswahl des Nationalrates ist in Art. 149 Abs. 2 BV verankert und erhält über Art. 34 Abs. 1 BV einen grundrechtlichen Schutzstatus. Bei einer direkten Volkswahl wird das staatliche Organ infolge einer Vielzahl von Willensäusserungen der Wahlberechtigten bestellt.[1218] Eine Willensäusserung umfasst analog zum privatrechtlichen Begriffsverständnis[1219] auch im öffentlichen Recht grundsätzlich die aktive Artikulation des eigenen Standpunkts.[1220] Wahlvorschläge nicht zu bestreiten, indem darauf verzichtet wird, eine eigene Wahlliste einzureichen, ist hingegen lediglich ein **passives Verhalten**, bei dem sich die Wahlberechtigten weder explizit für noch gegen die Wahlvorschläge äussern, sondern sich – vielleicht sogar bewusst und gewollt – einer Meinungsäusserung enthalten.[1221] Auch die Möglichkeit, Wahlvorschläge einzureichen, ändert nichts daran, dass die Volkswahl bei der stillen Wahl ausbleibt; schliesslich erfüllt nicht jede Form der Partizipation die Anforderungen an eine Volkswahl.[1222] Im Übrigen ist es gerade Sinn und Zweck der stillen Wahl, aus verfahrensökonomischen Gründen auf eine Volkswahl verzichten zu können. Die stille Wahl steht somit im Widerspruch

1215. Das Bundesgericht sah in BGE 112 Ia 233 E. 2e eine gewisse Einschränkung der Wahlfreiheit durch stille Wahlen als gegeben an; ausdrücklich a.M. dagegen der Bundesrat, vgl. Botschaft 1996, S. 1407.

1216. BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008, E. 3.1.

1217. BGE 112 Ia 233 E. 2e; BGer 1C_213/2017 vom 18.12.2017 E. 7.2.3.

1218. Fehr, S. 21; Garrone, S. 10; Laely, S. 75 f., 108; Nohlen, S. 23.

1219. Griffel, N. 86; Häfelin/Müller/Uhlmann, N. 1342; Tschannen/Müller/Kern, N. 995.

1220. OFK-Kren Kostkiewicz, Art. 1 OR N. 17; BK-Müller, Art. 1 OR N. 34 f.

1221. Gl.M. Laely, S. 140; Tobler, S. 151.

1222. A.M. von Heydebrand, S. 50 und angedeutet – jedoch nicht begründet – auch in BGE 112 Ia 233 E. 2e.

zum Grundsatz der Volkswahl und stellt eine Einschränkung eines verfassungsrechtlich gewährleisteten politischen Rechts dar (Art. 140 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 34 BV).[1223]

Die nach Art. 5 Abs. 1 BV[1224] erforderliche gesetzliche Grundlage für eine solche Einschränkung von Art. 149 Abs. 2 BV müsste aufgrund der hierarchischen Vorrangstellung der Verfassung gegenüber den Gesetzen in der Bundesverfassung verankert sein.[1225] Eine gesetzliche Grundlage für stille Nationalratswahlen ist mit Art. 45 BPR zwar gegeben, jedoch findet sich diese lediglich auf Stufe des Bundesgesetzes wieder. Ähnliches gilt im Übrigen auch für die kantonalen Parlamentswahlen. Die Bundesverfassung verlangt eine direkte Volkswahl (Art. 51 BV),[1226] sieht aber wiederum keine Einschränkung für den Fall von stillen Wahlen vor. Die einschlägigen kantonalen Rechtsgrundlagen vermögen ihrerseits den Eingriff in die Bundesverfassung nicht zu rechtfertigen (Art. 49 Abs. 1 BV). Die stille Wahl sowohl der Nationalratsmitglieder als auch der kantonalen Parlamentsabgeordneten muss somit als **bundesverfassungswidrig** bezeichnet werden. Zwar bleibt diese Tatsache aufgrund des Anwendungsgebots für Bundesgesetze (Art. 190 BV) ohne tatsächliche oder rechtliche Konsequenzen, die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage auf Verfassungsstufe wäre jedoch mit Blick auf die Rechtssicherheit sowie das Postulat der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung wünschenswert. 22

Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung gewährleistet Art. 34 Abs. 2 BV unter anderem, dass kein Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Wahlberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Ausserdem müssen die Wahlberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und diesem mit ihrer Stimme Ausdruck verleihen 23

1223 BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.1; Fehr, S. 119; Fleiner/Giacometti, S. 498, Fn. 107; Hangartner et al., N. 669; Laely, S. 123; Maag, S. 165; Nuspliger/Mäder, S. 382; Poledna, S. 287; Schnewlin, § 31 N. 2; Weber, N. 1173.

1224 Die direkte Anwendbarkeit von Art. 36 BV für das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage ist umstritten. Dafür z.B. Schefer/Looser, S. 84; Schefer, S. 9; dagegen u.a. Kiener/Kälin/Wyttenbach § 27 N. 46; Steinmann, Gewährleistung, S. 483; BSK-Tschannen, Art. 34 BV N. 51; Weber, N. 1207 ff.; Weber-Dürler, S. 133. Die Anforderung ergibt sich aber jedenfalls auch aus Art. 5 Abs. 1 BV.

1225 Laely, S. 146; Weber, N. 1209 f.

1226 Statt vieler Biaggini, Art. 51 BV N. 12; CR-Martenet, Art. 51 BV N. 32.

können.[1227] Die stille Wahl beruht auf der gesetzlichen Hypothese, dass diejenigen Wahlberechtigten, die selbst keinen Wahlvorschlag einreichen, den bereits vorgeschlagenen Kandidaturen zustimmen.[1228] In allen Fällen, in denen die Wahlberechtigen jedoch aus anderen Gründen als der Zustimmung zu den bisherigen Kandidaturen keinen Wahlvorschlag einreichen, führt diese Annahme hingegen zu einer **Verfälschung des Willens der Wählerinnen und Wähler**. Wie auch aus der Nichtergreifung eines fakultativen Referendums gemäss der wohl herrschenden Lehre nicht auf eine stillschweigende Zustimmung zur parlamentarischen Vorlage geschlossen werden kann,[1229] lässt sich aus der Tatsache, dass jemand vom Einreichen zusätzlicher Wahlvorschläge absieht, richtigerweise weder eine Zustimmung noch eine Ablehnung gegenüber den bisherigen Wahlvorschlägen herleiten. Während nämlich bei einem fakultativen Referendum wenigstens der zur Debatte stehende Gesetzestext definitiv feststeht und publiziert ist (vgl. Art. 13 Abs. 1 lit. e PublG), ist das bei Wahlen erst nach Ablauf der Vorschlagsfrist der Fall.[1230] Zwar kann während des Vorverfahrens Einsicht in die Wahlvorschläge genommen werden (Art. 26 BPR), diese sind aber nicht publiziert und können zudem laufend Änderungen unterliegen, beispielsweise indem Wahlvorschläge während der verbleibenden Frist neu eingereicht oder im oder nach dem Bereinigungsverfahren für ungültig erklärt werden (Art. 29 Abs. 3 BPR, Art. 32a BPR). De facto haben die Stimmberechtigten im Vorverfahren also noch keine Gelegenheit, sich für oder gegen sämtliche Kandidaturen zu äussern. Dies wäre vielmehr der Zweck des später durchzuführenden Wahlganges.[1231] Inhaltliche Schlüsse über die Bedeutung eines Verzichts auf das Einreichen von Wahlvorschlägen sind somit eine reine gesetzliche Fiktion, welche die Wahlerklärung der Kandidierenden mithilfe eines rechtlichen Kunstgriffes demokratisch zu legitimieren bezweckt. Aufgrund der Veränderlichkeit des Kandidierendenpools während der Vorschlagsfrist können die Wahlberechtigten auch nicht wissen, ob sie durch

1227 Anstelle vieler BGE 145 I 259 E. 4.3.

1228 Kaufmann H., S. 182; Laely, S. 124, S. 137 ff.; Weber, N. 1186; angedeutet in BGer 1P_456/2001 vom 11.12.2001 E. 2.6.

1229 Eichenberger, S. 64; Fleiner/Giacometti, S. 760, Fn. 37; Hangartner et al., N. 987; Rhinow, S. 208; je m.w.H. Burckhardt, Art. 89 BV, S. 712; Kley/Seferovic, S. 190; Bisaz, N. 943; a.M. SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 141 BV N. 14; BSK-Epiney/Diezig, Art. 141 BV N. 10; BVK 1874-Grisel, Art. 89 Abs. 2 BV N. 21; Imboden, S. 32; wohl auch Tobler, S. 151 f.

1230 Laely, S. 139; Weber, N. 1186.

1231 Gl.M. in Bezug auf das fakultative Referendum Hangartner et al., N. 987.

das Einreichen eines Wahlvorschlages eine stille Wahl verhindern oder diese gerade herbeiführen würden, da es ihnen an einer zuverlässigen Entscheidungsgrundlage fehlt. Die stille Wahl tangiert also sowohl den freien Meinungsbildungsprozess als auch den unverfälschten Ausdruck des Willens der Wählenden im Wahlresultat und steht damit in einem Spannungsverhältnis zu Art. 34 Abs. 2 BV.

Ein Vetorecht der Wahlberechtigten könnte die Verfälschung des Wahlresultates infolge der Zustimmungsfiktion abschwächen. Ähnlich dem fakultativen Referendum könnte eine bestimmte Anzahl Wahlberechtigter dieses durch Abgabe ihrer Unterschrift ergreifen und damit unabhängig von der Anzahl der eingereichten Wahlvorschläge einen Wahlgang erzwingen.[1232] So könnten die Wahlberechtigten die **Zustimmungsfiktion direkt widerlegen**, ohne dafür einen Wahlvorschlag einreichen zu müssen. Dies würde auch verhindern, dass nicht ernst gemeinte Wahlvorschläge eingereicht werden, nur um eine stille Wahl abzuwenden. Massgeblich wäre dabei allerdings, dass das Ergreifen des Vetorechts in Bezug auf das Unterschriftenquorum keine grössere verfahrensrechtliche Hürde darstellt als das Einreichen eines Wahlvorschlags.[1233] Damit es infolge eines zustande gekommenen Vetorechts nicht einfach zu Scheinwahlen kommt, müssten entweder die Wahlberechtigten vor dem Wahlgang neue Wahlvorschläge einreichen beziehungsweise ihre Stimme für eine beliebige wählbare Person abgeben können oder für die Teilnahme an der Sitzverteilung müsste ein gesetzlich festgelegtes Stimmenquorum gelten.[1234] 24

Eine Verbesserungsmöglichkeit in Bezug auf den Meinungsbildungsprozess bietet das in einigen Kantonen bei Mehrheitswahlen praktizierte **zweistufige Vorverfahren**. Dabei werden nach Ablauf der Erstfrist und einer ersten Bereinigung die bis dahin eingereichten Wahlvorschläge publiziert und eine zweite Frist angesetzt, während der weitere Wahlvorschläge eingereicht werden können.[1235] Diese Nachfrist schafft für die Stimmberechtigten eine 25

1232 Müller, S. 261, Fn. 19; Weber, N. 1233.

1233 Weber, N. 1233.

1234 Laely, S. 56 f.; Weber, N. 1233, Fn. 2576.

1235 Art. 52 Abs. 1 und Art. 55 Abs. 1 LEDP/TI; § 30a Abs. 1 und § 33 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 10.3.1992 über die politischen Rechte (GPR/AG; SAR 131.100); Art. 102 Abs. 1 PRG/BE; Art. 4 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 19.11.1956 über die Durchführung von Wahlen ohne Wahlgang (stille Wahlen) (SHR 160.200); § 53 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161).

transparentere Entscheidungsgrundlage hinsichtlich der Frage, ob sie die Durchführung des Wahlganges erzwingen müssen, beziehungsweise wollen, indem sie weitere Wahlvorschläge einreichen.[1236] Dies setzt allerdings voraus, dass während der Nachfrist der Rückzug der bereits während der ersten Frist eingereichten Wahlvorschläge unzulässig ist.[1237] Andernfalls bliebe die Anzahl der Wahlvorschläge ebenso unklar wie während der Erstfrist und die Zweitfrist würde zu keiner Verbesserung der Informationslage führen. Überschreitet die Zahl der Wahlvorschläge bereits nach der Erstfrist diejenige der zu vergebenden Mandate, kann ausserdem aus verfahrensökonomischen Gründen auf eine zweite Frist verzichtet werden, da in diesen Fällen eine stille Wahl und die damit verbundene Einschränkung der politischen Rechte ausser Betracht fällt.[1238]

c. Auswirkungen auf die demokratische Legitimation

26 Als eines der Hauptprobleme der stillen Wahlen hat das Bundesgericht die (mangelnde) demokratische Legitimation identifiziert.[1239] Die Legitimation gewählter Personen leitet sich in einer Demokratie aus dem Willen der Mehrheit der Wählenden – beziehungsweise im Proporzverfahren eines massgeblichen Anteils derselben – ab.[1240] Dieser Wille des Stimmvolkes zeigt sich in der Regel ausdrücklich im Wahlresultat. Bei der stillen Wahl basiert die demokratische Legitimation hingegen lediglich auf der gesetzlichen Zustimmungsfiktion. Damit ist die durch stille Wahlen vermittelte **demokratische Legitimation** insbesondere bei einstufigen Vorverfahren **nicht mit jener einer ordentlichen Wahl vergleichbar**.[1241] Der Grund dafür liegt nicht zuletzt in der Tatsache, dass faktisch lediglich die Unterzeichner und Unterzeichnerinnen der vorhandenen Wahlvorschläge ihre

1236 Weber, N. 1230 ff.

1237 Vgl. § 29a Abs. 1 Satz 2 GPR/AG; gestattet ist der Rückzug hingegen im Kanton Zürich, Art. § 53 Abs. 1 GPR/ZH.

1238 Vgl. § 30a Abs. 1 und § 33 Abs. 1 GPR/AG.

1239 BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.1.

1240 Fehr, S. 23; Hangartner et al., N. 348; Kaufmann C., N. 61; Usteri, S. 394a; Haller/Kölz/Gächter, N. 188, 222.

1241 Kälin et al., S. 805; Laely, S. 130; Schnewlin, S. 125; Weber, N. 1184; ausdrücklich a.M. AppGer BS VGE VD-2008/745 vom 20.11.2008 E. 4.2: «Eine stille Wahl verleiht die gleiche Legitimation wie eine an der Urne entschiedene.» Während zweistufige Vorverfahren eine Verbesserung hinsichtlich des Meinungsbildungsprozesses der Wahlberechtigten bringen können, wird die demokratische Legitimation dadurch nicht direkt verbessert, da diese weiterhin auf der Zustimmungsfiktion beruht, vgl. vorne N. 23.

ausdrückliche Zustimmung ausgedrückt haben, während aus dem Verhalten der restlichen Wahlbevölkerung richtigerweise keine Zustimmung oder Ablehnung hervorgeht.[1242] Für stille Nationalratswahlen bedeutet dies, dass sich die ausdrückliche demokratische Legitimation je nach Grösse des Wahlkreises lediglich aus den 100 bis 400 Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern der Wahlliste speist (vgl. Art. 24 Abs. 1 lit. a–c BPR).

Diese Einschränkung der demokratischen Legitimation ist besonders bedenklich, da es um eine Parlamentswahl, also die **Wahl des primären Repräsentationsorgans** der Wahlbevölkerung, geht. Dieses ist naturgemäss auf eine möglichst breit abgestützte demokratische Legitimation angewiesen.[1243] Für die Wahl der Legislativen – sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene – sollte daher von stillen Wahlen abgesehen werden.[1244] Zahlreiche Kantone tragen dem erhöhten Erfordernis der demokratischen Legitimation bei Parlamentswahlen bereits dadurch Rechnung, dass sie stille Wahlen für die Legislative ganz ausschliessen, obwohl diese ihren Wahlordnungen nicht grundsätzlich fremd sind. Der Kanton Zürich erlaubt stille Wahlen beispielsweise für gewisse «unpolitische Ämter», nicht jedoch für die Besetzung des Kantonsrates oder der Ständeratssitze.[1245] 27

Gerechtfertigt wird die stille Wahl vorrangig mit **verfahrensökonomischen Überlegungen**.[1246] Aufgrund des Vorschlagszwangs sowie der Tatsache, dass für die Wahl in den Nationalrat kein gesetzliches Quorum vorgesehen ist, steht der Wahlausgang bei gleich vielen oder weniger Kandidaturen als freien Mandaten bereits vorher fest, weshalb eine Durchführung des Wahlgangs in diesen Fällen als unnötige Verursachung von Kosten gesehen wird.[1247] Dies steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zum Grundsatzentscheid zugunsten einer direkten Volkswahl des Nationalrates, wonach der Verfassungsgeber die durch Wahlgänge verursachten Kosten offensichtlich in Kauf genommen hat (Art. 149 Abs. 2 BV). Zugunsten dieser Argumentation ist allerdings anzuführen, dass der Wahlgang in diesen Konstellationen seiner 28

1242 Vgl. zum Ganzen vorne N. 22.

1243 Malinverni et al., N. 692; Hangartner et al., N. 326, 669; Rhinow/Schefer/Uebersax, N. 2026a; Weber, N. 1171.

1244 Hangartner et al., N. 669; Weber, N. 1171.

1245 Jaag/Rüssli, N. 811b; § 54 I i.V.m. § 39 lit. b und c GPR/ZH.

1246 So auch das Bundesgericht in BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.1.

1247 Botschaft 1975, S. 1341; Botschaft 1999, S. 10; Garrone, S. 23; Maag, S. 165; Müller, S. 261; Rudolf, S. 151; von Heydebrand, S. 50.

materiellen Zwecksetzung, nämlich der Ermittlung des Wahlausgangs, entbehrt und somit zu einer eigentlichen **Scheinwahl** führt.[1248] Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass nicht nur der Ausgang der Wahl, sondern auch das konkrete Wahlresultat einen eigenständigen Aussagewert besitzt.[1249]

29 Zugunsten der stillen Wahl wird ausserdem argumentiert, dass eine Wahl, bei der die Wahlberechtigten den Wahlausgang nicht mehr beeinflussen können, die **Stimmmüdigkeit der Wahlberechtigten befördern** und einen negativen Effekt auf die Stimmbeteiligung bei anderen, umstrittenen Wahlgeschäften haben könnte.[1250] Nachweisbar ist dieser Zusammenhang allerdings nicht.[1251] Denkbar wäre immerhin auch, dass durch stille Wahlen die Selbstwahrnehmung der Wahlberechtigten als unentbehrlicher Teil der repräsentativen Demokratie und damit ihre Motivation, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, leiden könnte.[1252] Jedenfalls lässt sich aus dieser Argumentation aus einer demokratietheoretischen Perspektive kein grundsätzlicher Mehrwert von stillen Wahlen herleiten, denn ein solcher Effekt würde lediglich zu einer Verlagerung der tiefen Stimmbeteiligung auf einen anderen Wahl- beziehungsweise Abstimmungsgegenstand führen. Auch die Kritik, dass bei konkurrenzlosen Wahlen die Stimmbeteiligung notorisch tief und, dass das daraus resultierende **Wahlresultate** deshalb **unwürdig** sei, [1253] gilt es zumindest zu hinterfragen. Die Möglichkeit von knappen Mehrheiten und somit «schlechten» Wahlergebnissen ist einem demokratischen Wahlsystem inhärent und daher gerade nicht Ausdruck eines spezifischen Qualitätsmangels, der für die Durchführung von stillen Wahlen sprechen würde.

1248 Biaggini, Art. 34 BV N. 13; zum Begriff der Scheinwahl im Detail Weber, N. 1078.

1249 So hat das Bundesgericht beispielsweise ausdrücklich den Aussagewert von leeren und ungültigen Wahlzetteln als «eigentliche politische Kundgabe» anerkannt, vgl. BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.3; Laely, S. 131 f.; Rudolf, S. 151; vgl. auch Votum Stucki, AB 1976 SR S. 531.

1250 Felder, S. 115; Kägi, S. 63; Laely, S. 164; Maag, S. 103; Obrecht, S. 121; Rudolf, S. 153; Weber, N. 1074.

1251 Laely, S. 164; Weber, N. 1202.

1252 Die Behauptung war bereits in der parlamentarischen Beratung umstritten, vgl. Votum Heimann, AB 1976 SR S. 531; vgl. auch Laely, S. 151; Kaufmann H., S. 182; Weber, N. 1205.

1253 Laely, S. 8, 177 f.; Weber, N. 1075; Botschaft 1999, S. 10.

B. Ergänzungsbedürftige stille Wahl im Besonderen (Abs. 2)

Führen alle Wahllisten gemeinsam **weniger Kandidierende auf als Mandate zu vergeben** sind, handelt es sich um eine ergänzungsbedürftige stille Wahl. Während sich die übrigen Verfahrensschritte auch in diesem Fall nach Art. 45 Abs. 1 BPR richten, findet für die vakant gebliebenen Sitze eine Ergänzungswahl nach Art. 56 Abs. 3 BPR statt. Im Falle mehrerer Vakanzen kommt demnach das Verhältniswahlverfahren, andernfalls das Mehrheitswahlverfahren zur Anwendung. Entspricht die Zahl der vorgeschlagenen Kandidierenden bei einer Ergänzungswahl jener der freien Mandate, kann diese ebenfalls in Form einer stillen Wahl durchgeführt werden.[1254] 30

Das System der ergänzungsbedürftigen stillen Wahl hat zur Folge, dass die gewählten Nationalrätinnen und -räte eines Wahlkreises auch bei einer Gesamterneuerungswahl nicht alle dieselben Anforderungen erfüllen müssen, um einen Sitz zu erlangen. Während die einen nur durch die Unterschrift der Unterzeichnenden ihrer Wahlliste und die darauffolgende Wahlerklärung in ihr Amt gehoben werden, müssen andere im Rahmen der Ergänzungswahl ein, im Vergleich zum Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge in der Regel höheres, natürliches Quorum erreichen, um gewählt zu werden. Weil sich die Anzahl der freien Sitze nach der Wahlerklärung entsprechend reduziert, liegt das natürliche Quorum bei der Ergänzungswahl zudem höher als es der Fall wäre, wenn alle Mandate in einem ordentlichen Wahlgang besetzt würden. Obwohl die demokratische Legitimation der in einem Wahlgang ausdrücklich Gewählten grösser ist als diejenige der still Gewählten,[1255] erfahren die in stiller Wahl gewählten Nationalratsmitglieder also eine **Privilegierung gegenüber den in der Ergänzungswahl Gewählten**, indem sie dieses natürliche Quorum nicht erreichen müssen, um einen Sitz zu gewinnen. 31

Da im Anschluss an die Wahlerklärung zur Besetzung der frei gebliebenen Mandate sowieso ein Wahlgang durchgeführt werden muss, **entfallen** bei ergänzungsbedürftigen stillen Wahlen **die üblichen verfahrensökonomischen Vorteile** der stillen Wahl. Auch die Argumentation, dass ein Wahlgang nur noch seine formale Zwecksetzung erfüllt, materiell jedoch keinen Einfluss auf das Wahlergebnis nimmt, entfällt 32

1254 Laely, S. 42; Schnewlin, S. 35; Weber, N. 1068.
1255 Vgl. vorne N. 26.

in den Konstellationen der ergänzungsbedürftigen stillen Wahl, da zumindest bei einem Teil der Mandate die Besetzung erst nach dem Wahlgang und nicht bereits mit Abschluss des Vorverfahrens feststeht. Damit büsst die stille Wahl in den ergänzungsbedürftigen Konstellationen ihre beiden wichtigsten Rechtfertigungsgründe ein. Diesem Umstand tragen gewisse kantonale Wahlgesetze Rechnung, indem sie für ihre Parlamentswahlen zwar die erschöpfende stille Wahl zulassen, nicht jedoch die ergänzungsbedürftige.[1256] Angesichts der verfassungsrechtlichen und demokratietheoretischen Bedenken müsste auf die Durchführung einer stillen Wahl in ergänzungsbedürftigen Konstellationen bei der Nationalratswahl erst recht verzichtet und stattdessen ein Wahlgang für sämtliche zur Wahl stehenden Sitze durchgeführt werden.

LITERATUR- UND MATERIALIENVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich 2020.

Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 25. März 1999, 99.105, Gesetz über die politischen Rechte (Teilrevision), Bericht und Entwurf zur 1. Beratung (zit. Botschaft 1999).

Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Obwalden, Zug, Schaffhausen, Graubünden, Wallis und Genf vom 25. November 1996, BBl 1997 I S. 1393 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1_1393__/de, besucht am 10.10.2022 (zit. Botschaft 1996).

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9. April 1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313, besucht am 10.10.2022 (zit. Botschaft 1975).

Bundesamt für Justiz, Totalrevision der Bundesverfassung, Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf von 1977, Zusammenfassung sämtlicher

1256§ 46 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte/BL; Art. 54 Abs. 1 und Art. 55 Abs. 1 LEDP/TI.

Vernehmlassungen, Band 4, Art. 57–118, Bern 1980 (zit. BJ, Vernehmlassung 1977).

Bundesamt für Statistik, Nationalratswahlen: Mandatsverteilung nach Parteien und Kanton, abrufbar unter https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/11048424/master, besucht am 10.10.2022 (zit. BFS, Mandatsverteilung).

Burckhardt Walter, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931.

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich et al. 2014.

Eichenberger Kurt, Die oberste Gewalt im Bunde, Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtsetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat, Zürich 1949.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, So könnte die neue Bundesverfassung aussehen, Modell-Studie vom 6. November 1985, abrufbar unter https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-modellstudie-d.pdf.download.pdf/bv-modellstudie-d.pdf, besucht am 10.10.2022 (zit. EJPD, Modell-Studie 1985).

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf 1977, abrufbar unter https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/entw-expkomm-d.pdf.download.pdf/entw-expkomm-d.pdf, besucht am 10.10.2022 (zit. EK-BV, Verfassungsentwurf 1977).

Fehr Gerold, Die Wahl der Regierung in Bund und Kantonen, Zürich 1945.

Felder Urs, Wahl aller Kantonsregierungen unter besonderer Berücksichtigung des Wahlsystems, Zürich 1993.

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Garrone Pierre, L'élection populaire en Suisse, Etude des systèmes électoraux et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Basel 1991.

Griffel Alain, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2. Aufl., Zürich et al. 2022.

Grisel Etienne, Kommentierung zu Art. 89 Abs. 2 BV, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René/Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel 1987–1996 (zit. BVK 1874).

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020.

Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl. Zürich et al. 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (zit. Hangartner et al.).

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (zit. Hangartner/Kley).

Imboden Max, Politische Systeme, Staatsformen, Basel et al. 1964.

Jaag Tobias/Rüssli Markus, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich et al. 2019.

Kägi Werner, An den Grenzen der direkten Demokratie?, Zu einem Grundproblem unserer Verfassungspolitik, in: Neue Helvetische Gesellschaft (Hrsg.), Die Schweiz, Ein nationales Jahrbuch 1951, Zweiundzwanzigster Jahrgang, Brugg 1951.

Kälin Walter/Künzli Jörg/Lienhard Andreas/Tschannen Pierre/Tschentscher Axel, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2010 und 2011, ZBJV 2011, S. 747 ff. (zit. Kälin et al.).

Kaufmann Christine, Der moderne Verfassungsstaat, Begriff des Staates, Elemente des Staates, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich et al. 2021, S. 8 ff.

Kaufmann Hans, Die Solothurnische Proporz-Novelle, Das Gesetz betreffend das proportionale Wahlverfahren vom 17. März 1895 und der Revisions-Entwurf vom 20. Mai 1903, ZSGV 1903–1904, S. 179 ff.

Kiener Regina/Kälin Walter/Wyttenbach Judith, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018.

Kley Andreas/Seferovic Goran, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden – ein demokratietheoretisches Problem, in: Good Andrea/Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht, Bern 2013, S. 190 ff.

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 1987, S. 1 ff.

Kren Kostkiewicz Jolanta, Kommentierung zu Art. 1 OR, in: Kren Kostkiewicz Jolanta/Wolf Stephan/Amstutz Marc/Fankhauser Roland (Hrsg.), Orell Füssli Kommentar, Schweizerisches Obligationenrecht, 3. Aufl., Zürich 2016.

Kuoni Beat, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie in Deutschland und in der Schweiz, Zürich 2015.

Laely Kaspar, Die stille Wahl in der Demokratie, Zürich 1951.

Maag Bernhard, Urnenwahl von Behörden im Majorzsystem, Ausgehend vom Recht des Kantons Zürich, Zürich 2004.

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'Etat, 4. Aufl., Bern 2021 (zit. Malinverni et al.).

Martenet Vincent, Kommentierung zu Art. 51 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Basel 2021.

Müller Christoph, Berner Kommentar, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht, Allgemeine Bestimmungen, Art. 1–18 OR mit allgemeiner Einleitung in das Schweizerische Obligationenrecht, Bern 2018.

Müller Peter Felix, Das Wahlsystem, Neue Wege der Grundlegung und Gestaltung, Zürich 1959.

Nohlen Dieter, Wahlrecht und Parteiensystem, Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, 7. Aufl., Opladen et al. 2014.

Nuspliger Kurt/Mäder Jana, Das Gesetz über die politischen Rechte (PRG), BVR 2013, S. 375 ff.

Obrecht Max, Die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen, in: Die Volksrechte, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, Band 10, Einsiedeln et al. 1948.

Poledna Tomas, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988.

Rhinow René/Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016.

Rhinow René, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR 1984 II, S. 111 ff.

Rudolf Alfred, Das eidgenössische Proportionalwahlrecht, Systematische Darstellung, Bern 1922.

Schefer Markus/Looser Martin, Die Beeinträchtigung von Grundrechten (Art. 36 BV), ius.full 2/08, S. 82 ff.

Schefer Markus, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Zur Dogmatik von Art. 36 BV, Bern 2006.

Schnewlin Bliss Meinrad, Das Verfahren zur Wahl des schweizerischen Nationalrates, Nach dem Bundesgesetz vom 14. Januar 1919, Bern 1946.

Steinmann Gerold, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 18. Dezember 2017, 1C_213/2017, ZBl 2019, S. 198 ff. (zit. Steinmann, Urteilsbesprechung).

Steinmann Gerold, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung (Artikel 34 BV), ZBJV 2003, S. 481 ff. (zit. Steinmann, Gewährleistung).

Tobler Christof, Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen, Zürich 1945.

Tschannen Pierre/Müller Markus/Kern Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel 1995.

Usteri Martin, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, ZSR 1959 II, S. 357a ff.

von Heydebrand Sibylle, Stimmrecht und kantonale Autonomie, Allgemeines und gleiches Stimmrecht am Beispiel der Nordwestschweizer Kantone, Basel 2019.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich et al. 2016.

Weber-Dürler, Grundrechtseingriffe, in: Zimmerli Ulrich (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 2000, S. 133 ff.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 46 BPR

Eine Kommentierung von Marzia Piampiano

ZITIERVORSCHLAG

Marzia Piampiano, Kommentierung zu Art. 46 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Torney Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Piampiano, N. XXX zu Art. 46 BPR.

Art. 46 Wahl ohne Listen

[1] Sind keine Listen vorhanden, so kann jeder wählbaren Person gestimmt werden. Gewählt sind die Personen mit den höchsten Stimmenzahlen.

[2] Enthält ein Wahlzettel mehr Namen, als Mandate zu vergeben sind, so werden die letzten Namen gestrichen.

[3] Im Übrigen gelten die für die Einerwahlkreise massgebenden Bestimmungen sinngemäss.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 575
II. Bedeutung der Vorschrift 575
A. Allgemeines 575
B. Rechtsvergleich 576
III. Wahl ohne Listen 577
A. Vorgehen bei Fehlen von Wahllisten (Abs. 1) 577
B. Überzählige Stimmen auf Wahlzetteln (Abs. 2) 579
C. Verweis auf Mehrheitswahlen in Einerwahlkreisen (Abs. 3) 579
Literatur- und Materialienverzeichnis 582

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Eine Regelung für das Vorgehen im Falle, dass bei der Erneuerungswahl des Nationalrates in einem Proporzwahlkreis keine Wahllisten eingereicht werden, war bereits Teil der Arbeiten zum Erlass des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates[1257] 1918/1919. So sah schon der Entwurf vor, dass in diesem Fall eine freie Wahl nach relativem Mehr stattfinden sollte.[1258] In der Detailberatung im Nationalrat betonte der Berichterstatter, dass die Konstellation, dass in einem Wahlkreis gar keine Liste aufgestellt wird, wohl nur selten vorkommen werde.[1259] Weiter wurde ausgeführt, dass man sich bewusst an die Regelung für die Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen mit relativem Mehr habe anlehnen wollen, um die Regelung möglichst einfach zu halten und einen Entscheid bereits im ersten Wahlgang zu ermöglichen.[1260] Der Entwurf gab im Nationalrat zu **keinerlei Beanstandungen** Anlass. Im Ständerat wurde die entsprechende Bestimmung diskussionslos durchgewunken, worauf sie in Art. 22 Abs. 3 Eingang in das Proporzgesetz fand. 1

Im Rahmen der Arbeiten zum Bundesgesetz über die politischen Rechte wurde die Bestimmung zur «Proporzwahl» ohne Listen **materiell unverändert** in den Entwurf aufgenommen.[1261] Die Bestimmung blieb auch dieses Mal unbestritten und wurde in lediglich redaktionell überarbeiteter Form in Art. 46 BPR verankert. Der Artikel blieb seither mit Ausnahme einer inhaltlich bedeutungslosen terminologischen Überarbeitung des Absatzes 2 unverändert.[1262] 2

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Art. 46 BPR regelt den Fall, dass bei der Wahl der Nationalratsabgeordneten in einem Mehrpersonenwahlkreis[1263] **keine Wahllisten** eingereicht werden. Die 3

1257.Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (SR. 163.2).
1258Botschaft 1918, S. 136.
1259.Votum Sträuli, AB 1918 NR S. 545.
1260.Votum Sträuli, AB 1918 NR S. 545; Votum Calame, AB 1918 NR S. 545.
1261.Botschaft 1975, S. 1374.

Norm bezieht sich nur auf die Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates. Für Änderungen der Nationalratsbesetzung während der Amtsdauer gelten besondere Verfahrensbestimmungen (Art. 54 ff. BPR).

4 Wie schon in den Gesetzesmaterialien wird die Proporzwahl ohne Listen auch in der Literatur als **bloss theoretischer Fall bezeichnet**.[1264] Dies hat sich bisher als zutreffend erwiesen, denn seit der Einführung der Proporzwahl auf Bundesebene ist es noch zu keinem Anwendungsfall von Art. 46 BPR gekommen. Auch ist es wohl in Zukunft kaum denkbar, dass für mehrere zur Wahl stehende Nationalratssitze keine einzige gültige Kandidatur eingereicht wird. Da das Proporzwahlverfahren jedoch vorsieht, dass eine Stimme nur für rechtmässig vorgeschlagene Kandidierende gültig abgegeben werden kann (Art. 38 Abs. 1 lit. a BPR), ist es nur folgerichtig, wenn für den Fall, dass keine Kandidaturen eingereicht werden, ein Ersatzwahlverfahren vorgesehen ist. Insofern erscheint es trotz allem fragwürdig, dass zahlreiche Kantone für die Verhältniswahl ihrer Kantonsparlamente keine entsprechende Regelung vorsehen.[1265]

B. Rechtsvergleich

5 Auch einige Kantone haben eine Regelung für den Fall getroffen, dass bei der Proporzwahl ihrer Kantonsparlamente in einem Wahlkreis keine Wahlvorschläge eingereicht werden.[1266] Inhaltlich sind diese weitgehend parallel zum Bundesrecht ausgestaltet. Anstelle der Proporzwahl findet beim

---

1262AS 1994, S. 2413, 2419.

1264Biaggini, Art. 149 BV N. 10; Hangartner et al., N. 636.

1265Dazu sogleich N. 6.

1266Art. 77 Abs. 1 und 3 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); Art. 81 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1) i.V.m. Art. 26 des Reglements des Kantons Freiburg vom 10.7.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRR/FR; SGF 115.11); Art. 46 de la Loi du Canton du Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (RSJU 161.1); § 42 der Proporzwahlverordnung des Kantons Schaffhausen vom 13.11.1979 (Proporzwahlverordnung/SH; SHR 161.111); § 110 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.2019 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); § 20 Abs. 1 und 3 des Kantonsratswahlgesetzes des Kantons Schwyz vom 17.12.2014 (KRWG/SZ; SRSZ 120.200); Art. 27 Abs. 1 und 3 des Proporzgesetzes des Kantons Uri vom 3.3.1991 (RB 2.1205); Art. 68 Abs. 1 de la Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD; RS 160.01); Art. 158 Abs. 1 und 3 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1).

Fehlen von Wahlvorschlägen in der Regel ein **Majorzverfahren mit relativem Stimmenmehr** statt, bei dem für jede wählbare Person gestimmt werden kann. Eine etwas aussergewöhnliche Regelung hat dagegen der Kanton Genf getroffen. Werden für eine Wahl keine Wahllisten eingereicht, findet zwar ebenfalls eine relative Mehrheitswahl statt, jedoch sind für diese wiederum Kandidaturen einzureichen.[1267] Die Erleichterung im Vergleich zum ursprünglichen Wahlverfahren besteht darin, dass keine Wahllisten nötig sind und dementsprechend auch nicht die sonst notwendigen 50 Unterschriften[1268] für einen Wahlvorschlag gesammelt werden müssen. Wenn auch bei dieser sogenannten Ergänzungswahl keine Kandidaturen eingehen, liegt es am Staatsrat, die Modalitäten der Wahl oder Ernennung festzulegen.[1269]

Zahlreiche Kantone sehen jedoch, auch wenn die Wahl ihrer Parlamente im Verhältniswahlverfahren erfolgt, **keine ausdrückliche Regelung** vor, wie im Falle fehlender Listen vorzugehen ist. Von praktischer Bedeutung war diese Lücke allerdings bisher nicht, da es auch bei den kantonalen Parlamentswahlen soweit ersichtlich noch keinen Fall gab, bei dem gar keine Wahllisten eingereicht wurden. 6

III. WAHL OHNE LISTEN

A. Vorgehen bei Fehlen von Wahllisten (Abs. 1)

Bleiben in einem Proporzwahlkreis sämtliche Listen aus, kann gemäss Art. 46 Abs. 1 BPR im Wahlgang für jede Person gestimmt werden, welche die Wählbarkeitsvoraussetzungen nach Art. 136 Abs. 1 BV erfüllt. Ausnahmsweise findet anstelle der Verhältniswahl in einem Mehrpersonenwahlkreis also eine **relative Mehrheitswahl** statt, das heisst diejenigen Personen mit den höchsten Stimmenzahlen sind bereits im ersten Wahlgang gewählt.[1270] 7

Der Entscheid zugunsten einer Mehrheitswahl liegt angesichts des Fehlens von Wahllisten auf der Hand, ist doch das Proporzwahlverfahren auf Wahlvorschläge angewiesen.[1271] Liegen keine Wahllisten vor, ist das 8

1267.Art. 58 Abs. 3 de la Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05).
1268Art. 25 Abs. 3 LEDP/GE.
1269Art. 58 Abs. 4 LEDP/GE.
1270Zur Terminologie Marbach, N. 6.
1271.Tschannen, N. 102, 110.

Verhältniswahlverfahren demnach nicht durchführbar. Die faktische Konsequenz von Mehrheitswahlen in Mehrpersonenwahlkreisen ist jedoch, dass es zu **Aufsplitterungen der Mehrheit** und bei der Sitzverteilung zu noch **stärkeren politischen Verzerrungen** mit schlechterer Vertretung der Minderheiten kommen kann, als dies beim Majorzverfahren in Einerwahlkreisen der Fall ist.[1272]

9 Der Gesetzgeber hat sich in Anlehnung an das Wahlverfahren in den Einerwahlkreisen (Art. 47 Abs. 1 BPR) gegen ein Mehrheitswahlverfahren mit absolutem Mehrheitserfordernis im ersten Wahlgang entschieden. Dies ist insofern überraschend, als die in der Schweiz üblichste Form des Majorzes diejenige mit Erfordernis einer absoluten Mehrheit im ersten Wahlgang ist.[1273] Vereinzelt gibt es gar Zweifel an der Verfassungsmässigkeit der relativen Mehrheitswahl.[1274] Jedenfalls scheint unbestritten, dass ein Majorzwahlverfahren mit absolutem Mehrheitserfordernis im ersten Wahlgang besser zur Wahrung des Mehrheitsprinzips beitragen würde,[1275] denn ein solches erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die gewählten Personen «einer Mehrheit der Stimmenden zumindest als «kleineres Übel» unter den bestehenden Alternativen erscheint».[1276] Ausserdem wird die absolute Mehrheitswahl dem Grundsatz der Stimmrechtsfreiheit besser gerecht, da die Wahlberechtigten im ersten Wahlgang ihre Stimme frei von wahlstrategischen Überlegungen abgeben können. Erst im zweiten Wahlgang, wenn auch die Wahlchancen der einzelnen Kandidierenden gestützt auf die Resultate des ersten Wahlganges besser einschätzbar sind, entsteht aufgrund des relativen Mehrheitserfordernisses der Anreiz, in erster Linie für die aussichtsreichsten Kandidierenden zu stimmen, damit die eigene Stimme nicht wirkungslos bleibt.[1277] Dementsprechend ist die Begründung für den Entscheid zugunsten einer relativen Mehrheitswahl wohl im Bedürfnis nach Angleichung der Wahlverfahren zu suchen. Da in den Mehrpersonenwahlkreisen mit Verhältniswahl systembedingt[1278] und in den Einerwahlkreisen von Gesetzes

1272. Eichenberger et al., S. 321; Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 389; mit konkreten Beispielen Töndury, Proporzinitiative, N. 41; vgl. auch Hangartner, N. 218.
1273. Bereits Garrone, S. 207; Marbach, N. 4.
1274. Töndury, Toleranz, S. 579.
1275. Kaufmann, S. 182; Marbach, N. 23; Meyer, S. 616; Töndury, Toleranz, S. 579; wohl auch Hangartner et al., N. 1437.
1276. Marbach, N. 23.
1277. Marbach, N. 11, 19, 25; Töndury, Toleranz, S. 579 f.
1278. Gonin, N. 2422; Malinverni et al., N. 725.

wegen (Art. 47 Abs. 1 BPR) **keine zweiten Wahlgänge** stattfinden, bestünde nämlich bei einer absoluten Mehrheitswahl die Gefahr, dass der zweite Wahlgang durch das Wahlergebnis aus den ersten (und einzigen) Wahlgängen der anderen Kantone präjudiziert werden könnte. Insofern scheint die Durchführung einer relativen Mehrheitswahl folgerichtig.

B. Überzählige Stimmen auf Wahlzetteln (Abs. 2)

Absatz 2 von Art. 46 BPR regelt das Vorgehen, wenn der Wahlzettel einer wahlberechtigten Person **mehr Namen enthält, als Mandate zu vergeben** sind. Für die Ermittlung des Wahlresultates ist diese Bestimmung von massgebender Bedeutung. Vorgesehen ist, dass die letzten aufgeführten Namen gestrichen werden. Insofern stützt sie sich auf dieselbe Annahme wie ihre Parallelbestimmung in Art. 38 Abs. 3 BPR, nämlich dass die zuletzt aufgeführten Namen jeweils den von den Wahlberechtigten am wenigsten favorisierten Personen entsprechen und eine Streichung daher in ihrem Sinne ist. 10

C. Verweis auf Mehrheitswahlen in Einerwahlkreisen (Abs. 3)

Der dritte Absatz verweist für die übrigen Modalitäten der Wahl ohne Listen auf die für die Einerwahlkreise geltenden Bestimmungen des Mehrheitswahlverfahrens. Da das Gesetz eine **sinngemässe Anwendung** der entsprechenden Normen vorsieht, ist für jede Bestimmung betreffend die Mehrheitswahl gesondert zu entscheiden, ob und inwiefern diese auf die Wahl ohne Listen anwendbar ist. 11

Die Frist für die Zustellung der Wahlzettel durch die Kantone lässt sich ohne Weiteres auch auf die Wahl ohne Listen anwenden (Art. 48 i.V.m. Art. 46 Abs. 3 BPR). 12

Unproblematisch ist auch die Regelung des **Losentscheids bei Stimmengleichheit**. Da es bei der Wahl ohne Listen immer mehrere Sitze zu besetzen gilt, darf die Bestimmung jedoch nur zur Anwendung kommen, wenn es um die Besetzung des letzten Sitzes bzw. der letzten Sitze geht und zwischen mehr Kandidierenden Stimmengleichheit besteht als es noch freie Sitze gibt. Sind also beispielsweise zwei Sitze zu besetzen und zwischen den Kandidierenden mit dem zweitbesten Ergebnis herrscht Stimmengleichheit, so ist ein Losentscheid zu fällen (Art. 47 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 3 BPR). 13

Herrscht hingegen Stimmengleichheit zwischen den zwei Kandidierenden mit dem besten Ergebnis, so sind beide gewählt und die restlichen Kandidierenden fallen ausser Betracht.

14 Nicht anwendbar auf die Wahl ohne Listen ist hingegen die Bestimmung über die Ungültigkeit von Wahlzetteln, welche Namen verschiedener Personen enthalten (Art. 49 Abs. 1 lit. a BPR). Aus offensichtlichen Gründen ist es in Mehrpersonenwahlkreisen unvermeidbar und sogar erwünscht, dass auf einem Wahlzettel mehrere Personen genannt werden. Die übrigen **Ungültigkeitsgründe** der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen (Art. 49 Abs. 1 lit. b–d BPR) stimmen ohnehin mit jenen in Mehrpersonenwahlkreisen überein und gelten daher gestützt auf Art. 46 Abs. 3 BPR auch für die Wahl ohne Listen.

15 Unklar ist demgegenüber, ob Art. 46 Abs. 3 BPR auch eine sinngemässe Anwendung der **Bestimmungen betreffend stille Wahlen** in Einerwahlkreisen (Art. 47 Abs. 2 BPR) zulässt. Verfahrenstechnisch wäre dies möglich, da der Wahlanmeldeschluss für Wahlvorschläge in Proporzkantonen spätestens der letzte Montag im August ist (Art. 21 Abs. 1 und 2 BPR). Sind bis zu diesem Zeitpunkt keine Wahlvorschläge eingegangen, findet von Gesetzes wegen eine relative Mehrheitswahl statt (Art. 46 Abs. 1 BPR). In Einerwahlkreisen kann das kantonale Recht eine stille Wahl vorsehen, wenn bis zum siebten Montag vor der Wahl – welche am zweitletzten Sonntag im Oktober stattfindet (Art. 19 Abs. 1 BPR) – bei der zuständigen kantonalen Behörde nur eine einzige gültige Kandidatur eingetroffen ist (Art. 47 Abs. 2 BPR). Eine analoge Anwendung auf Wahlen ohne Listen würde bedeuten, dass die Kantone eine stille Wahl vorsehen könnten, wenn der kantonalen Wahlbehörde zwischen dem Wahlanmeldeschluss für das Proporzverfahren und dem siebten Montag vor der Wahl gleich viele oder weniger Kandidaturen für die Wahl im relativen Mehrheitswahlverfahren eingereicht werden als Mandate zu vergeben sind. Da die stille Wahl sowohl in Mehrpersonenwahlkreisen als auch in Einpersonenwahlkreisen von Bundesrechts wegen zulässig ist, könnte man davon ausgehen, dass es den Kantonen grundsätzlich möglich sein müsste, sie im kantonalen Recht auch für Wahlen ohne Listen vorzusehen. Demgegenüber wurde in den Erläuterungen der Botschaft zu den einzelnen Artikeln ausdrücklich erwähnt, dass stille Wahlen im Falle von Wahlen ohne Listen nicht zulässig seien.[1279]

Begründet wurde dieser Entscheid zwar nicht explizit, allerdings wurde eine Parallele zu den Einpersonenwahlkreisen gezogen, in denen stille Wahlen mangels Vorschlagsverfahrens damals auch nicht in Frage kamen. Da stille Wahlen seit dem 15. November 1994 jedoch auch in den Einerwahlkreisen grundsätzlich zulässig sind, sofern der betroffene Kanton sie gesetzlich vorsieht (Art. 47 Abs. 2 BPR), ist unklar ob beziehungsweise inwiefern dies nun auch für die Wahl ohne Listen Geltung haben könnte. De facto ist es jedenfalls nahezu undenkbar, dass, nachdem zuvor für die Verhältniswahl gar keine Wahlvorschläge eingegangen sind, nun innert Wochenfrist genügend rechtsgültige Wahlvorschläge für eine stille Wahl zusammenkommen könnten. Auch sind diese Überlegungen eher theoretischer Natur, da eine entsprechende rechtliche Grundlage in den Kantonen gar nicht existiert.

16 Aus der Konstellation, dass für die ursprüngliche Wahl keine Wahllisten vorgelegen haben, ergeben sich ausserdem hinsichtlich einer allfälligen Vakanz während der Amtsdauer gewisse Besonderheiten. So kann ein frei gewordener Sitz nicht, wie in Wahlkreisen mit mehreren Nationalratssitzen sonst üblich, durch Nachrücken von Ersatzpersonen derselben Liste gefüllt werden (Art. 55 BPR). Auch die stille Ergänzungswahl i.S.v. Art. 56 BPR, bei der drei Fünftel der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der entsprechenden Liste, beziehungsweise der Vorstand der kantonalen Partei, eine Ersatzperson vorschlagen und diese als gewählt erklärt wird (Art. 56 Abs. 1 und 2 BPR), fällt aus offensichtlichen Gründen ausser Betracht. Theoretisch denkbar wäre, dass auch ohne Wahllisten die Vakanz durch Nachrücken derjenigen Person gefüllt wird, die bei der Mehrheitswahl das nächstbeste Wahlergebnis erzielt hat. Das System des Nachrückens hat jedoch zum Ziel, während einer Amtsperiode die bei der Erneuerungswahl bestehenden Parteistärken und damit die Verteilung der Sitze auf die Parteien zu wahren.[1280] Dies ist jedoch nur im Rahmen einer Proporzwahl sinnvoll, bei welcher die Parteienzugehörigkeit der Kandidierenden eine massgebliche Bedeutung hat.[1281] Bei einer Mehrheitswahl ohne Wahllisten kommt der Listen- beziehungsweise Parteizugehörigkeit eines Kandidierenden hingegen keine rechtliche Bedeutung zu,[1282] weshalb das Nachrücken bei Mehrheitswahlen vollständig systemfremd und mit Blick auf das Gebot der direkten Volkswahl

1279.Botschaft 1975, S. 1341.
1280Müller, S. 258; Poledna, S. 284; Schnewlin, S. 61.
1281.Kölz, Wahlrecht, S. 14; Meyer, S. 669.
1282*v*gl. Hangartner, S. 217; Hangartner et al., N. 1438; Poledna, S. 284.

in Art. 149 Abs. 2 BV nicht zu rechtfertigen wäre. Nach dem Gesagten muss sich der Verweis in Art. 46 Abs. 3 BPR auch auf Art. 51 BPR erstrecken welcher vorsieht, dass bei Nationalratswahlen im Majorzwahlverfahren **auch allfällige Ersatzwahlen** nach denselben Bestimmungen – also wiederum im **Verfahren der Mehrheitswahl – zu besetzen** sind. Ist demnach ein Sitz in einem Mehrpersonenwahlkreis wegen fehlender Wahllisten ausnahmsweise in einer Mehrheitswahl besetzt worden und wird dieser Sitz während der Legislaturperiode vakant, so ist er konsequenterweise wiederum im Rahmen einer Mehrheitswahl zu besetzen.

LITERATUR- UND MATERIALIENVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Botschaft betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26. November 1918, BBl 1918 Bd. V, S. 121 ff., abrufbar unter https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/1918/5_121_119_, besucht am 20.1.2023 (zit. Botschaft 1918).

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9. April 1975, BBl 1975 I, S. 1317 ff., abrufbar unter https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313, besucht am 20.1.2023 (zit. Botschaft 1975).

Eichenberger Reiner/Portmann Marco/Schafer Patricia/Stadelmann David, Mehrheitswahlen in Mehrpersonenwahlkreisen: Ein Schweizer Erfolgsrezept?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2021, S. 315 ff. (zit. Eichenberger et al.).

Garrone Pierre, L'election populaire en suisse, Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Genf 1990.

Gonin Luc, Droit constitutionnel suisse, Genf et al. 2021.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (zit. Hangartner et al.).

Hangartner Yvo, Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBl 2005, S. 217 ff.

Kaufmann Hans, Die Solothurnische Proporz-Novelle, Das Gesetz betreffend das proportionale Wahlverfahren vom 17. März 1895 und der Revisions-Entwurf vom 20. Mai 1903, ZSGV 1903–1904, S. 179 ff.

Kölz Alfred, Neue schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004 (zit. Kölz, Verfassungsgeschichte).

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 1987, S. 1 ff. (zit. Kölz, Wahlrecht).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'Etat, 4. Aufl., Bern 2021 (zit. Malinverni et al.).

Marbach Julian, Die Ausgestaltung von Majorzwahlen, LeGes 2/2018.

Meyer Georg, Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin 1901.

Müller Peter Felix, Das Wahlsystem, Neue Wege der Grundlegung und Gestaltung, Zürich 1959.

Poledna Tomas, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988.

Schnewlin Bliss Meinrad, Das Verfahren zur Wahl des schweizerischen Nationalrates, Nach dem Bundesgesetz vom 14. Januar 1919, Bern 1946.

Töndury Andrea, «Die Proporzinitiative 2014» im Kanton Graubünden, ZGRG 2/2012, 64 ff. (zit. Töndury, Proporzinitiative).

Töndury Andrea, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, Eine ideengeschichtliche Spurensuch, Überlegungen mit Blick auf die schweizerische Verfassungsordnung, Zürich et al. 2017 (zit. Töndury, Toleranz).

Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel 1995.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 47 BPR

Eine Kommentierung von Katja Gfeller

ZITIERVORSCHLAG

Katja Gfeller, Kommentierung zu Art. 47 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Gfeller, N. XXX zu Art. 47 BPR.

3. Kapitel: Mehrheitswahl

Art. 47 Verfahren

[1] In Wahlkreisen, in denen nur ein Mitglied des Nationalrates zu wählen ist, kann für jede wählbare Person gestimmt werden. Gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

[1bis] Der Kanton kann alle Kandidaturen, die der kantonalen Wahlbehörde bis zum 48. Tag vor dem Wahltag gemeldet worden sind, elektronisch und im kantonalen Amtsblatt veröffentlichen. Dabei werden mindestens angegeben:

a. der amtliche Name und Vorname;

b. der Name, unter dem die Person politisch oder im Alltag bekannt ist;

c. das Geschlecht;

d. die Wohnadresse einschliesslich Postleitzahl;

e. die Heimatorte einschliesslich ihrer Kantonszugehörigkeit;

f. Zugehörigkeit zu einer Partei beziehungsweise zu einer politischen Gruppierung: und

g. der Beruf.

[2] Das kantonale Recht kann eine stille Wahl vorsehen, wenn bei der zuständigen kantonalen Behörde bis zum 48. Tag (7. Montag) vor der Wahl um 12.00 Uhr eine einzige gültige Kandidatur eingetroffen ist.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte ... 588
A. Mehrheitswahlverfahren in Einerwahlkreisen ... 588
B. Stille Wahlen ... 590
C. Freiwilliges Anmeldeverfahren ... 591
II. Bedeutung der Vorschrift ... 592
A. Anwendungsbereich des Mehrheitswahlverfahrens ... 592
B. Majorz trotz verfassungsrechtlichem Proporz ... 593
C. Wahlrechtsgleichheit und Mehrheitswahl ... 594
D. Reformbestrebungen ... 597
E. Rechtsvergleich ... 598
1. Majorzkantone ohne stille Wahlen ... 598
2. Majorzkantone mit stillen Wahlen ... 599
a. Kanton Obwalden ... 599
b. Kanton Nidwalden ... 601
3. Freiwilliges Anmeldeverfahren ... 602
III. Kommentierung des Normtextes ... 603
A. Mehrheitswahlverfahren (Abs. 1) ... 603
1. Wahlkreise, in denen nur ein Mitglied des Nationalrates zu wählen ist (Einerwahlkreise; Majorzkantone) ... 603
2. Jede wählbare Person ... 604
3. Relative Mehrheit ... 606
4. Losentscheid bei Stimmengleichheit ... 606
B. Veröffentlichung der Kandidaturen (Abs. 1bis) ... 608
1. Freiwilliges Wahlanmelde- und Publikationsverfahren ... 608
2. Zu veröffentlichende Personalien ... 610
C. Möglichkeit der stillen Wahl (Abs. 2) ... 611
1. Stille Wahl ... 611
2. Wahlvorschlagsverfahren ... 613
Materialien ... 616
Literaturverzeichnis ... 616

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

A. Mehrheitswahlverfahren in Einerwahlkreisen

1 Bis 1918 wurden sämtliche Nationalratsmitglieder im Mehrheitswahlverfahren – mit absolutem Mehr in zunächst bis zu drei Wahlgängen[1283] – gewählt. Nachdem in den Jahren 1900 und 1910 zwei Anläufe zur Einführung der Verhältniswahl bei Nationalratswahlen gescheitert waren, wurde die dritte Proporzinitiative am 13. Oktober 1918[1284] von Volk und Ständen angenommen und somit der Grundsatz der Wahl des Nationalrats nach dem Proporzsystem verfassungsrechtlich verankert.[1285]

2 Bereits das die neue Verfassungsbestimmung umsetzende Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates von 1919 sah indes vor, dass in Wahlkreisen, die nur einen Vertreter zu wählen haben, die Wahl nach relativem Mehr stattfindet.[1286] Diese **vom verfassungsrechtlichen Grundsatz abweichende Sonderregelung für Einerwahlkreise** entsprach dem Vorschlag des Bundesrats,[1287] wurde mit dem Erlass von Art. 47 BPR im Jahr 1976 fortgeführt und gilt im Grundsatz bis heute. Erstmals zur Anwendung kam das neue, gemischte Nationalratswahlverfahren bei den (vorgezogenen) Gesamterneuerungswahlen von 1919. Einerwahlkreise waren dannzumal die Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden, Zug und Appenzell Innerrhoden.[1288] Im Kanton Zug sind seit 1922 zwei und seit 1995 drei Nationalratssitze zu besetzen.[1289] Der Kanton Glarus ist seit 1971 ein Einerwahlkreis, der Kanton Appenzell Ausserrhoden seit 2003.[1290]

1283 Vgl. Art. 17 ff. des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes vom 21.12.1850 (AS II 210, BBl 1850 III S. 884 ff.).

1284 BBl 1918 V 102.

1285 Vgl. Art. 73 Abs. 1 Satz 2 der Bundesverfassung vom 29.5.1874 (AS 34 1219; nachfolgend BV 1874); eingehend zur Einführung des Proporzwahlrechts Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 692 ff.; für Hinweise siehe auch Biaggini, Art. 149 BV N. 8; Garrone, S. 97 ff.; Hangartner et al., Rz. 619 ff.; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 1466; CR-Lammers, Art. 149 BV N. 14; Tschannen, Rz. 1146.

1286 Art. 1 Abs. 3 Satz 1 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359).

1287 Vgl. Botschaft 1918, S. 124.

1288 Botschaft 1918, S. 123 f.

1289 https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/eidg-wahlen-2019/resultate-zug.assetdetail.6266225.html (besucht am 17.4.2023).

Nebst der Verhältniswahl wurde mit der Annahme der Proporzinitiative im Jahr 1918 auch die heute noch geltende, **den Kantonsgrenzen entsprechende Wahlkreiseinteilung** verfassungsrechtlich verankert: Jeder Kanton und jeder Halbkanton bildet bei den Nationalratswahlen einen Wahlkreis.[1291] Vor 1918 fiel die Festlegung der Wahlkreise in die Zuständigkeit des Parlaments und zahlreiche Kantone bestanden aus mehreren Wahlkreisen.[1292] 3

Von der Einführung des Proporzwahlsystems zunächst noch unberührt blieb das bei der Bundesstaatsgründung eingeführte **System der Verteilung der Nationalratssitze auf die Wahlkreise** nach einer festen Verteilungszahl.[1293] So wurde bis ins Jahr 1963 ein Nationalratsmitglied auf 20'000 (bzw. ab 1931 auf 22'000[1294] und ab 1950 auf 24'000[1295]) Seelen der Gesamtbevölkerung gewählt, wobei aber bereits seit 1850 jedem Kanton und Halbkanton mindestens ein Nationalratssitz zusteht (sog. Sitzgarantie).[1296] Bis ins Jahr 1963 bestimmte sich die Grösse des Parlaments folglich in Abhängigkeit von der Gesamtbevölkerungszahl und die Anzahl der insgesamt zu wählenden Nationalratsmitglieder variierte von Gesamterneuerungswahl zu Gesamterneuerungswahl.[1297] Erst seit den Nationalratswahlen im Jahr 1963 gilt die feste Anzahl von 200 Nationalratssitzen, die im Verhältnis zur Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt werden, wobei jeder Kanton und Halbkanton nach wie vor Anspruch auf mindestens einen Sitz hat.[1298] 4

Die Majorzkantone als Einerwahlkreise sind zusammengefasst ein Resultat der seit 1850 bestehenden Sitzgarantie für jeden Kanton und Halbkanton 5

1290 Biaggini, Art. 149 BV N. 18.

1291 Vgl. Art. 73 Abs. 1 Satz 2 BV 1874 (AS 34 1219); der Begriff der Halbkantone existiert in der heutigen BV indes nicht mehr.

1292 Vgl. Art. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes vom 21.12.1850 (AS II 210); Art. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Wahlen in den Nationalrath vom 3.5.1881 (BBl 1881 II S. 789 ff.); zu den Praktiken im Zusammenhang mit der Wahlkreiseinteilung siehe Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 491 ff.; Töndury, S. 55 f.; vgl. auch Hangartner et al., Rz. 609, 619.

1293 Vgl. Art. 61 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 12. September 1848 (BBl 1849 I 3; nachfolgend BV 1848); Art. 72 Abs. 1 1874 (AS 1 1); vgl. hierzu auch Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 1456; Tschannen, Rz. 1132.

1294 Art. 72 Abs. 1 BV 1874 (AS 47 425; BBl 1930 II 205).

1295 Art. 72 Abs. 1 BV 1874 (AS 1950 1461).

1296 Art. 61 Abs. 3 BV 1848; Art. 72 BV 1874 (AS 1 1).

1297 Siehe auch Biaggini, Art. 149 BV N. 4; CR-Lammers, Art. 149 BV N. 8.

sowie der Festlegung der Kantonsgrenzen als Wahlkreisgrenzen bei den Nationalratswahlen.

B. Stille Wahlen

6 Die Möglichkeit stiller Wahlen, das heisst von Wahlen ohne Durchführung eines Wahlgangs, wenn im Vorschlagsverfahren (auch Anmelde- oder Vorverfahren) nicht mehr Kandidaturen eingehen, als Sitze zu vergeben sind,[1299] war für die Proporzkantone bereits bei der Einführung der Verhältniswahl bundesgesetzlich vorgesehen,[1300] in den Einerwahlkreisen demgegenüber zunächst noch ausgeschlossen.[1301] Art. 47 Abs. 2 BPR, der es den Majorzkantonen heute erlaubt, im kantonalen Recht die Möglichkeit einer stillen Wahl vorzusehen, wurde erst im Jahr 1994 ins BPR eingefügt[1302] und geht auf die Kommissionsmotion «Stille Wahlen in Einer-Wahlkreisen» zurück.[1303] Heute kann jeder Majorzkanton stille Wahlen seinen Erfahrungen und Bedürfnissen entsprechend im kantonalen Recht vorsehen oder solche untersagen. Für diese **Kantonalisierung** des Entscheids über die Ermöglichung einer stillen Wahl entschied man sich, nachdem die von Bundesrechts wegen bestehende Möglichkeit einer stillen Wahl im Vernehmlassungsverfahren von drei (UR, GL, AI) der dannzumal fünf (UR, OW, NW, GL, AI) Majorzkantone vehement abgelehnt wurde.[1304]

7 Das **Vorschlagsverfahren**, das eine stille Wahl erst ermöglicht, hatte zunächst von Bundesrechts wegen bis am 30. Tag vor der Wahl zu dauern.[1305] Zur besseren Koordination mit zuweilen auch gleichzeitig stattfindenden kantonalen Volksabstimmungen wurde der Wahlanmeldeschluss auf Wunsch der Majorzkantone per 1. Januar 2008 auf den 48. Tag (7. Montag) vor der Wahl vorverlegt.[1306]

1298 Art. 72 Abs. 1 BV 1874 (AS 1962 1637; BBl 1962 I 13); vgl. dazu auch Hangartner et al., Rz. 607; CR-Lammers, Art. 149 BV N. 3; Poledna, § 22 Rz. 3 m.w.H.

1299 Vgl. auch hiernach N. 36.

1300 Vgl. Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359).

1301 Botschaft BPR, S. 1341.

1302 Vgl. Ziff. I des Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Nationalratswahlverfahren) vom 18.3.1994 (AS 1994 2414; BBl 1993 III 445).

1303 Botschaft 1993, S. 462, 488.

1304 Botschaft 1993, S. 488.

1305 Art. 47 Abs. 2 BPR (AS 1994 2419).

Seit 1995 und bis heute kennen nur die beiden Majorzkantone **Obwalden und Nidwalden** die Möglichkeit einer stillen Nationalratswahl.[1307] Zu einer solchen kam es seit 1995 indes lediglich einmal und zwar bei den Gesamterneuerungswahlen von 1999 im Kanton Obwalden.[1308] 8

Der Kanton **Appenzell Ausserrhoden**, der seit 2003 ein Einerwahlkreis ist,[1309] war von 1919 bis 2003 ein kleiner Proporzkanton mit zwei bis drei Sitzen. Während dieser Zeit kam es in etwa der Hälfte der Gesamterneuerungswahlen und damit überdurchschnittlich häufig zu stillen Wahlen.[1310] Dies ist politisch, insbesondere aufgrund von befürchteten Rückwirkungen auf innerkantonale Wahlen, nicht gewollt, weshalb im Kanton Appenzell Ausserrhoden bis heute davon abgesehen wurde, die Möglichkeit der stillen Nationalratswahl im kantonalen Recht vorzusehen.[1311] 9

C. Freiwilliges Anmeldeverfahren

Am 26. September 2014 wurde Art. 47 Abs. 1bis BPR erlassen, der es den Majorzkantonen ohne Rechtsgrundlagen für eine stille Wahl[1312] ermöglicht, ein freiwilliges Anmeldeverfahren einzuführen.[1313] Die Gesetzesänderung geht auf die Interpellation Nr. 12.3291 «Vereinfachung der Nationalratswahlen in Majorzkantonen» des damaligen Appenzeller Ausserrhoder Nationalrats Andrea Caroni zurück. Nach Ansicht des Interpellanten bestanden bei den 10

1306 Art. 47 Abs. 2 BPR (AS 2007 4636); Botschaft 2006, S. 5302.

1307 Vgl. Art. 53a des Gesetzes des Kantons Obwalden über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz) vom 17.2.1974 (AG/OW; GBD 122.1); § 3a der Einführungsverordnung des Kantons Nidwalden zum Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1979 (A 1979, 1333; 1980, 38); Art. 2 des Einführungsgesetzes des Kantons Nidwalden zur Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 27.5.2009 (EG BPR/NW; NG 131.1).

1308 Vgl. Bundesamt für Statistik, Kanton Obwalden: nationale und kantonale Wahlen seit 1919, abrufbar unter https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/eidg-wahlen-2019/resultate-obwalden.assetdetail.5026065.html (besucht am 17.4.2023); siehe auch Weber, Wahlrecht, Rz. 1108.

1309 Art. 1 der Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates vom 3.7.2002 (AS 2002 2465).

1310 Vgl. Botschaft 1993, S. 524 f.

1311 Botschaft 1993, S. 488.

1312 Die stille Wahl setzt ein obligatorisches Anmeldeverfahren voraus (siehe nachstehend Rz. 41 ff.), weshalb das freiwillige Anmeldeverfahren nur für diejenigen Kantone ohne Möglichkeit der stillen Wahl von Relevanz ist.

1313 Vgl. Ziff. I des Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Nationalratswahlen) vom 26.9.2014 (AS 2015 543; BBl 2013 9217).

Stimmberechtigten erhebliche **Unsicherheiten über die Personalien der Kandidierenden** beim Ausfüllen der leeren Wahlzettel. Für die Kandidierenden bedeute die flächendeckende Verbreitung von Informationen über sich sodann einen grossen finanziellen Aufwand.[1314] Weiter seien Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer im aktuellen System zu wenig informiert und daher benachteiligt. Der Bundesrat anerkannte den Handlungsbedarf insbesondere hinsichtlich der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen und deren **Bedürfnis nach elektronisch abrufbarer Information** über die Nationalratskandidaturen.[1315]

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Anwendungsbereich des Mehrheitswahlverfahrens

11 Die Art. 47 ff. BPR kommen in Kantonen zur Anwendung, die aufgrund ihrer Bevölkerungszahl nur eine Person in den Nationalrat abordnen können. Von den 26 Kantonen sind **derzeit sechs Kantone** (UR, OW, NW, GL, AR, AI) solche sog. **Einerwahlkreise**,[1316] in welchen die Nationalratswahl im Mehrheitswahlverfahren nach Art. 47 ff. BPR erfolgt.

12 Der Anwendungsbereich der Bestimmungen zur Mehrheitswahl geht indes über die Nationalratswahl in den Majorzkantonen hinaus. So kann es namentlich auch bei **Ergänzungswahlen in Proporzkantonen** zu einer Mehrheitswahl nach Art. 47 ff. BPR kommen. Dies gemäss Art. 56 Abs. 3 BPR, wenn ein Nationalratsmitglied während der Amtsdauer ausscheidet und 1.) der Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden kann, 2.) das in Art. 56 Abs. 1 und 2 BPR vorgesehene Vorschlagsrecht nicht genutzt wird und 3.) nur ein Sitz neu zu besetzen ist. Angesichts dieser Kaskade ist es indes wenig erstaunlich, dass es bei den seit 1919 lediglich drei durchgeführten Ergänzungswahlen noch nie zu einer Mehrheitswahl gekommen ist.

13 Weiter erfolgt die Wahl der Nationalratsmitglieder in **Proporzkantonen** nach dem Majorzsystem, wenn **keine Listen** vorhanden sind[1317] oder wenn alle

1314. https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20123291 (besucht am 17.4.2023).

1315. Dazu Botschaft 2013, S. 9250 f.

1316. Art. 1 der Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrats vom 1.9.2021 (SR 161.13); vgl. auch Kreisschreiben 2022, Ziff. 2.

1317. Art. 46 Abs. 3 BPR.

Listen zusammen eine Person weniger aufführen, als Mandate zu vergeben sind[1318]. Vor dem Hintergrund der wachsenden Anzahl von Kandidierenden dürfte die praktische Relevanz der Mehrheitswahl in Proporzkantonen auch künftig gering bleiben.

B. Majorz trotz verfassungsrechtlichem Proporz

Gemäss Art. 149 Abs. 2 Satz 1 BV werden die Abgeordneten des Nationalrats vom Volk in direkter Wahl nach dem Grundsatz des Proporzes bestimmt. Die Nationalratssitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt,[1319] wobei jeder Kanton mindestens einen Sitz hat.[1320] 14

Entgegen Art. 149 Abs. 2 Satz 1 BV sieht Art. 47 Abs. 1 BPR für diejenigen Kantone, die aufgrund ihrer geringen Bevölkerungszahl nur einen Nationalratssitz zu besetzen haben, die Wahl des oder der Abgeordneten im Mehrheitswahlverfahren mit relativem Mehr vor.[1321] Die Mehrheitswahl in den Einerwahlkreisen ist mithin eine **gesetzlich vorgesehene Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz** der Wahl der Nationalratsabgeordneten im Verhältniswahlsystem.[1322] Da die Einerwahlkreise als solche jedoch zum einen Folge der verfassungsrechtlich vorgesehenen Wahlkreiseinteilung (jeder Kanton bildet einen Wahlkreis, vgl. Art. 149 Abs. 3 BV) und der verfassungsrechtlich verankerten Sitzgarantie (jeder Kanton hat mindestens einen Sitz, vgl. Art. 149 Abs. 4 Satz 2 BV) sind und sich zum anderen in Einerwahlkreisen – zumindest wahlkreisintern – eine Verhältniswahl nicht sinnvoll durchführen lässt, kann auch die gesetzlich vorgesehene Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen als in der Verfassung angelegt betrachtet werden.[1323] Im Übrigen sind Art. 47 ff. BPR gemäss Art. 190 BV für die rechtsanwendenden Behörden massgebend. Bemerkt sei an dieser Stelle jedoch, dass bei Anwendung des wahlkreisübergreifenden biproportionalen Zuteilungsverfahrens («Doppelter Pukelsheim») die Wahl sämtlicher Nationalratsmitglieder im Proporzwahlverfahren grundsätzlich möglich wäre.[1324] Vor diesem Hintergrund spricht sich Weber für eine 15

1318. Vgl. Art. 45 Abs. 2 i.V.m. Art. 56 Abs. 3 BPR.
1319. Vgl. auch Art. 16 f. BPR und Art. 6a VPR.
1320. Art. 149 Abs. 4 BV.
1321. Für einen Überblick über die wesentlichen Aspekte des Verfahrens siehe Tschannen, Rz. 1158 ff.
1322. Vgl. Art. 149 Abs. 2 BV.
1323. So Poledna, § 22 Rz. 6; vgl. auch Kley, Staatsrecht, § 42 Rz. 69.

Präzisierung von Art. 149 Abs. 2 Satz 1 BV oder aber die Umstellung auf das Verfahren des Doppelten Pukelsheim aus.[1325]

16 Gesamtschweizerisch betrachtet erfolgen die Nationalratswahlen in einem **gemischten Wahlverfahren**, welches Elemente sowohl des Majorz- als auch des Proporzprinzips enthält.[1326] Der Anteil der im Mehrheitswahlverfahren gewählten Nationalratsmitglieder beträgt aktuell 3% (sechs von 200 Abgeordneten), der Anteil der Majorzkantone 23% (sechs von 26 Kantonen).

17 Bei der Majorzwahl fallen die abgegebenen Stimmen direkt bestimmten Personen zu und werden nicht zuerst auf Listen verteilt.[1327] Das Mehrheitswahlverfahren kann insofern als **Persönlichkeitswahl** (auch Personenwahl) bezeichnet werden, das die Auswahl der Abgeordneten nach persönlichen Kriterien fördert und die Wahl starker Persönlichkeiten begünstigt.[1328] Der Parteizugehörigkeit kommt bei der Majorzwahl nicht dieselbe Bedeutung zu wie bei der Verhältniswahl,[1329] was sich auch daran zeigt, dass alle Nationalratsmitglieder der heutigen Einerwahlkreise nicht der aktuell stärksten Fraktion im Kantonsparlament zugehören. Dennoch dürfte die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei für viele Wähler und Wählerinnen auch im Majorzwahlverfahren ein entscheidendes Wahlkriterium darstellen.[1330]

C. Wahlrechtsgleichheit und Mehrheitswahl

18 Wahlverfahren müssen so ausgestaltet sein, dass die aufgrund von Art. 34 BV gebotene Wahlrechtsgleichheit mit ihren drei Teilgehalten, der Zählwert-, Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit, sichergestellt ist.[1331] Die

1324. Weber, Wahlrecht, Rz. 194.

1325. Weber, Wahlrecht, Rz. 194; siehe hierzu auch N. 18.

1326. Vgl. Biaggini, Majorz, S. 425; CR-Lammers, Art. 149 BV N. 32; Poledna, § 22 Rz. 6; SGK-Steinmann, Art. 34 BV N. 21; Weber, Wahlrecht, Rz. 194; a.A. Garrone, S. 113, der die Nationalratswahlen aufgrund der geringen Anzahl im Majorzverfahren gewählter Nationalratsmitglieder nicht als gemischtes Wahlverfahren bezeichnet; zum gemischten Wahlsystem im Kanton Appenzell Ausserhoden siehe BGE 140 I 394 E. 6.3; weitergehend zu gemischten Wahlsystemen im Allgemeinen Garrone, S. 108 ff.; Weber, Wahlrecht, Rz. 191 ff.

1327. Biaggini, Majorz, S. 414; Kiener, Staatsrecht, § 18 Rz. 16.

1328. Dazu und zum Folgenden BGE 140 I 394 E. 10.1; Weber, Wahlrecht, Rz. 179; vgl. auch Hangartner, S. 217; Glaser, Staatsrecht, § 3 Rz. 46; Kölz, Probleme, S. 49; Tschannen, Rz. 1941.

1329. Kley, Staatsrecht, § 42 Rz. 84.

1330. So das Bundesgericht, vgl. BGE 140 I 394 E. 10.1.

Zählwertgleichheit verlangt, dass bei der Auszählung alle Stimmen formell gleich behandelt werden. Die Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit garantiert jeder wählenden Person, dass ihre Stimme nicht nur gezählt, sondern gleich wie alle anderen Stimmen verwertet wird. Die Erfolgswertgleichheit soll schliesslich sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Sie gebietet die Begrenzung der Zahl gewichtsloser Stimmen auf ein Minimum und hat grundsätzlich wahlkreisübergreifenden Charakter.[1332] Laut Bundesgericht haben Wahlverfahren dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit zu genügen, gleich ob es sich um eine Proporzwahl, eine Majorzwahl oder ein Mischsystem handelt.[1333] Es sind laut Bundesgericht mithin **alle drei Teilgehalte der Wahlrechtsgleichheit unabhängig vom Wahlverfahren** möglichst weitgehend zu gewährleisten. Während der Zählwertgleichheit absoluter Charakter zukommt,[1334] können sich gewisse Einschränkungen der Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit aus sachlichen Gründen rechtfertigen.[1335]

Bei der Mehrheitswahl, die bei den Nationalratswahlen in Einerwahlkreisen zur Anwendung kommt, ist diejenige Person gewählt, die am meisten Stimmen erhält.[1336] Sämtliche Stimmen, die an Personen gehen, die nicht die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen können, werden bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt und bleiben gewichtslos.[1337] Bei Majorzwahlen können sich Stimmen für unterlegene Kandidierende systembedingt nicht auswirken, 19

1331. Dazu und zum Folgenden BGE 143 I 92 E. 3.3 und 3.4; zur Wahlrechtsgleichheit und ihren drei Teilgehalten siehe auch BGE 140 I 394 E. 8.3; BGE 129 I 185 E. 7.3; Glaser, Staatsrecht, § 3 Rz. 40 ff. m.w.H.; Kley, Staatsrecht, § 42 Rz. 68 m.w.H.; Töndury, S. 52; Tschannen, Rz. 1937 ff.; für einen Überblick zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Wahlrechtsgleichheit bei kantonalen Parlamentswahlen vgl. Kley, Staatsrecht, § 42 Rz. 82 ff.

1332. Zum wahlkreisübergreifenden Charakter vgl. z.B. BGE 143 I 92 E. 3.5; BGE 140 I 394 E. 8.3 m.w.H.; BGer 1C_511/2015 vom 12.10.2016 E. 3.5.

1333. BGE 140 I 394 E. 9.2.

1334. BGE 140 I 394 E. 8.3; BGE 125 I 21 E. 3d/dd; Tschannen, Rz. 1938.

1335. BGE 136 I 376 E. 4.7, wonach kleine Wahlkreise aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen als eigene Identitäten erscheinen könnten, weshalb ihnen - auf Kosten des Proporzes - im Sinne eines Minderheitenschutzes ein Vertretungsanspruch einzuräumen sei.

1336. Vgl. Art. 47 Abs. 1 Satz 2 BPR; im Allgemeinen vgl. z.B. Garrone, S. 65 f.; Glaser, Staatsrecht, § 3 Rz. 46.

1337. BGE 143 I 92 E. 6.1.

was eine **Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit** bedeutet. Die Nichtberücksichtigung der Stimmen für die unterlegenen Kandidierenden stellt indes ein Wesensmerkmal des Majorzes dar, weshalb die bundesgerichtliche Anwendung der Erfolgswertgleichheit auf Majorz- und Mischverfahren in der Lehre kritisch beurteilt wird.[1338]

20 Nebst der Erfolgswertgleichheit kann bei den Nationalratswahlen auch die **Stimmkraftgleichheit nicht wahlkreisübergreifend gewährleistet** werden. Letztere erfährt namentlich durch die in Art. 149 Abs. 4 Satz 2 BV verankerte Sitzgarantie jedes Kantons eine Verzerrung.[1339] Die Stimmkraft der Stimmberechtigten in den bevölkerungsarmen Einerwahlkreisen ist erheblich grösser als diejenige der Stimmberechtigten in den bevölkerungsreichsten Kantonen. Die Sitzgarantie und damit auch die aus ihr resultierende Verzerrung der Stimmkraftgleichheit ist – wie auch die Wahlkreiseinteilung als solche – föderalistisch motiviert und in der Verfassung selbst angelegt. Sie ist von daher als verfassungskonform zu beurteilen.

21 Auch wenn das Bundesgericht bei der Beurteilung kantonaler Wahlsysteme verschiedentlich schon auf die Nationalratswahlen Bezug genommen hat,[1340] hat es die **Verfassungsmässigkeit des in Art. 16 ff. BPR vorgesehenen gemischten Nationalratswahlverfahrens** und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit den Anforderungen der Wahlrechtsgleichheit bisher noch nie vertieft überprüft.[1341] Es hat allerdings klargestellt, dass sich die Rechtsprechung zur Verfassungsmässigkeit kantonaler Parlamentswahlsysteme nicht ohne Weiteres auf die Bundesebene übertragen lässt, da sich die Wahl eines kantonalen Parlamentsmitglieds in verschiedener Hinsicht von derjenigen eines Nationalratsmitglieds unterscheidet.[1342] Auch hat das Bundesgericht darauf hingewiesen, dass das Nationalratswahlverfahren mit Art. 149 BV in den Grundzügen verfassungsrechtlich geregelt ist und dabei die

1338 Eingehend insb. Biaggini, Majorz, S. 412 ff.; vgl. auch Kley, Staatsrecht, § 42 Rz. 84; vgl. weiter Kölz, Probleme, S. 50, wonach bei der Mehrheitswahl eine exakte Berücksichtigung des Wählerwillens im Sinn der Erfolgswertgleichheit nicht gefordert werde.

1339 Vgl. dazu und zum Folgenden Hangartner et al., Rz. 33; BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 23; Tschannen, Rz. 1133, 1939; siehe auch Müller, S. 1309.

1340 Vgl. z.B. BGE 143 I 92 E. 3.5; BGer 1C_511/2015 vom 12.10.2016 E. 3.5.

1341 So das Bundesgericht selbst in BGE 143 I 92 E. 3.5; immerhin kam das Bundesgericht im Urteil 1C_322/2015 vom 19.8.2015 E. 4.4 zum Schluss, dass das Nationalratswahlverfahren nicht gegen den UNO-Pakt II verstösst.

1342 BGE 143 I 92 E. 3.5.

Frage in den Raum gestellt, ob Art. 149 BV im Sinne einer lex specialis allenfalls auch eine Einschränkung von Art. 34 BV bei Nationalratswahlen verfassungsrechtlich rechtfertigen würde.[1343] Die Lehre spricht sich einhellig für die Spezialität von Art. 149 BV gegenüber Art. 34 BV und insofern die Verfassungskonformität der sich aus Art. 149 BV ergebenden Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit aus.[1344] Unabhängig von der Beurteilung der Verfassungsmässigkeit sind die rechtsanwendenden Behörden aufgrund von Art. 190 BV an die bundesgesetzliche Regelung gebunden. Wie das verfassungsrechtlich in den Grundzügen geregelte Nationalratswahlverfahren konkret ausgestaltet wird, ist folglich vom Bundesgesetzgeber zu entscheiden und damit letztlich eine politische Frage.[1345]

D. Reformbestrebungen

Vor dem Hintergrund der aus der heutigen Wahlkreiseinteilung und dem geltenden Nationalratswahlsystem resultierenden Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit[1346] wurde in der Politik schon mehrfach ein Wechsel zur bundesweiten Wahl der Nationalratsabgeordneten nach dem **Doppelten Pukelsheim** gefordert.[1347] Der Doppelte Pukelsheim würde aufgrund des zweistufigen Zuteilungsverfahrens (Oberzuteilung: gesamtschweizerische Verteilung der Sitze auf die Parteien; Unterzuteilung: Verteilung der Mandate auf die Kantone proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten Parteien)[1348] auch in Einerwahlkreisen funktionieren, es würde allerdings ein Stimmentransfer über die Wahlkreis- bzw. Kantonsgrenzen hinweg erfolgen. 22

1343 Vgl. BGer 1C_322/2015 vom 19.8.2015 E. 3.2; siehe zu diesem Urteil auch Glaser, Bundesebene, S. 428 f.; vgl. weiter BGE 143 I 92 E. 3.5.

1344 Vgl. Biaggini, Art. 149 BV N. 16; Hangartner et al., Rz. 604; Müller, S. 1309.

1345 So auch Hangartner, S. 224; vgl. auch Hangartner et al., Rz. 604.

1346 Siehe vorstehend Rz. 14 ff.; weitergehend Kley, Staatsrecht, § 42 Rz. 69; Poledna, § 22 Rz. 6, 9; Tschannen, Rz. 1147, 1943; Weber, Wahlrecht, Rz. 606; dies., Proporzglück, S. 1377.

1347 Vgl. zuletzt Parlamentarische Initiative Grünliberale Fraktion (Nr. 20.453) «Jede Stimme zählt gleich viel. Es ist Zeit für faire Nationalratswahlen»; vgl. weiter Motion Minder (Nr. 12.3711) «Doppelter Pukelsheim bei Nationalratswahlen»; Parlamentarische Initiative Zisyadis (Nr. 09.410) «Nationalratswahlen und Proporzwahlsystem»; Postulat Waber (Nr. 07.3884) «Wahlen 2011. Einführung des Wahlsystems Doppelter Pukelsheim ohne Quorum»; Postulat Genner (Nr. 03.3377) «Nationalratswahlen. Gerechtere Sitzverteilung»; zum Ganzen siehe auch Hangartner et al., Rz. 644; Weber, Proporzglück, S. 1375.

1348 Zur Funktionsweise dieses Sitzverteilungsmechanismus siehe insb. Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1584 ff.; dies., Zürcher Zuteilungsverfahren, S. 512 ff.; für einen Überblick vgl. auch Müller, S. 1312; Weber, Proporzglück, S. 1379.

[1349] Sämtlichen parlamentarischen Vorstössen wurde bisher – jeweils mit Verweis auf die historisch und föderalistisch bedingte besondere Stellung der Kantone als Wahlkreise[1350] – bereits vom erstbehandelnden Rat keine Folge gegeben.

E. Rechtsvergleich

23 Einerwahlkreise sind seit 2003 die Kantone **Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden**.[1351] Auch bei den Gesamterneuerungswahlen von 2023 wird in diesen Kantonen nur ein Nationalratsmitglied zu wählen sein.[1352]

24 In den Kantonen **Uri** sowie **Appenzell Innerrhoden** sind die Stimmberechtigten bei der Wahl des Nationalratsmitglieds grundsätzlich zur Stimmabgabe verpflichtet.[1353] Eine solche gesetzlich statuierte **Stimmpflicht** ist mit dem Postulat des freien Stimmrechts vereinbar.[1354] Ein Stimmzwang, d.h. eine strafbewehrte Stimmpflicht, ist jedoch nicht vorgesehen.

25 Ganz grundsätzlich lassen sich die heutigen Majorzkantone anhand der das Nationalratswahlverfahren konkretisierenden, kantonalen Rechtsgrundlagen in eine Gruppe **ohne** (UR, GL, AR, AI) und eine Gruppe **mit** (OW und NW) Möglichkeit der stillen Wahl unterteilen.[1355]

1. Majorzkantone ohne stille Wahlen

26 Die Grundzüge des Nationalratswahlverfahrens in den Kantonen, die keine Rechtsgrundlagen für stille Nationalratswahlen kennen, ergeben sich aus dem

---

1349 Vgl. Bericht BK 2013, S. 18; vgl. auch Biaggini, Doppelproporzpech, S. 474.

1350 Vgl. z.B. Bericht SPK-N 2021; kritisch zum Doppelproporz bei Nationalratswahlen Biaggini, Doppelproporzpech, S. 473 f.; Kritik zum doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahren im Allgemeinen bei Müller, S. 1312 ff.

1351 Vgl. Art. 1 Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrats vom 3.7.2002 (AS 2002 2465) und vom 30.8.2017 (AS 2017 4259).

1352 Art. 1 Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrats vom 1.9.2021 (SR 161.13).

1353 Art. 20 der Verfassung des Kantons Uri vom 28.10.1984 (KV/UR; SR 131.214); Art. 10 Abs. 2 der Verordnung des Kantons Appenzell Innerrhoden über die Urnenabstimmungen vom 23.10.2017 (VUA/AI; GS 160.010); vgl. auch Art. 83 BPR; Hangartner et al., Rz. 40 m.w.H., § 4 Rz. 207.

1354 Hangartner et al., Rz. 36, 39 m.w.H.; zur Stimmpflicht im Allgemeinen siehe auch Hangartner et al., Rz. 37 ff.

Bundesrecht.[1356] Die ergänzend anwendbaren kantonalen Bestimmungen (vgl. Art. 83 BPR) betreffen vorab **organisationsrechtliche Fragen** wie die Zusammensetzung und Aufgaben der Wahlbüros sowie das Verfahren der vorzeitigen und brieflichen Stimmabgabe (Stimmlokale, Urnenstandorte und -überwachung, Wahlmaterial, Stimmabgabe, Ungültigkeitsgründe, Ermittlung und Bekanntmachung der Resultate), zu dessen Regelung die Kantone gemäss Art. 7 Abs. 4 und Art. 8 Abs. 1 BPR verpflichtet sind.

2. Majorzkantone mit stillen Wahlen

Auch in den Kantonen mit stiller Wahl sind dem kantonalen Recht die oberwähnten Bestimmungen zu entnehmen.[1357] Im Unterschied zu den Kantonen ohne Möglichkeit der stillen Wahl findet in den Kantonen mit der Möglichkeit einer stillen Wahl ein **obligatorisches Anmeldeverfahren** (Vorschlagsverfahren) statt, das von Bundesrechts wegen bis zum 48. Tag vor der Wahl um 12.00 Uhr dauert,[1358] im Übrigen aber im kantonalen Recht zu regeln ist. Die kantonalen Bestimmungen zum Anmeldeverfahren in den beiden Kantonen Obwalden und Nidwalden stimmen dabei weitgehend mit Art. 21 ff. BPR überein, die das Wahlvorschlagsverfahren in den Proporzkantonen regeln. 27

a. Kanton Obwalden

Das Obwaldner Recht regelt das Wahlvorschlagsverfahren und die stille Wahl für den Nationalrat in Art. 53a AG/OW. Demgemäss fordert der Regierungsrat die Stimmberechtigten acht Wochen vor dem Wahlsonntag zur Einreichung von Wahlvorschlägen auf,[1359] die gemäss Art. 47 Abs. 2 BPR bis zum 48. Tag vor der Wahl um 12.00 Uhr eingereicht werden können.[1360] 28

Jeder Wahlvorschlag muss von mindestens **fünf im Kanton wohnhaften Stimmberechtigten** unterzeichnet sein.[1361] Der Wortlaut dieser kantonalen 29

1355. Vgl. auch Hangartner et al., Rz. 671.

1356. Vgl. insb. Art. 47 ff. BPR betr. Mehrheitswahlverfahren, Zustellung der Wahlzettel und Ungültigkeitsgründe.

1357. Vgl. N. 26.

1358. Vgl. Art. 47 Abs. 2 BPR.

1359. Art. 53a Abs. 1 AG/OW; Wahlvorschläge können eingereicht werden, sobald die hierfür erforderlichen Formulare zur Verfügung stehen, was in der Regel ca. sechs Monate vor dem Wahltag der Fall ist.

1360. Vgl. auch Art. 53a Abs. 4 AG/OW.

Regelung wirft die Frage auf, ob auch die nicht im Kanton, sondern im Ausland wohnhaften Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen berechtigt sind, bei der Nationalratswahl im Kanton Obwalden Wahlvorschläge zu unterzeichnen. Nach Ansicht der Verfasserin und auch dem Rechtsdienst der Staatskanzlei des Kantons Obwalden ist dies mit Blick auf das übergeordnete Recht zu bejahen. So ist gemäss Art. 40 Abs. 2 BV der Bund zuständig zum Erlass von Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, dies auch in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte im Bund. Nach Art. 16 Abs. 1 ASG können Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, an den eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen.[1362] Auch der Ausschluss von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern vom Stimm- und Wahlrecht ist mit Art. 17 ASG abschliessend bundesrechtlich geregelt.[1363] Entsprechend ist das Obwaldner Recht bundesrechtskonform so auszulegen, dass **Obwaldnerinnen und Obwaldner mit Wohnsitz im Ausland** grundsätzlich auch berechtigt sind, Wahlvorschläge für die Nationalratswahl zu unterzeichnen.[1364] Das von Bundesrechts wegen gegebene aktive Wahlrecht von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern kann nicht über die kantonale Regelung des Anmeldeverfahrens eingeschränkt werden. Für diese Auslegung des kantonalen Rechts spricht im Übrigen auch die Tatsache, dass Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auch in Proporzkantonen zur Unterzeichnung von Wahlvorschlägen berechtigt sind.[1365] Es sind keine sachlichen Gründe für eine abweichende Handhabe der Unterzeichnungsberechtigung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern in Majorzkantonen mit stiller Wahl ersichtlich.

30 Auf dem Wahlvorschlag sind die Kandidierenden mit Namen, Vornamen, Beruf und Wohnadresse aufzuführen; nötigenfalls ist der Jahrgang anzugeben.[1366] Jeder Vorgeschlagene muss schriftlich bestätigen, dass er den

1361. Art. 53a Abs. 2 AG/OW.

1362 Art. 16 Abs. 2 ASG.

1363 Zur Stimmrechtsausübung durch Auslandschweizer in eidgenössischen Angelegenheiten siehe auch Hangartner et al., Rz. 220 ff.; vgl. auch hiernach Rz. 37.

1364 Diese Auslegung des kantonalen Rechts entspricht der beim Rechtsdienst der Staatskanzlei des Kantons Obwalden eingeholten Auskunft vom 1.3.2023.

1365 Vgl. Art. 24 Abs. 1 BPR, wonach «politischer» Wohnsitz im Wahlkreis erforderlich ist; siehe auch Botschaft 1993, S. 482.

1366 Art. 37 Abs. 2 i.V.m. Art. 53 Abs. 1 AG/OW.

Wahlvorschlag annimmt. Fehlt die Bestätigung, so wird sein Name gestrichen.[1367] Wird bis zum Wahlanmeldeschluss am 48. Tag vor der Wahl nur eine einzige gültige Kandidatur angemeldet, so erklärt der Regierungsrat die angemeldete Person als gewählt.[1368]

b. Kanton Nidwalden

Im Kanton Nidwalden ist die stille Nationalratswahl in Art. 2 EG BPR/NW geregelt. Für die Gültigkeitsvoraussetzungen einer Kandidatur und damit die Anforderungen an einen Wahlvorschlag verweist Art. 2 Abs. 3 EG BPR/NW auf Art. 60 WAG/NW[1369]. Demgemäss muss ein Wahlvorschlag von mindestens **fünf Aktivbürgerinnen oder Aktivbürgern** unter Angabe ihres eigenen Namens, Vornamens, Geburtsjahres und ihrer Wohnadresse unterzeichnet sein.[1370] Jede Aktivbürgerin und jeder Aktivbürger darf pro Wahl nur einen Wahlvorschlag mitunterzeichnen.[1371] 31

Zur Aktivbürgerschaft zählen gemäss der Kantonsverfassung alle Personen, die das Schweizerbürgerrecht besitzen, **im Kanton rechtlich niedergelassen** sind, das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und denen nicht durch die Gesetzgebung das Aktivbürgerrecht entzogen ist.[1372] Wie im Kanton Obwalden könnte die kantonale Regelung des Wahlvorschlagsverfahrens nach ihrem Wortlaut so verstanden werden, dass die nicht im Kanton rechtlich niedergelassenen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer vom Recht zur Unterzeichnung von Wahlvorschlägen bei den Nationalratswahlen ausgeschlossen sind. Im Sinne der bereits zur Obwaldner Regelung ausgeführten Ansicht der Verfasserin und auch nach Ansicht des Nidwaldner Landschreibers wäre eine solche kantonale Regelung indes nicht zu vereinbaren mit dem übergeordneten Bundesrecht, das den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern das aktive Wahlrecht bei den Nationalratswahlen zugesteht.[1373] Der Nidwaldner Landschreiber betonte sodann, dass in der Kantonsverfassung sowie im kantonalen Wahl- und 32

1367 Art. 53a Abs. 3 AG/OW.
1368 Art. 53a Abs. 4 AG/OW; vgl. auch Art. 47 Abs. 2 BPR.
1369 Gesetz des Kantons Nidwalden über die politischen Rechte im Kanton (Wahl- und Abstimmungsgesetz) vom 26.3.1997 (WAG/NW; NG 132.2).
1370 Art. 2 Abs. 3 EG BPR/NW i.V.m. Art. 60 Abs. 1 WAG/NW.
1371 Art. 2 Abs. 3 EG BPR/NW i.V.m. Art. 60 Abs. 2 WAG/NW.
1372 Art. 8 der Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10.10.1965 (KV/NW; SR 131.216.2).
1373 Siehe vorstehend Rz. 29.

Abstimmungsgesetz grundsätzlich die kantonalen Wahlen (und Abstimmungen) geregelt würden.[1374] Es sei nicht die Absicht des kantonalen Gesetzgebers gewesen, mit dem Verweis in Art. 2 Abs. 3 EG BPR das aktive Wahlrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei den Nationalratswahlen einzuschränken. Wie im Kanton Obwalden sind im Kanton Nidwalden mithin **auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer** berechtigt, Wahlvorschläge zu unterzeichnen.

33 Die Kandidatinnen und Kandidaten sind auf dem Wahlvorschlag mit Name, Vorname, Beruf, Geburtsjahr und Wohnadresse zu bezeichnen.[1375] Jede vorgeschlagene Person muss auf dem Wahlvorschlag schriftlich bestätigen, dass sie eine allfällige Wahl annimmt.[1376] Das kantonale Abstimmungsbüro prüft die Antragsberechtigung der Antragstellenden und die Wahlfähigkeit der vorgeschlagenen Personen.[1377] Wahlvorschläge, die von Unberechtigten eingereicht werden, sind auszuscheiden; die Namen von vorgeschlagenen Personen, welche die Wahlfähigkeit nicht besitzen, sind zu streichen.[1378] Wird bis zum 48. Tag vor der Wahl um 12.00 Uhr nur eine einzige gültige Kandidatur angemeldet, erklärt der Regierungsrat diese Person als gewählt.[1379]

3. Freiwilliges Anmeldeverfahren

34 Ein freiwilliges Anmeldeverfahren und die Bekanntgabe von Kandidaturen im Sinne von Art. 47 Abs. 1bis BPR kennt aktuell nur der Kanton **Glarus**.[1380] Amtsanwärterinnen und -anwärter können ihre Nationalratskandidatur im Kanton Glarus bis spätestens am achten Montag vor dem Abstimmungstag bei der Staatskanzlei des Kantons Glarus melden.[1381] Mitzuteilen sind der Staatskanzlei nebst dem angestrebten Amt auch Name, Vorname, Geschlecht,

1374. Dazu und zum Folgenden telefonische Auskunft des Nidwaldner Landschreibers vom 15.3.2023.
1375. Art. 61 Abs. 1 WAG/NW analog.
1376. Art. 63 Abs. 1 WAG/NW analog.
1377. Art. 64 Abs. 1 WAG/NW analog.
1378. Art. 64 Abs. 2 WAG/NW analog.
1379. Art. 2 Abs. 1 und 2 EG BPR/NW.
1380. Vgl. Art. 16 f. der Verordnung des Kantons Glarus über die politischen Rechte vom 21.11.2017 (VPR/GL; GS I D/22/3).
1381. Art. 16 Abs. 1 lit. a VPR/GL; damit endet das freiwillige Anmeldeverfahren gemäss Glarner Recht eine Woche früher als dies bundesrechtlich vorgesehen ist. Sollte sich ein Amtsanwärter oder eine Amtsanwärterin in dieser Woche noch anmelden, muss die Kandidatur gestützt auf Art. 47 Abs. 1bis BPR noch als rechtzeitig erfolgt gelten.

Geburtsdatum, Heimatort (inkl. Kantonszugehörigkeit[1382]), Beruf und Wohnort (inkl. Postleitzahl[1383]).[1384] Die Kandidatur ist sodann durch Unterschrift zu bestätigen.[1385] In der Folge sorgt die Staatskanzlei für eine angemessene Information der Stimmberechtigten über die innert Frist gemeldeten Kandidaturen,[1386] dies in der Regel durch Bekanntgabe auf der Website des Kantons. Anlässlich des Urnengangs gewählt werden können aber trotz des freiwilligen Anmeldeverfahrens alle wählbaren Personen.

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Mehrheitswahlverfahren (Abs. 1)

1. Wahlkreise, in denen nur ein Mitglied des Nationalrates zu wählen ist (Einerwahlkreise; Majorzkantone)

Wahlkreise bei den Nationalratswahlen bilden die Kantone.[1387] Im Begriff der Kantone eingeschlossen sind auch die ehemaligen Halbkantone.[1388] Die 200 Nationalratssitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt, wobei jeder Kanton mindestens einen Sitz hat.[1389] Massgebend ist der Anteil der Kantone an der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz,[1390] also einschliesslich der nicht wahlberechtigten ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner und auch der Minderjährigen.[1391] Unberücksichtigt bleibt demgegenüber die Anzahl der im jeweiligen Kanton wahlberechtigten Auslandschweizer.[1392] Gestützt auf die **ständigen Wohnbevölkerungszahlen**[1393] sowie unter Berücksichtigung der 35

1382 Vgl. Art. 47 Abs. 1bis lit. e BPR.
1383 Vgl. Art. 47 Abs. 1bis lit. d BPR.
1384 Art. 16 Abs. 2 VPR/GL.
1385 Art. 16 Abs. 3 VPR/GL.
1386 Art. 17 VPR/GL.
1387 Art. 149 Abs. 3 BV.
1388 BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 19; der Begriff der Halbkantone existiert in der heutigen Bundesverfassung nicht mehr.
1389 Art. 149 Abs. 4 BV.
1390 Art. 16 Abs. 1 BPR; Art. 6a VPR.
1391 Glaser, Staatsrecht, § 3 Rz. 45; Poledna, § 22 Rz. 3; Kritik dazu bei Müller, S 1309.
1392 Art. 40 Abs. 2 BV; Art. 16 Abs. 1 ASG; vgl. auch Glaser, Staatsrecht, § 3 Rz. 45; Poledna, § 22 Rz. 3.
1393 Vgl. Art. 13 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 22.6.2007 (SR 431.112).

Sitzgarantie jedes Kantons stellt der Bundesrat verbindlich fest, wie viele Sitze den einzelnen Kantonen in der folgenden Gesamterneuerungswahl des Nationalrats zukommen.[1394]

36 Kantonen mit vergleichsweise geringen ständigen Wohnbevölkerungszahlen kommt dabei nur bzw. **aufgrund der Sitzgarantie zwingend mindestens ein Nationalratssitz** zu, der gemäss Art. 47 Abs. 1 BPR mit einer Mehrheitswahl zu besetzen ist. Solche Einerwahlkreise bzw. Majorzkantone werden bei den Gesamterneuerungswahlen von 2023 die Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden sein.[1395] Dabei liegen die ständigen Wohnbevölkerungszahlen der Kantone Uri, Obwalden, Glarus und Appenzell Innerrhoden unter der Verteilungszahl,[1396] was einerseits bedeutet, dass diese Kantone ohne Sitzgarantie leer ausgingen und andererseits zu einer die Stimmkraftgleichheit beeinträchtigenden Übervertretung der Wohnbevölkerung dieser Kantone im Nationalrat führt.[1397]

2. Jede wählbare Person

37 Anders als in den Prozporzkantonen gibt es bei der Mehrheitswahl **keine (Partei-)Listen**.[1398] Es kann grundsätzlich für **jede wählbare Person gestimmt** werden.[1399] Gemäss Art. 143 BV sind alle Stimmberechtigten in den Nationalrat wählbar. Stimmberechtigt sind gemäss Art. 136 Abs. 1 BV alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind.[1400] Als vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossene Entmündigte gelten Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.[1401] Wählbar bei den Nationalratswahlen sind auch

1394 Art. 16 Abs. 2 BPR.

1395 Art. 1 der Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrats vom 1.9.2021 (SR 161.13).

1396 Vgl. Sitzverteilung der Kantone, abrufbar unter https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84941.html (besucht am 17.4.2023).

1397 Siehe auch Hangartner et al., Rz. 613.

1398 Hangartner et al., Rz. 639.

1399 Zur Wählbarkeit bei Nationalratswahlen im Allgemeinen vgl. Hangartner et al., Rz. 625 ff.

1400 Zum Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten siehe auch Hangartner et al., Rz. 47 ff., 58 ff.

1401 Art. 2 BPR; zu den Ausschlussgründen vgl. Kley, Staatsrecht, Rz. 22 f.

Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind.[1402] Eine Anmeldung bei der schweizerischen Vertretung im Ausland im Sinne von Art. 19 Abs. 1 ASG ist hierfür nicht erforderlich. Nur die Ausübung des Stimmrechts durch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, nicht aber die Wählbarkeit, setzt die Anmeldung voraus.[1403]

38 Das Stimm- und Wahlrecht in Bundesangelegenheiten und insofern auch die Wählbarkeit bei Nationalratswahlen wird bundesrechtlich **abschliessend** geregelt.[1404] Es ist den Kantonen nicht erlaubt, weitergehende Wählbarkeitsvoraussetzungen – wie bspw. eine Altersschranke oder ein Wohnsitzerfordernis in der Schweiz oder im Kanton – vorzusehen oder anderweitig von den bundesrechtlichen Anforderungen abzuweichen.

39 Für diejenigen Majorzkantone, die die Möglichkeit einer stillen Wahl im kantonalen Recht vorsehen (aktuell NW und OW), ist hinsichtlich der Wählbarkeit zu präzisieren, dass zwar **jede wählbare Person zur Wahl vorgeschlagen** werden kann. Werden indes mehrere Personen gültig und fristgerecht vorgeschlagen und ist die stille Wahl deshalb ausgeschlossen, kann anlässlich des Urnengangs nur noch für form- und fristgerecht vorgeschlagenen Personen gestimmt werden, deren Namen auf dem Wahlzettel vorgedruckt sind (sog. **numerus clausus**).[1405] Stimmen, die auf nicht vorgedruckte Kandidaturen lauten, sind ungültig.[1406] Diesbezüglich besteht eine Angleichung ans Verhältniswahlverfahren.

40 Nicht mit der Wählbarkeit zu verwechseln ist die **Unvereinbarkeit**.[1407] Unvereinbarkeit bedeutet, dass eine Person nicht gleichzeitig zwei amtliche Funktionen oder eine amtliche Funktion und eine bestimmte private Tätigkeit ausüben darf.[1408] Eine Person, die eine mit einem bestimmten Amt unvereinbare Funktion ausübt, kann durchaus für dieses Amt wählbar sein. Sie

1402 Art. 16 ASG; über die Ausschlussgründe von Art. 136 Abs. 1 BV hinaus sind Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auch vom Stimmrecht ausgeschlossen, wenn eine Erwachsenenschutzmassahme nach ausländischem Recht ihre Handlungsfähigkeit wegen dauernder Urteilsunfähigkeit entfallen lässt, vgl. Art. 17 lit. b ASG.

1403 Hangartner et al., Rz. 246.

1404 Kley, Staatsrecht, § 42 Rz. 16, 19; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 2 f.; BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 7.

1405 Vgl. Art. 50 Abs. 1 BPR.

1406 Art. 50 Abs. 3 lit. a BPR.

1407 Vgl. hierzu Hangartner et al., Rz. 233, 629 ff.

hat nach der Wahl zur Ausübung des Amts indes eine der unvereinbaren Funktionen aufzugeben.

3. Relative Mehrheit

41 Gewählt ist in Majorzkantonen, **wer am meisten Stimmen erhält**.[1409] Die Wahl erfolgt folglich mit der relativen Mehrheit der Stimmen in einem Wahlgang.[1410] Anders als bei der in der Schweiz üblichen Mehrheitswahl mit absolutem Mehr im ersten Wahlgang und relativem Mehr im zweiten Wahlgang,[1411] braucht es zur Nationalratswahl in Einerwahlkreisen nicht die Mehrheit der Stimmen, sondern «lediglich» am meisten gültige Stimmen im ersten und auch einzigen Wahlgang.[1412]

42 Diese atypische Mehrheitswahl mit relativer Mehrheit in einem Wahlgang erklärt sich aus dem Bestreben des Bundes, die Nationalratswahlen bundesweit an einem einzigen Termin abzuwickeln.[1413]

4. Losentscheid bei Stimmengleichheit

43 Haben zwei wählbare Personen dieselbe Stimmenzahl erreicht, **entscheidet das Los** über Wahl oder Nichtwahl.[1414] Auch wenn es sich bei den Nationalratswahlen um eidgenössische Wahlen handelt, ist das Los im betreffenden Kanton durch Anordnung der Kantonsregierung und nicht durch Anordnung des Bundesrats zu ziehen.[1415] Welche **kantonale Behörde** das Los auf entsprechende Anordnung der Kantonsregierung hin zieht, ergibt sich aus dem kantonalen Recht.[1416] Die Losziehung muss beiden Kandidierenden effektiv dieselbe Wahrscheinlichkeit (50%-50%) einer Wahl garantieren und

---

1408 Dazu und zum Folgenden SGK-Lüthi, Art. 143 BV N. 4; vgl. auch Kley, Staatsrecht, § 42 Rz. 54.

1409 Art. 47 Abs. 1 Satz 2 BPR.

1410 Hangartner et al., Rz. 671; Tschannen, Rz. 1158.

1411 Vgl. Garrone, S. 207; Glaser, Staatsrecht, § 3 Rz. 47; dieses System (absolute Mehrheit im ersten Wahlgang, relative Mehrheit im zweiten Wahlgang) war im Entwurf des BPR noch vorgesehen, vgl. Botschaft BPR, S. 1341.

1412 Vgl. BGE 140 I 394 E. 6.1 m.w.H.; zur relativen Mehrheitswahl vgl. auch Garrone, S. 66 f., 202; Marbach, Rz. 6; Weber, Wahlrecht, Rz. 181.

1413 Tschannen, Rz. 1158.

1414 Art. 47 Abs. 1 Satz 3 BPR.

1415 Vgl. Art. 20 BPR; BGE 138 II 13 E. 5.2.

1416 Vgl. z.B. Art. 38 Abs. 1 lit. b VPR/GL; zum Erfordernis der Anordnung der Losziehung siehe insb. BGE 138 II 13 E. 5.

grundsätzlich manuell erfolgen.[1417] Der Einsatz technischer Mittel bei der Losziehung bedarf der vorgängigen Genehmigung des Bundesrats.[1418]

Das dem Losentscheid inhärente Zufallselement mag innerhalb des ansonsten streng formalen Nationalratswahlverfahrens als «Fremdkörper» erscheinen. Durch die Losziehung kann aber ein gesonderter Stichentscheid der Wahlberechtigten und die damit einhergehende Verzögerung des Wahlvorgangs vermieden werden. Auch unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips und der Wahlrechtsgleichheit ist der Losentscheid als solches **unbedenklich**.[1419] 44

Im Zusammenhang mit der Gesamterneuerungswahl vom 23. Oktober 2011 und der Stimmengleichheit von zwei für den Nationalrat Kandidierenden im Kanton Tessin hatte sich das Bundesgericht zum Anspruch auf eine **Nachzählung** bei Stimmengleichheit anlässlich von Nationalratswahlen zu äussern.[1420] Das Bundesgericht kam zum Schluss, die Nachzählung bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen werde mit Art. 11 VPR abschliessend geregelt, weshalb ein knappes Resultat bzw. Stimmengleichheit für sich allein keinen Anspruch auf eine Nachzählung zu begründen vermöge.[1421] Folglich sind nebst dem knappen Ergebnis bzw. der Stimmengleichheit konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder gesetzeswidriges Verhalten der zuständigen Organe darzulegen.[1422] Ohne solche, einen Verdacht begründende Anhaltspunkte kommt es zu keiner Nachzählung, sondern – bei Stimmengleichheit – direkt zum Losenentscheid. 45

1417. BGE 138 II 13 E. 6.

1418. Vgl. Art. 84 Abs. 2 BPR; zum Erfordernis der Genehmigung des Einsatzes technischer Hilfsmittel siehe insb. BGE 138 II 13 E. 6, wobei das Abstellen des Bundesgerichts auf die antizipierte Haltung des Bundesrats zu kritisieren ist.

1419. Zum deutschen Recht siehe Strelen, in: BWahlG Kommentar, § 5 BWahlG N. 3.

1420. Die Ausführungen des Bundesgerichts betreffen zwar eine Verhältniswahl, müssen aber sinngemäss auch für die Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen gelten.

1421. BGE 138 II 5 E. 3.3 und 4.1; vgl. dazu auch Glaser, Bundesebene, S. 430.

1422. Dies gilt seit dem Urteil BGE 141 II 297 E. 5 und der Anpassung von Art. 13 Abs. 3 BPR im Übrigen auch für eidgenössische Sachabstimmungen; zur Rechtsprechung im Zusammenhang mit Nachzählung siehe auch Nuspliger/Mäder, S. 183 ff.

B. Veröffentlichung der Kandidaturen (Abs. 1bis)

1. Freiwilliges Wahlanmelde- und Publikationsverfahren

46 Im Gegensatz zu Proporzwahlen, welche zur Bestimmung der Listen eine vorgängige Anmeldung der Kandidierenden voraussetzen,[1423] können Majorzwahlen grundsätzlich ohne vorangehendes Wahlanmeldeverfahren und ohne vorgängige förmliche Meldung von Wahlvorschlägen durchgeführt werden.[1424] Der Kreis der Kandidierenden ist offen und es kann anlässlich des Wahlgangs – unter Vorbehalt des obligatorischen Anmeldeverfahrens bei der Möglichkeit einer stillen Wahl – auf dem Wahlzettel eine beliebige (wählbare) Person vermerkt werden. Aus praktischen Gründen findet indes in der Regel auch bei Mehrheitswahlen im Vorfeld des Wahlgangs eine **nicht-förmliche Bekanntgabe** von Kandidierenden von Seiten einzelner Parteien und Gruppierungen statt. Bereits in BGE 113 Ia 291 E. 3a führte das Bundesgericht aus, «im Idealfall soll der Bürger alle Informationen über alle möglichen Kandidaten bei voller Chancengleichheit unter ihnen äussern, verbreiten, diskutieren, die Vor- und Nachteile erwägen können und erst gestützt darauf entscheiden.».

47 Art. 47 Abs. 1bis BPR räumt den Kantonen **ohne** Rechtsgrundlagen für stille Wahlen und somit ohne obligatorisches Anmeldeverfahren die Möglichkeit ein, ein freiwilliges, **förmliches Anmeldeverfahren** einzuführen. Im Unterschied zur stillen Wahl bedarf es nicht zwingend einer kantonalgesetzlichen Grundlage und kann die Einführung direkt gestützt auf Bundesrecht erfolgen.[1425] Besteht die Möglichkeit einer förmlichen Anmeldung, können Amtsanwärterinnen und -anwärter ihre Kandidatur bis am 48. Tag vor dem Wahltag bei der kantonalen Wahlbehörde anmelden, worauf diese mindestens die in Buchstabe a–g erwähnten Informationen über die eingegangenen Kandidaturen elektronisch und im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht.[1426] Kantone, die ein freiwilliges Anmeldeverfahren kennen, sind seitens der Bundeskanzlei – wie auch die Kantone mit stiller Wahl[1427] – gebeten, die Kandidaturen der gemeinsamen Meldestelle von Bundeskanzlei

1423 Vgl. Art. 21 ff. BPR.

1424 Dazu und zum Folgenden BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 2.1; Weber, Wahlrecht, Rz. 1088.

1425 Ein freiwilliges Anmeldeverfahren mit entsprechender kantonalgesetzlicher Regelung kennt aktuell nur der Kanton Glarus, vgl. vorstehend Rz. 21.

und Bundesamt für Statistik in elektronischer Form mitzuteilen und ihr auch die zugehörige Amtsblattpublikation zuzustellen.[1428]

Das in Art. 47 Abs. 1bis BPR vorgesehene Anmeldeverfahren ist in zweierlei Hinsicht **freiwillig**: Zum einen steht es den Majorzkantonen ohne stille Wahl frei, ein Anmeldeverfahren einzuführen. Sie sind hierzu nicht verpflichtet. Sieht ein Majorzkanton die Möglichkeit zur Anmeldung vor, steht es zum anderen auch den Amtsanwärterinnen und -anwärtern frei, ihre Kandidatur vorgängig anzumelden. Anlässlich des Urnengangs kann unbesehen eines freiwilligen Anmeldeverfahrens weiterhin für jede wählbare Person und nicht nur für angemeldete Personen gestimmt werden.[1429] Ein obligatorisches Anmeldeverfahren, wie es in den Majorzkantonen mit der Möglichkeit einer stillen Wahl stattfindet, wäre in den Majorzkantonen ohne stille Wahl nicht mit der bundesrechtlichen Vorgabe zu vereinbaren, dass grundsätzlich alle Stimmberechtigten wählbar sind.[1430] 48

Ins BPR eingeführt wurde Art. 47 Abs. 1bis BPR aufgrund des wachsenden Bedürfnisses der – insbesondere im Ausland wohnhaften – Stimmberechtigten nach Informationen über Amtsanwärterinnen und -anwärtern.[1431] Das **Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten** lässt sich in den Proporzkantonen mit dem Einsichtsrecht[1432] und der Veröffentlichung der Listen[1433] ohne weiteres abdecken und auch in den Majorzkantonen mit stiller Wahl werden die Kandidaturen öffentlich bekannt gemacht.[1434] Demgegenüber war es den Behörden in Majorzkantonen ohne stille Wahl vor dem Erlass von Art. 47 Abs. 1bis BPR aufgrund der **staatlichen Neutralitätspflicht** bei Wahlen untersagt, Informationen über vorhandene Kandidaturen aufzubereiten.[1435] Dem Zielkonflikt zwischen staatlicher Neutralität und einem Minimum an elektronisch abrufbarer Information über 49

1426 Vgl. auch Art. 22 Abs. 2 BPR. Zusätzlich zu den gemäss Art. 22 Abs. 2 BPR auf Wahlvorschlägen erforderlichen Angaben haben Majorzkantone mit freiwilligem Anmeldeverfahren eine allfällige Parteizugehörigkeit bzw. Zugehörigkeit zu einer politischen Gruppierung zu veröffentlichen.

1427 Vgl. Art. 8d Abs. 1 VPR.

1428 Dazu und zum Folgenden Kreisschreiben 2022, Ziff. 6.4.

1429 Botschaft 2013, S. 9251.

1430 Vgl. Weber, Wahlrecht, Rz. 1092; zur Wählbarkeit siehe vorstehend Rz. 24 f.

1431 Botschaft 2013, S. 9250 m.H. auf BGE 118 Ia 259 E. 3; siehe auch vorstehend Rz. 7.

1432 Vgl. Art. 26 BPR.

1433 Vgl. Art. 32 BPR.

1434 Für den Kanton Obwalden vgl. Kreisschreiben Kanton Obwalden 2019, Ziff. 7.5.

Kandidaturen zum Zwecke der politischen Willensbildung sollte mit Art. 47 Abs. 1bis BPR begegnet werden.

50 Zuzustimmen ist dem Bundesrat, wenn er in der Botschaft zu Art. 47 Abs. 1bis BPR ausführt, der Einsatz von **vorgedruckten** Wahlzetteln mit allen angemeldeten Kandidaturen und Leerzeilen für das handschriftliche Aufführen einer beliebigen anderen, wählbaren Person, wäre aufgrund der im Vorfeld von Wahlen gebotenen strikten Neutralität «problematisch».[1436] Das Verwenden vorgedruckter Wahlzettel bei einem freiwilligen Anmeldeverfahren ist gesetzlich nicht vorgesehen und eine solche behördliche Einflussnahme auf die Wahl liesse sich – anders als in Kantonen, welche die Möglichkeit der stillen Wahl mit obligatorischem Anmeldeverfahren kennen – auch sachlich nicht rechtfertigen. Der bei Ständeratswahlen je nach kantonalem Recht zulässige Einsatz von nichtamtlichen (vorgedruckten) Wahlzetteln ist bei Nationalratswahlen aufgrund der zwingenden Verwendung amtlicher Wahlzettel ausgeschlossen.[1437]

2. Zu veröffentlichende Personalien

51 Kennt ein Majorzkanton ein freiwilliges Anmeldeverfahren, so sind elektronisch und im kantonalen Amtsblatt **mindestens** der amtliche Name und Vorname (Bst. a), der Name, unter dem die Person politisch oder im Alltag bekannt ist (Bst. b), das Geschlecht (Bst. c), die Wohnadresse einschliesslich Postleitzahl (Bst. d), die Heimatorte einschliesslich ihrer Kantonszugehörigkeit (Bst. e), Zugehörigkeit zu einer Partei beziehungsweise zu einer politischen Gruppierung (Bst. f) und der Beruf (Bst. g) bekanntzugeben.

52 Diese Liste entspricht weitgehend derjenigen von Art. 22 Abs. 2 BPR betreffend die in Proporzkantonen auf Wahlvorschlägen erforderlichen Angaben zu den Vorgeschlagenen.[1438] Die Bestimmungen verfolgen indes **unterschiedliche Zwecke**: Während die Bekanntgabe der Personendaten in Majorzkantonen in erster Linie zur Information der Stimmberechtigten über

1435 Dazu und zum Folgenden Botschaft 2013, S. 9251; vgl. auch SGK-Steinmann, Art. 34 BV N. 22; zum Interventionsverbot bei Wahlen vgl. auch Tschannen, Rz. 1879 ff. m.w.H., Rz. 1901 ff.

1436 Botschaft 2013, S. 9251.

1437 Vgl. Art. 5 Abs. 1 BPR.

1438 Weitergehend zu den einzelnen Angaben OK-Wyler, Art. 22 BPR N. 13 ff.

Amtsanwärterinnen und -anwärter erfolgt, dienen die Personendaten in Proporzkantonen primär dazu, die Wählbarkeit der Vorgeschlagenen zu verifizieren und Mehrfachkandidaturen zu verhindern.[1439] Diese unterschiedlichen Zwecke dürften auch der Grund sein, weshalb in Majorzkantonen mindestens, d.h. alle aufgezählten Personendaten zu veröffentlichen sind, während in Proporzkantonen nur die bereinigten Wahlvorschläge (d.h. die Listen[1440]) mit Angabe des amtlichen Namens und Vornamens, des Geburtsjahrs, der Heimatorte und des Wohnorts der Kandidierenden veröffentlicht werden dürfen.[1441]

C. Möglichkeit der stillen Wahl (Abs. 2)

1. Stille Wahl

Gemäss Art. 47 Abs. 2 BPR kann das kantonale Recht eine stille Wahl 53
vorsehen. Eine stille Wahl bedeutet, dass Kandidierende für ein Amt von einer Behörde **in einem Verwaltungsakt als gewählt erklärt** werden, wenn in dem der Wahl vorangehenden Wahlanmeldeverfahren nicht mehr Personen zur Wahl vorgeschlagen werden, als Sitze zu verteilen sind.[1442] Die im Anmeldeverfahren von den Stimmberechtigten mittels Wahlvorschlägen vorgeschlagenen Personen werden als gewählt erklärt, ohne dass die Wahlberechtigten an der Urne oder brieflich wählen. Kommt es zu stillen Wahlen, stehen regelmässig Absprachen zwischen den politischen Parteien dahinter.

Stille Wahlen werden in der Lehre **unterschiedlich beurteilt**. Ihnen wird 54
nicht dieselbe demokratische Legitimation beigemessen wie eigentlichen Volkswahlen, weshalb sie insbesondere bei der Wahl von Parlamenten teilweise kritisch beurteilt werden.[1443] Weber spricht sich dafür aus, die Möglichkeit stiller Wahlen bei Nationalratswahlen generell, mindestens aber in Majorzkantonen, abzuschaffen.[1444] Werde weiterhin an der Möglichkeit

1439 Vgl. Art. 27 BPR; vgl. auch OK-Wyler, Art. 22 BPR N. 16, 18, 20.
1440 Vgl. Art. 30 Abs. 1 BPR.
1441 Art. 32 Abs. 2 BPR.
1442 Dazu und zum Folgenden BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.1; weitergehend zur stillen Wahl siehe insb. Laely, Die stille Wahl in der Demokratie, Zürich 1951; siehe auch Weber, Wahlrecht, Rz. 1050 ff.
1443 Vgl. z.B. Biaggini, Art. 34 BV N. 13; Hangartner et al., Rz. 669; Weber, Wahlrecht, Rz. 1280.
1444 Weber, Wahlrecht, Rz. 1280.

stiller Nationalratswahlen festgehalten, so sei in Art. 149 Abs. 2 BV eine entsprechende Rechtsgrundlage aufzunehmen.[1445] Im Allgemeinen werden stille Wahlen aus Gründen der Praktikabilität und Verfahrensökonomie allerdings toleriert, weil kein Urnengang durchgeführt werden soll, wenn nicht mehr Kandidierende zur Verfügung stehen, als Sitze zu verteilen sind.[1446] Auch das Bundesgericht geht von der Zulässigkeit stiller Wahlen aus, soweit die Stimmberechtigten im Voraus in hinreichender Weise auf die Möglichkeit einer solchen Wahl sowie auf die Notwendigkeit des fristgerechten Einreichens von Wahlvorschlägen (obligatorisches Anmeldeverfahren) aufmerksam gemacht werden.[1447]

55 Während die stille Wahl von Nationalratsmitgliedern in Proporzkantonen seit der Einführung des Verhältniswahlsystems von Bundesrechts wegen vorgesehen ist,[1448] war sie in den Majorzkantonen zunächst ausgeschlossen, «da das ganze bei der Proportionalwahl geltende und ausgebaute Vorschlagsverfahren bei Majorzwahlen nicht spiele.»[1449] Erst mit dem Erlass von Art. 47 Abs. 2 BPR im Jahr 1994 wurden die Voraussetzungen für eine stille Wahl in Majorzkantonen geschaffen. Anders als bei der Verhältniswahl wurde der Entscheid, ob eine stille Wahl möglich sein soll, jedoch nicht vom Bundesgesetzgeber getroffen, sondern den Majorzkantonen überlassen (sog. **Kantonalisierung**). Eine stille Wahl ist in Majorzkantonen mithin nur möglich, wenn dies das kantonale Recht ausdrücklich vorsieht. Vorzuziehen ist dabei eine kantonale Regelung auf Gesetzesstufe, zumal es um die Ausübung politischer Rechte geht.[1450] Im Zusammenhang mit den Regierungsratswahlen im Kanton Bern hat das Bundesgericht jedoch auch eine Regelung auf Verordnungsebene als zulässig erachtet.[1451]

56 Zuletzt kam es bei den Gesamterneuerungswahlen im Jahr 2007 im Kanton Nidwalden zu einer stillen Nationalratswahl.[1452]

1445 Vorgeschlagen wird namentlich ein neuer Passus, wonach stille Wahlen nur in den durch das Gesetz vorgesehenen Fällen zulässig sind, siehe Weber, Wahlrecht, Rz. 1282 f.

1446 Vgl. Laely, S. 6 ff.; Weber, Wahlrecht, Rz. 1070 f. m.w.H.

1447 BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.1 m.w.H.

1448 Vgl. Art. 22 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359); Art. 45 BPR.

1449 Botschaft BPR, S. 1341.

1450 Vgl. Art. 164 Abs. 1 lit. a BV.

1451 BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 2.6.

1452 BBl 2007 8015, S. 8105.

2. Wahlvorschlagsverfahren

Damit es zu einer stillen Wahl kommen kann, bedarf es eines der Wahl zeitlich vorangehenden Wahlvorschlagsverfahrens.[1453] Nur so ist es möglich, die Anzahl Kandidaturen zu eruieren, eine gegebenenfalls einzige gültige Kandidatur als in stiller Wahl gewählt zu erklären oder andernfalls einen Wahlgang anzusetzen. Dass ein Wahlanmeldeverfahren **obligatorischen Charakter** hat und – bei mehreren Kandidaturen – zu einem numerus clausus gültiger Kandidaturen führt, ist demgegenüber nicht zwingend und war bei der Einfügung von Art. 47 Abs. 2 BPR im Jahr 1994 noch nicht vorgesehen. Erst seit 2008 besteht bei mehreren gültigen Kandidaturen eine Bindung an die Wahlvorschläge, zumal gemäss Art. 50 Abs. 1 und Abs. 3 lit. a BPR alle fristgerecht vorgeschlagenen Kandidierenden auf dem Wahlzettel vorgedruckt aufzuführen und Stimmen ungültig sind, die auf nicht vorgedruckte Kandidaturen lauten.[1454] 57

Die Vorteile eines Anmeldeverfahrens liegen primär in der frühen **Transparenz** für die Stimmberechtigten über die sich zur Verfügung stellenden Kandidierenden sowie der Vermeidung von Unsicherheiten bei der Auszählung (von nicht näher bekannten Namen). Auch kann die Gewissheit geschaffen werden, dass erfolgreiche Kandidierende die Wahl auch tatsächlich annehmen würden.[1455] 58

Das Vorschlagsverfahren ist für die Verhältniswahl auf Bundesebene ausführlich geregelt.[1456] Für die Majorzkantone mit stiller Wahl legt das Bundesrecht demgegenüber lediglich den Wahlanmeldeschluss am 48. Tag (7. Montag) vor der Wahl, um 12.00 Uhr, fest.[1457] Ansonsten enthält das BPR weder Vorgaben zum Vorschlagsverfahren in Einerwahlkreisen noch einen Verweis auf die diesbezüglichen Bestimmungen zum Verhältniswahlrecht. Grundsätzlich haben mithin die Majorzstände, welche die stille Wahl zulassen, die erforderlichen Verfahrensvorschriften in einem formellen Gesetz zu erlassen.[1458] Sie haben dabei die sich bereits **aus Art. 34 BV** 59

1453 Vgl. BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 2.1.
1454 Vgl. auch Botschaft 2006, S. 5302; BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 2.1.
1455 BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 2.1 m.H.
1456 Vgl. Art. 21 ff. BPR; Art. 8a ff. VPR.
1457 Art. 47 Abs. 2 BPR.
1458 Kreisschreiben 2022, Ziff. 6.2; vgl. aber auch BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 2.6; vorstehend Rz. 52.

ergebenden Anforderungen an das Wahlvorschlagsverfahren zu beachten[1459] und bspw. dafür zu sorgen, dass den Stimmberechtigten hinreichend Zeit für das Einreichen von Wahlvorschlägen eingeräumt wird. Wird das Vorschlagsverfahren im kantonalen Recht nicht abschliessend geregelt, rechtfertigt sich angesichts der Angleichung des Majorzwahlverfahrens mit stiller Wahl an das Proporzwahlverfahren die sinngemässe Anwendung von Art. 21 ff. BPR und Art. 8a ff. VPR zum Vorschlagsverfahren in Proporzkantonen.

60 Hingewiesen sei an dieser Stelle lediglich auf wenige, sich aus dem Bundesrecht ergebende **«Majorz-Besonderheiten»** betreffend das Vorschlagsverfahren:

61 Während der **Wahlanmeldeschluss** in den Proporzkantonen nach Massgabe von Art. 21 Abs. 1 BPR im kantonalen Recht festzulegen ist, gilt für das Vorschlagsverfahren in Majorzkantonen von Bundesrechts wegen der 48. Tag (7. Montag) vor der Wahl, 12.00 Uhr, als Wahlanmeldeschluss.[1460] Aus Art. 8a Abs. 2 VPR könnte man schliessen, dass es den Majorzkantonen mit der Möglichkeit stiller Wahlen offensteht, einen von Art. 47 Abs. 2 BPR abweichenden, früheren Wahlanmeldeschluss vorzusehen.[1461] Das Festlegen eines früheren Wahlanmeldeschlusses liesse sich aus Sicht der Verfasserin indes nicht mit Art. 47 Abs. 2 BPR vereinbaren. Auch drängt sich das Vorverlegen des Wahlanmeldeschlusses angesichts der in Majorzkantonen vergleichsweise geringen Anzahl zu prüfender Wahlvorschläge aus organisatorischen Gründen nicht auf. Der Wahlanmeldeschluss für Majorzkantone mit stiller Wahl ist mithin bundesgesetzlich vorgegeben und kann – anders als in den Proporzkantonen – nicht vorverlegt werden.

62 Spätestens am Tag nach dem Wahlanmeldeschluss haben die Majorzkantone mit stiller Wahl der Bundeskanzlei je ein Exemplar aller **Wahlvorschläge** zuzustellen.[1462] Nur so kann die Bundeskanzlei verbotene Mehrfachkandidaturen in verschiedenen Kantonen erkennen und mehrfach Vorgeschlagene auf einer Liste oder einem Wahlvorschlag streichen.[1463]

1459 Vgl. hierzu Tschannen, Rz. 1840.
1460 Vgl. Art. 47 Abs. 2 BPR.
1461 Vgl. auch Art. 8 Abs. 1 VPR.
1462 Vgl. Art. 21 Abs. 3 BPR; Art. 8d Abs. 1 VPR; Kreisschreiben 2022, Ziff. 6.4; vgl. bereits Botschaft 1993, S. 484.
1463 Vgl. Art. 27 Abs. 2 BPR.

Faktisch ist dabei in aller Regel die Kandidatur im Majorzkanton zu streichen, zumal der Wahlanmeldeschluss in Proporzkantonen regelmässig vorverlegt ist und der mehrfach vorgeschlagene Name bereits auf einer Liste steht.

63 Wahlvorschläge in Einerwahlkreisen dürfen nur den Namen **einer** wählbaren Person enthalten, zumal nur ein Sitz zu besetzen ist.[1464] Für Majorzkantone als ungeeignet erscheint von daher der im Anhang 3a der VPR abgebildete Musterwahlvorschlag. Es empfiehlt sich, Wahlvorschlagsformulare zur Verfügung zu stellen, die nur das Vorschlagen einer Person zulassen. Auf eine spezifische Bezeichnung des Wahlvorschlags zu Unterscheidungszwecken[1465] kann in Einerwahlkreisen verzichtet werden.

64 Vom kantonalen Gesetzgeber in Majorzkantonen mit stiller Wahl zwingend zu regeln sind die **Unterzeichnungsquoren**.[1466] Diese sollen so angesetzt sein, dass sie die Wahlfreiheit der Kandidierenden und der Stimmberechtigten nicht übermässig beschränken, aber dennoch geeignet sind, nicht ernst gemeinte Wahlvorschläge zu verhindern oder mindestens zu erschweren.[1467] In den Kantonen Nidwalden und Obwalden, die die stille Wahl zulassen, muss ein Wahlvorschlag von mindestens fünf Stimmberechtigten unterzeichnet sein,[1468] womit diesen Anforderungen Genüge getan ist. Schliesslich haben die Stimmberechtigten in Majorzkantonen, wie diejenigen in Proporzkantonen, Anspruch auf Einsichtnahme in die Wahlvorschläge.[1469] Die Stimmberechtigten sollen nicht nur sehen können, wer kandidiert, sondern auch die Vorschlagsunterzeichnenden kennen dürfen.[1470] Diese Einsicht sei – so das Bundesgericht – ein geeignetes Mittel um sich Klarheit über die politischen Absichten der oder des Vorgeschlagenen zu verschaffen.[1471]

1464 Vgl. Art. 22 Abs. 1 BPR.
1465 Vgl. Art. 23 BPR.
1466 Für die Proporzkantone siehe Art. 24 Abs. 1 BPR.
1467 BGer 1C_213/2017 vom 18.12.2017 E. 7.2.3, in: ZBl 120/2019, S. 192 ff.; Weber, Wahlrecht, Rz. 1083.
1468 Art. 53a Abs. 2 AG/OW; Art. 2 Abs. 3 EG BPR/NW i.V.m. Art. 60 Abs. 1 WAG/NW.
1469 Vgl. Art. 26 BPR.
1470 BSK-Tschannen, Art. 34 BV N. 19.
1471 BGE 98 Ib 289 E. 4g.

MATERIALIEN

Botschaft betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V S. 121 ff. (zit. Botschaft 1918).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft 1993).

Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31.5.2006, BBl 2006 S. 5261 ff. (zit. Botschaft 2006).

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013, BBl 2013 S. 9217 ff. (zit. Botschaft 2013).

Bericht der Bundeskanzlei vom 21.8.2013, Proporzwahlsysteme im Vergleich (zit. Bericht BK 2013).

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 15.10.2021 zur Parlamentarischen Initiative 20.453 (zit. Bericht SPK-N 2021).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, BBl 2022 S. 2547 ff. (zit. Kreisschreiben 2022).

Kreisschreiben des Regierungsrats des Kantons Obwalden zur Erneuerungswahl des Nationalrats und des Ständerats für die Amtsdauer 2019 bis 2023 vom 20.10.2019, Amtsblatt Nr. 18, 2.5.2019 (zit. Kreisschreiben Kanton Obwalden 2019).

LITERATURVERZEICHNIS

Biaggini, Von Proporzglück und Doppelproporzpech, ZBl 120 (2019), S. 473–474 (zit. Doppelproporzpech).

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Biaggini Giovanni, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, ZBl 117 (2016), S. 409–429 (zit. Majorz).

Garrone Pierre, L'élection populaire en Suisse. Étude des systèmes électoraux et leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Basel et al. 1991.

Glaser Andreas, § 3 Demokratie, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021 (zit. Staatsrecht, § 3).

Glaser Andreas, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBl 118 (2017), S. 415–436 (zit. Bundesebene).

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich et al. 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich et al. 2023 (zit. Hangartner et al.).

Hangartner Yvo, Die Wahl der kantonalen Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBl 106 (2005), S. 217–233 (zit. Majorzsystem).

Kiener Regina, § 18 Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021 (zit. Staatsrecht, § 18).

Kley Andreas, § 42 Politische Rechte, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021 (zit. Staatsrecht, § 42).

Kley Andreas, Kommentierung zu Art. 136 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer, Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. SGK-Kley).

Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004 (zit. Verfassungsgeschichte).

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBl 88 (1987), S. 49–60 (zit. Probleme).

Laely Kaspar, Die stille Wahl in der Demokratie, Zürich 1951.

Lammers Guillaume, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire Romand, Constitution fédérale, Basel 2021 (zit. CR-Lammers).

Lüthi Ruth, Kommentierung zu Art. 143 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. SGK-Lüthi).

Marbach Julian, Die Ausgestaltung von Majorzwahlen, in: LeGes 29 (2018) 2, Nr. 2.

Müller Boris, Wahlkreisprobleme, in: AJP 2014, S. 1307–1324.

Nuspliger Kurt/Mäder Jana, Präzision in der Demokratie, Das Nachzählen sehr knapper Wahl- und Abstimmungsergebnisse - am Beispiel der Vorlage über die Teilrevision des Berner Motorfahrzeugsteuergesetzes, ZBl 114 (2013), S. 183–205.

Poledna Tomas, § 22 Wahlrecht im Bund, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001.

Pukelsheim Friedrich/Schuhmacher Christian, Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, AJP 2011, S. 1581–1599 (zit. Doppelproporz).

Pukelsheim Friedrich/Schuhmacher Christian, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004, S. 505–522 (zit. Zürcher Zuteilungsverfahren).

Steinmann Gerold, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer, Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. SGK-Steinmann).

Strelen Karl-Ludwig, Kommentierung zu § 5 BWahlG, in: Schreiber Wolfgang (Hrsg.), BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, des Bundeswahlordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften, 11. Aufl., Köln 2021 (zit. Strelen, in: BWahlG Kommentar).

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Thurnherr).

Töndury Andrea, Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen, in: Good Andrea/Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht – Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 136 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Zürich 2016 (zit. Wahlrecht).

Weber Anina, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit – Zur Verfassungskonformität der geltenden Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren im Bund, AJP 2010, S. 1373–1380 (zit. Proporzglück).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 48 BPR

Eine Kommentierung von Katja Gfeller

ZITIERVORSCHLAG

Katja Gfeller, Kommentierung zu Art. 48 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Gfeller, N. XXX zu Art. 48 BPR.

Art. 48 Wahlzettel

Die Kantone lassen den Stimmberechtigten mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Wahltag einen Wahlzettel zustellen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 623
II. Bedeutung der Vorschrift 624
A. Zuständigkeit und Zeitpunkt der Zustellung 624
B. Urnenwahl 624
C. Persönliche oder briefliche Stimmabgabe 625
D. Rechtsvergleich 625
III. Kommentierung des Normtextes 626
A. Zuständigkeit der Kantone (und Gemeinden) 626
B. Zeitpunkt der Zustellung 627
C. Amtliche Wahlzettel 629
D. Wahltag 630
Materialien 631
Literaturverzeichnis 631

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Bei der Einführung des heutigen (gemischten) Nationalratswahlsystems im Jahr 1919 sah das Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates die Zustellung des Wahlmaterials an die Stimmberechtigten **am Freitag vor dem Wahlsonntag** vor.[1472] Diese Bestimmung galt indes nur für die Proporzkantone, d.h. diejenigen Kantone mit mehr als einem Nationalratssitz.[1473] Der Zeitpunkt der Zustellung der Wahlzettel in den Majorzkantonen, d.h. den Kantonen mit nur einem Nationalratssitz, war nicht bundesrechtlich geregelt. Erst mit dem Erlass von Art. 33 Abs. 2 BPR (für Proporzkantone) und Art. 48 BPR (für Majorzkantone) im Jahr 1976 wurde für sämtliche Kantone einheitlich festgelegt, dass die Stimmberechtigten **zehn Tage** vor dem Wahltag im Besitz der Wahlzettel sein sollen.[1474] Diese Frist wurde als notwendig erachtet, damit die Wählenden in Ruhe die Wahlvorschläge studieren und den Wahlzettel ausfüllen können.[1475] 1

Mit Art. 33 und Art. 48 BPR wurde auch die **Zuständigkeit** für den Druck und die Verteilung des Wahlmaterials erstmals für alle Kantone einheitlich geregelt und der öffentlichen Hand übertragen. Zuvor richtete sich diese nach dem kantonalen Recht. Dabei wurden in gewissen Kantonen nicht etwa staatliche Stellen, sondern die Parteien als für die Erstellung und Verteilung der (nicht amtlichen) Wahlzettel zuständig erklärt.[1476] Mit dem Erlass des BPR wurden die Kantone dann zwecks besserer Chancengleichheit der Kandidierenden zu Druck und Verteilung der Wahlunterlagen verpflichtet. Damit einher ging die Einführung des Grundsatzes der zwingenden Verwendung amtlicher, d.h. von Behörden erstellter und ausgehändigter Stimm- und Wahlzettel bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen.[1477] 2

Mit der Teilrevision des BPR vom 26. September 2014 wurde der Zeitpunkt der Zustellung des Wahlmaterials bei eidgenössischen Wahlen mit demjenigen 3

1472. Vgl. Art. 11 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359); zur Wahl am Sonntag vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359).

1473. Vgl. Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359).

1474. Vgl. Art. 33 Abs. 2 BPR (AS 1978 688); Art. 48 Abs. 2 BPR (AS 1978 688).

1475. Botschaft BPR, S. 1342.

1476. Vgl. Botschaft BPR, S. 1339.

bei eidgenössischen Volksabstimmungen[1478] in Übereinstimmung gebracht und somit **vorverschoben** in die viertletzte Woche vor dem Wahltag.[1479]

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Zuständigkeit und Zeitpunkt der Zustellung

4 Art. 48 BPR legt primär den **Zeitpunkt** bzw. Zeitrahmen für die Zustellung der Wahlzettel an die Stimmberechtigten bei den Nationalratswahlen in Majorzkantonen fest. Die Wahlzettel haben mindestens drei und frühestens vier Wochen bzw. in der vierletzten Woche vor dem Wahltag bei den in der Schweiz wohnhaften Stimmberechtigten einzutreffen.[1480]

5 Weiter wird mit Art. 48 BPR die **Zuständigkeit** der Kantone (und Gemeinden) für die Zustellung des Wahlmaterials an die Stimmberechtigten gesetzlich verankert.

B. Urnenwahl

6 In der Schweiz können Wahlen von Behördenmitgliedern grundsätzlich anlässlich einer Versammlung der Stimmberechtigten oder durch – persönliche oder briefliche – Urnenwahl vorgenommen werden.[1481]

7 Mit Glarus und Appenzell Innerrhoden kennen *auf kantonaler Ebene* zwei der aktuell sechs Majorzkantone noch heute die Versammlungsdemokratie in Form der Landsgemeinde. So ist im Kanton Appenzell Innerrhoden das Ständeratsmitglied zwingend an der Landsgemeinde zu wählen.[1482] Indem die Majorzkantone mit Art. 48 BPR jedoch bundesrechtlich verpflichtet werden, den Stimmberechtigten einen **Wahlzettel** zuzustellen, wird ihnen für die Wahl des Nationalratsmitglieds vom Bundesgesetzgeber implizit die

1477. Art. 5 Abs. 1 BPR; siehe auch Botschaft BPR, S. 1330.

1478. Vgl. Art. 11 Abs. 3 BPR.

1479. Für die Proporzkantone vgl. Art. 33 Abs. 2 BPR (AS 2015 543); für die Majorzkantone vgl. Art 48 BPR (AS 2015 543).

1480. Art. 33 Abs. 2 und Art. 48 BPR; siehe auch nachstehend Rz. 10.

1481. Glaser/Zubler, S. 148; zur Landsgemeinde und der bundesgerichtlichen Anerkennung dieser Institution siehe BGE 121 I 138 E. 4 und 5.

1482. Art. 20bis der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell Innerrhoden vom 24.11.1872 (SR 131.224.2); vgl. hierzu Hangartner et al., Rz. 200.

Urnenwahl vorgeschrieben.[1483] Die Wahl eines Nationalratsmitglieds anlässlich einer **Versammlung** ist **ausgeschlossen**.

C. Persönliche oder briefliche Stimmabgabe

Mit der Teilrevision des BPR von 1993 wurde die briefliche Stimmabgabe der Stimmabgabe an der Urne **gleichgestellt**.[1484] Die Kantone sind verpflichtet, für ein einfaches Verfahren der brieflichen Stimmabgabe zu sorgen.[1485] In diesem Sinne erhalten die Stimmberechtigten alle für die Ausübung des Wahlrechts notwendigen Unterlagen per Post nach Hause geschickt.[1486] Die Zusendung der Wahlunterlagen geschieht automatisch an alle Stimmberechtigten. Selbst wenn eine wahlberechtigte Person die Stimme an der Urne abgeben möchte, erhält er oder sie die Wahlunterlagen vorab nach Hause geschickt. 8

Die automatische Zustellung der Wahlunterlagen gilt grundsätzlich **auch für im Ausland wohnhafte** Schweizerinnen und Schweizer, die bei den Nationalratswahlen stimmberechtigt sind.[1487] Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer müssen sich aber einmalig bei der für sie zuständigen Gemeinde anmelden, um die politischen Rechte ausüben zu können. Die Eintragung in das Stimmregister erfolgt nicht automatisch.[1488] 9

D. Rechtsvergleich

Im kantonalen Recht wird betreffend die Zustellung des Wahlmaterials grundsätzlich konkretisiert, welche **weiteren Unterlagen** (insb. Stimmrechtsausweis, Stimmkuvert, Erläuterungen, Rücksendecouvert) den Stimmberechtigten nebst den Wahlzetteln zuzustellen sind.[1489] 10

Überdies halten grundsätzlich auch die kantonalen Rechtsordnungen den **Zeitpunkt** der Zustellung in der viertletzten Woche vor dem Wahltag 11

1483 Glaser/Zubler, S. 148.
1484 Vgl. Art. 5 Abs. 3 BPR (AS 1994 2414).
1485 Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BPR.
1486 Dazu und zum Folgenden Glaser/Zubler, S. 155 f.
1487 Art. 16 Abs. 1 ASG.
1488 Art. 19 Abs. 1 ASG.

gesetzlich fest, wobei diesen Bestimmungen gegenüber Art. 48 BPR indes keine eigenständige Bedeutung zukommt. Hingewiesen sei an dieser Stelle lediglich auf die Regelung im Kanton Appenzell Ausserrhoden, wonach die Gemeinden bei den Nationalratswahlen dafür sorgen, dass das Wahlmaterial und die Wahlanleitung spätestens zehn Tage vor dem Wahlsonntag im Besitz der Stimmberechtigten sind.[1490] Diese Bestimmung geht noch auf den Erlass des Appenzeller Gesetzes im Jahr 1988 zurück und wurde noch nicht an die seit der Teilrevision des BPR vom 26. September 2014 geltende Rechtslage angepasst.[1491] Natürlich ist gestützt auf Art. 48 BPR das Wahlmaterial aber auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden in der viertletzten Woche vor dem Wahltag zuzustellen.

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Zuständigkeit der Kantone (und Gemeinden)

12 Auch wenn es sich bei den Nationalratswahlen um eidgenössische Wahlen handelt und der Bundesgesetzgeber das Wahlverfahren in Art. 16–57 BPR geregelt hat, obliegt die Durchführung der Nationalratswahlen im Wesentlichen den Kantonen und Gemeinden.[1492] Dies verdeutlicht auch das vom Bundesrat vor jeder Gesamterneuerungswahl erlassene Kreisschreiben an die Kantonsregierungen,[1493] das zahlreiche Instruktionen zu den vielzähligen, von den Kantonen wahrzunehmenden Aufgaben bei den Nationalratswahlen beinhaltet. Zu diesen Aufgaben zählen seit Erlass des BPR auch **die Erstellung, der Druck und die Zustellung der Wahlzettel** an die

1489 Vgl. z.B. Art. 26 ff. des Gesetzes des Kantons Uri vom 21.10.1979 über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG/UR; RB 2.1201); Art. 15 des Einführungsgesetzes des Kantons Nidwalden vom 27.5.2009 zur Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte (EG BPR/NW; NG 131.1).

1490 Art. 26 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 24.4.1988 über die politischen Rechte (GPR/AR; bGS 131.12).

1491 Vgl. vorstehend N. 3.

1492 Vgl. auch Art. 7a VPR; siehe weiter Hangartner et al., Rz. 169 f.; Tschannen, Rz. 1761; exemplarisch Art. 4 EG BPR/NW; Art. 25 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 17.2.1974 über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz; AG/OW; GBD 122.1); Art. 6 Abs. 1 WAVG/UR; in Appenzell Innerrhoden erfolgt die Durchführung der Nationalratswahl in den Bezirken, vgl. Art. 2 Abs. 3 der Verordnung des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 23.10.2017 über die Urnenabstimmungen (VUA/AI; GS 160.010).

1493 Vgl. Art. 17 VPR.

Stimmberechtigten.[1494] Auch die Kosten für die Erstellung und Zustellung der Wahlunterlagen gehen zulasten der Kantone.[1495]

Die **innerkantonale** Aufgabenteilung bei Erstellung, Druck und Versand des Walmaterials zwischen Kanton und Gemeinden ergibt sich aus dem kantonalen Recht. Die heutigen Majorzkantone Glarus, Nidwalden, Obwalden, Uri und Appenzell Ausserrhoden erklären die Gemeinden als für die Zustellung zuständig.[1496] Im Kanton Appenzell Innerrhoden, der keine Gemeinden kennt, fällt die Verteilung der Wahlunterlagen in die Zuständigkeit der Bezirke als unterste Verwaltungseinheiten.[1497] 13

Falls die Kantone, Gemeinden oder Bezirke Aufgaben wie namentlich Druck, Verpackung oder Versand der Wahlunterlagen delegieren oder **auslagern**, müssen sie durch eine entsprechende Aufsicht sicherstellen, dass die Wahlen korrekt abgewickelt und die Anordnungen des Bundesrats betreffend die Durchführung der Wahlen befolgt werden.[1498] 14

B. Zeitpunkt der Zustellung

Die Wahlzettel sind den Stimmberechtigten gemäss Art. 48 BPR **frühestens vier und spätestens drei Wochen**, d.h. in der viertletzten Woche vor dem Wahltag, zuzustellen. Für die Zustellung des Wahlmaterials in den Proporzkantonen sieht Art. 33 Abs. 2 BPR denselben Zeitpunkt vor. Ob die Kantone die Wahlunterlagen in der viertletzten Woche vor dem Wahltag versenden oder ob diese dann bei den Stimmberechtigten eintreffen müssen, ergibt sich weder für die Proporz- noch die Majorzkantone eindeutig aus dem Gesetz. Beachtet man jedoch, dass der Zustellungszeitpunkt des Wahlmaterials im Zuge der Teilrevision des BPR vom 26. September 2014 an denjenigen der Abstimmungsunterlagen bei eidgenössischen Abstimmungen angepasst wurde,[1499] wird klar, dass die Unterlagen in der viertletzten Woche 15

1494 Dies, obwohl es sich – im Unterschied zu Art. 33 BPR für die Proporzkantone – nicht ausdrücklich aus Art. 48 BPR ergibt, siehe BGer 1P.120/1996 vom 12.9.1996, E. 4b, in: ZBl 98/1997, S. 355 ff.; Botschaft 1993, S. 542; vgl. auch Kreisschreiben 2022, Ziff. 5.8.

1495 Vgl. Art. 86 Abs. 1 BPR; vgl. auch Botschaft BPR, S. 1339.

1496 Vgl. Art. 9 Abs. 4 der Verordnung des Kantons Glarus vom 21.11.2017 über die politischen Rechte (VPR/GL; GS I D/22/3); Art. 15 EG BPR/NW; Art. 28 Abs. 1 AG/OW; Art. 28 Abs. 1 WAVG/UR; Art. 26 Abs. 2 GPR/AR.

1497 Art. 20 Abs. 1 VUA/AI.

1498 Kreisschreiben 2022, Ziff. 5.4.3.

1499 Siehe hierzu auch vorstehend N. 2.

vor dem Wahltag bei den Stimmberechtigten **eintreffen** müssen. Dies aufgrund des Wortlauts von Art. 11 Abs. 3 BPR, wonach die Stimmberechtigten bei Abstimmungen die nach kantonalem Recht zur gültigen Stimmabgabe nötigen Unterlagen mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag **erhalten**, was auch für die Wahlunterlagen gelten muss.

16 Die Zustellung der Unterlagen ist so mit der Post zu koordinieren, dass die gesetzlichen Zustellfristen eingehalten werden können.[1500] Eine **nicht rechtzeitige Zustellung des Wahlmaterials** stellt grundsätzlich eine Beeinträchtigung der nach Art. 34 Abs. 2 BV geschützten freien Willensbildung dar, zumal es die Freiheit der Meinungsbildung auch einschliesst, dass die gesetzlich vorgesehenen Zustellfristen beachtet werden und so ausreichend Zeit für die Auseinandersetzung mit den Profilen der Kandidierenden zur Verfügung steht.[1501] Führt die verspätete Zustellung zu einem faktischen Ausschluss vom Wahlrecht, kann laut Bundesgericht nicht mehr von der richtigen Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft gesprochen werden.[1502] Die verspätete Zustellung des Wahlmaterials ist eine Unregelmässigkeit bei der Vorbereitung der Nationalratswahl im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. c BPR, die nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts sofort zu rügen ist.[1503] Unterlässt der Stimmberechtigte die sofortige Rüge der verspäteten Zustellung, obwohl ihm diese zuzumuten gewesen wäre, so verwirkt er im Grundsatz das Recht zur Anfechtung der Wahl. Hinzuweisen ist darauf, dass nicht nur direkt von der verspäteten Zustellung Betroffene, sondern sämtliche in der Angelegenheit Stimmberechtigten – bei entsprechender Kenntnis – zur Rüge verpflichtet und alsdann zur Beschwerde berechtigt sind.[1504] Im Sinne der konstanten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Aufhebung von Wahlen und Abstimmungen wird – selbst bei einer nachweislich verspäteten Zustellung des Wahlmaterials – ein bereits durchgeführter Wahlgang indes nur

1500 Kreisschreiben 2022, Ziff. 5.4.2.

1501 BGer 1C_243/2011 vom 15.9.2011 E. 2.1; BGE 104 Ia 236 E. 2c; Entscheid des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 8.6.1994, in: BLVGE 1994, S. 20 ff., S. 26; vgl. auch Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr § 45 Rz. 1390.

1502 BGer 1C_243/2011 vom 15.9.2011 E. 2.1; BGE 114 Ia 42 E. 4c; Horlacher, Rz. 160; Tschannen Rz. 1838; vgl. auch Urteil des Freiburger Kantonsgerichts 601 2019 204 vom 27.11.2019.

1503 Dazu und zum Folgenden z.B. BGE 114 Ia 42 E. 4a m.w.H.; BGE 140 I 338 E. 4.4 m.w.H.; zum Ganzen auch Entscheid des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 8.6.1994, in: BLVGE 1994, S. 20 ff.

1504 BGE 114 Ia 42 E. 4b.

aufgehoben, wenn es im Bereich des Möglichen liegt, dass Stimmberechtigte aufgrund der verspäteten Zustellung tatsächlich nicht wählen konnten und das Wahlergebnis insofern verfälscht sein könnte.[1505]

Eine **Ausnahme** von der in Art. 48 BPR vorgesehenen Zustellfrist gilt für stimmberechtigte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Der Versand der Wahlzettel an im Ausland wohnhafte Stimmberechtigte darf frühestens eine Woche vor dem offiziellen Versand erfolgen.[1506] Dies gilt auch für Kantone, die anlässlich der Gesamterneuerungswahlen den elektronischen Stimmkanal einsetzen.[1507] Trifft das Stimmmaterial trotz rechtzeitigem Versand zu spät bei der stimmberechtigten Person im Ausland ein oder trifft der zurückgesendete Stimm- oder Wahlzettel zu spät bei der Stimmgemeinde ein, so kann die oder der im Ausland wohnhafte Stimmberechtigte daraus keine Rechtsansprüche ableiten.[1508] Auslandschweizerinnen und -schweizer, die ihre Stimme persönlich an der Urne abgeben und das Stimmmaterial direkt bei der Stimmgemeinde abholen wollen, haben dies der Stimmgemeinde schriftlich oder durch persönliche Vorsprache mitzuteilen.[1509] Die Stimmgemeinde hält das Stimmmaterial zurück, sofern die Mitteilung mindestens sechs Wochen vor dem Urnengang bei ihr eingeht.[1510] 17

C. Amtliche Wahlzettel

Gemäss Art. 48 BPR ist den Stimmberechtigten ein Wahlzettel zuzustellen. Seit dem Erlass des BPR ist bei den Nationalratswahlen nur noch die Verwendung **amtlicher** Wahlzettel zugelassen.[1511] Unzulässig sind nichtamtliche (auch ausseramtliche) Wahlzettel,[1512] auf welchen politische Gruppierungen – zumeist Parteien – ihre Kandidatin oder ihren Kandidaten aufführen. 18

1505 Vgl. BGE 104 Ia 236 E. 2c; Entscheid des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 8.6.1994, in: BLVGE 1994, S. 20 ff., S. 27 f.

1506 Vgl. Art. 2b VPR; Art. 12 Abs. 3 V-ASG.

1507 Kreisschreiben 2022, Ziff. 5.5.1.

1508 Art. 12 Abs. 4 V-ASG; noch zum inhaltlich gleichlautenden Art. 10 Abs. 3 VPRAS vgl. Urteil des Berner Verwaltungsgerichts vom 5.5.2011 E. 4.4 und 4.5, in: BVR 2011 S. 529 ff., bestätigt mit BGer 1C_243/2011 vom 15.9.2011 E. 2; siehe auch Horlacher, Rz. 160.

1509 Art. 13 Abs. 1 V-ASG; vgl. auch Art. 18 Abs. 3 ASG.

1510 Art. 13 Abs. 2 V-ASG.

1511 Art. 5 Abs. 1 BPR; siehe auch Botschaft BPR, S. 1330.

1512 Vgl. auch Art. 49 Abs. 1 lit. b BPR.

19 In denjenigen Majorzkantonen, in welchen das kantonale Recht die Möglichkeit einer stillen Wahl bei der Nationalratswahl vorsieht, werden die Namen aller fristgerecht vorgeschlagenen Kandidierenden auf dem Wahlzettel vorgedruckt.[1513] Im Umkehrschluss sind in denjenigen Majorzkantonen, die keine Möglichkeit der stillen Wahl kennen, **leere** amtliche Wahlzettel zu verteilen. Dieses Erfordernis ergibt sich bereits aus der strikten staatlichen Neutralitätspflicht bei Volkswahlen, die jede Beeinflussung der freien Willensbildung und Willensbetätigung untersagt.[1514] Auch nicht mit dem sich aus der Garantie der politischen Rechte ergebenden behördlichen Interventionsverbot bei Wahlen zu vereinbaren wäre das Verteilen von Wahlzetteln, auf welchen der Name des Amtsinhabers oder der Amtsinhaberin vorgedruckt ist.[1515] Zulässig im Sinne einer behördlichen Hilfeleistung ist einzig der Druck und Versand von **parteipolitisch neutralen Wahlzetteln**.

20 Im Unterschied zu den Proporzkantonen wird in den Majorzkantonen – aufgrund der Einfachheit des Mehrheitswahlverfahrens – **keine Wahlanleitung** verteilt.[1516]

D. Wahltag

21 Gemäss Art. 19 Abs. 1 BPR finden die Wahlen für die ordentliche Gesamterneuerung des Nationalrats am **zweitletzten Sonntag im Oktober** statt. Ersatz- und Ergänzungswahlen setzt die Kantonsregierung auf den nächstmöglichen Termin an. Die Bestimmung gilt für alle Kantone, mithin sowohl die Proporz- als auch die Majorzkantone. Die Zustellung des Wahlmaterials in der viertletzten Woche vor dem Wahltag erfolgt damit jeweils Ende September.

1513. Art. 50 Abs. 1 BPR.

1514. Vgl. bereits BGE 113 Ia 291 E. 3b; siehe auch Urteil des OGer AR vom 1.7.2015 E. 2.1, in: AR GVP 27/2015 Nr. 3648, S. 69 ff.

1515. Vgl. Urteil des OGer AR vom 1.7.2015 E. 2.2, in: AR GVP 27/2015 Nr. 3648, S. 69 ff.

1516. Vgl. Art. 34 BPR; Botschaft 2006, S. 5302; vgl. auch Kreisschreiben 2022, Ziff. 5.4.1.

MATERIALIEN

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft 1993).

Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31.5.2006, BBl 2006 S. 5261 ff. (zit. Botschaft 2006).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, BBl 2022 S. 2547 ff. (zit. Kreisschreiben 2022).

LITERATURVERZEICHNIS

Glaser Andreas/Zubler Clio, IV. Modi der Wahlrechtsausübung / Briefliche und elektronische Wahl – Problemfelder des Wahlverfahrens in der Schweiz, in: Glaser Andreas/Langer Lorenz (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie, Zürich 2020.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich et al. 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich et al. 2023 (zit. Hangartner et al.).

Horlacher Maj-Britt, Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Zürich 2017.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 49 BPR

Eine Kommentierung von Katja Gfeller

ZITIERVORSCHLAG

Katja Gfeller, Kommentierung zu Art. 49 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Gfeller, N. XXX zu Art. 49 BPR.

Art. 49 Ungültige Wahlzettel

[1] Wahlzettel sind ungültig, wenn sie:

a. Namen verschiedener Personen enthalten;

b. nicht amtlich sind;

c. anders als handschriftlich ausgefüllt sind;

d. ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten;

e. ...

[2] Vorbehalten bleiben die Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründe, die mit dem kantonalen Verfahren (Stimmcouvert, Kontrollstempel usw.) zusammenhängen.

[3] Für Versuche mit elektronischer Stimmabgabe umschreibt das Recht des durchführenden Kantons die Voraussetzungen gültiger Stimmabgabe und die Ungültigkeitsgründe.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 635
II. Bedeutung der Vorschrift 636
A. Ermittlung des Wahlergebnisses 636
B. Katalog von Ungültigkeitsgründen 637
C. Rechtsvergleich 639
III. Kommentierung des Normtextes 644
A. Bundesrechtliche Ungültigkeitsgründe (Abs. 1) 644
1. Namen verschiedener Personen (lit. a) 644
2. Nicht amtliche Wahlzettel (lit. b) 644
3. Kein handschriftliches Ausfüllen (lit. c) 646
4. Ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen (lit. d) . 646
B. Kantonalrechtliche Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründe (Abs. 2) 647
C. Ungültigkeitsgründe bei Versuchen mit elektronischer Stimmabgabe (Abs. 3) ... 649
Materialien 651
Literaturverzeichnis 651

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Art. 49 Abs. 1 BPR, der einen Katalog bundesrechtlicher Ungültigkeitsgründe für Wahlzettel in Majorzkantonen enthält, geht auf den **Erlass des BPR** im Jahr 1976 zurück.[1517] Bereits im Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919, welches das Nationalratswahlverfahren vor dem Erlass des BPR regelte, waren zwar Ungültigkeitsgründe in verschiedenen Bestimmungen zu finden,[1518] diese waren jedoch nicht auf das Mehrheitswahlverfahren in Einerwahlkreisen anwendbar.[1519] Vor dem Erlass des BPR war zur Beurteilung der Gültigkeit der Wahlzettel in Majorzkantonen mithin ausschliesslich auf das kantonale Recht abzustellen. 1

Gemäss aArt. 49 Abs. 1 lit. e BPR[1520] waren Wahlzettel ungültig, die bei einer ausländischen Poststelle aufgegeben wurden. Damit wurde die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts für stimmberechtigte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer insofern erheblich erschwert, als dass sie für die Wahrnehmung ihrer politischen Rechte in die Schweiz reisen mussten.[1521] Mit der Einführung des brieflichen Auslandschweizerstimmrechts im Jahr 1992[1522] wurde Art. 49 Abs. 1 lit. e BPR **aufgehoben**. Im Übrigen blieben die seit 1976 in Art. 49 Abs. 1 BPR geregelten Ungültigkeitsgründe bis heute unverändert. 2

Art. 49 Abs. 2 BPR, der auf **mit dem kantonalen Verfahren zusammenhängende Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründe** verweist, wurde mit der Teilrevision vom 1. September 1993 eingefügt.[1523] Die Bestimmung entspricht exakt Art. 12 Abs. 2 BPR, der einen entsprechenden Vorbehalt für Stimmzettel bei Sachabstimmungen vorsieht und bereits seit Erlass des BPR im Jahr 1976 besteht. Weder in der Botschaft von 1975 zu Art. 12 Abs. 2 BPR noch derjenigen zur Teilrevision von 1993 wird indes näher auf 3

1517. Art. 49 BPR (AS 1978 688).

1518. Vgl. Art. 13 Abs. 2 und 3, Art. 14 Abs. 4 und 5 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359).

1519. Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359).

1520 AS 1978 698; nicht mehr in Kraft.

1521. Art. 1 BPRAS (AS 1976 1805; nicht mehr in Kraft); Art. 5 Abs. 4 BPR (AS 1978 689; nicht mehr in Kraft); siehe auch Horlacher, Rz. 30.

1522. Vgl. Art. 1 Abs. 1 BPRAS (AS 1991 2388; nicht mehr in Kraft); heute Art. 18 Abs. 3 ASG; zur Einführung des brieflichen Auslandschweizerstimmrechts siehe auch Horlacher, Rz. 34.

1523 AS 1994 2419.

die zunächst unterschiedliche und dann übereinstimmende Regelung betreffend kantonale Ungültigkeitsgründe in Proporz- und Majorzkantonen eingegangen. Es ist davon auszugehen, dass der Erlass von Art. 49 Abs. 2 BPR im Sinne einer redaktionellen Ergänzung erfolgte, zumal keine Gründe für eine unterschiedliche Handhabe ersichtlich sind.

4 Art. 49 Abs. 3 BPR, wonach für **Versuche mit elektronischer Stimmabgabe** das Recht des durchführenden Kantons die Voraussetzungen gültiger Stimmabgabe und die Ungültigkeitsgründe umschreibt, trat am 1. Januar 2003 in Kraft. Beabsichtigt wurde die Konsolidierung der Rechtsgrundlagen für Pilotprojekte zur elektronischen Stimmabgabe.[1524]

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Ermittlung des Wahlergebnisses

5 Gemäss Art. 34 Abs. 2 BV schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Daraus ergibt sich auch ein **Anspruch der Stimmberechtigten auf sorgfältiges Sortieren und Qualifizieren der Wahlzettel sowie auf korrekte Auszählung der Stimmen**.[1525]

6 Die Ermittlung der Ergebnisse der Nationalratswahlen – und insofern auch die vorgelagerte Beurteilung der Gültigkeit der Wahlzettel – erfolgt grundsätzlich in den **Gemeindewahlbüros**.[1526] Diese setzen sich in der Regel aus Verwaltungsangestellten und Stimmberechtigten zusammen. Die Auszählung wird mithin nicht ausschliesslich durch die Verwaltung, sondern unter Mitwirkung eines politisch repräsentativen Kollegialorgans durchgeführt.[1527] Abweichende Zuständigkeiten haben die Kantone der gemeinsamen Meldestelle der Bundeskanzlei und des Bundesamts für Statistik zu melden.[1528] Letztlich ist die Regelung des Auszählungsverfahrens und auch der kantonsinternen Zuständigkeiten somit Sache des kantonalen Rechts.[1529]

1524 Botschaft 2001, S. 6402.

1525 BGE 141 I 221 E. 3.2; BGE 131 I 442 E. 3.1; BGE 98 Ia 73 E. 4; siehe auch Auer, Rz. 1199 f.

1526 Vgl. Art. 8 Abs. 1 VPR; zu den Zuständigkeiten in den einzelnen Majorzkantonen siehe auch Rz. 13 ff.

1527 Hangartner et al., Rz. 171.

1528 Kreisschreiben 2022, Ziff. 5.2.

Für Sachabstimmungen regelt Art. 13 Abs. 1 BPR ausdrücklich, dass leere und ungültige Stimmzettel für die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses ausser Betracht fallen. Dasselbe gilt für leere und ungültige Wahlzettel bei den Nationalratswahlen. Bei Erlass des BPR war dies mit aArt. 50 BPR[1530] für die Nationalratswahlen in Majorzkantonen noch explizit geregelt. Von 1994 bis 2008 war eine entsprechende Bestimmung in Art. 20a BPR als allgemeine Regelung für die Nationalratswahlen in Majorz- und Proporzkantonen enthalten. Art. 20a BPR wurde im Zuge der formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22. August 2007 indes aufgehoben,[1531] da sich die Feststellung, dass die leeren und die ungültigen Wahlzettel ausser Betracht fallen, aus Art. 37 Abs. 1, 40, 46 Abs. 1 und 47 Abs. 1 BPR ergebe.[1532] Leere und ungültige Wahlzettel entfalten bei den Nationalratswahlen mithin **keine Wirkungen**, auch wenn dies heute auf Bundesebene nicht mehr explizit geregelt ist.[1533] 7

Art. 49 BPR regelt die Ungültigkeit von **Wahlzetteln**. Enthält ein an sich gültiger Wahlzettel den Namen einer nicht wählbaren Person, so handelt es sich – terminologisch korrekt – um eine ungültige **Stimme**.[1534] Im Ergebnis fallen ungültige Stimmen bei der Ermittlung des Wahlergebnisses – genauso wie ungültige Wahlzettel – ausser Betracht.[1535] 8

B. Katalog von Ungültigkeitsgründen

Art. 49 Abs. 1 BPR enthält einen **konsolidierten Katalog** allgemeiner Gründe für die Ungültigkeit von Wahlzetteln bei der Nationalratswahl in Einerwahlkreisen. Die Bestimmung gilt sowohl für die persönliche Stimmabgabe an der Urne als auch die briefliche Wahl. Weitgehend dieselben Ungültigkeitsgründe sind für die Wahlzettel bei der Verhältniswahl in Art. 38 9

1529 BGer 1C_396/2019 vom 8.11.2019 E. 3.1; siehe z.B. Art. 17 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Glarus über die politischen Rechte vom 7.5.2017 (GPR/GL; GS I D/22/2).

1530 AS 1978 698.

1531 AS 2008 3439.

1532 Botschaft 2007, S. 6149.

1533 Für eine explizite Regelung im kantonalen Recht vgl. z.B. Art. 36 des Gesetzes des Kantons Appenzell Ausserrhoden über die politischen Rechte vom 24.4.1988 (GPR/AR; bGS 131.12); Art. 17 Abs. 2 der Verordnung des Kantons Appenzell Innerrhoden über die Urnenabstimmungen vom 23.10.2017 (VUA/AI; GS 160.010).

1534 Vgl. exemplarisch Art. 19 Abs. 4 GPR/GL.

1535 Vgl. Art. 21 GPR/GL.

Abs. 1 BPR und für die Stimmzettel bei eidgenössischen Volksabstimmungen in Art. 12 Abs. 1 BPR vorgesehen. Mit der Zusammenfassung und Auflistung der Ungültigkeitsgründe sollte in erster Linie den Stimm- und Wahlbüros die Beurteilung der Gültigkeit von Stimm- und Wahlzetteln erleichtert werden.[1536]

10 Art. 49 Abs. 1 BPR beschränkt sich auf die Auflistung **formeller** Ungültigkeitsgründe. In formeller Hinsicht muss es sich dabei im Interesse einer einheitlichen und raschen Ermittlung des Wahlergebnisses um eine abschliessende bundesrechtliche Liste handeln.[1537] Nebst den formellen können aber insbesondere beim Fehlen von Wahlrechts- oder Wählbarkeitsvoraussetzungen auch **materielle** Ungültigkeitsgründe bestehen (z.B. ein Ausschluss vom Stimmrecht i.S.v. Art. 2 BPR oder die fehlende Wählbarkeit der bezeichneten Person).

11 Weiter können gemäss Art. 49 Abs. 2 BPR mit dem **kantonalen Verfahren** zusammenhängende Gründe zur Ungültigkeit (oder Nichtigkeit)[1538] eines Wahlzettels führen.[1539] Auch die Kantone kennen Kataloge mit Ungültigkeitsgründen.[1540] Es kommt bei der Nationalratswahl indes nur denjenigen Ungültigkeitsgründen eine eigenständige Bedeutung zu, die über Art. 49 Abs. 1 BPR hinausgehen.

12 Die im BPR und im kantonalen Recht vorgesehenen Ungültigkeitsgründe umschreiben Tatbestände, bei welchen das Verhalten des Wählenden zur Ungültigkeit seiner Stimme führt. Geht der Fehler jedoch von amtlicher Seite aus, indem bspw. fehlerhafte Wahlzettel ausgegeben werden, so liegt nicht eine ungültige Stimme, sondern ein **Wahlfehler** vor, der gegebenenfalls zur Ungültigerklärung und Wiederholung der Wahl führen kann.[1541]

13 Insgesamt sind bei der Beurteilung der Gültigkeit von Wahlzetteln mithin die formellen bundesrechtlichen Ungültigkeitsgründe nach Art. 49 Abs. 1 BPR, materielle Ungültigkeitsgründe im Zusammenhang mit dem Wahlrecht sowie die Ungültigkeitsgründe nach kantonalem Recht zu beachten. Die

1536. Botschaft BPR, S. 1334.

1537. Für das deutsche Recht Hahlen, in: BWahlG Kommentar, § 39 BWahlG N. 2.

1538. Die Begriffe der Ungültigkeit und Nichtigkeit sind in diesem Zusammenhang als Synonyme zu verstehen.

1539. Für Proporzkantone vgl. Art. 38 Abs. 4 BPR; für eidgenössische Volksabstimmungen vgl. Art 12 Abs. 2 BPR.

1540. Vgl. z.B. Art. 17 Abs. 2 GPR/GL; Art. 18 Abs. 1 und 2 VUA/AI.

1541. Vgl. BGE 105 Ia 237 E. 3; siehe auch Auer, Rz. 1200.

Entscheidung über die Gültigkeit bzw. Ungültigkeit eines Wahlzettels hat sich nach diesen wahlrechtlichen Vorgaben zu richten und steht **nicht im Ermessen** des entscheidenden Wahlorgans.[1542]

C. Rechtsvergleich

Im Kanton **Glarus** entscheiden die aus mindestens vier Mitgliedern und vom Gemeindeschreiber geleiteten kommunalen Wahlbüros über die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Wahlzetteln.[1543] Zusätzlich zu den bundesrechtlichen Ungültigkeitsgründen sind nach Glarner Recht auch Wahlzettel ungültig, die ohne unterzeichneten Stimmrechtsausweis abgegeben werden, die in einer gesetzlich nicht vorgesehenen Weise abgegeben werden[1544] und die den Willen der oder des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lassen.[1545] Ein brieflich abgegebener Wahlzettel ist ausserdem ungültig, wenn die Sendung mehrere Stimm- oder Wahlzettelumschläge enthält oder wenn der Stimm- oder Wahlzettelumschlag mehr als einen Wahl- oder Stimmzettel in der gleichen Sache enthält.[1546] Auch verspätet eingereichte Wahlzettel fallen bei der Ermittlung des Ergebnisses ausser Betracht.[1547] Auf den für ungültig erklärten Wahlzetteln ist der Ungültigkeitsgrund zu vermerken und die Ungültigkeit ist von einem Mitglied des Wahlbüros durch Unterschrift zu bestätigen.[1548] 14

Der Kanton Glarus war als einziger Majorzkanton Mitglied des Konsortiums Vote eléctronique und insofern an **Versuchen mit E-Voting** beteiligt.[1549] Nachdem der Bundesrat das Gesuch der Konsortiumskantone, anlässlich der Nationalratswahlen 2015 E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer anbieten zu können, abgelehnt hatte, sind die Arbeiten an der Einführung von E-Voting im Kanton Glarus indes **sistiert**. Der 15

1542 Vgl. BGer 1C_396/2019 vom 8.11.2019 E. 5.1; für das deutsche Recht Hahlen, in: BWahlG Kommentar, § 39 BWahlG N. 4.

1543 Art. 9 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 GPR/GL.

1544 Vgl. hierzu Art. 24 ff. der Verordnung über die politischen Rechte des Kantons Glarus vom 21.11.2017 (VPR/GL; GS I D/22/3).

1545 Art. 17 Abs. 2 lit. c, e und f GPR/GL.

1546 Art. 17 Abs. 3 GPR/GL.

1547 Art. 17 Abs. 5 GPR/GL.

1548 Art. 29 Abs. 5 VPR/GL.

1549 Vgl. dazu und zum Folgenden auch Hangartner et al., Rz. 206.

elektronische Stimmkanal steht den Glarner Stimmberechtigten somit – auch bei den Nationalratswahlen – bis auf Weiteres nicht zur Verfügung.[1550]

16 Im Kanton **Appenzell Ausserrhoden** erfolgt die Auszählung und insofern auch die Beurteilung der Gültigkeit von Wahlzetteln durch ein vom Gemeinderat gewähltes, mindestens fünf-köpfiges Zählbüro.[1551] Über die bundesrechtlichen Ungültigkeitsgründe hinaus sind gemäss kantonalem Recht Wahlzettel ungültig, die nicht im amtlichen Stimmkuvert eingelegt werden.[1552] Die briefliche Stimmabgabe ist nur gültig, wenn sich im Zustellkuvert der Stimm(rechts)ausweis und das Stimmkuvert (mit dem Wahlzettel) befinden und die Stimme vor Urnenschluss auf der Gemeindekanzlei eingetroffen ist.[1553] Bestimmungen zur elektronischen Stimmabgabe kennt das kantonale Recht des Kantons Appenzell Ausserrhoden aktuell nicht.

17 Im Kanton **Appenzell Innerrhoden** erfolgt die Durchführung der eidgenössischen Urnengänge in den Bezirken.[1554] Die Beurteilung der Gültigkeit von Wahlzetteln erfolgt durch die auf Bezirksebene angesiedelten Stimmbüros im Rahmen der Ermittlung der Wahlergebnisse.[1555] Nach kantonalem Recht ungültig sind Wahlzettel, die den Willen der stimmenden Person nicht eindeutig erkennen lassen.[1556] Brieflich abgegebene Wahlzettel sind sodann ungültig, wenn sie nach Urnenschluss beim Stimmbüro eingetroffen sind, sich Stimmzettel mit anderen, nicht gleichlautenden Stimmzetteln der gleichen Abstimmung im gleichen Couvert befinden und wenn die Erklärung, dass die Stimmabgabe dem Willen der stimmenden Person entspricht, nicht unterzeichnet ist.[1557] Auch das Innerrhoder Recht kennt bislang keine Bestimmungen zur elektronischen Stimmabgabe.

18 Im Kanton **Uri** werden die Wahlergebnisse von den Urnenbüros in den Gemeinden ermittelt, wobei die Kontrolle und Auszählung einzelnen Büromitgliedern übertragen werden können.[1558] Nach kantonalem Recht sind Wahlzettel ungültig, wenn sie den Willen des Stimmenden nicht klar erkennen

1550 Siehe hierzu https://www.gl.ch/verwaltung/staatskanzlei/e-voting.html/1353 (besucht am 17.4.2023).
1551 Vgl. Art. 7 Abs. 1 und Art. 37 GPR/AR.
1552 Art. 35 Abs. 1 lit. a und d i.V.m. Art. 23 Abs. 2 GPR/AR.
1553 Art. 15 Abs. 1 sowie Art. 35 Abs. 2 i.V.m. Art. 23 Abs. 2 GPR/AR.
1554 Art. 2 Abs. 3 VUA/AI.
1555 Art. 5 Abs. 1 VUA/AI.
1556 Art. 18 Abs. 1 lit. c VUA/AI.
1557 Art. 18 Abs. 2 VUA/AI.

lassen, ohne Kuvert oder mit privatem Kuvert in die Urne geworfen werden, sich mit anderen Stimmzetteln der gleichen Abstimmung oder Wahl im gleichen Kuvert befinden, nicht in das richtige Stimmkuvert gelegt wurden oder zerrissen sind.[1559] Bei der brieflichen Stimmabgabe sind Wahlzettel ungültig, wenn der Stimmrechtsausweis nicht beiliegt, der Stimmrechtsausweis nicht unterzeichnet ist, sich im Rücksendekuvert nicht die erforderlichen Beilagen befinden oder das Stimmkuvert mit Angaben versehen ist, die das Stimmgeheimnis aufheben.[1560] Entstehen Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel darüber, ob ein Wahlzettel als gültig, ungültig oder leer zu werten sei, so entscheidet das anwesende Urnenbüro.[1561] Was die elektronische Stimmabgabe betrifft, regelt das Urner Wahl- und Abstimmungsgesetz lediglich die Zuständigkeiten für den Erlass weiterer, ausführender Bestimmungen und die Durchführung von Versuchen.[1562] Bisher sind Versuche, das Gesetz um entsprechende Ausführungsbestimmungen zu ergänzen indes gescheitert, weshalb das Urner Recht aktuell auch keine Ungültigkeitsgründe für die elektronische Stimmabgabe vorsieht.

Im Kanton **Obwalden** liegt die Auszählung und Beurteilung der Gültigkeit von Wahlzetteln in der Zuständigkeit der kommunalen Stimmbüros.[1563] Ungültig sind nach kantonalem Recht Wahlzettel, die nicht für diese (Nationalrats-)Wahl bestimmt sind, die den Willen des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lassen, die planmässig eingesammelt, ausgefüllt oder abgeändert sind und solche, die bei der persönlichen Stimmabgabe nicht abgestempelt sind.[1564] Bei brieflicher Stimmabgabe ist die Stimme überdies ungültig, wenn sie nach Urnenschluss beim Stimmbüro eintrifft, der Stimmrechtsausweis nicht beiliegt, der Stimmrechtsausweis nicht unterzeichnet ist, für die gleiche Abstimmung oder Wahl mehrere gleich oder 19

1558 Art. 11 des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte des Kantons Uri vom 21.10.1979 (WAVG/UR; RB-Nr. 2.1201); vgl. auch Art. 40 Abs. 1 WAVG/UR.

1559 Vgl. Art. 41 WAVG/UR.

1560 Art. 43 Abs. 1 WAVG/UR.

1561 Art. 45 WAVG/UR.

1562 Vgl. Art. 19 und 24 WAVG/UR.

1563 Art. 32 des Gesetzes des Kantons Obwalden über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz) vom 17.2.1974 (AG/OW; GBD 122.1); Art. 43 Abs. 1 und Art. 44 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung des Kantons Obwalden zum Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte vom 1.3.1974 (nachfolgend AV/OW; GDB 122.11).

1564 Art. 31b Abs. 1 lit. b, d, g und h AG/OW.

nicht gleich lautende Stimm- oder Wahlzettel im Stimmkuvert sind oder sich der Stimm- oder Wahlzettel in einem nichtamtlichen oder unverschlossenen Stimmkuvert befindet.[1565] Bei ungültig erklärten Stimm- und Wahlzetteln ist der Grund auf deren Rückseite anzugeben.[1566] Im Kanton Obwalden besteht zwar eine gesetzliche Grundlage für den Erlass von Ausführungsbestimmungen zur elektronischen Stimmabgabe.[1567] Solche und insofern eine Regelung mit Ungültigkeitsgründen bei der elektronischen Stimmabgabe wurden bislang aber nicht erlassen.

20 Im Kanton **Nidwalden** werden die Abstimmungsergebnisse von den kommunalen Wahlbüros ermittelt, wobei auch die Gültigkeit der Wahlzettel beurteilt wird.[1568] Terminologisch wird im Nidwaldner Einführungsgesetz zum BPR zwischen der Gültigkeit der (brieflichen) Stimmabgabe[1569] und der Gültigkeit der Stimmzettel[1570] unterschieden. Nur die Stimmzettel der gültigen brieflichen Stimmabgaben werden unter Wahrung des Stimmgeheimnisses zur späteren Auszählung in die Urne gelegt.[1571] Gültig ist die briefliche Stimmabgabe, wenn die oder der Stimmende im Stimmregister eingetragen ist, die Stimme vor dem Schluss des Urnenganges beim Abstimmungsbüro eingetroffen ist und der Stimmrechtsausweis handschriftlich unterzeichnet ist.[1572] Als ungültig erklärte briefliche Stimmabgaben werden wie ungültige Stimmzettel behandelt.[1573] Über die bundesrechtliche Ungültigkeitsregelung hinaus sind Stimmzettel ungültig, die den Willen der oder des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lassen.[1574] Enthält ein Rückantwort- oder Stimmkuvert für die gleiche Abstimmung mehrere Stimmzettel, sind sie alle ungültig. Sie zählen zusammen als eine ungültige Stimme.[1575] Auf den ungültig erklärten Stimmzetteln ist der Grund der Ungültigkeit zu vermerken.[1576] Wie

1565. Vgl. Art. 31c AG/OW.
1566. Art. 44 Abs. 2 AV/OW.
1567. Art. 6a AG/OW.
1568. Vgl. Art. 26 f. des Einführungsgesetzes des Kantons Nidwalden zur Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 27.5.2009 (EG BPR/NW; NG 131.1).
1569. Vgl. Art. 21 EG BPR/NW.
1570. Vgl. Art. 28 EG BPR/NW.
1571. Art. 21 Abs. 3 EG BPR/NW.
1572. Art. 21 Abs. 2 EG BPR/NW.
1573. Art. 21 Abs. 4 EG BPR/NW.
1574. Art. 28 Abs. 1 Ziff. 3 EG BPR/NW.
1575. Art. 28 Abs. 2 EG BPR/NW.
1576. Art. 28 Abs. 3 EG BPR/NW.

im Kanton Obwalden besteht im Kanton Nidwalden eine gesetzliche Kompetenzdelegation an den Regierungsrat zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zur elektronischen Stimmabgabe,[1577] die bisher aber noch nicht erlassen worden sind.

Bei den Nationalratswahlen von 2019 ergab die Beurteilung der Gültigkeit der Wahlzettel in den heutigen sechs Majorzkantonen folgendes Bild: 21

- Kanton Glarus: 106 ungültige von 10'578 abgegebenen Stimmen[1578] = 1%
- Kanton Uri: 104 ungültige von 12'282 eingelegten Wahlzetteln[1579] = 0.8%
- Kanton Appenzell Ausserrhoden: 65 ungültige von 16'126 eingelegten Wahlzetteln[1580] = 0.4%
- Kanton Appenzell Innerrhoden: 147 ungültige von 5'820 eingegangenen Wahlzetteln[1581] = 2.5%
- Kanton Obwalden: 285 ungültige von 14'920 abgegebenen Stimmen[1582] = 1.9%
- Kanton Nidwalden: 148 ungültige von 15'038 abgegebenen Stimmen[1583] = 0.9%

Der
Anteil ungültiger Stimmen bei den Nationalratswahlen in Majorzkantonen **variiert** von Kanton zu Kanton stark, ist **insgesamt aber gering**, was sich mit dem vergleichsweise einfachen Mehrheitswahlverfahren und der Tatsache, dass nur eine Person zu wählen ist, erklären lässt.

1577. Art. 22 f. EG BPR/NW.
1578. Siehe https://www.gl.ch/verwaltung/staatskanzlei/wahlen-und-abstimmungen/archiv/2019.html/4130 (besucht am 17.4.2023).
1579. https://www.ur.ch/abstimmungen/termine/9313 (besucht am 17.4.2023).
1580. https://www.ar.ch/verwaltung/kantonskanzlei/rechtsdienst/politische-rechte/wahlen-abstimmungen/archiv/wahlen-und-abstimmungen-2019/ (besucht am 17.4.2023).
1581. https://www.ai.ch/themen/staat-und-recht/abstimmungen-und-wahlen#ergebnisse-vergangener-abstimmungen-1 (besucht am 17.4.2023).
1582. https://www.ow.ch/abstimmungen/termine/16121 (besucht am 17.4.2023).
1583. https://www.nw.ch/abstimmungen/termine/17837 (besucht am 17.4.2023).

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Bundesrechtliche Ungültigkeitsgründe (Abs. 1)

1. Namen verschiedener Personen (lit. a)

22 Nach Art. 49 Abs. 1 lit. a BPR ungültig sind Wahlzettel, wenn sie Namen verschiedener Personen enthalten. Dieser Ungültigkeitsgrund ist – naheliegenderweise – ein **Spezifikum** der Wahl in Einerwahlkreisen und dient letztlich dem Schutz der unverfälschten Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV. Beurteilungsschwierigkeiten sollen so von vornherein ausgeschlossen werden und es soll sichergestellt werden, dass der Wählerwille eindeutig zum Ausdruck kommt.[1584]

2. Nicht amtliche Wahlzettel (lit. b)

23 Gemäss Art. 5 Abs. 1 Satz 1 BPR müssen für die Stimmabgabe die amtlichen Stimm- und Wahlzettel, d.h. die von den Behörden den Stimmberechtigten ausgehändigten Wahlzettel, benützt werden. Dieser **Grundsatz der zwingenden Verwendung amtlicher Wahlzettel** wurde mit Erlass des BPR im Jahr 1976 eingeführt.[1585] Folgerichtig erklärt Art. 49 Abs. 1 lit. b BPR nicht amtliche Wahlzettel für ungültig.[1586] Eine gültige Stimmabgabe setzt die ausschliessliche Verwendung des für die betreffende Wahl amtlich hergestellten Wahlzettels voraus. Ungültig ist damit bspw. die Stimmabgabe auf einem gefälschten, kopierten oder – von Einzelpersonen oder Organisationen – selbst hergestellten Wahlzettel. Keinen Einfluss auf den amtlichen Charakter und die Gültigkeit hat demgegenüber eine allfällige (leichte) Beschädigung des amtlichen Wahlzettels oder ein mangelhafter Druck, solange der Wille des oder der Stimmberechtigten noch erkennbar ist.[1587]

24 In Majorzkantonen mit der Möglichkeit einer stillen Wahl sind gemäss Art. 50 Abs. 1 BPR alle fristgerecht vorgeschlagenen Kandidierenden auf dem Wahlzettel **vorgedruckt** aufzuführen. Im Umkehrschluss haben die Majorzkantone ohne Möglichkeit einer stillen Wahl **leere** amtliche Wahlzettel

1584 Botschaft BPR, S. 1342.
1585 Botschaft BPR, S. 1330.
1586 Vgl. auch Art. 12 Abs. 1 lit. a und Art. 38 Abs. 1 lit. b BPR.
1587 Für das deutsche Recht Hahlen, in: BWahlG Kommentar, § 39 BWahlG N. 7.

zu drucken, auf welchen die Stimmberechtigten jede wählbare Person handschriftlich aufführen können.

Vor Erlass des BPR war bei den Nationalratswahlen die Verwendung sowohl amtlicher als auch ausseramtlicher Wahlzettel zulässig und auch heute noch erlauben gewisse Kantone bei kantonalen und kommunalen Wahlen die Stimmabgabe mit ausseramtlichen Wahlzetteln.[1588] **Ausseramtliche** Wahlzettel stellen Zettel dar, auf denen politische Gruppierungen – zumeist Parteien – ihren Kandidaten oder ihre Kandidatin oder auch Einzelpersonen sich selbst aufführen. Der Vorteil der ausseramtlichen Wahlzettel liegt darin, dass eine Kandidatin oder ein Kandidat – von einer Partei oder selbst – so direkt mit den Wahlunterlagen zur Wahl empfohlen werden kann. 25

Mit der Interpellation Nr. 12.3291 «Vereinfachung der Nationalratswahlen in Majorzkantonen» wurde 2012 vorgeschlagen, in Majorzkantonen ausseramtliche vorgedruckte Wahlzettel auch bzw. wieder zuzulassen. Nach der Ansicht des Interpellanten sollten Kandidierende und politische Gruppierungen ausseramtliche Wahlzettel mit den Stimmrechtsunterlagen mitversenden lassen können, um so den Stimmberechtigten – und insbesondere auch den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern – die Kenntnis der nötigen Angaben über die Kandidierenden zu vereinfachen.[1589] Der Bundesrat sprach sich indes klar gegen die Zulassung nichtamtlicher Wahlzettel bei der Nationalratswahl in Majorzkantonen aus. Die zwingende Verwendung amtlicher Wahlzettel sei – so der Bundesrat – eine wichtige Errungenschaft des BPR von 1976, weil sie eine Gleichbehandlung aller kandidierenden Personen und Gruppierungen sichere und Wahlmanipulationen vorbeuge.[1590] Im Zuge der Teilrevision des BPR vom 26. September 2014 wurde denn auch **auf die Wiederzulassung von ausseramtlichen Wahlzetteln in Majorzkantonen verzichtet und stattdessen die Möglichkeit eines freiwilligen Anmeldeverfahrens eingeführt**.[1591] Dieses wird bisher aber nur im Kanton Glarus praktiziert.[1592] 26

1588 Vgl. z.B. Art. 33 Abs. 2 GPR/AR.

1589 Siehe https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20123291 (besucht am 17.4.2023).

1590 Botschaft 2013, S. 9251; siehe auch Stellungnahme des Bundesrats zur Interpellation Nr. 12.3291 vom 16.5.2012, abrufbar unter https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20123291 (besucht am 17.4.2023).

1591 Vgl. Art. 47 Abs. 1bis BPR.

1592 Vgl. Art. 16 f. VPR/GL; siehe auch Gfeller, BPR-Komm., N. 34 zu Art. 47 BPR.

3. Kein handschriftliches Ausfüllen (lit. c)

27 Wahlzettel, die anders als handschriftlich ausgefüllt sind, sind gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. c BPR ungültig. Dieser Ungültigkeitsgrund ergibt sich aus dem allgemeinen Grundsatz nach Art. 5 Abs 2 Satz 1 BPR, wonach Stimmzettel und Wahlzettel ohne Vordruck handschriftlich auszufüllen sind.[1593] Das handschriftliche Korrigieren der Willensäusserung ist zulässig, solange der Wille des oder der Stimmenden klar erkennbar bleibt. Als ungültig zu qualifizieren wären demgegenüber maschinell «vorausgefüllte» Wahlzettel, wobei solchen regelmässig bereits der amtliche Charakter fehlen dürfte. Das **Handschriftlichkeitserfordernis** soll den sogenannten Stimmenfang verhindern.[1594] Darunter wird das planmässige Einsammeln, Ausfüllen oder Ändern von Stimm- und Wahlzetteln oder das Verteilen derartiger Wahl- oder Stimmzettel verstanden. Der Stimmenfang wird mit Busse bestraft.[1595]

28 Hat der Bundesrat eine Grundbewilligung für den versuchsweisen Einsatz des **elektronischen Stimmkanals** erteilt, so darf – soweit dafür nötig – von den Vorschriften über die Stimmabgabe an der Urne und die briefliche Stimmabgabe abgewichen werden.[1596] Insbesondere das Gültigkeitserfordernis der Handschriftlichkeit kann bei Pilotversuchen mit elektronischer Stimmabgabe **nicht** aufrechterhalten werden.

4. Ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen (lit. d)

29 Bereits gemäss dem Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919 waren Wahlzettel, die ehrverletzende Bemerkungen enthalten, ungültig.[1597] Als ehrverletzend ist jeder **beleidigende** oder **anstössige** Ausdruck zu verstehen.

30 Mit Erlass des BPR wurde der Ungültigkeitstatbestand der ehrverletzenden Äusserungen ins neue Recht übernommen und um die «**offensichtlichen Kennzeichnungen**» ergänzt. Unter diesen Begriff fallen laut Bundesrat jede

1593 Botschaft BPR, S. 1334.
1594 Dazu und zum Folgenden Hangartner et al., Rz. 191.
1595 Art. 282bis StGB.
1596 Art. 27a Abs. 5 VPR.
1597 Art. 14 Abs. 4 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359).

Art von Zusatzzeichen auf dem Wahlzettel.[1598] Die Unzulässigkeit offensichtlicher Kennzeichnungen dient dem Schutz des Stimm- und Wahlgeheimnisses vor individuellen Verletzungen seitens einzelner Stimmberechtigter. Der Anspruch auf geheime Stimmabgabe ergibt sich nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung aus der verfassungsrechtlichen Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV und ist in Art. 5 Abs. 7 BPR auch ausdrücklich gesetzlich verankert.[1599] Der Anspruch beinhaltet unter anderem, dass die Wahlzettel nachträglich nicht mehr den einzelnen Stimmenden zugeordnet werden können.[1600] Eine Verletzung des Anspruchs auf geheime Stimmabgabe stellen somit insbesondere diejenigen Wahlzettel dar, die durch Kennzeichnung die Identität des Autors erkennen lassen. Es können aber auch Kommentare, die «bloss» den Wählerwillen verdeutlichen, zur Ungültigkeit des Wahlzettels führen.

B. Kantonalrechtliche Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründe (Abs. 2)

Die Nationalratswahlen sind eidgenössische Wahlen und im Grundsatz bundesrechtlich geregelt. Die Durchführung der Nationalratswahlen erfolgt aber in den Kantonen bzw. in den politischen Gemeinden.[1601] Die Kantone haben gemäss **Art. 7 und 8 BPR** Bestimmungen zu erlassen, um bei der persönlichen und brieflichen Stimmabgabe die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen zu gewährleisten und Missbräuche zu verhindern. Zu den in diesem Sinne erlassenen Bestimmungen zählen auch die kantonalen Regelungen zur Ungültigkeit von Stimm- und Wahlzetteln. 31

Dem Beispiel von Art. 49 Abs. 1 BPR folgend kennen die heutigen sechs Majorzkantone (GL, AR, AI, UR, OW, NW) in ihren Erlassen betreffend die politischen Rechte aufzählende **Kataloge** mit Ungültigkeitsgründen für Stimm- und Wahlzettel. Es ist jeweils von Ungültigkeit (nicht von Nichtigkeit) die Rede[1602] und wird in allen sechs Majorzkantonen zwischen «allgemeinen» 32

1598 Botschaft BPR, S. 1334.

1599 Botschaft BPR, S. 1334; zum Stimmgeheimnis siehe Braun, Rz. 462 ff.; vgl. auch Hangartner et al., Rz. 35.

1600 Braun, Rz. 475.

1601 Vgl. Art. 7a VPR; vgl. z.B. auch Art. 4 EG BPR/NW.

1602 Die Begriffe dürften im Kontext von Art. 49 Abs. 2 BPR als Synonyme zu verstehen sein.

Ungültigkeitsgründen für die persönliche und briefliche Stimmabgabe und solchen, die nur die briefliche Stimmabgabe betreffen, unterschieden.[1603] Eigenständige Bedeutung kommt bei den Nationalratswahlen indes nur denjenigen Ungültigkeitsgründen zu, die über Art. 49 Abs. 1 BPR hinausgehen.

33 **Im Allgemeinen** sind Wahlzettel nach dem Recht der heutigen sechs Majorzkantone für ungültig zu erklären, die den Willen des oder der Stimmenden nicht eindeutig erkennen lassen.[1604] Dieser Ungültigkeitsgrund dient dem Schutz der unverfälschten Stimmabgabe im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV. Ungültig wäre beispielsweise ein Wahlzettel mit einem Namen, der – mangels weiterer Angaben oder infolge widersprüchlicher Angaben – nicht eindeutig auf eine bestimmte wählbare Person schliessen lässt. Auch unleserliche Angaben könnten in diesem Sinne zur Ungültigkeit des Wahlzettels führen.[1605] Ebenfalls dem Schutz der unverfälschten Stimmabgabe und auch der Verhinderung von Mehrfachstimmabgaben dient die kantonal verbreitete Regelung, wonach die Abgabe mehrerer Wahlzettel in der gleichen Sache in einem Stimmkuvert zur Ungültigkeit aller Wahlzettel führt.[1606] Wie es in Art. 49 Abs. 2 BPR sodann angedeutet wird, kennen die Kantone auch mit dem Stimmkuvert[1607] zusammenhängende Ungültigkeitsgründe. So sind im Kanton Uri etwa Wahlzettel ungültig, die nicht im amtlichen Stimmkuvert oder auch ohne Stimmkuvert abgegeben werden.[1608] Die mit dem Stimmkuvert zusammenhängenden Ungültigkeitsgründe sind in erster Linie als organisatorische Massnahmen zur Wahrung des Stimmgeheimnisses zu verstehen.

1603 Für einen Überblick siehe auch Bisaz, Rz. 887 ff.

1604 Art. 17 Abs. 2 lit. f GPR/GL; Art. 41 lit. a WAVG/UR; Art. 35 Abs. 1 lit. a GPR/AR; Art. 18 Abs. 1 lit. c VUA/AI; Art. 31b Abs. 1 lit. d AG/OW; Art. 28 Abs. 1 Ziff. 3 EG BPR/NW.

1605 Im Kanton Uri werden Namen, die unleserlich sind oder die kandidierende Person nicht genügend klar bezeichnen, vom Urnenbüro gestrichen (Art. 42 Abs. 3 WAVG/UR). 5 Verbleibt nach der Bereinigung des Wahlzettels – wie dies bei der Nationalratswahl der Fall wäre – keine zählbare Stimme mehr, so wird der Wahlzettel ungültig (Art. 42 Abs. 5 WAVG/UR).

1606 Vgl. z.B. Art. 41 lit. d WAVG/UR; Nach der Innerrhoder Regelung ist demgegenüber nur bei *nicht* gleichlautenden Wahlzetteln in einem Kuvert von der Ungültigkeit aller Wahlzettel auszugehen ist (Art. 18 Abs. 1 lit. b VUA/AI). Bei mehreren gleichlautenden Wahlzetteln wird demgegenüber einer als gültig erachtet (Art. 19 Abs. 1 VUA/AI).

1607 Zu unterscheiden ist zwischen dem Stimmkuvert, in welches die Stimm-/Wahlzettel zu legen sind, und dem Rückantwortkuvert (auch Rücksendekuvert, Zustellkuvert), in welches der Stimmrechtsausweis und das Stimmkuvert zu legen sind.

1608 Art. 41 lit. b WAVG/UR; vgl. auch Art. 35 Abs. 1 lit. d GPR/AR.

Bei der **brieflichen Stimmabgabe** besteht im Vergleich zur persönlichen Stimmabgabe ein erhöhtes Risiko für unberechtigte oder mehrfache Stimmabgaben.[1609] Um diesem erhöhten Risiko zu begegnen, kennen alle Kantone zusätzliche Ungültigkeitsgründe für die briefliche Stimmabgabe. So führen unvollständige Unterlagen (insb. fehlender Stimmrechtsausweis oder nicht unterzeichneter Stimmrechtsausweis) grundsätzlich zur Ungültigkeit des abgegebenen Wahlzettels. Weiter hat etwa das briefliche Abgeben eines nicht verschlossenen Stimmkuverts – zum Schutz des Stimmgeheimnisses – die Ungültigkeit des Wahlzettels zur Folge.[1610] 34

Die Kantone verfügen beim Erlass von Ungültigkeitsgründen über einen gewissen **Spielraum** und können einen strengeren oder weniger strengen Massstab ansetzen. Letztlich müssen sich die Ungültigkeitsgründe aber im Lichte der Verhältnismässigkeit rechtfertigen können und einem öffentlichen Interesse entsprechen. Überspitzt formalistische Anforderungen an die Stimmabgabe sind angesichts der Bedeutung der politischen Rechte zu vermeiden.[1611] 35

C. Ungültigkeitsgründe bei Versuchen mit elektronischer Stimmabgabe (Abs. 3)

Der Bundesrat kann im Einvernehmen mit interessierten Kantonen und Gemeinden örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zur elektronischen Stimmabgabe zulassen.[1612] Es kann mithin jeder Kanton frei entscheiden, ob überhaupt und inwieweit er diese Möglichkeit vorsehen will.[1613] 36

Gemäss Art. 49 Abs. 3 BPR umschreibt für Versuche mit elektronischer Stimmabgabe das Recht des durchführenden Kantons die Voraussetzungen gültiger Stimmabgabe und die Ungültigkeitsgründe.[1614] Entsprechende 37

1609 Glaser/Zubler, S. 157.

1610 Vgl. z.B. Art. 21 lit. c WAVG/UR; Art. 31c Abs. 1 lit. e AG/OW; siehe auch Glaser/Zubler, S. 159.

1611 Zum Ganzen Bisaz, Rz. 889; vgl. hierzu auch Entscheid des Regierungsrats des Kantons St. Gallen vom 18.11.1980 E. 4, in: GVP 1980 Nr. 35 S. 61–63.

1612 Art. 8a Abs. 1 BPR.

1613 Glaser/Zubler, S. 166.

1614 Vgl. auch Art. 38 Abs. 5 BPR für die Wahlen in Proporzkantonen und Art. 12 Abs. 3 BPR für eidgenössische Volksabstimmungen; zur elektronischen Stimmabgabe im Versuchsstadium siehe auch Glaser/Zubler, S. 165 ff.

kantonale Regelungen sind **unentbehrlich**, zumal einerseits die auf die persönliche und briefliche Stimmabgabe zugeschnittenen Ungültigkeitsgründe bei der elektronischen Stimmabgabe nicht zur Anwendung kommen können. Andererseits können Manipulationen schnell eine Vielzahl von Personen betreffen.[1615] Vorzusehen sind somit insbesondere Regelungen zur Verhinderung der Mehrfachstimmabgabe oder der Stimmabgabe durch Unbefugte.[1616]

38 Die kantonalen Bestimmungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der **Genehmigung** des Bundesrates,[1617] die wiederum Bedingung ist für die Grundbewilligung des Bundesrats i.S.v. Art. 8a BPR und Art. 27a VPR.[1618] Nebst der Grundbewilligung bedarf der versuchsweise Einsatz des elektronischen Stimmkanals bei den Nationalratswahlen einer Zulassung durch die Bundeskanzlei, die gestützt auf Art. 27e VPR und die VEleS[1619] erteilt wird.[1620] Die Einzelheiten des Bewilligungsverfahrens sind im Leitfaden der Bundeskanzlei zum Bewilligungsverfahren geregelt.[1621]

39 Anders als bei der persönlichen und brieflichen Stimmabgabe besteht beim E-Voting grundsätzlich die Möglichkeit, die Gültigkeit einer elektronischen Stimmabgabe **ex ante** (und nicht erst ex post) zu überprüfen. Wird ein E-Voting-System so aufgesetzt, dass es die Stimmabgabe bei Vorliegen eines Ungültigkeitsgrundes gar nicht zulässt, könnten ungültige elektronische Stimmabgaben gänzlich verhindert werden.[1622] Für die Stimmberechtigten hätte E-Voting mithin den Vorteil, dass sie vom System vorweg auf einen allfälligen Ungültigkeitsgrund hingewiesen werden und diesen beheben können. Die **Transparenz** hinsichtlich der Gültigkeit der Stimmabgabe könnte klar verbessert werden. Seitens der Behörden würde die beim E-Voting mögliche, **automatisierte** Überprüfung der Gültigkeit der Stimmen

1615.Glaser/Zubler, S. 169.
1616.Botschaft 2001, S. 6410 und 6414; vgl. auch Art. 8a Abs. 2 BPR.
1617.Art. 91 Abs. 2 BPR.
1618.Vgl. Art. 27c Abs. 1 lit. b VPR.
1619.Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe vom 25. Mai 2022 (VEleS; SR 161.116).
1620Kreisschreiben 2022, Ziff. 5.7.
1621.Vgl. www.bk.admin.ch > Politische Rechte > E-Voting > Bundesrechtliche Anforderungen (besucht am 17.4.2023).
1622Schüpbach-Guggenbühl, S. 46.

und Ermittlung des Wahlergebnisses personelle Ressourceneinsparungen ermöglichen.

Von den Majorzkantonen wurden bisher nur im Kanton **Glarus** Versuche mit E-Voting durchgeführt. Vor diesem Hintergrund kennt nur der Kanton Glarus einen Katalog mit Ungültigkeitsgründen für die elektronische Stimmabgabe.[1623] Die Versuche fanden allerdings nicht bei den Nationalratswahlen, sondern bei zwei eidgenössischen Volksabstimmungen im Jahr 2015 statt und waren personell auf Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer begrenzt.[1624] 40

MATERIALIEN

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR).

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 S. 6401 ff. (zit. Botschaft 2001).

Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22.8.2007, BBl 2007 S. 6121 ff. (zit. Botschaft 2007).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, BBl 2022 S. 2547 ff. (zit. Kreisschreiben 2022).

LITERATURVERZEICHNIS

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich et al. 2020.

Braun Nadja, Stimmgeheimnis, Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Bern 2005.

1623 Vgl. Art. 27 Abs. 3 VPR/GL.

1624 Vgl. https://www.gl.ch/verwaltung/staatskanzlei/e-voting.html/1353 (besucht am 17.4.2023); für einen Überblick zu den Versuchen anlässlich von Nationalratswahlen siehe Glaser/Zubler, S. 167 f.

Glaser Andreas/Zubler Clio, IV. Modi der Wahlrechtsausübung / Briefliche und elektronische Wahl – Problemfelder des Wahlverfahrens in der Schweiz, in: Glaser Andreas/Langer Lorenz (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie, Zürich 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich et al. 2023 (zit. Hangartner et al.).

Horlacher Maj-Britt, Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Zürich 2017.

Hahlen Johann, Kommentierung zu § 39 BWahlG, in: Schreiber Wolfgang (Hrsg.), BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, des Bundeswahlordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften, 11. Aufl., Köln 2021 (zit. Hahlen, in: BWahlG Kommentar).

Schüpbach-Guggenbühl Barbara, E-Voting, ein Mehrwert für die Demokratie, in: digma 2018 S. 42–46.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 50 BPR

Eine Kommentierung von Katja Gfeller

ZITIERVORSCHLAG

Katja Gfeller, Kommentierung zu Art. 50 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Gfeller, N. XXX zu Art. 50 BPR.

Art. 50 Kantone mit der Möglichkeit stiller Wahl

[1] Kennt das kantonale Recht die Möglichkeit der stillen Wahl, so sind alle fristgerecht vorgeschlagenen Kandidaten auf dem Wahlzettel vorgedruckt aufzuführen.

[2] Für die Stimmabgabe kreuzt der Wähler eigenhändig das Feld neben dem Namenszug des Kandidaten an.

[3] Ungültig sind:

a. Stimmen, die auf nicht vorgedruckte Kandidaturen lauten;

b. Stimmzettel, auf denen mehr als eine Kandidatur angekreuzt ist.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 655
II. Bedeutung der Vorschrift 655
A. Allgemeines 655
B. Rechtsvergleich 656
III. Kommentierung des Normtextes 657
A. Vorgedruckte Wahlzettel (Abs. 1) 657
B. Eigenhändiges Ankreuzen (Abs. 2) 658
C. Ungültigkeitsgründe (Abs. 3) 658
Materialien 659
Literaturverzeichnis 660

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Art. 47 Abs. 2 BPR, der es den Majorzkantonen erlaubt, im kantonalen Recht die Möglichkeit einer stillen Wahl vorzusehen, wurde im Jahr **1994** ins BPR eingefügt.[1625] In Proporzkantonen waren stille Wahlen demgegenüber bereits seit der Einführung des Verhältniswahlsystems im Jahr 1918 möglich.[1626] 1

Art. 50 BPR, der die (bundesrechtliche) Regelung der stillen Wahl in Art. 47 Abs. 2 BPR ergänzt und im Wesentlichen eine Beschränkung der Wählbarkeit auf die im Anmeldeverfahren vorgeschlagenen Personen vorsieht (sog. **numerus clausus**), wurde erst mit der Teilrevision vom 23. März **2007** eingefügt. Von 1994 bis 2007 konnte in den Majorzkantonen mit der Möglichkeit einer stillen Wahl bei mehr als einer einzigen gültigen Anmeldung anlässlich des Wahlgangs mithin weiterhin für alle wählbaren Personen (und nicht nur die im Anmeldeverfahren Vorgeschlagenen) gestimmt werden. 2

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Das kantonale Recht der Majorzkantone kann eine stille Wahl vorsehen, wenn bis zum Wahlanmeldeschluss bei der zuständigen kantonalen Behörde nur eine einzige gültige Kandidatur eingetroffen ist.[1627] Hat ein Kanton die erforderlichen Rechtsgrundlagen für eine stille Wahl geschaffen und ist während des Anmeldeverfahrens nur **eine einzige** gültige Kandidatur eingetroffen, findet kein Urnengang statt. Stattdessen wird die einzige kandidierende Person von der zuständigen kantonalen Behörde in einem Verwaltungsakt als gewählt erklärt.[1628] 3

Art. 50 BPR regelt das Vorgehen für Kantone mit der Möglichkeit einer stillen Wahl, wenn während des Anmeldeverfahrens **mehrere gültige** 4

1625 Vgl. Ziff. I des Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Nationalratswahlverfahren) vom 18.3.1994 (AS 1994 2414; BBl 1993 III 445).

1626 Vgl. Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359).

1627 Art. 47 Abs. 2 BPR.

1628 Siehe hierzu auch OK-Gfeller, Art. 47 BPR N. 53 ff.

Kandidaturen eintreffen, eine stille Wahl folglich ausser Betracht fällt und es zu einem Urnengang kommt. In einem solchen Fall sind gemäss Art. 50 Abs. 1 BPR alle fristgerecht vorgeschlagenen Kandidierenden auf dem Wahlzettel vorgedruckt aufzuführen. Anlässlich des Wahlgangs sind nur die vorgedruckt aufgeführten Kandidierenden wählbar. Stimmen, die auf nicht vorgedruckte Kandidierende lauten, sind ungültig. Das Anmeldeverfahren führt mithin – abweichend vom Grundsatz gemäss Art. 47 Abs. 1 BPR, wonach für jede wählbare Person gestimmt werden kann – zu einen **numerus clausus** wählbarer Personen.[1629]

5 Das Wahlverfahren in Majorzkantonen mit der Möglichkeit einer stillen Wahl wurde mit Art. 50 BPR an dasjenige in Proporzkantonen **angeglichen**. So findet auch in Proporzkantonen ein obligatorisches Wahlanmeldeverfahren statt und können anlässlich des Urnengangs nur noch die Kandidierenden des Wahlkreises gewählt werden.[1630] Nur wenn keine Wahlvorschläge eingereicht werden und folglich keine Listen vorhanden sind, kann anlässlich des Wahlgangs auch in Proporzkantonen für jede wählbare Person gestimmt werden.[1631]

B. Rechtsvergleich

6 Von den heutigen sechs Majorzkantonen (GL, UR, AR, AI, OW, NW) besteht nur in den Kantonen Obwalden und Nidwalden die Möglichkeit stiller Nationalratswahlen.[1632]

7 Geht im Kanton **Obwalden** bis zum Ablauf der Anmeldefrist am 48. Tag vor der Wahl (12.00 Uhr) mehr als eine gültige Kandidatur bei der Staatskanzlei ein, so lässt die Staatskanzlei die vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten für den Nationalrat in **ausgeloster** Reihenfolge mit Namen, Vornamen, Jahrgang, Beruf und Adresse je auf einen amtlichen Wahlzettel (zur

1629 Botschaft 2006, S. 5302.

1630 Vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. a BPR.

1631 Art. 46 Abs. 1 BPR.

1632 Vgl. Art. 53a des Gesetzes des Kantons Obwalden über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz) vom 17.2.1974 (AG/OW; GBD 122.1); Art. 2 des Einführungsgesetzes des Kantons Nidwalden zur Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 27.5.2009 (EG BPR/NW; NG 131.1); siehe hierzu auch Gfeller, BPR-Komm., N. 27 ff. zu Art. 47 BPR.

Stimmabgabe durch Ankreuzen) drucken.[1633] Der Zusatz «bisher» oder «neu» hinter den Namen der kandidierenden Person ist zulässig.[1634]

Im Kanton **Nidwalden** erstellt das kantonale Abstimmungsbüro bei mehreren gültigen Kandidaturen unmittelbar nach der Bereinigung der Wahlvorschläge den Wahlzettel mit den vorgedruckten Kandidaturen.[1635] Werden bei Erneuerungswahlen bisherige Mitglieder in Vorschlag gebracht, sind diese in der Reihenfolge ihres **Wahlalters** an die Spitze des Wahlzettels zu setzen; im Übrigen sind die Namen der vorgeschlagenen Personen in **alphabetischer** Reihenfolge aufzuführen.[1636] Sofern der Wahlvorschlag im Auftrag einer politischen Interessengruppe eingereicht wurde, ist die Zugehörigkeit der vorgeschlagenen Person zu dieser Interessengruppe in Klammer anzugeben; ebenso ist gegebenenfalls der Zusatz «bisher» anzubringen.[1637] 8

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Vorgedruckte Wahlzettel (Abs. 1)

Kennt das kantonale Recht die Möglichkeit der stillen Wahl, so sind alle fristgerecht vorgeschlagenen Kandidierenden auf dem Wahlzettel **vorgedruckt** aufzuführen.[1638] Zuständig für die Herstellung der vorgedruckten Wahlzettel und deren Verteilung an die Stimmberechtigten sind die Kantone (und Gemeinden).[1639] Es dürfen nur amtliche Wahlzettel zum Einsatz kommen.[1640] 9

Während es den Majorzkantonen ohne die Möglichkeit stiller Wahlen untersagt ist, vorgedruckte Wahlzettel zu verteilen, sind die Majorzkantone mit der Möglichkeit stiller Wahlen gemäss Art. 50 Abs. 1 BPR dazu **verpflichtet**, vorgedruckte Wahlzettel zu erstellen. Welche Angaben der 10

1633 Vgl. Art. 53 Abs. 3 AG/OW; Kreisschreiben Kanton Obwalden 2019, Ziff. 8; vgl. auch Art. 50 Abs. 1 BPR.
1634 Art. 44 Abs. 3 i.V.m. Art. 53 Abs. 1 AG/OW.
1635 Vgl. Art. 66 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Nidwalden über die politischen Rechte im Kanton vom 26.3.1997 (WAG/NW; NG 132.2).
1636 Vgl. Art. 66 Abs. 2 WAG/NW.
1637 Vgl. Art. 66 Abs. 3 WAG/NW.
1638 Art. 50 Abs. 1 BPR.
1639 Vgl. Art. 48 BPR.
1640 Art. 5 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 1 lit. b BPR.

Kandidierenden abzudrucken und welche Zusätze («bisher», «neu», Parteizugehörigkeit) erforderlich oder zulässig sind, ergibt sich aus dem kantonalen Recht.[1641]

11 Art. 7 VPR, wonach Wahlzettel mit Vordruck genügend Platz frei lassen müssen, um der Wählerschaft das Panaschieren und das Kumulieren gut leserlich zu ermöglichen, ist in Majorzkantonen mit stiller Wahl nicht anwendbar, zumal nur eine Person zu wählen ist.

B. Eigenhändiges Ankreuzen (Abs. 2)

12 Für die Stimmabgabe kreuzt der Wähler eigenhändig das Feld neben dem Namenszug der kandidierenden Person an.[1642] Das **Eigenhändigkeitserfordernis** ergibt sich auch aus Art. 49 Abs. 1 lit. c BPR, wonach Wahlzettel ungültig sind, die anders als handschriftlich ausgefüllt sind.

13 Aus Art. 50 Abs. 2 BPR ist sodann zu schliessen, dass in Kantonen mit der Möglichkeit einer stillen Wahl nur das **Ankreuzen** von fristgerecht vorgeschlagenen Kandidierenden zulässig ist. Nicht zulässig ist demgegenüber das Notieren von Namen anderer nach Art. 136 Abs. 1 BV theoretisch wählbarer Personen, was mit dem Ungültigkeitsgrund gemäss Art. 50 Abs. 3 lit. a BPR verdeutlicht wird.

C. Ungültigkeitsgründe (Abs. 3)

14 Mit Art. 50 Abs. 3 BPR wird der Ungültigkeitskatalog gemäss Art. 49 Abs. 1 BPR für Kantone mit der Möglichkeit einer stillen Wahl **um zwei bundesrechtliche Ungültigkeitsgründe ergänzt**. In den Kantonen, in welchen zur Ermöglichung einer stillen Wahl ein Anmeldeverfahren durchgeführt wird, sind bei der Beurteilung der Wahlzettel anlässlich eines Urnengangs nebst den Ungültigkeitsgründen gemäss Art. 49 Abs. 1 BPR auch diejenigen gemäss Art. 50 Abs. 3 BPR sowie die mit dem kantonalen Verfahren zusammenhängenden Ungültigkeitsgründe zu beachten.

15 Gemäss Art. 50 Abs. 3 lit. a BPR sind Stimmen ungültig, die auf nicht vorgedruckte Kandidaturen lauten. Dieser Ungültigkeitsgrund hat eine

1641.Siehe hierzu Rz. 7 f.
1642Art. 50 Abs. 2 BPR.

Bindung an die im Anmeldeverfahren vorgeschlagenen Personen zur Folge. Beim Ausbleiben einer stillen Wahl infolge mehrerer gültiger Wahlvorschläge sind anlässlich des Wahlgangs – anders als in Art. 47 Abs. 1 BPR vorgesehen – nur noch die im Anmeldeverfahren Vorgeschlagenen und auf dem Wahlzettel vorgedruckten
Kandidierenden wählbar. Der aus dieser Bindung resultierende **numerus clausus** an wählbaren Personen wird von der Lehre teilweise kritisch beurteilt. Zur besseren Wahrung der Wahlfreiheit der Stimmberechtigten sollte es nach Weber möglich sein, nebst dem Ankreuzen von vorgedruckten Kandidaturen auf einer leeren Linie den Namen jeder wählbaren Person zu notieren.[1643]

16 Majorzkantone können aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Bevölkerungszahl **nur eine Person** in den Nationalrat wählen. Entsprechend sieht Art. 50 Abs. 3 lit. b BPR vor, dass (vorgedruckte) Wahlzettel ungültig sind, auf welchen mehr als eine Kandidatur angekreuzt ist. Dieser Ungültigkeitsgrund ist das Pendant zu Art. 49 Abs. 1 lit. a BPR, wonach (leere) Wahlzettel (in Majorzkantonen ohne Möglichkeit einer stillen Wahl) ungültig sind, die Namen verschiedener Personen enthalten. Die Bestimmung soll – wie auch Art. 49 Abs. 1 lit. a BPR – sicherstellen, dass der Wählerwille eindeutig zum Ausdruck kommt.

17 Ungültige Wahlzettel fallen bei der Ermittlung des Wahlergebnisses ausser Betracht.[1644]

MATERIALIEN

Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31.5.2006, BBl 2006 S. 5261 ff. (zit. Botschaft 2006).

Kreisschreiben des Regierungsrats des Kantons Obwalden zur Erneuerungswahl des Nationalrats und des Ständerats für die Amtsdauer 2019 bis 2023 vom 20.10.2019, Amtsblatt Nr. 18, 2.5.2019 (zit. Kreisschreiben Kanton Obwalden 2019).

1643 Weber, Rz. 1284; vgl. auch Weber, Rz. 1067.
1644 Siehe hierzu OK-Gfeller, Art. 49 BPR N. 7 f.

LITERATURVERZEICHNIS

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Zürich 2016.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 51 BPR

Eine Kommentierung von Katja Gfeller

ZITIERVORSCHLAG

Katja Gfeller, Kommentierung zu Art. 51 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Gfeller, N. XXX zu Art. 51 BPR.

Art. 51 Ersatzwahlen

Die Artikel 47–49 gelten auch für Ersatzwahlen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 663
II. Bedeutung der Vorschrift 663
A. Änderungen während der Amtsdauer 663
B. Kein Nachrücken, sondern direkte (stille) Ersatzwahl 664
C. Rechtsvergleich 665
III. Kommentierung des Normtextes 667
A. Majorzkantone ohne Möglichkeit der stillen Wahl 667
B. Majorzkantone mit der Möglichkeit einer stillen Wahl 668
1. Vorschlagsverfahren 668
2. Kein Vorschlagsprivileg 669
3. Urnengang bei mehreren Kandidaturen 669
Materialien 670
Literaturverzeichnis 670

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die Regelung in Art 51 BPR, wonach sich Ersatzwahlen in Einerwahlkreisen nach 1
den Bestimmungen zur Mehrheitswahl (Art. 47–49 BPR) richten, besteht **seit Erlass des BPR**.[1645] Mit der BPR-Teilrevision vom 18. März 1994 erfolgte lediglich eine redaktionelle Anpassung des Verweises in Art. 51 BPR, da aArt. 50 BPR betreffend die Ermittlung der Wahlergebnisse im Rahmen dieser Teilrevision aufgehoben wurde.[1646]

Im Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919, welches das Nationalratswahlverfahren vor Erlass des BPR regelte, war die Besetzung von Vakanzen im Nationalrat während der Amtsdauer mit Art. 24 f. nur für die Proporzkantone explizit geregelt. Für den Fall eines einzigen freigewordenen Sitzes wurde dabei auf die Bestimmungen zum Wahlverfahren in den Einerwahlkreisen (Mehrheitswahl mit relativem Mehr) verwiesen.[1647] **Implizit** bestand damit auch für die Ersatzwahlen in Einerwahlkreisen (wo systembedingt immer nur eine einzige Vakanz entstehen kann) bereits eine Regelung, die derjenigen des heutigen BPR entsprach. 2

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Änderungen während der Amtsdauer

Die Mitglieder des Nationalrates werden für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.[1648] Die Amtsdauer beginnt dabei mit der konstituierenden Sitzung des Nationalrates am siebten Montag nach der Wahl[1649] und endet wieder mit der Konstituierung des neu gewählten Rates.[1650] 3

Änderungen während der Amtsdauer werden – sowohl für Proporz- als auch Majorzkantone – grundsätzlich im 5. Kapitel des BPR in Art. 54 ff. BPR 4

1645 AS 1978 699.
1646 Vgl. Botschaft 1993, S. 477, 528, 534, 537.
1647 Vgl. Art. 25 Abs. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359).
1648 Art. 145 Satz 1 BV.
1649 Vgl. Art. 53 Abs. 1 BPR.

geregelt. Solche Änderungen ergeben sich durch das Ausscheiden von gewählten Nationalratsmitgliedern während der Legislatur, insbesondere bei **Rücktritt**[1651] oder **Tod**[1652], oder auch beim **Entfallen von Wählbarkeitsvoraussetzungen** während der Amtsdauer. Ein Rücktritt aus dem Nationalrat ist dem Präsidenten oder der Präsidentin des Nationalrats schriftlich mitzuteilen.[1653] In der Folge benachrichtigt das Generalsekretariat der Bundesversammlung die jeweilige Kantonsregierung über die Rücktrittserklärung,[1654] sodass diese die Neubesetzung der Vakanz durch eine Ersatzwahl bzw. in Proporzkantonen durch Nachrücken oder eine Ergänzungswahl in die Wege leiten kann. Die Neubesetzung erfolgt dabei lediglich für den Rest der laufenden Amtsdauer.

5 Die Ersatzwahl in Majorzkantonen richtet sich gemäss Art. 51 BPR nach Art. 47–49 BPR. Systematisch wäre es **kohärenter** gewesen, Art. 51 BPR – wie auch das Nachrücken und die Ergänzungswahl in Proporzkantonen – unter dem 5. Kapitel «Änderungen während der Amtsdauer» zu regeln. So gelten denn auch Art. 54 BPR betreffend den Rücktritt aus dem Nationalrat und Art. 57 BPR betreffend das Ende der Amtsdauer sowohl für Proporz- als auch Majorzkantone.

B. Kein Nachrücken, sondern direkte (stille) Ersatzwahl

6 Scheidet das in einem Einerwahlkreis gewählte Nationalratsmitglied während der Amtsdauer aus dem Nationalrat aus, hat **direkt eine Ersatzwahl** durch die Stimmberechtigten stattzufinden.[1655] Dies im Unterschied zu den Proporzkantonen, wo ein während der Amtsdauer frei gewordenes Nationalratsamt zunächst durch das Nachrücken eines Ersatzmannes der

1650 Art. 57 BPR; vgl. auch Hangartner et al., Rz. 616.

1651 Als Beispiele vgl. BBl 2009 1120 (Kanton Glarus), BBl 2001 4847 (Kanton Obwalden), BBl 1987 I 789 (Kanton Appenzell Innerrhoden); Rücktritte erfolgen nicht selten aufgrund der Wahl in ein anderes, mit dem Nationalratsamt unvereinbares Amt, vgl. z.B. BBl 1987 I 789 (Kanton Appenzell Innerrhoden).

1652 Als Beispiel vgl. BBl 1980 III 834 (Kanton Uri).

1653 Art. 54 BPR.

1654 Art. 15 Abs. 1 VPR.

1655 Vgl. Botschaft BPR, S. 1342.

gleichen Liste[1656] und nur subsidiär durch eine Ergänzungswahl[1657] neu besetzt wird.

Die Ersatzwahl in Majorzkantonen kann durch eine Volkswahl an der Urne oder – in den Kantonen mit den hierfür erforderlichen Rechtsgrundlagen – auch durch eine stille Wahl erfolgen.[1658] In den Majorzkantonen **ohne** Möglichkeit der stillen Wahl findet vorgängig zur Ersatzwahl kein Vorschlagsverfahren, sondern – wie bei den Gesamterneuerungswahlen – in jedem Fall eine **Urnenwahl** statt. Anlässlich des Urnengangs kann für jede wählbare Person gestimmt werden, wobei gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält.[1659] In den Majorzkantonen **mit** Möglichkeit der stillen Wahl ist demgegenüber auch für die Besetzung von Vakanzen während der Legislatur ein **Vorschlagsverfahren** durchzuführen. Bei nur einer einzigen gültigen Kandidatur wird die vorgeschlagene Person als gewählt erklärt.[1660] Gehen fristgerecht mehrere gültige Kandidaturen für die Vakanz ein, kommt es zur Urnenwahl mit vorgedruckten Wahlzetteln.[1661] 7

C. Rechtsvergleich

Ersatz- und Ergänzungswahlen setzt die Kantonsregierung auf den **nächstmöglichen Termin** an.[1662] Entsprechend kennen die Majorzkantone – mit Ausnahme des Kantons Appenzell Ausserrhoden – diesbezügliche gesetzliche Regelungen: 8

Im Kanton **Uri** sind Ersatzwahlen möglichst bald, in der Regel innert drei Monaten zu treffen.[1663] 9

Im Kanton **Obwalden** kann eine Ersatzwahl unterbleiben, wenn innert sechs Monaten Gesamterneuerungswahlen stattfinden.[1664] 10

1656 Vgl. Art. 55 BPR.

1657 Vgl. Art. 56 BPR.

1658 Vgl. Art. 51 i.V.m. Art. 47 Abs. 1 oder 2 BPR.

1659 Vgl. Art. 51 i.V.m. Art. 47 Abs. 1 BPR; als Beispiel vgl. BBl 2008 1120 (Ersatzwahl im Kanton Glarus).

1660 Als Beispiel vgl. BBl 2001 4847 (stille Ersatzwahl im Kanton Obwalden).

1661 Vgl. Art. 51 i.V.m. Art. 50 Abs. 1 BPR.

1662 Art. 19 Abs. 1 Satz 2 BPR.

1663 Art. 15 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte des Kantons Uri vom 21.10.1979 (WAVG/UR; RB-Nr. 2.1201).

1664 Art. 53 Abs. 6 des Gesetzes des Kantons Obwalden über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz) vom 17.2.1974 (AG/OW; GBD 122.1).

11 Das Einführungsgesetz des Kantons **Nidwalden** zum BPR enthält keine Bestimmungen betreffend Ersatzwahlen. Für die Regierungsrats- und Ständeratswahlen sieht das kantonale Wahl- und Abstimmungsgesetz indes vor, dass Ersatzwahlen jederzeit vorgenommen werden können,[1665] was auch für die Besetzung eines vakanten Nationalratsamts gelten dürfte.

12 Im Kanton **Glarus** hat beim Rücktritt oder Tod eines Behördenmitglieds oder beim Entfallen von Wählbarkeitsvoraussetzungen in der Regel innerhalb von sechs Monaten eine Ersatzwahl zu erfolgen.[1666] Auf eine Ersatzwahl kann verzichtet werden, wenn innerhalb von sechs Monaten die ordentliche Gesamterneuerungswahl stattfindet.[1667]

13 Im Kanton **Appenzell Innerrhoden** ist beim Freiwerden eines Amts während des Amtsjahres so bald als möglich eine Ersatzwahl durchzuführen. Aus wichtigen Gründen kann die Ersatzwahl ausnahmsweise mit Bewilligung der Standeskommission aufgeschoben werden, höchstens aber bis zur nächsten ordentlichen Wahl.[1668] In diesem Sinne entschied die Standeskommission, die am 3. Juni 2019 eingetretene Vakanz im Nationalrat nicht durch eine Ersatzwahl, sondern anlässlich der eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen vom 20. Oktober 2019 neu zu besetzen.[1669]

14 Zusammenfassend hat die Kantonsregierung die Ersatzwahl möglichst bald, d.h. in der Regel innert drei bis sechs Monaten durchzuführen. Die Kantone verfügen bei der Festlegung des Ersatzwahltermins über ein gewisses **Ermessen**. Dieses wird von den Majorzkantonen mit den zitierten Regelungen in einer mit Art. 34 BV vereinbaren Weise ausgeübt. Über den Ersatzwahltermin hinausgehende Bestimmungen zur Ersatzwahl sind den kantonalen Rechtsordnungen nicht zu entnehmen.

1665 Vgl. Art. 59 Abs. 2 und Art. 76 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Nidwalden über die politischen Rechte im Kanton vom 26.3.1997 (WAG/NW; NG 132.2).

1666 Art. 39 Abs. 1 und 2 i.V,m. Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Glarus über die politischen Rechte vom 7.5.2017 (GPR/GL; GS I D/22/2).

1667 Art. 39 Abs. 3 i.V,m. Art. 2 Abs. 3 GPR/GL.

1668 Art. 26 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung des Kantons Appenzell Innerrhoden über die Urnenabstimmungen vom 23.10.2017 (VUA/AI; GS 160.010).

1669 Siehe Medienmitteilung der Standeskommission vom 5.4.2019, Allfällige Ersatzwahl für den Nationalrat, abrufbar unter https://www.ai.ch/politik/standeskommission/mitteilungen/aktuelles/mm-allfaellige-ersatzwahl-fuer-den-nationalrat (besucht am 17.4.2023).

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

Gemäss Art. 51 BPR gelten Art. 47–49 auch für Ersatzwahlen. Das Verfahren bei Ersatzwahlen richtet sich folglich nach den **Bestimmungen zu den Gesamterneuerungswahlen** in Majorzkantonen. Hingewiesen wird nachfolgend lediglich auf Besonderheiten und Abweichungen, wobei zwischen den Majorzkantonen ohne und denjenigen mit der Möglichkeit einer stillen (Ersatz-)Wahl unterschieden wird. 15

A. Majorzkantone ohne Möglichkeit der stillen Wahl

Für Kantone ohne Möglichkeit einer stillen Wahl bestehen **keine wesentlichen Unterschiede** zum Verfahren der Gesamterneuerungswahl. Besonders ist lediglich, dass der Zeitpunkt der Wahl nicht bundesrechtlich bestimmt, sondern von der Kantonsregierung festzulegen ist.[1670] Die Kantonsregierungen haben bei der Festlegung des Ersatzwahltermins zum einen die kantonalrechtlichen Vorgaben zu beachten.[1671] Zum anderen haben sie eine Abwägung zwischen dem Anspruch der Stimmberechtigten auf einen freien und umfassenden Prozess der Willensbildung und dem Interesse an einer möglichst raschen Besetzung der Vakanz vorzunehmen. 16

Die amtlichen, auf Kosten des Staates herzustellenden Wahlzettel sind den Stimmberechtigten mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem von der Kantonsregierung festgelegten Wahltag zuzustellen.[1672] Anlässlich der Wahl kann für jede wählbare Person gestimmt werden. Gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.[1673] 17

In Kantonen, die ein freiwilliges Anmeldeverfahren i.S.v. Art. 47 Abs. 1bis BPR kennen, ist ein solches grundsätzlich auch bei Ersatzwahlen durchzuführen.[1674] 18

Nach durchgeführtem Urnengang teilt die Kantonsregierung den Namen der gewählten Ersatzperson ohne Verzug der Bundeskanzlei sowie dem Generalsekretariat der Bundesversammlung zuhanden des Präsidenten des Nationalrates mit und veröffentlicht ihn im kantonalen Amtsblatt.[1675] Ein im 19

1670.Vgl. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 BPR.
1671.Siehe vorstehend Rz. 8 ff.
1672.Vgl. Art. 48 BPR.
1673.Vgl. Art. 47 Abs. 1 BPR.
1674.Zum freiwilligen Anmeldeverfahren vgl. Gfeller, BPR-Komm., N. 34, 46 ff. zu Art. 47 BPR.

Rahmen einer Ersatzwahl neu gewähltes Mitglied darf erst an den Verhandlungen teilnehmen, nachdem seine Wahl von der Kantonsregierung als gültig erklärt ist.[1676]

B. Majorzkantone mit der Möglichkeit einer stillen Wahl

1. Vorschlagsverfahren

20 In Kantonen mit der Möglichkeit einer stillen Wahl ist auch bei Ersatzwahlen ein **Vorschlagsverfahren** durchzuführen, während welchem die Stimmberechtigten jede wählbare Person zur Ersatzwahl vorschlagen können.

21 Anders als bei den Gesamterneuerungswahlen ist der **Wahlanmeldeschluss** bei Ersatzwahlen nicht bundesrechtlich vorgegeben[1677] und somit von der Kantonsregierung festzulegen. Im Kanton Nidwalden wird dabei in der Regel so vorgegangen, dass ein Ersatzwahltermin bestimmt und der Wahlanmeldeschluss dann auf den 48. Tag vor dem Ersatzwahltermin festgelegt wird.[1678] Wie in den Majorzkantonen ohne stille Wahl ist der Termin der Ersatzwahl (die im Sinne eines Urnengangs aber natürlich nur stattfindet, wenn mehrere gültige Kandidaturen eingehen) in Abwägung des Anspruchs der Stimmberechtigten auf einen umfassenden Willensbildungsprozess und dem Interesse an einer möglichst raschen Besetzung der Vakanz festzulegen. Es ist dabei auch dem Zeitaufwand der Stimmberechtigten zur Sammlung von Kandidaturen angemessen Rechnung zu tragen.

22 Weiter ist die **Vorschlagsfrist**, d.h. die Zeitspanne, während welcher Wahlvorschläge eingereicht werden können, im Unterschied zu derjenigen bei Ergänzungswahlen in Proporzkantonen[1679] nicht bundesrechtlich vorgegeben. Ein Abstellen auf die in Art. 16 VPR für die Ergänzungswahl vorgesehene 30-tägige Vorschlagsfrist erscheint dabei indes als wenig sachgerecht, zumal in den Majorzkantonen nicht nur bestimmte,[1680] sondern alle Stimmberechtigten

1675. Vgl. Art. 15 Abs. 2 VPR.
1676. Art. 53 Abs. 3 BPR.
1677. Vgl. Art. 47 Abs. 2 BPR.
1678. So die Auskunft des Nidwaldner Landschreibers vom 15.3.2023; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 des Einführungsgesetzes des Kantons Nidwalden zur Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 27.5.2009 (EG BPR/NW; NG 131.1).
1679. Vgl. Art. 16 VPR.
1680. Bei Ergänzungswahlen können gemäss Art. 16 VPR nur die Vertreter der vorschlagsberechtigten Liste einen Wahlvorschlag einreichen.

Wahlvorschläge einreichen können und auch nicht nur ursprünglich Vorgeschlagene,[1681] sondern jede wählbare Person zur Ersatzwahl vorgeschlagen werden kann.

2. Kein Vorschlagsprivileg

Bei Ergänzungswahlen in **Proporzkantonen** können drei Fünftel der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Liste (Art. 24 Abs. 1 BPR) beziehungsweise der Vorstand der kantonalen Partei (Art. 24 Abs. 3 BPR), die die Liste eingereicht hat, auf der das ausgeschiedene Mitglied des Nationalrates aufgeführt war, einen Wahlvorschlag unterbreiten, sofern ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden kann.[1682] 23

In **Majorzkantonen** mit stiller Wahl besteht **kein solches Vorschlagsprivileg**. Vielmehr richtet sich das Vorschlagsverfahren nach dem kantonalen Recht und steht es grundsätzlich allen Stimmberechtigten zu, Wahlvorschläge für den frei gewordenen Sitz zu unterzeichnen. 24

3. Urnengang bei mehreren Kandidaturen

Gehen innert der Vorschlagfrist mehrere gültige Kandidaturen ein, ist eine stille Wahl ausgeschlossen und hat die Kantonsregierung einen Urnengang anzuordnen. Auch wenn sich der Verweis in Art. 51 BPR auf die Art. 47–49 BPR beschränkt, ist bei mehreren gültigen Kandidaturen nach Ansicht der Verfasserin auch Art. 50 BPR anwendbar und muss eine **Bindung an die Wahlvorschläge** bestehen. Dies, zumal den Materialien in keiner Weise zu entnehmen und auch nicht ersichtlich ist, weshalb eine solche Bindung bei Ersatzwahlen – anders als bei Gesamterneuerungswahlen – nicht bestehen sollte. Insofern sind alle fristgerecht vorgeschlagenen Kandidierenden auf dem Wahlzettel vorgedruckt aufzuführen.[1683] Anlässlich des Urnengangs kann dann nur noch für die auf dem Wahlzettel vorgedruckten Kandidaturen gestimmt werden.[1684] Stimmen, die auf nicht vorgedruckte Kandidierende lauten sowie Stimmzettel, auf denen mehr als eine Kandidatur angekreuzt ist, sind ungültig.[1685] 25

1681. Bei Ergänzungswahlen können nur auf dem ursprünglichen Wahlvorschlag aufgelistete Personen vorgeschlagen werden.
1682. Art. 56 Abs. 1 BPR.
1683. Vgl. Art. 50 Abs. 1 BPR.
1684. Vgl. Art. 50 Abs. 3 lit. a BPR.

MATERIALIEN

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft 1993).

LITERATURVERZEICHNIS

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich et al. 2023.

1685 Vgl. Art. 50 Abs. 3 BPR.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 52 BPR

Eine Kommentierung von Luka Markić

ZITIERVORSCHLAG

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 52 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Markić, N. XXX zu Art. 52 BPR.

4. Kapitel: Veröffentlichung der Ergebnisse und Wahlprüfung

Art. 52 Wahlanzeige; Veröffentlichung der Wahlergebnisse

[1] Nach der Ermittlung der Ergebnisse teilt die Kantonsregierung den Gewählten ihre Wahl unverzüglich schriftlich mit und bringt dem Bundesrat die Namen der Gewählten zur Kenntnis.

[2] Der Kanton veröffentlicht die Ergebnisse aller Kandidatinnen und Kandidaten und gegebenenfalls aller Listen unter Hinweis auf die Beschwerdemöglichkeit spätestens innert acht Tagen nach dem Wahltag im kantonalen Amtsblatt.

[3] Die Ergebnisse von Gesamterneuerungs-, Ergänzungs- und Ersatzwahlen sind im Bundesblatt zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung erfolgt auch in der elektronischen Fassung im Wortlaut.

[4] Der Kanton übermittelt das Wahlprotokoll nach Ablauf der Beschwerdefrist (Art. 77 Abs. 2) unverzüglich der Bundeskanzlei. Die Wahlzettel werden innert zehn Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist an den von der Bundeskanzlei bestimmten Ort übersandt.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 673
II. Rechtsvergleich 675
III. Bedeutung der Vorschrift und Norminhalt 676
A. Abs. 1: Wahlanzeige 676
B. Abs. 2: Veröffentlichung der Wahlergebnisse im kantonalen Amtsblatt 678
C. Abs. 3: Veröffentlichung der Wahlergebnisse im Bundesblatt 678
D. Abs. 4: Wahlprotokoll und Wahlzettel 680
Literaturverzeichnis 681

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Bereits im Bundesgesetz betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes vom 21. Dezember **1850** fanden sich Bestimmungen zur Wahlanzeige und zur Veröffentlichung der Wahlergebnisse.[1686] Demgegenüber beinhaltete das nachfolgende Bundesgesetz betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14. Februar 1919[1687] keine derartigen Bestimmungen mehr. Regelungen zur Wahlanzeige, zur Behandlung der Wahlzettel und zur Veröffentlichung der Wahlergebnisse wurden durch den Bundesrat in der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 8. Juli **1919** erlassen.[1688] 1

Mit der Schaffung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte **1976** wurden die Bestimmungen betreffend die Wahlanzeige und die Veröffentlichung der Wahlergebnisse, welche bisher in der Vollziehungsverordnung[1689] situiert waren, ins BPR aufgenommen und erlangten damit wieder Gesetzesrang. Die neue BPR-Bestimmung entsprach materiell der betreffenden Bestimmung in der Vollziehungsverordnung.[1690] Art. 52 BPR in der Fassung vom 17. Dezember 1976[1691] sah vor, dass nach der Ermittlung der Ergebnisse die Kantonsregierung den Gewählten ihre Wahl unverzüglich schriftlich mitteilt und dem Bundesrat die Namen der Gewählten zur Kenntnis bringt (Abs. 1) und die Kantonsregierung die Ergebnisse aller Kandidaten im kantonalen Amtsblatt unter Hinweis auf die Beschwerdemöglichkeit veröffentlicht (Abs. 2). 2

Seit der Inkraftsetzung des BPR 1978 erfuhr Art. 52 BPR mehrere **Änderungen**: 3

- 1986 wurde die Bestimmung mit einem neuen Abs. 3 (Satz 1) ergänzt. Gemäss diesem sind die Ergebnisse von Gesamterneuerungs-, Ergänzungs-

1686 Siehe Art. 22 lit. a und b des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes vom 21.12.1850, BBl 1850 III 884.

1687 Bundesgesetz betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, BS I 180; AS 1975 601.

1688 Siehe Art. 20 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 8.7.1919, BS I 188; AS 35 543.

1689 Ebd.

1690 Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., hier S. 1342.

1691 AS 1978 688.

und Ersatzwahlen – neben der Veröffentlichung in den kantonalen Amtsblättern (Art. 52 Abs. 2) – im **Bundesblatt** zu veröffentlichen. Zwar wurden die Nationalratswahlergebnisse bereits vor 1986 im Bundesblatt veröffentlicht.[1692] Da diese Praxis bisher in keinem Erlass ausdrücklich geregelt war, wurde dies auf Antrag des Bundesrates nachgeholt.[1693]

- 1993 ergänzte der Gesetzgeber Art. 52 BPR mit einem neuen Abs. 4: Damit verpflichtete er die Kantone, die jeweiligen Wahlprotokolle nach Ablauf der Beschwerdefrist gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR unverzüglich der Bundeskanzlei zu übermitteln und die **Wahlzettel** innert zehn Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist an den von der Bundeskanzlei bestimmten Ort zu übersenden. Zudem ersetzte der Gesetzgeber in Abs. 2 den Begriff «Kantonsregierung» durch «Kanton».[1694]

- 2003 wurde Abs. 2 dahingehend revidiert, dass die Kantone die Wahlergebnisse **innert acht Tagen** nach dem Wahltag im kantonalen Amtsblatt zu publizieren haben. Aufgrund der mit der Justizreform der Bundesverfassung (Art. 189 Abs. 1 lit. f BV) eingeführten Möglichkeit der Wahlbeschwerden an das Bundesgericht, fürchtete der Gesetzesgeber, dass mit einer allfälligen «organisierten Flut von Wahlbeschwerden» die zeitgerechte parlamentarische Arbeitsaufnahme «demokratiewidrig» vereitelt werden könne. Deshalb müsse der Gesetzgeber Massnahmen ergreifen, um eine derartige «Vereitelung» zu verunmöglichen. Dazu gehörte die Befristung der amtlichen Veröffentlichung der kantonalen Ergebnisse. Die Frist von acht Tagen war bereits seit 1991 durch den Bundesrat per Kreisschreiben angeordnet worden.[1695]

- 2004 wurde im Rahmen des Erlasses des Publikationsgesetzes[1696] Abs. 3 mit einem neuen Satz 2 ergänzt: Danach hat die Veröffentlichung der Wahlergebnisse im Bundesblatt auch in der **elektronischen Fassung im**

1692 Siehe bspw. Bericht an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 42. Legislaturperiode vom 9.11.1983, BBl 1983 IV 285.

1693 Bundesrat, Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt (Publikationsgesetz) vom 29.6.1983, BBl 1983 III 429, hier S. 460.

1694 Bundesrat, Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445, hier S. 489.

1695 Zum Ganzen Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401, hier S. 6415.

1696 Bundesgesetz über die Sammlung des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18.6.2004 (Publikationsgesetz, PublG; SR 170.512).

Wortlaut zu erfolgen. Diese Präzisierung wurde notwendig, da Art. 16 Abs. 3 PublG i.d.F.v. 18. Juni 2004[1697] vorsah, dass Personendaten in der elektronischen Form des Bundesblattes anonymisiert veröffentlicht werden. Die Anonymisierung von Wahlergebnissen würde dem öffentlichen Interesse an der korrekten Durchführung der Wahl jedoch entgegenstehen.[1698]

II. RECHTSVERGLEICH

Die allermeisten Kantone sehen in ihren Erlassen über die Wahl ihres Parlaments **Regeln zur Veröffentlichung der Wahlergebnisse** vor. Die definitiven Wahlresultate werden von der zuständigen Stelle, zumeist der wahlleitenden Behörde, im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht.[1699] Provisorische Wahlergebnisse werden bereits am Wahlsonntag im Internet, den Medien oder durch öffentlichen Anschlag publiziert.[1700] Kantone, die keine eigenen Regelungen zur Veröffentlichung von Wahlergebnissen kennen, verweisen sinngemäss auf die Vorschriften des BPR.[1701] 4

Gleich wie bei den Nationalratswahlen, teilt die wahlleitende Behörde den gewählten Kandidierenden bei den kantonalen Parlamentswahlen ihre Wahl mit.[1702] Einige Kantone sehen vor, dass die wahlleitende Behörde in der **Wahlanzeige** zudem auf Bestimmungen über die Wahlablehnung und die Unvereinbarkeit hinweist und sie mit einer Rechtsmittelbelehrung versieht.[1703] 5

1697 AS 2004 4929.

1698 Zum Ganzen Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 22.10.2003, BBl 2003 7711, hier S. 7738.

1699 Statt vieler § 81 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161); Art. 32 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); § 82 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU); Art. 58 Abs. 2 des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte des Kantons Uri vom 21.10.1979 (WAVG/UR; RB 2.1201); § 24 Abs. 1 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 (Wahlgesetz/BS; SG 132.100); Art. 76 Abs. 1 der Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; RSGE A 5 05).

1700 Siehe bspw. Art. 32 Abs. 1 PRG/BE; § 82 Abs. 3 StRG/LU; § 58 Abs. 1 WAVG/UR.

1701 Art. 2a des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte des Kantons Obwalden vom 17.2.1974 (Abstimmungsgesetz, AG/OW; GDB 122.1); § 62 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 (StWG/TG; RB 161.1).

1702 Siehe bspw. §§ 81 und 106 GPR/ZH; Art. 32 Abs. 2 PRG/BE; § 24 Abs. 2 Wahlgesetz/BS.

III. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT UND NORMINHALT

6 Art. 52 BPR regelt die Wahlanzeige (Abs. 1), die Veröffentlichung der Wahlergebnisse (Abs. 2 und 3), die Wahlprotokolle (Abs. 4 Satz 1) sowie die Behandlung der Wahlzettel (Abs. 4 Satz 2). Die Regelungen zur Mitteilung bzw. Veröffentlichung der Wahlergebnisse sind für eine Demokratie von zentraler Bedeutung, da sie ein unverzichtbares Element des Prinzips der Öffentlichkeit der Wahl darstellen, welches sich aus dem Grundsatz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten ableitet (Art. 34 BV). Das **Prinzip der Öffentlichkeit der Wahl** gebietet, dass alle wesentlichen Schritte einer Wahl der öffentlichen Überprüfbarkeit unterliegen.[1704] Damit Wahlergebnisse durch die Öffentlichkeit überprüft werden können, müssen sie zwingend veröffentlicht werden.

7 Die Bestimmungen in Art. 52 BPR stellen nur rudimentäre Regeln in Bezug auf das Verfahren zur Ermittlung und Veröffentlichung der Wahlergebnisse auf.[1705] Das Verfahren wird sowohl in der VPR[1706] als auch im jeweiligen Kreisschreiben des Bundesrates[1707] konkretisiert. Auf diese Vorgaben ist der Verständlichkeit halber im Folgenden ebenfalls einzugehen.

A. Abs. 1: Wahlanzeige

8 Nach Wahlschluss haben die in den Kantonen zuständigen Amtsstellen (Gemeinde-, Kreis- oder Bezirksbehörden) die Wahlergebnisse «rasch und fehlerfrei»[1708] zu ermitteln und diese dann der kantonalen Staatskanzlei oder der kantonalen Zentralstelle (kantonales Wahlbüro) zu übermitteln. Das kantonale Wahlbüro übermittelt dieses **vorläufig ermittelte Wahlergebnis** mit den Formularen 2, 4 und 5 gemäss Anhang 2 VPR wiederum elektronisch

1703 Siehe bspw. §§ 81 und 106 GPR/ZH; Art. 32 Abs. 2 PRG/BE; siehe auch Art. 61 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte des Kantons Schaffhausen vom 15.3.1904 (Wahlgesetz/SH; SHR 160.100).

1704 Markić, Prinzip der Öffentlichkeit, S. 135 f.

1705 Zur Ermittlung der Nationalratswahlergebnisse siehe insb. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 658 ff.

1706 Verordnung über die politischen Rechte vom 24.5.1978 (VPR; SR 161.11).

1707 Siehe bspw. Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 vom 19.10.2022, BBl 2022 2547.

1708 Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 vom 19.10.2022, BBl 2022 2547, Ziff. 9.1; siehe auch Krause, Rz. 363 sowie CR-Lammers, Art. 149 BV N. 25.

an die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Statistik. Eine nicht unterschriebene Kopie des Protokolls der Wahlbüros (Formulare 4 und 5) wird der Bundeskanzlei postalisch zugesendet. Diese Übermittlung erfolgt umgehend, d.h. noch vor Ablauf der Beschwerdefrist. Mit dem Formular 5 gemäss Anhang 2 VPR werden der Bundeskanzlei zuhanden des Bundesrates die Namen der Gewählten und Nichtgewählten mitgeteilt (Art. 13 Abs. 2 VPR).[1709]

Auf Grundlage dieses vorläufig ermittelten Wahlergebnisses teilen die Kantonsregierungen den Gewählten ihre Wahl schriftlich mit (Art. 13 Abs. 2 VPR). Diese Mitteilung wird als *Wahlanzeige* bezeichnet. Die Kantonsregierungen sind jeweils angehalten, den gewählten Personen die Wahl **unverzüglich** mitzuteilen.[1710] 9

Der Wahlanzeige kommen keine rechtlichen Wirkungen zu. Sie stellt lediglich eine **Notifikation** über die vorläufig ermittelten Wahlergebnisse an die gewählten Personen durch die jeweilige Kantonsregierung dar. Sie ist daher nicht mit der «Wahlbestätigung der Kantonsregierung» gemäss Art. 53 Abs. 2 BPR zu verwechseln, die das gewählte Mitglied des Nationalrates bei der konstituierenden Sitzung des Nationalrates vorweisen muss und die nur ausgestellt werden kann, wenn auf Kantons- und Bundesebene keine Beschwerde erhoben worden ist oder wenn der Ausgang bundesgerichtlicher Verfahren feststeht.[1711] 10

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die Wahlanzeige **nicht mit dem Amtsantritt** des Nationalratsmitglieds zusammenfällt. Der Amtsantritt des neu gewählten Mitglieds des Nationalrates erfolgt erst mit dem Ablegen des Eides oder des Gelübdes (Art. 3 Abs. 1 ParlG[1712]). Aus diesem Grund wirkt beispielsweise die verfassungsrechtlich garantierte Immunität der Mitglieder des Nationalrates – mit Ausnahmen – erst ab Amtsantritt (Art. 162 BV). Jedoch 11

1709. Am Beispiel der Nationalratswahlen 2023 siehe Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 vom 19.10.2022, BBl 2022 2547, Ziff. 9.2.

1710. Siehe bspw. Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 vom 19.10.2022, BBl 2022 2547, Ziff. 9.3.

1711. BGE 138 I 61 E. 3.2; zur Wahlbestätigung der Kantonsregierung siehe OK-Markić, Art. 53 BPR N. 21.

1712. Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13.12.2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

kann ein Parlamentsmitglied für die Zeit zwischen Wahl und Amtsantritt von der «vorauswirkenden Tragweite» des Grundsatzes des freien Mandates profitieren.[1713]

B. Abs. 2: Veröffentlichung der Wahlergebnisse im kantonalen Amtsblatt

12 Das kantonale Wahlbüro erstellt ein Protokoll der ermittelten Wahlergebnisse im Doppel (Art. 12 Abs. 1 VPR i.V.m. Formular 5 gemäss Anhang 2 VPR). Im Protokoll sind die Namen der gewählten und nicht gewählten Kandidatinnen und Kandidaten jeder Liste nach den erhaltenen Stimmen aufzuführen und mit den entsprechenden Personendaten (Vor- und Familiennamen, Geburtsjahr, Heimatort, Wohnort und Beruf) zu versehen (Art. 12 Abs. 2 VPR). Dieses Wahlprotokoll hat die Kantonsregierung sofort, jedoch **spätestens innert acht Tagen nach dem Wahltag** im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen (Art. 52 Abs. 2 BPR i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Satz 1 VPR).

13 Die Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt hat zwingend **einen Hinweis auf die Beschwerdemöglichkeit** nach Art. 77 BPR zu enthalten.[1714] Mit der Veröffentlichung des Wahlergebnisses im kantonalen Amtsblatt beginnt die absolute Frist[1715] für das Erheben einer Wahlbeschwerde zu laufen (vgl. Art. 77 Abs. 2 BPR).[1716]

C. Abs. 3: Veröffentlichung der Wahlergebnisse im Bundesblatt

14 Die Ergebnisse von Gesamterneuerungs-, Ergänzungs- und Ersatzwahlen werden nicht nur im kantonalen Amtsblatt (Art. 52 Abs. 2 BPR), sondern auch im **Bundesblatt** veröffentlicht (Art. 52 Abs. 3 Satz 1 BPR). Die Veröffentlichung im Bundesblatt erfolgt sowohl in der gedruckten Fassung

1713. BGE 135 I 19 E. 3.3 in Bezug auf ein kantonales Parlamentsmandat.

1714. Der Bundesrat empfiehlt folgende Formulierung: «Binnen einer Frist von drei Tagen kann bei der Kantonsregierung gegen diese Wahl Beschwerde erhoben werden (Art. 77 ff. BPR). Die Beschwerde ist der Kantonsregierung eingeschrieben zuzustellen.» (Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 vom 19.10.2022, BBl 2022 2547, Ziff. 9.5.2).

1715. Im Gegensatz zur relativen Verwirkungsfrist, welche mit Entdeckung des Beschwerdegrundes zu laufen beginnt, beginnt die absolute Verwirkungsfrist mit der amtlichen Veröffentlichung der Wahlergebnisse zu laufen (siehe Markić, Rechtsschutzverfahren, Rz. 310 f.).

1716. Zur Wahlbeschwerde siehe Kommentierung zu Art. 77 BPR.

(Art. 16 PublG) als auch in der massgebenden, elektronischen Fassung (Publikationsplattform; Art. 15 PublG).

Entgegen der datenschutzrechtlichen Regelungen (Art. 16*b* PublG) werden die Ergebnisse **im Wortlaut veröffentlicht** (Art. 52 Abs. 3 Satz 2 BPR). Damit stellt der Gesetzgeber klar, dass die Ergebnisse stets in nicht anonymisierter Form zu veröffentlichen sind.[1717] Diese Regelung wurde vom Gesetzgeber 2004 eingeführt, da Art. 16 Abs. 3 PublG i.d.F.v. 18. Juni 2004[1718] vorsah, dass Personendaten in der elektronischen Form des Bundesblattes anonymisiert veröffentlicht werden.[1719] Ohne die Ausnahmeregelung in Art. 52 Abs. 3 Satz 2 BPR wäre eine Veröffentlichung der Wahlergebnisse insbesondere ohne Angaben der Namen der Kandidierenden erfolgt. Dies hätte eine Veröffentlichung der Wahlergebnisse jedoch *ad absurdum* geführt. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zur Einführung der Ausnahmeregelung denn auch richtigerweise fest, dass bei «der Veröffentlichung der Listen und der Wahlergebnisse der Nationalratswahlen [...] das öffentliche Interesse an der korrekten Durchführung der Wahl gegenüber Ansprüchen auf Schutz der Privatsphäre [überwiegt]. Die präzise Zuordnung aller Stimmen und damit die Identität aller Kandidierenden, die Stimmen auf sich vereint haben, muss überprüfbar sein.»[1720] 15

Seit 2016 ist die elektronische Fassung des Bundesblattes die massgebende Fassung (Art. 15 Abs. 2 PublG).[1721] Seither können Veröffentlichungen in der elektronischen Fassung auch Personendaten enthalten (Art. 16*b* Abs. 1 PublG). Besonders schützenswerte Personendaten nach Art. 3 lit. c DSG[1722] dürfen nicht länger öffentlich zugänglich sein und nicht mehr Informationen enthalten, als es ihr Zweck erfordert; dazu zählt namentlich die weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Tätigkeit einer Person (Art. 3 lit. c Ziff. 1 DSG). Diese Regelung gilt indes nicht für die Veröffentlichung von Wahlergebnissen. Es liegt im **öffentlichen Interesse**, 16

1717. Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 22.10. 2003, BBl 2003 7711, hier S. 7738.
1718. AS 2004 4929.
1719. Siehe N. 3 hiervor.
1720. Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 22.10. 2003, BBl 2003 7711, hier S. 7738.
1721. AS 2015 3977.
1722. Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19.6.1992 (DSG; SR 235.1).

dass Wahlresultate auch nachträglich zugänglich und damit überprüfbar sind.[1723]

D. Abs. 4: Wahlprotokoll und Wahlzettel

17 Nach Ablauf der Beschwerdefrist gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR übermitteln die Kantonsregierungen das Wahlprotokoll unverzüglich der Bundeskanzlei bzw. dem Bundesrat (Art. 52 Abs. 4 Satz 1 BPR). Beim **Wahlprotokoll** handelt es sich um Formular 5 gemäss Anhang 2 VPR. Es ist jeweils vom Vorstand des kantonalen Wahlbüros unterschrieben und im Original einzureichen.[1724] Die Kantonsregierungen haben dem Wahlprotokoll auch eine Ausgabe des betreffenden Amtsblatts und allfällig eingegangene Beschwerden sowie ihrer Stellungnahmen beizulegen (Art. 14 Abs. 1 VPR).

18 Gemäss Art. 52 Abs. 4 Satz 2 BPR werden die **Wahlzettel** innert zehn Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist an den von der Bundeskanzlei bestimmten Ort übersandt. Art. 14 Abs. 2 VPR bezeichnet das Bundesamt für Statistik als Empfangsort der Wahlzettel. Diesem sind nicht nur die Wahlzettel, sondern auch die Formulare 1 – 4 gemäss Anhang 2 VPR zu übermitteln (Art. 14 Abs. 2 VPR). Die gängige Praxis weicht jedoch von dieser Regelung ab: Tatsächlich übernimmt das Bundesamt für Statistik die Wahlergebnisse von den Kantonen in elektronischer Form, weshalb eine Übermittlung des physischen Wahlmaterials gemäss Art. 52 Abs. 4 Satz 2 BPR und Art. 14 Abs. 2 VPR nicht notwendig ist. Die Kantone haben das Wahlmaterial so lange sicher aufzubewahren, bis sie vom Bundesamt die Benachrichtigung erhalten haben, dass sie über das Material verfügen können.[1725] Sind im Zeitpunkt der Benachrichtigung des Bundesamtes noch Beschwerden oder Strafverfahren in Bezug auf die Wahl hängig, so sind die Kantone verpflichtet, das Wahlmaterial bis zur rechtskräftigen Erledigung der Verfahren aufzubewahren.[1726]

1723. Folgerichtig sind bspw. auch die Wahlergebnisse der Nationalratswahlen 2019 auf der Publikationsplattform des Bundes ersichtlich (https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/2691/de, besucht am 14.7.2023).

1724. Am Beispiel der Nationalratswahlen 2023 siehe Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 vom 19.10.2022, BBl 2022 2547, Ziff. 10.

1725. Am Beispiel der Nationalratswahlen 2023 siehe Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 vom 19.10.2022, BBl 2022 2547, Ziff. 11 und 12.

1726. A.a.O., Ziff. 12.

Wahlvorschlagsformulare mit den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern bzw. dem Vorstand der kantonalen Partei müssen jedoch für die ganze Amtsdauer des Nationalrates aufbewahrt werden, da diese für allfällige Ergänzungswahlen gemäss Art. 56 BPR gebraucht werden.[1727]

Da Art. 52 Abs. 4 Satz 2 BPR nicht mehr der gelebten Rechtspraxis entspricht, ist diese Bestimmung bei der nächsten BPR-Revision zu **revidieren**. 19

Ich danke Benjamin Böhler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die Mithilfe bei der Materialrecherche und die wertvollen Anmerkungen sowie Janis Denzler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die kritische Durchsicht des Textes und die wertvollen Anmerkungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Krause José, Die Rechtsweggarantie (Art. 29*a* BV) im Bereich der politischen Rechte, Insbesondere mit Blick auf Probleme bei der Beschwerde in eidgenössischen Stimmrechtssachen, Diss. Zürich 2017, Zürich 2017.

Lammers Guillaume, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Basel 2021.

Markić Luka, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Rahmen der politischen Rechte, Diss. Zürich 2021, Zürich 2022 (zit. Markić, Rechtsschutzverfahren).

Markić Luka, Die elektronische Stimmabgabe im Lichte des Prinzips der Öffentlichkeit, E-Voting im Spannungsverhältnis zwischen dem Ruf nach mehr digitaler Demokratie und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, in: Dal Molin-Kränzlin Alexandra/Schneuwly Anne Mirjam/Stojanovic Jasna, Digitalisierung – Gesellschaft – Recht, Zürich 2019, S. 125–143 (zit. Markić, Prinzip der Öffentlichkeit).

1727.Ebd.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 53 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr53, besucht am 18.10.2023.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 53 BPR

Eine Kommentierung von Luka Markić

ZITIERVORSCHLAG

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 53 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Markić, N. XXX zu Art. 53 BPR.

Art. 53 Wahlprüfung

[1] Die konstituierende Sitzung des neu gewählten Nationalrates findet am siebenten Montag nach der Wahl statt. An dieser Sitzung ist zunächst die Gültigkeit der Wahlen festzustellen. Der Rat ist konstituiert, sobald die Wahlen von wenigstens der Mehrheit seiner Mitglieder für gültig erklärt wurden. Der Nationalrat regelt das Verfahren in seinem Reglement.

[2] Bei diesen Verhandlungen hat Sitz und Stimme, ausser in eigener Sache, wer sich durch eine Wahlbestätigung seiner Kantonsregierung ausweist.

[3] Beim Nachrücken sowie bei Ersatz- oder Ergänzungswahlen darf ein neu gewähltes Mitglied erst an den Verhandlungen teilnehmen, nachdem seine Wahl als gültig erklärt ist.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 685
A. Konstituierende Sitzung 685
B. Wahlprüfung ohne Behandlung von Wahlbeschwerden 688
II. Rechtsvergleich 688
A. Konstituierende Sitzung 688
B. Inhalt der Wahlprüfung 689
III. Bedeutung der Vorschrift und Norminhalt 690
A. Abs. 1 691
1. Konstituierende Sitzung 691
2. Wahlprüfung («Feststellung der Konstituierung») 693
B. Abs. 2: Teilnahme- und Stimmrecht an der konstituierenden Sitzung 694
C. Abs. 3: Teilnahmerecht bei Nachrücken sowie bei Ersatz- oder Ergänzungswahl 694
Literaturverzeichnis 695

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

A. Konstituierende Sitzung

Das Bundesgesetz betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes vom 21. Dezember 1850 sah Bestimmungen zur konstituierenden Sitzung des Nationalrates und zur Wahlprüfung vor.[1728] Es statuierte, dass sich die neu gewählten Abgeordneten des Nationalrates «ohne weitere Einladung **am ersten Montage im Christmonate**[1729] Vormittags um 10 Uhr zu der konstituierenden Sitzung des Nationalrathes in der Bundesstadt einzufinden»[1730] haben. An jeder konstituierenden Sitzung durften Gewählte teilnehmen, die «mit einem ihre Wahl beurkundenden Schreiben einer Kantonsregierung versehen»[1731] waren. An der konstituierenden Sitzung wurden jeweils die Wahlen geprüft,[1732] wobei während der Behandlung von Wahleinsprachen diejenigen Abgeordneten in den Ausstand treten mussten, deren Wahl beanstandet wurden. 1

1872 wurde das Bundesgesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen erlassen. Die Regelungen aus dem Bundesgesetz betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes von 1850 in Bezug auf den Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung des Nationalrats und der Wahlprüfung wurden ohne materielle Änderungen übernommen.[1733] Damit fanden von 1850 (Beginn der 2. Legislaturperiode) bis 1967 (Beginn der 38. Legislaturperiode) die konstituierenden Sitzungen des Nationalrates stets **am ersten Montag im Dezember** statt. 2

1971 wurde das Gesetz in Bezug auf den Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung des Nationalrates wie folgt ergänzt: Gemäss dieser Änderung kann die 3

1728. Siehe Art. 30–33 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrates vom 21.12.1850, BBl 1850 III 884.

1729. Frühere Bezeichnung für den Monat «Dezember» (zwölfter Monat des Jahres des gregorianischen Kalenders).

1730. Art. 30 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrates vom 21.12.1850, BBl 1850 III 884.

1731. Art. 32 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrates vom 21.12.1850, BBl 1850 III 884.

1732. Art. 32 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrates vom 21.12.1850, BBl 1850 III 884.

konstituierende Sitzung durch «einen in der vorangehenden Session vom Nationalrat im Einvernehmen mit dem Ständerat gefassten Beschluss **auf den letzten Montag im November**, 10 Uhr, vorverschoben werden.»[1734] Die Notwendigkeit der Revision wurde vom Bundesrat insbesondere damit begründet, dass die Änderung ermögliche, auf «besondere Umstände eines Kalenderjahres» einzugehen oder «der Traktandenliste Rechnung zu tragen».[1735] Dies war 1971 der Fall: Der erste Montag im Dezember fiel auf den 6. Dezember 1971. Damit verblieben dem Parlament «bis zum Weihnachtstag nur rund 2 ½ Wochen (19 Tage)», womit die Zeitdauer für die Erledigung der «ordentlichen Geschäfte der Wintersession (Voranschlag der Eidgenossenschaft, der SBB und der PTT, Nachtragskredite, Geschäftsbericht und Rechnung der Alkoholverwaltung)» und der «Geschäfte der Bundesversammlung» viel zu kurz bemessen war.[1736] Die konstituierende Sitzung des Nationalrates der 39. Legislaturperiode fand am letzten Montag im November, am 29. November 1971, statt. Die darauffolgende 40. Legislaturperiode wurde wieder, wie gewohnt, am ersten Montag im Dezember (1. Dezember 1975) eröffnet.

4 Mit der Schaffung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte 1976 wurde ebenfalls eine Bestimmung betreffend die Wahlprüfung geschaffen (Art. 53 BPR i.d.F.v. 17. Dezember 1976[1737]). Diese besagte zwar, dass in der konstituierenden Sitzung nach der Wahl des Nationalrates zunächst über die Gültigkeit der Wahlen zu befinden ist, jedoch verpasste es der Gesetzgeber, den Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung zu statuieren.[1738] Damit war der Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung von 1978 bis zur Inkraftsetzung der heute geltenden Bestimmung in Art. 53 Abs. 1 BPR 2003 **gesetzlich nicht**

1733. Art. 27–30 des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19.7.1872, BS I 157; AS X 915.

1734. Art. 27 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19.7.1872 i.d.F.v. 10.6.1971, AS 1971 1365.

1735. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 25.11.1970, BBl 1970 II 1509, hier S. 1510.

1736. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 25.11.1970, BBl 1970 II 1509, hier S. 1509.

1737. Vgl. Art. 53 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17.12.1976 i.d.F.v. 17.12.1976, AS 1978 688.

1738. Ebd.

geregelt. Die Daten der konstituierenden Sitzungen des Nationalrates wurden in dieser Zeit nach den Bestimmungen zur Festsetzung des Beginns der Wintersession festgelegt.[1739] Dementsprechend fanden die konstituierenden Sitzungen von 1978 bis 2003 entweder am letzten Montag im November oder am ersten Montag im Dezember statt.[1740]

Bei der Revision des BPR im Jahr 2001 merkte der Bundesrat in seiner Botschaft an, dass der Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung des Nationalrates im Gesetz nicht geregelt sei. Da es sich dabei aber «um eine wichtige Bestimmung im Sinne von Art. 164 BV» handle, «ist doch die Konstituierung Voraussetzung dafür, dass der Rat überhaupt verhandeln kann», schlug der Bundesrat dem Parlament vor, den Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung im BPR zu regeln.[1741] Das Parlament folgte dem Ansinnen des Bundesrates und definierte in Art. 53 Abs. 1 BPR i.d.F.v. 21. Juni 2002[1742], dass die konstituierende Sitzung des neu gewählten Nationalrates **am siebenten Montag nach der Wahl** stattfindet.[1743] 5

Bereits 1994 musste Art. 53 Abs. 3 BPR aufgrund eines **gesetzgeberischen Versehens** revidiert werden.[1744] In seiner ursprünglichen Fassung bestimmte Art. 53 Abs. 3 BPR[1745], dass ein neu gewähltes Mitglied aufgrund Nachrückens bzw. einer Ergänzungswahl erst an den Verhandlungen teilnehmen darf, nachdem seine Wahl als gültig erklärt wurde. Da dies selbstverständlich auch für durch Ersatzwahlen neu gewählte Mitglieder des Nationalrates gilt, wurde Art. 53 Abs. 3 BPR bei der BPR-Revision 1994 entsprechend ergänzt. 6

1739. Siehe Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Formen, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse vom 23.3.1962 (Geschäftsverkehrsgesetz; AS 1962 773) i.d.F.v. 17.3.1974, BBl 1974 I 627.

1740. Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Frühere Sessionen; in: parlament.ch, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/sessionen/fruehere-sessionen, besucht am 1.8.2023.

1741. Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401, hier S. 6416.

1742. AS 2001 3193.

1743. Die Wahlen für die ordentliche Gesamterneuerung des Nationalrates finden am zweitletzten Sonntag im Oktober statt (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 BPR).

1744. Bundesrat, Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445, hier S. 489.

1745. AS 1978 688.

B. Wahlprüfung ohne Behandlung von Wahlbeschwerden

7 Bis zur Justizreform 2003 war der Nationalrat im Rahmen der Wahlprüfung, die an der konstituierenden Sitzung stattfindet, für die letztinstanzliche Behandlung von Wahlbeschwerden gegen die Nationalratswahlen zuständig.[1746] Mit der Implementierung der Justizreform erlangte jedoch das Bundesgericht die Zuständigkeit zur Beurteilung von Streitigkeiten wegen Verletzung von eidgenössischen Bestimmungen über die politischen Rechte (Art. 189 Abs. 1 lit. f BV).[1747] Damit entscheidet seither das **Bundesgericht** letztinstanzlich über Wahlbeschwerden (siehe auch Art. 77 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 80 Abs. 1 BGG[1748]). Der Nationalrat ist im Rahmen der Wahlprüfung nur noch für die Validierung (*Erwahrung*) der Wahl zuständig.[1749] Der Gesetzgeber hat damit die von «der Bundesverfassung gebotene Aufteilung von Beschwerdeerledigung und Validierung der Wahlen» vollzogen und Art. 53 BPR entsprechend angepasst.[1750] Damit kam das Parlament dem Ruf der Lehre nach: Nach den heutigen Vorstellungen von Rechtstaat und Demokratie ist die «Verquickung der Validierung einer Wahl unter gleichzeitiger Behandlung von Wahlbeschwerden durch das neu gewählte Parlament»[1751] unzeitgemäss.

II. RECHTSVERGLEICH

A. Konstituierende Sitzung

8 Die Mehrheit der Kantone definiert in ihren Erlassen betreffend die Wahl ihres Parlaments bzw. in den Geschäftsordnungen der Parlamente den Zeitpunkt der Konstituierung des Parlaments. Vielfach haben sich die neu gewählten Mitglieder der kantonalen Parlamente, analog zu Art. 53 Abs. 1

1746. Vgl. Art. 82 BPR i.d.F.v. 17.12.1976, AS 1978 688; siehe auch Nationalrat, Beschluss vom 4.12.1995, E. 3.3.–3.5, publ. in: VPB 1996 Nr. 70, S. 631 ff.

1747. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 679; BSK-Steinmann/Mattle, Art. 82 BGG N. 79; Tornay Schaller, S. 352.

1748. Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17.6.2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

1749. Zum Wahlprüfungsverfahren siehe Rz. 17 ff. hiernach.

1750. Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401, hier S. 6415.

1751. Markić, Rz. 226 m.w.Verw.

BPR, in einem **durch Gesetz bestimmten Zeitpunkt** nach der Wahl zur konstituierenden Sitzung zu versammeln.[1752]

In einer Minderheit der Kantone ist die Regierung für die Einladung der neu gewählten Parlamentsmitglieder nach der Gesamterneuerung zur konstituierenden Sitzung zuständig.[1753] Diese Variante ist in Bezug auf die Gewaltenteilung problematisch, weil dadurch das neu gewählte Parlament zur Konstituierung **auf die Partizipation der Regierung angewiesen** ist. Deshalb ist diejenige Variante, wonach der Zeitpunkt der Konstituierung des Parlaments durch Gesetz bestimmt wird, zu bevorzugen. 9

B. Inhalt der Wahlprüfung

Im Rahmen ihrer konstituierenden Sitzungen nehmen sämtliche kantonalen Parlamente eine Wahlprüfung vor. Der **Inhalt der Wahlprüfung** unterscheidet sich in den Kantonen und lässt sich grob in zwei Kategorien einteilen: 10

In den meisten Kantonen beschränkt sich die Wahlprüfung auf die Validierung (*Erwahrung*) der Wahl. Die Überprüfung von eingegangenen Wahlbeschwerden wird in diesen Kantonen abschliessend durch Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichte erledigt. Diese in den meisten Kantonen vollzogene **Trennung von Erwahrungs- und Rechtsmittelinstanz in Wahlsachen** entspricht nicht nur einer langjährigen Forderung der Lehre, sondern auch den in der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29*a* BV[1754] enthaltenen Vorgaben.[1755] 11

In anderen, wenigen Kantonen ist die Trennung zwischen Erwahrungs- und Rechtsmittelinstanz (noch) gar nicht vollzogen. In den Kantonen *Zürich*[1756], *Luzern*[1757], *Schwyz*[1758], *Thurgau*[1759] und *Wallis*[1760] entscheidet das neu 12

1752. Statt vieler § 2 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes des Kantons Zürich vom 25.3.2019 (KRG/ZH; LS 171.1); § 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates des Kantons Schwyz vom 17.4.2019 (GOKR/SZ; SRSZ 142.110); Art. 4 Abs. 1 der Loi du Canton de Vaud sur le Grand Conseil du 8.5.2007 (LGC/VD; RSV 171.01).

1753. Siehe bspw. Art. 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landrates des Kantons Uri vom 4.4.2012 (GO/UR; RB 2.3121).

1754. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; SR 101).

1755. Siehe hierzu ausführlich Markić, Rz. 218–226.

1756. § 42 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24.5.1959 (VRG/ZH; LS 175.2).

gewählte Parlament sowohl über eingegangene Wahlbeschwerden als auch über die Validierung der eigenen Wahl. Diese **Verknüpfung zwischen Erwahrungs- und Rechtsmittelinstanz** ist nicht mit den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar, da der Beschluss des kantonalen Parlaments in diesen Kantonen nicht an ein oberes kantonales Gericht weitergezogen werden kann.[1761] In den Kantonen *Graubünden*[1762] und *Waadt*[1763] ist das neu gewählte Parlament im Rahmen der Wahlprüfung zwar auch für die Behandlung von Wahlbeschwerden und für die Validierung der Wahl zuständig. Diese Entscheide können jedoch mit Beschwerde an das jeweilige kantonale Verfassungsgericht angefochten werden, womit die Rechtsweggarantie eingehalten wird.[1764]

III. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT UND NORMINHALT

13 Art. 53 BPR hat die konstituierende Sitzung und nicht nur die eigentliche Wahlprüfung (so die Überschrift des Artikels) zum Inhalt. Die Bestimmung setzt den Termin für die konstituierende Sitzung eines neu gewählten Nationalrates fest und definiert, ab welchem Zeitpunkt ein nachrückendes bzw. bei Ersatz- oder Ergänzungswahlen neu gewähltes Mitglied an den Verhandlungen des Nationalrates teilnehmen darf. Mit der Konstituierung – der Feststellung der Ergebnisse der Parlamentswahl[1765] – verwirklicht sich der bundesrechtliche Anspruch auf einen Nationalratssitz der einzelnen Mitglieder, die dadurch sämtliche von Verfassung und Gesetz vorgesehenen

1757. § 167 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10) i.V.m. § 58*a* des Gesetzes des Kantons Luzern über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28.6.1976 (KRG/LU; SRL Nr. 30).

1758. § 53 Abs. 3 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes des Kantons Schwyz vom 15.10.1970 (WAG/SZ; SRSZ 120.100).

1759. § 55*a* des Gesetzes des Kantons Thurgau über die Verwaltungsrechtspflege vom 23.2.1981 (VRG/TG; RB 170.1).

1760. Art. 217 Abs. 3 *e contrario* des Gesetzes des Kantons Wallis über die politischen Rechte vom 13.5.2004 (kGPR/VS; SGS 160.1).

1761. Markić, Rz. 225 m.w.H.u.Verw.

1762. Art. 102 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Graubünden über die politischen Rechte vom 17.6.2005 (GPR/GR; BR 150.100).

1763. Art. 172 Abs. 2 i.V.m. Art. 182 Abs. 1 der Loi du Canton de Vaud sur l'exercice des droits politiques du 5.10.2021 (LEDP/VD; RSV 160.01).

1764. Markić, Rz. 225.

1765. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1445.

Rechte und Pflichten erlangen (siehe Art. 6 ff. ParlG[1766]).[1767] Sie begründet zudem die **Handlungsfähigkeit des Nationalrates**.[1768]

A. Abs. 1

1. Konstituierende Sitzung

Nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrats versammeln sich sämtliche wieder und neu gewählten Abgeordneten zur konstituierenden Sitzung des Nationalrates. Die Konstituierung des neu gewählten Nationalrates findet am siebenten Montag nach der Wahl statt (Art. 53 Abs. 1 Satz 1 BPR). Die Konstituierung bezeichnet das **erstmalige Zusammentreten** des neu gewählten Parlaments, um wichtige, zumeist organisatorische Beschlüsse zu fassen und gewisse Organe des Parlaments neu zu bestellen. Mit der Konstituierung beginnt die Amtsdauer (Legislaturperiode) des neu gewählten Rates (als Organ),[1769] während jene des früher gewählten Nationalrates endet (Art. 57 BPR).[1770] 14

Das Verfahren der konstituierenden Sitzung wird nicht im BPR selbst, sondern im Geschäftsreglement des Nationalrates[1771] geregelt (Art. 53 Abs. 1 Satz 4 BPR). Die Traktanden der konstituierenden Sitzung sind in Art. 1 Abs. 2 GRN festgesetzt und in der durch das Geschäftsreglement festgelegten Reihenfolge zu behandeln: Die konstituierende Sitzung beginnt stets mit einer Rede der Alterspräsidentin oder des Alterspräsidenten[1772] sowie einer Rede des jüngsten neu gewählten Mitglieds des Nationalrates (Art. 1 Abs. 2 lit. a GRN). Anschliessend **stellt der Nationalrat seine Konstituierung fest** (Art. 1 Abs. 15

1766. Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13.12.2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

1767. Immunitätskommission des Nationalrates, Entscheid vom 25.4.2012 betreffend Immunität von Nationalrat Christoph Blocher, https://www.parlament.ch/centers/documents/de/entscheid-ik-12-190-2012-04-25-d.pdf, E. 3.1.

1768. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1448 m.w.H.

1769. Vgl. SGK-Glaser/Brunner, Art. 145 N. 7; CR-Lammers, Art. 149 BV N. 29; BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 16–18.

1770. Zum Ende der Amtsdauer des früher gewählten Nationalrates siehe OK-Markić, Art. 57 BPR N. 7.

1771. Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3.10.2003 (GRN; SR 171.13).

1772. Der Alterspräsident oder die Alterspräsidentin im sich konstituierenden Rat ist dasjenige Mitglied des Rates, das die längste ununterbrochene Amtsdauer aufweist, wobei bei gleicher Amtsdauer das biologisch ältere Mitglied Vorrang hat (Art. 2 Abs. 1 GRN).

2 lit. b GRN). Die Feststellung der Konstituierung erfolgt auf Antrag des provisorischen Büros[1773]. Das provisorische Büro prüft vorgängig zur konstituierenden Sitzung, ob die Wahlen der Mehrheit der Mitglieder des Rates unangefochten geblieben oder für gültig erklärt worden sind und stellt dem Rat entsprechend Antrag (Art. 4 Abs. 1 lit. a GRN). Unmittelbar nach der Feststellung der Konstituierung folgt die Vereidigung der anwesenden Ratsmitglieder, deren Wahl unangefochten geblieben oder für gültig erklärt worden ist (Art. 1 Abs. 2 lit. c i.V.m. Art. 5 GRN). Nachdem allfällige Unvereinbarkeiten auf Antrag des provisorischen Büros festgestellt wurden (Art. 1 Abs. 2 lit. d i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. b GRN und Art. 14 ParlG), folgt die Wahl des Präsidenten bzw. der Präsidentin, des Ersten Vizepräsidenten bzw. der Ersten Vizepräsidentin, des Zweiten Vizepräsidenten bzw. der Zweiten Vizepräsidentin, der Stimmenzählenden und der Ersatzstimmenzählenden (Art. 1 Abs. 2 lit. e–i GRN).

16 Die konstituierende Sitzung des Nationalrates wird mit der Darbietung oder dem Abspielen des **Schweizerpsalms** beendet. Das Abspielen der Nationalhymne[1774] zu Beginn einer neuen Legislaturperiode ist zwar weder gesetzlich noch geschäftsreglementarisch geregelt, jedoch entspricht dies seit 2011 der Praxis des Nationalrates.[1775] Die Etablierung dieser Praxis ist auf eine Motion der damaligen Nationalrätin Ada Marra (SP/VD) aus dem Jahr 2009 zurückzuführen.[1776] Wie das Büro des Nationalrates auf die Beantwortung dieser Motion klarstellte, würde das Erklingen der Landeshymne «den feierlichen Charakter des Legislaturbeginns [...] unterstreichen», indes sei es «jedem Ratsmitglied selbst überlassen, die Hymne mitzusingen oder nicht».[1777]

1773. Das provisorische Büro wird durch den Alterspräsidenten oder die Alterspräsidentin ernannt (Art. 3 Abs. 1 lit. a GRN).

1774. An seiner Sitzung vom 12.9.1961 erklärte der Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Departements des Innern das Lied «Schweizerpsalm» von Alberich Zwyssig (Melodie) und Leonhard Widmer (Text) zur Nationalhymne der Schweiz (Bundesratsbeschluss vom 12.9.1961, Dispositiv-Ziff. 1, in: Protokoll der 62. Sitzung des Schweizerischen Bundesrates vom 12.9.1961 einschliesslich Präsidialverfügungen vom 9.9.1961 bis 12.9.1961).

1775. AB 2011 NR S. 1887. Auch wenn der Ständerat selbst keine konstituierende Sitzung und damit auch keine Legislaturperioden kennt, wird die Landeshymne seit 2011 zur Eröffnung der Wintersession nach den Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates auch im Ständerat abgespielt (siehe AB 2011 SR S. 1046).

1776. Motion 09.3946 Marra, Nationalhymne zur Eröffnung der Legislaturperiode, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20093946, (besucht am 5.10.2023).

1777. Stellung des Büros des Nationalrates vom 6.11.2009 auf die Motion 09.3946 Marra (vgl. ebd.).

2. Wahlprüfung («Feststellung der Konstituierung»)

Der Nationalrat ist konstituiert, sobald die Wahlen von **wenigstens der Mehrheit seiner Mitglieder für gültig erklärt** wurden (Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BPR). Dieser Beschluss des Nationalrates («Feststellung der Konstituierung») wird von Amtes wegen durchgeführt, auch wenn keine Wahlbeschwerden erhoben wurden.[1778] 17

An der konstituierenden Sitzung nimmt der Nationalrat die Wahlprüfung vor. Als Wahlprüfung wird das Verfahren bezeichnet, mit dem die Rechtmässigkeit und Gültigkeit einer Wahl überprüft wird. Bis zur Justizreform 2003 hat der Nationalrat im Rahmen der Wahlprüfung sowohl hängige Wahlbeschwerden gegen die Wahl des Nationalrates behandelt als auch die Validierung der Wahl vollzogen. Im Zuge der Justizreform folgte eine **Aufteilung von Beschwerdeerledigung und Validierung der Wahl**.[1779] 18

Gemäss der aktuellen Fassung von Art. 53 Abs. 1 BPR ist die Wahlprüfung durch den Nationalrat akzessorisch zu den bei den Kantonsregierungen und vor Bundesgericht erhobenen Wahlbeschwerden gemäss Art. 77 lit. c i.V.m. Art. 80 Abs. 1 BGG.[1780] Aufgrund des Vorrangs der Wahlbeschwerden muss der Nationalrat «den Ausgang der betreffenden Beschwerdeverfahren bis vor Bundesgericht abwarten und das Ergebnis der für ihn Bindungswirkung entfaltenden Entscheidungen berücksichtigen»[1781]. Das Bundesgericht hat bei ihm hängige Beschwerden gegen Entscheide der Kantonsregierungen in Bezug auf die Nationalratswahlen vor der Konstituierung des Nationalrates abschliessend zu behandeln.[1782] Aufgrund der Teilung der Zuständigkeiten kann der Nationalrat nur noch die Gültigkeit all jener Wahlen feststellen, die nicht vor dem Bundesgericht angefochten oder deren Beschwerden vom Bundesgericht rechtskräftig erledigt wurden.[1783] Die Wahlprüfung des Nationalrates beschränkt sich demnach nur noch auf die **Validierung** 19

1778. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 675.
1779. Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401, hier S. 6415; siehe auch N. 7 hiervor.
1780. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 679.
1781. Ebd.; vgl. auch BSK-Steinmann/Mattle, Art. 82 BGG N. 100a; Tornay Schaller, S. 366.
1782. Krause, Rz. 298.
1783. Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401, hier S. 6415.

(*Erwahrung*) der Wahl. Mit der Validierung der Wahl stellt der Nationalrat seine Konstituierung fest (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 und 3 BPR).

B. Abs. 2: Teilnahme- und Stimmrecht an der konstituierenden Sitzung

20 Bei der konstituierenden Sitzung des Nationalrates dürfen nur designierte Mitglieder teilnehmen und stimmen, die eine Wahlbestätigung ihrer Kantonsregierung aufweisen (Art. 53 Abs. 2 BPR). Die **Wahlbestätigung der Kantonsregierung** gemäss Art. 53 Abs. 2 BPR wird den designierten Nationalratsmitgliedern ausgestellt, wenn auf Kantons- und Bundesebene keine Beschwerde erhoben worden sind oder wenn der Ausgang bundesgerichtlicher Verfahren in Bezug auf die Anfechtung der Wahl feststeht.[1784] Die *Wahlbestätigung* ist nicht zu verwechseln mit der *Wahlanzeige* gemäss Art. 52 Abs. 1 BPR. Letztere ist lediglich eine Notifikation der Kantonsregierung an die gewählte Person über die vorläufig ermittelten Wahlergebnisse.[1785]

21 Zudem statuiert Art. 53 Abs. 2 BPR eine **Ausstandsregel**: Mitglieder, deren Wahl bestritten ist, haben bei ihrer eigenen Wahlprüfung (*«in eigener Sache»*) in den Ausstand zu treten. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass bei der Beurteilung der Wahlen in den anderen Kantonen (Wahlkreisen) auch ein Mitglied mitentscheiden kann, dessen Wahl bestritten ist. Damit wird die Beschlussfähigkeit des Nationalrates bei der Wahlprüfung gewährleistet.[1786]

C. Abs. 3: Teilnahmerecht bei Nachrücken sowie bei Ersatz- oder Ergänzungswahl

22 Absatz 3 von Art. 53 BPR regelt das Teilnahmerecht der nachgerückten oder durch Ersatz- oder Ergänzungswahlen neu gewählten Mitglieder des Nationalrates. Ein nachrückendes bzw. durch Ersatz- oder Ergänzungswahl neu gewähltes Mitglied des Nationalrates darf **an den Verhandlungen des Nationalrates erst teilnehmen, wenn seine Wahl als gültig erklärt** ist. Für die Teilnahme an den Verhandlungen des Nationalrates genügt demnach weder die Erklärung der Kantonsregierung, dass jemand als erster Ersatzmann

1784 BGE 138 I 61 E. 3.2.
1785 Zur Wahlanzeige der Kantonsregierung siehe OK-Markić, Art. 52 BPR N. 8 ff.
1786 Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 677.

gewählt wurde (bei Nachrücken; Art. 55 Abs. 1 BPR), noch die Wahl selbst bei der Ergänzungs- oder Ersatzwahl (Art. 56 bzw. Art. 51 BPR).

Die Feststellung der Gültigkeit der Wahl bei **Nachrückenden** bzw. durch **Ersatz- oder Ergänzungswahl neu gewählten Mitgliedern** des Nationalrates erfolgt analog zu den Regeln der konstituierenden Sitzung des Nationalrates. Jedoch erfolgt die Prüfung nicht durch das provisorische Büro, sondern durch das bis dann bereits bestellte Büro gemäss Art. 8 Abs. 1 GRN. Das Büro prüft, ob die Wahl des Mitglieds unangefochten geblieben ist oder für gültig erklärt wurde. Zudem prüft es, ob Unvereinbarkeiten nach Art. 14 ParlG bestehen. Kam die Wahl gültig zustande und sind keine Unvereinbarkeiten festgestellt worden, beantragt das Büro dem Nationalrat, die Wahl formell festzustellen. Wenn keine Gegenanträge vorhanden sind, wird der Antrag des Büros ohne Abstimmung als angenommen erklärt.[1787] Nach der Vereidigung ist das neue Mitglied zur Teilnahme an den Verhandlungen des Nationalrates berechtigt. 23

Ich danke Benjamin Böhler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die Mithilfe bei der Materialrecherche und die wertvollen Anmerkungen sowie Janis Denzler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die kritische Durchsicht des Textes und die wertvollen Anmerkungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Brunner Arthur/Glaser Andreas, Kommentierung zu Art. 145 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Krause José, Die Rechtsweggarantie im Bereich der politischen Rechte, insbesondere mit Blick auf Probleme bei der Beschwerde in eidgenössischen Stimmrechtssachen, Diss. Zürich, Zürich 2017.

1787.Statt vieler AB 2020 NR S. 2.

Lammers Guillaume, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Basel 2021.

Markić Luka, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Rahmen der politischen Rechte, Diss. Zürich 2021, Zürich 2022.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 52 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr52, besucht am 18.10.2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 57 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr57, besucht am 18.10.2023.

Steinmann Gerold/Mattle Adrian, Kommentierung zu Art. 82 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2018.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015.

Tornay Schaller Bénédicte, Le recours au Tribunal fédéral en matière d'élections fédérales, in: AJP 2017, S. 351–367.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 54 BPR

Eine Kommentierung von Luka Markić

ZITIERVORSCHLAG

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 54 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Markić, N. XXX zu Art. 54 BPR.

5. Kapitel: Änderungen während der Amtsdauer

Art. 54 Rücktritt

Der Rücktritt aus dem Nationalrat ist dem Präsidenten des Nationalrates schriftlich mitzuteilen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 699
II. Rechtsvergleich 700
III. Bedeutung der Vorschrift und Norminhalt 701
A. Schriftlichkeit der Rücktrittserklärung 702
B. Präsidentin bzw. Präsident des Nationalrates als Adressat des Rücktritts 703
C. Keine Begründung des Rücktritts 703
Literaturverzeichnis 704

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Schon das Bundesgesetz betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes vom 21. Dezember **1850** sah Regelungen zur «Erledigung einzelner Stellen im Nationalrathe im Laufe einer Amtsdauer» vor.[1788] Wünschte ein Nationalrat von seinem Amt zurückzutreten und galt in dessen Kanton der Amtszwang, musste er für einen Rücktritt bei «seiner Wählerschaft oder der betreffenden Kantonsregierung» ein Entlassungsgesuch einreichen. Bei Nationalräten, die aus einem Kanton ohne Amtszwang kamen, reichte die Einreichung einer Austrittserklärung im Nationalrat, sofern dieser tagte. Diese wurde durch den Nationalrat zu Protokoll genommen. Erfolgte eine Austrittserklärung ausserhalb von Nationalratssessionen, musste diese dem Bundesrat zu Protokoll gegeben werden.[1789] Das Mitglied des Nationalrates war gesetzlich verpflichtet, sein Mandat so lange auszuführen, bis ein Nachfolger gewählt wurde.[1790] 1

Das nachfolgende Bundesgesetz betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14. Februar **1919**[1791] sah demgegenüber keine spezifischen Regelungen zum Rücktritt vor.[1792] 2

Erst mit der Schaffung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte **1976** wurde mit Art. 54 wieder eine konkrete Bestimmung betreffend den Rücktritt eines Mitglieds des Nationalrates ins BPR aufgenommen. Gemäss dieser hat das Mitglied seinen Rücktritt schriftlich dem Präsidenten bzw. der Präsidentin des Nationalrates mitzuteilen. Diese Bestimmung wurde seit dem Inkrafttreten des BPR nie einer Revision unterzogen. 3

1788 Siehe Art. 36 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes vom 21.12.1850, publ. in: BBl 1850 III 884.

1789 Art. 36 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes vom 21.12.1850, publ. in: BBl 1850 III 884.

1790 Art. 37 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes vom 21.12.1850, publ. in: BBl 1850 III 884.

1791 Bundesgesetz betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, publ. in: BS I 180; AS 1975 601.

1792 Das Nationalratswahlgesetz von 1919 regelte in Bezug auf den Rücktritt nur, dass «[...] im Falle der Erledigung während der Amtsdauer [...] die Wiederbesetzung durch Nachrücken bzw. Ergänzungswahl erfolgt (siehe insb. Art. 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, publ. in: BS I 180; AS 1975 601).

II. RECHTSVERGLEICH

4 Die allermeisten Kantone sehen in ihren Erlassen betreffend die Wahl ihres Parlaments **keine Bestimmungen zur Modalität des Rücktritts** aus dem Parlament vor. Diese Kantone umschreiben in ihren Erlassen lediglich, wie der Parlamentssitz bei vorzeitigem Ausscheiden eines Mitglieds wiederzubesetzen ist.[1793] Nur in wenigen Kantonen, wie z.B. *Bern* und *Schaffhausen*, sieht das Gesetz demgegenüber explizit vor, dass ein Rücktritt aus dem Parlament dem Präsidenten bzw. der Präsidentin schriftlich mitzuteilen ist.[1794] Im Kanton *St. Gallen* ist der Rücktritt bei der Staatskanzlei und im Kanton *Wallis* beim Staatsrat einzureichen.[1795]

5 In Kantonen, die für Parlamentsmitglieder den Amtszwang bzw. die Amtspflicht[1796] kennen, ist ein Rücktritt vor Ende der Amtsperiode grundsätzlich nicht möglich. Diese Kantone sehen vor, dass das Parlamentsmitglied, welches vorzeitig von seinem Amt zurücktreten will, bei der zuständigen Behörde ein **Amtsentlassungsgesuch** stellen muss. So hat bspw. im Kanton *Nidwalden* der Landrat das Rücktrittsgesuch eines ausscheidenden Mitglieds zu genehmigen;[1797] im Kanton *Uri* entscheidet der Regierungsrat über Amtsentlassungsbegehren von Landratsmitgliedern, wobei die Mitglieder bis zum Entlassungsentscheid im Amt bleiben müssen.[1798] Da der Amtszwang auf kantonaler Ebene in Bezug auf Parlamentsmitglieder eine

1793. Statt vieler § 21 Abs. 1 des Kantonsratswahlgesetzes des Kantons Schwyz vom 17.12.2014 (KRWG/SZ; SRSZ 120.200); § 59 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS; SG 132.100); § 43 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120); § 60 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1); Art. 84 der Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD; RSV 160.01); Art. 44 der Loi du Canton de Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LEDP/JU; RSJU 161.1).

1794. Art. 58 Abs. 2 lit. a des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); § 46 der Verordnung des Kantons Schaffhausen vom 13.11.1979 über die Wahl des Kantonsrates und die Wahl der Einwohnerräte nach dem proportionalen Wahlverfahren (Proporzwahlverordnung/SH; SHR 161.111).

1795. Art. 113 Abs. 4 i.V.m. Art. 105 lit. b des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.3); Art. 161 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (SGS 160.1).

1796. Zum Amtszwang siehe insb. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 268–278 m.w.H.u.Verw.

1797. Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über die kantonalen und kommunalen Behörden des Kantons Nidwalden vom 25.4.1971 (BehG/NW; NG 161.1).

«kaum mehr durchgesetzte Regel»[1799] darstellt, sind Amtsentlassungsgesuche nur noch *pro forma* zu stellen. Diese werden von den zuständigen Behörden jeweils ohne Weiteres bewilligt.[1800]

III. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT UND NORMINHALT

Als «Rücktritt» wird das **Niederlegen des Nationalratsmandats vor Ablauf der Amtsperiode** (Art. 149 Abs. 2 Satz 2 BV) bezeichnet. Bei einem Rücktritt wird die Amtsdauer des zurücktretenden Mitglieds (Art. 145 Satz 1 BV) vorzeitig beendet.[1801] Scheidet ein Mitglied des Nationalrates demgegenüber auf Ende der vierjährigen Amtsperiode aus dem Amt, handelt es sich folgerichtig nicht um einen Rücktritt. 6

Art. 54 BPR bildet nicht, wie der Sachüberschrift entnommen werden könnte, die Grundlage für das Recht eines Mitglieds des Nationalrates, während der Amtsperiode zurückzutreten, sondern regelt lediglich dessen Modalität. Das Rücktrittsrecht eines jeden einzelnen Mitglieds ergibt sich vielmehr aus dem Umstand, dass auf Bundesebene kein Amtszwang besteht.[1802] Jedem Mitglied des Nationalrates steht es demzufolge **jederzeit** zu, freiwillig aus dem Nationalrat auszuscheiden und damit den Sitz für die Nachfolge freizumachen.[1803] 7

1798 Art. 10 i.V.m. Art. 9 des Gesetzes des Kantons Uri vom 5.6.2016 zur Besetzung von Behörden (GBB/UR; RB 2.2221).

1799 Auer, Rz. 146.

1800 Siehe bspw. genehmigte Rücktrittsgesuche von Landratsmitgliedern durch den Landrat des Kantons Nidwalden (Landrat des Kantons Nidwalden, Protokoll der Landratssitzung vom 18.12.2019, S. 593 f., Genehmigung der Rücktritte von Landrat Conrad Wagner, Stans, und Landrat Dominic Starkl, Stansstad, https://www.nw.ch/_docn/202777/2019-12-18_Protokoll_Version_Internet.pdf, besucht am 3.7.2023) sowie bewilligte Amtsentlassungsbegehren von Landratsmitgliedern durch den Regierungsrat des Kantons Uri mit Begründung (Regierungsrat des Kantons Uri, Amtsentlassungsbegehren von Landrat Franz-Xaver Arnold, Altdorf, vom 28.3.2017, https://www.ur.ch/newsarchiv/34760, besucht am 3.7.2023; dergl., Amtsentlassungsbegehren von Landrätin Daniela Planzer, Schattdorf, vom 20.11.2018, https://www.ur.ch/newsarchiv/48964, besucht am 3.7.2023) und ohne Begründung (dergl., Amtsentlassungsbegehren von Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, vom 12.12.2017, https://www.ur.ch/newsarchiv/39257, besucht am 3.7.2023; dergl., Amtsentlassungsbegehren von Landrat Thomas Huwyler, Altdorf, vom 23.1.2018, https://www.ur.ch/newsarchiv/40195, besucht am 3.7.2023).

1801 Zur Unterscheidung der Begriffe Amts- bzw. Legislaturperiode und Amtsdauer siehe insb. CR-Lammers, Art. 149 BV N. 29 und BSK-Schaub, Kommentierung zu Art. 145 BV N. 4.

1802 Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 272.

A. Schriftlichkeit der Rücktrittserklärung

8 Die Rücktrittserklärung des scheidenden Mitglieds des Nationalrates hat schriftlich zu erfolgen. Die **Formvorschrift** der Schriftlichkeit der Rücktrittserklärung besteht erst seit der Inkraftsetzung des BPR.[1804] Die Nationalratswahlgesetze von 1850 und 1919 sahen keine Formvorschriften für die Rücktrittserklärung vor. Die Einführung des Formerfordernisses der Schriftlichkeit wurde im Gesetzgebungsverfahren 1976 nicht begründet;[1805] sie führt naturgemäss zu mehr Rechtssicherheit.

9 Grundsätzlich bedeutet **Schriftlichkeit** im öffentlichen Recht, dass der Inhalt der Erklärung auf einem dauerhaften Erklärungsträger (in der Regel auf Papier) niedergeschrieben sowie eigenhändig unterschrieben werden muss.[1806] In der Praxis wird die *Schriftlichkeit* jedoch sehr weit gefasst. Gemäss dieser muss das Rücktrittsschreiben durch das Mitglied des Nationalrates handschriftlich oder elektronisch unterzeichnet sein. Der Rücktritt kann brieflich, per Fax oder E-Mail eingereicht werden, wobei der Rücktritt dem Mitglied des Nationalrates eindeutig zugeordnet werden können muss (bspw. durch Übermittlung des Rücktritts mit der E-Mail-Adresse des Parlaments [Domain: @parl.ch]).[1807] Unwirksam ist der Rücktritt, wenn er beispielsweise lediglich telefonisch, in den sozialen Medien oder im Rahmen einer Medienkonferenz erklärt wird.[1808] Diese weite Auslegung des Begriffs

---

1803 Vgl. betreffend Rücktritt aus kantonalen Parlamenten Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1419.

1804 Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., hier S. 1342.

1805 Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., hier S. 1342.

1806 Vgl. zum Begriff der «Schriftlichkeit» im öffentlichen Recht insb. Sägesser Thomas, Kommentierung zu Art. 13 RVOG N. 48 ff., in: dergl., Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Bern 2022; Cavelti Urs Peter, Kommentierung zu Art. 21 VwVG N. 7, in: Auer Christoph/Müller Markus/Schindler Benjamin (Hrsg.), VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2019; Egli Patricia, Kommentierung zu Art. 21 VwVG N. 3, in: Waldmann Bernhard/Krauskopf Patrick L./Weissenberger Philippe (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Praxiskommentar, 3. Aufl., Zürich 2016; Amstutz Kathrin/Arnold Peter, Kommentierung zu Art. 48 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2018.

1807 Auskunft des Generalsekretärs der Bundesversammlung, persönliche Kommunikation, 11.07.2023.

«Schriftlichkeit» muss m.E. bei einer nächsten BPR-Revision berücksichtigt werden und Eingang ins Gesetz finden.

B. Präsidentin bzw. Präsident des Nationalrates als Adressat des Rücktritts

Adressat des Rücktritts ist die **Nationalratspräsidentin** bzw. der **Nationalratspräsident**. Eine Übermittlung des Rücktrittsschreibens durch das zurücktretende Mitglied des Nationalrates an eine andere Behörde wie beispielsweise eine kantonale Staatskanzlei oder die Bundeskanzlei ist nicht vorgesehen. Gemäss Art. 15 Abs. 1 VPR benachrichtigt das Generalsekretariat der Bundesversammlung die entsprechende Kantonsregierung über die eingegangene Rücktrittserklärung.[1809] 10

C. Keine Begründung des Rücktritts

Grundsätzlich muss der Rücktritt **nicht begründet** werden. Jedoch ist es durchaus üblich, dass das zurücktretende Mitglied des Nationalrates seine Beweggründe für das vorzeitige Ausscheiden im entsprechenden Rücktrittsschreiben mitteilt. Diese werden gelegentlich im Rahmen der Verabschiedung des ausscheidenden Mitglieds aus dem Nationalrat durch den Präsidenten bzw. die Präsidentin des Nationalrates[1810] auszugsweise verlesen oder paraphrasiert.[1811] 11

Ich danke Benjamin Böhler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die Mithilfe bei der Materialrecherche und die wertvollen Anmerkungen sowie Janis Denzler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für

1808 In begrenzten Fällen muss eine Ausnahme von der Schriftlichkeit möglich sein, insbesondere in Fällen, in denen das Mitglied des Nationalrates nicht in der Lage ist, seine Rücktrittserklärung zu unterschreiben. M.E. muss es dem Mitglied demnach gestattet sein, die Unterschrift durch ein beglaubigtes Handzeichen zu ersetzen oder durch eine öffentliche Beurkundung ersetzen zu lassen (Art. 15 OR analog; zur Anwendung obligationenrechtlicher Grundsätze im öffentlichen Recht siehe Bucher Eugen, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil ohne Deliktsrecht, 2. Aufl., Zürich 1988, S. 82), da sonst ein Rücktritt nicht möglich wäre.

1809 Zum Nachrücken siehe OK-Markić, Art. 55 BPR N. 6 ff.

1810 Zur Sitzungsleitung siehe Art. 7 GRN.

1811. Siehe bspw. AB 2004 NR 1239 (CV 04.9001; Rücktritt von Nationalrat Rudolf Strahm [SP/BE]); AB 2014 NR 1871 (CV 14.9001; Rücktritt von Nationalrätin Ursula Haller Vannini [BDP/BE]); AB 2023 NR 915 (CV 23.9001; Rücktritt von Nationalrat Yves Nidegger [SVP/GE]).

Demokratie Aarau, für die kritische Durchsicht des Textes und die wertvollen Anmerkungen.

Zudem danke ich dem Generalsekretär der Bundesversammlung, Philippe Schwab, für die wertvolle Auskunft in Bezug auf die Rücktrittspraxis im Nationalrat.

LITERATURVERZEICHNIS

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Lammers Guillaume, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Basel 2021.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 55 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr54, besucht am 18.10.2023.

Schaub Lukas, Kommentierung zu Art. 145 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 55 BPR

Eine Kommentierung von Luka Markić

ZITIERVORSCHLAG

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 55 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Markić, N. XXX zu Art. 55 BPR.

Art. 55 Nachrücken

[1] Scheidet ein Mitglied des Nationalrates vor Ablauf der Amtsdauer aus, so erklärt die Kantonsregierung den ersten Ersatzmann von der gleichen Liste als gewählt.

[2] Kann oder will ein Ersatzmann das Amt nicht antreten, so rückt der nachfolgende an seine Stelle.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 707
II. Rechtsvergleich 708
III. Bedeutung der Vorschrift und Norminhalt 708
A. Abs. 1: Erste Ersatzperson rückt nach (Regelfall) 708
B. Abs. 2: Weitere Ersatzpersonen 709
C. Exkurs: Parteiwechsel von Ersatzleuten vor dem Nachrücken 710
Literaturverzeichnis 711

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Mit der Einführung des **Proporzwahlrechts 1919** für die Bestellung des Nationalrates wurde auch eine Bestimmung zum Nachrücken etabliert. Das Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919 sah in Art. 24 vor, dass die Wiederbesetzung von Stellen im Nationalrat im Falle der Erledigung während der Amtsdauer in der Weise erfolgt, dass die Kantonsregierung von der Liste, auf welcher das ausscheidende Mitglied gewählt worden ist, denjenigen der nicht gewählten Kandidaten als gewählt erklärt, welcher am meisten Stimmen erhalten hat; bei gleicher Stimmenzahl entschied die Reihenfolge der Kandidaten auf der Wahlliste. War der Ersatzmann in der Zwischenzeit bereits verstorben oder wahlunfähig, rückte der Nachfolgende auf der Liste an seine Stelle.[1812] 1

Das Modell des Nachrückens bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Nationalrat war in den eidgenössischen Räten im Grundsatz unbestritten. Der damalige Berichterstatter der ständerätlichen Kommission, Ständerat Gottfried Kunz (FDP/BE), begründete die Notwendigkeit des Nachrückens wie folgt: «Die [...] Proporzwahl ist auf dem Grundsatz aufgebaut, dass den Parteien die ihrer zahlenmässigen Stärke entsprechende Zahl von Mandaten zukommen soll und das die auf diesem Wege erhaltenen Mandate während einer Amtsdauer **im Eigentum bleiben** sollen.»[1813] Deshalb seien die während einer Amtsdauer erledigten Mandate durch Kandidaten der Liste wieder zu besetzen, auf welcher das ausgeschiedene Mitglied gewählt worden war.[1814] 2

Im Nationalrat drehte sich die Diskussion nicht um die unbestrittene Einführung des Grundsatzes des Nachrückens, sondern vielmehr um die Frage, welcher Ersatzmann nachrücken darf, sofern zwei Kandidaten auf der Liste die **gleiche Stimmenzahl** aufweisen. Ein Antrag von Nationalrat Robert Schmid (FDP/ZH), wonach in diesen Fällen das Los entscheiden soll, wurde abgelehnt.[1815] Damit wurde der Einfluss der Wähler geschwächt und derjenige der Parteifunktionäre gestärkt. 3

1812. Art. 24 des Bundesgesetzes betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, publ. in: BS I 180; AS 1975 601.
1813. Votum Kunz (Berichterstatter), AB 1919 I SR 63; Anm. d. Verf.
1814. Ebd.

4 Mit der Einführung des BPR 1975 wurde das System des Nachrückens bei Ausscheiden aus dem Amt während der Legislaturperiode übernommen.[1816] Jedoch entschieden sich die eidgenössischen Räte – entgegen der bisherigen Regel von 1919 und entgegen des Antrags des Bundesrates –, dass bei gleicher Stimmenzahl der Ersatzleute nicht die Reihenfolge der Kandidierenden auf der Wahlliste, sondern vielmehr das **Los** über den Einzug in den Nationalrat entscheiden soll (siehe Art. 43 Abs. 3 BPR).[1817] Seit der Inkraftsetzung des BPR blieb dessen Art. 55 unverändert.

II. RECHTSVERGLEICH

5 *Siehe hierzu ausführlich OK-Lehner, Art. 43 N. 5–8.*

III. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT UND NORMINHALT

A. Abs. 1: Erste Ersatzperson rückt nach (Regelfall)

6 Scheidet ein Mitglied des Nationalrates vor Ablauf der Legislaturperiode aus dem Nationalrat aus,[1818] so wird nicht automatisch eine Ergänzungswahl notwendig.[1819] Vielmehr wird mit dem **Verfahren des Nachrückens** der vakante Sitz im Nationalrat ersetzt.[1820] Beim Nachrücken wird die nachrückende Person («Ersatzmann» gemäss Gesetzeswortlaut) aufgrund des Wahlergebnisses der Gesamterneuerungswahl des Nationalrates bestimmt. Das ausscheidende Mitglied wird durch eine Ersatzperson seiner ursprünglichen Liste ersetzt. Ersatzleute sind Kandidierende, die bei der Wahl nicht gewählt wurden (Art. 43 Abs. 2 BPR).[1821] Mit dem Verfahren des

1815. AB 1918 VI NR 546 f. Die Diskussion um die Reihenfolge beim Nachrücken war und ist eng verknüpft mit der Reihenfolge der Gewählten bei Stimmengleichheit. Hierzu siehe OK-Lehner, Art. 43 BPR N. 2.

1816. Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317, hier S. 1343.

1817. Votum Amstad (Berichterstatter), AB 1976 III SR 530; Votum Mugny (Berichterstatter) AB 1976 IV NR 1486; siehe zum Ganzen auch OK-Lehner, Art. 43 BPR N. 2.

1818. Für den Fall des Rücktritts aus dem Nationalrat gemäss Art. 54 BPR siehe OK-Markić, Kommentierung zu Art. 54 BPR.

1819. OK-Lehner, Art. 43 N. 13.

1820 Poledna, S. 284.

1821. Vgl. OK-Lehner, Art. 43 N. 14; Weber, Wahlrecht, Rz. 1000.

Nachrückens wird das im Zeitpunkt der Gesamterneuerung des Nationalrates bestehende Kräfteverhältnis der Parteien gewahrt.[1822]

Für das Nachrücken in den Nationalrat braucht es keinen weiteren Wahlakt. 7
[1823] Die Ersatzperson wird von der entsprechenden **Kantonsregierung** als gewählt erklärt.

Das Nachrücken ohne weiteren Wahlakt wird damit begründet, dass ein 8
Mandat während der ganzen Legislaturperiode «im Eigentum» derjenigen Liste steht, die es bei der Gesamterneuerung des Nationalrates auch errungen hat.[1824] Dass die Ersatzleute ohne weiteren Wahlakt als gewählt erklärt werden, mindert ihre Legitimität jedoch nicht. Denn die Mandate, die aufgrund des Nachrückens gemäss Art. 55 BPR erlangt werden, leiten ihre **Legitimität** unmittelbar aus dem Willen der Wählerinnen und Wähler ab, die die Ersatzleute bei der Gesamterneuerungswahl (mit)gewählt haben. Die Legitimation der nachrückenden Mitglieder des Nationalrates unterscheidet sich demnach nicht von der Legitimation derjenigen, welche direkt nach ihrer Wahl in den Nationalrat einziehen.[1825]

Das Verfahren des Nachrückens wird nur in den Kantonen (Wahlkreisen) 9
angewendet, in denen **zwei oder mehr Nationalratsmandate** zu vergeben sind; also in jenen Kantonen, in denen die Mitglieder des Nationalrates nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt werden. In Wahlkreisen, in denen nur ein Mitglied des Nationalrates zu wählen ist und damit das System der Mehrheitswahl angewendet wird, wird bei einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Nationalrat eine Ersatzwahl gemäss Art. 51 BPR angeordnet.[1826]

B. Abs. 2: Weitere Ersatzpersonen

Abs. 2 von Art. 53 BPR regelt den Fall, dass die erste Ersatzperson auf der 10
Liste ihr Amt als Nationalrat nicht antreten will oder kann. In diesem Fall rückt die **Person an der nächsten Stelle** auf der Liste als Ersatzperson in den Nationalrat. Die Reihenfolge ergibt sich aus ihrer persönlichen Stimmenzahl, welche sie bei der Gesamterneuerungswahl erreicht haben (Art.

1822 Vgl. Weber, Mandatsverlust, S. 351.
1823 OK-Lehner, Art. 43 N. 14; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 665.
1824 Votum Kunz (Berichterstatter), AB 1919 I SR 63; Weber, Wahlrecht, Rz. 1001.
1825 Zum Ganzen Weber, Wahlrecht, Rz. 1001 m.w.H.
1826 Siehe OK-Gfeller, Art. 51 N. 7.

43 Abs. 2 BPR).[1827] Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los (Art. 43 Abs. 3 BPR).

11 Kann ein Sitz nicht nach dem Verfahren des Nachrückens besetzt werden, findet nach dem in Art. 56 BPR geregelten Verfahren eine Ergänzung durch die Wahllistenverantwortlichen oder eine **Ergänzungswahl** statt.[1828]

C. Exkurs: Parteiwechsel von Ersatzleuten vor dem Nachrücken

12 Wie hiervor festgehalten, ermöglicht das Verfahren des Nachrückens grundsätzlich das Kräfteverhältnis im Parlament für die gesamte Legislaturperiode zu erhalten.[1829] Dieser Grundsatz kann insbesondere nicht mehr eingehalten werden, wenn eine Ersatzperson vor dem Nachrücken aus der politischen Partei oder ihrer «Listenträgerschaft» ausgetreten ist.[1830] Dieser Umstand wird in der Lehre verschieden bewertet: Für Anina Weber ist ein **Austritt aus der Partei bzw. «Listenträgerschaft»** unabhängig vom Moment des Austritts, proporzwidrig und verletzt verschiedene verfassungsrechtliche Bestimmungen.[1831] Tomas Poledna hingegen erkennt im Austritt aus der Partei bzw. der «Listenträgerschaft» keine Verletzung der Treuepflicht gegenüber der Wählerschaft und damit auch keine Verletzung der politischen Rechte.[1832]

13 In einem den Kanton St. Gallen betreffenden Fall, in dem die gewählte Barbara Keller-Inhelder zwischen ihrer Wahl und der Konstituierung des Kantonsrates von der CVP zur SVP wechselte, hielt das Bundesgericht fest, dass ein Parteiwechsel, unabhängig davon, ob dieser zwischen Wahl und Amtsantritt oder auch während der Amtsausübung vorgenommen wird, **nicht gegen die verfassungsmässigen politischen Rechte verstosse**.[1833] Jedoch fügte das Bundesgericht hinzu, dass solche Parteiwechsel durchaus «fragwürdig» seien und mit einem «Verlust an politischer Glaubwürdigkeit» einhergingen.[1834]

1827 OK-Lehner, Art. 43 N. 15.

1828 Siehe OK-Markić, Kommentierung zu Art. 56 BPR.

1829 Siehe N. 6 hiervor.

1830 Poledna, S. 283; Weber, Wahlrecht, Rz. 1001. Das Kräfteverhältnis kann des Weiteren auch nicht mehr gewahrt werden, wenn Abgeordnete im Verlauf der Legislaturperiode die Partei wechseln (vgl. Poledna, S. 283).

1831 Weber, Wahlrecht, *passim*.

1832 Poledna, S. 283; siehe auch Aubert, Rz. 119.

1833 BGE 135 I 19 E. 5.6.

Auch wenn sich das Bundesgericht im ebenerwähnten Urteil zur Frage des Parteiwechsels von Ersatzleuten nicht äusserte, ist aufgrund seiner Argumentation davon auszugehen, dass ein Parteiwechsel von Ersatzleuten vor dem Nachrücken ebenfalls nicht gegen die politischen Rechte verstösst. Denn das Bundesgericht hielt in allgemeiner Weise fest, dass sich aus den verfassungsmässigen politischen Rechten **keine Anforderungen an die Zulassung zum Amtsantritt** ableiten lassen.[1835] 14

Im Lichte dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung[1836] bleibt ein Parteiwechsel für die gewählte Person oder die nachrückende Person unabhängig des Zeitpunkts stets folgenlos. Erachtet der Gesetzgeber diesen Umstand als stossend, steht es ihm selbstverständlich frei, eine **Regelung über Konsequenzen eines Parteiwechsels** vorzusehen.[1837] 15

Ich danke Benjamin Böhler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die Mithilfe bei der Materialrecherche und die wertvollen Anmerkungen und Janis Denzler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die kritische Durchsicht des Textes und die wertvollen Anmerkungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Aubert Jean-François, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band II, 1995, Basel/Frankfurt a.M. 1995.

Gfeller Katja, Kommentierung zu Art. 51 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr51, besucht am 10.10.2023.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 43 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.),

1834 Ebd.
1835 Ebd.
1836 Zur Kritik an BGE 135 I 19 siehe Spiess Rütimann, Rz. 11 ff.

Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr43, besucht am 10.10.2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 54 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr54, besucht am 18.10.2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 56 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr56, besucht am 18.10.2023.

Poledna Tomas, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich, Zürich 1988.

Schiess Rütimann Patricia M., Parteiwechsel am Wahlabend, Kritik an BGE 1C.291/2008 vom 17.12.2008, in: Jusletter vom 16.3.2009.

Weber Anina, Mandatsverlust bei Parteiwechsel, in: SJZ 107 (2011), S. 349–358 (zit. Weber, Mandatsverlust).

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Diss. Zürich, Zürich 2016.

1837.Vgl. BGE 135 I 19 E. 5.6.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 56 BPR

Eine Kommentierung von Luka Markić

ZITIERVORSCHLAG

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 56 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Markić, N. XXX zu Art. 56 BPR.

Art. 56 Ergänzungswahl

[1] Kann ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden, so können drei Fünftel der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Liste (Art. 24 Abs. 1) beziehungsweise der Vorstand der kantonalen Partei (Art. 24 Abs. 3), die die Liste eingereicht hat, auf der das ausgeschiedene Mitglied des Nationalrates aufgeführt war, einen Wahlvorschlag unterbreiten.

[2] Der so vorgeschlagene Kandidat wird, nach Bereinigung des Wahlvorschlages (Art. 22 und Art. 29), ohne Urnengang von der Kantonsregierung nach Artikel 45 als gewählt erklärt.

[3] Wird das Vorschlagsrecht nicht genutzt, so findet eine Volkswahl statt. Sind mehrere Sitze zu besetzen, so finden die Bestimmungen über das Verhältniswahlverfahren Anwendung, andernfalls diejenigen über das Mehrheitswahlverfahren.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 715
II. Rechtsvergleich 718
III. Bedeutung der Vorschrift und Norminhalt 718
A. Abs. 1: Vorschlagsrecht 719
B. Abs. 2: Ernennung ohne Wahlakt 720
C. Abs. 3: Volkswahl 721
D. Kritik und rechtspolitische Vorschläge 721
Literaturverzeichnis 723

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Mit der Einführung des **Proporzwahlrechts 1919** für die Bestellung des Nationalrates wurde auch eine Bestimmung über die Ergänzungswahl geschaffen. Das Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919[1838] regelte in Art. 25 das Verfahren für den Fall, dass nach den Regeln des Nachrückens ein vakanter Sitz im Nationalrat nicht besetzt werden konnte. Bereits damals galt die Regel, dass eine Ergänzungswahl stattzufinden habe, wenn auf der betreffenden Liste kein wählbarer Ersatzmann vorhanden war.[1839] Für die Ergänzungswahlen hatten zunächst die Unterzeichner derjenigen Liste, zu welchem das ausgeschiedene Mitglied des Nationalrats gehörte, das Recht auf Einreichung eines Vorschlags für einen neuen Ersatzmann.[1840] Die Zahl der Unterstützungsunterschriften für einen Wahlvorschlag lag damals bei 15 im betreffenden Wahlkreis Stimmberechtigten.[1841] Waren nicht sämtliche 15 Unterschriften der Unterzeichner der ursprünglichen Liste erhältlich, durften die restlichen Mitunterzeichner diese durch Zuzug anderer Stimmberechtigter ersetzen.[1842] Kam der Wahlvorschlag mit 15 Unterschriften zustande, wurde der vorgeschlagene Kandidat ohne Wahlakt von der entsprechenden Kantonsregierung als gewählt erklärt.[1843] Konnten sich die Unterzeichner nicht auf einen Wahlvorschlag einigen, fand für den vakanten Sitz eine Volkswahl (relative Mehrheitswahl) statt.[1844] 1

Bei der Einführung des Proporzwahlrechts wurde zwar darüber diskutiert, Ergänzungswahlen als Volkswahlen durchzuführen. Jedoch entschieden sich 2

1838 Bundesgesetz betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, publ. in: BS I 180; AS 1975 601.

1839 Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, publ. in: BS I 180; AS 1975 601.

1840 Art. 25 Abs. 2 Satz 1 Bundesgesetzes betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, publ. in: BS I 180; AS 1975 601.

1841 Art. 5 Abs. 1 Bundesgesetzes betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, publ. in: BS I 180; AS 1975 601.

1842 Art. 25 Abs. 2 Satz 2 Bundesgesetzes betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, publ. in: BS I 180; AS 1975 601.

1843 Art. 25 Abs. 4 i.V.m. Art. 22 Abs. 1 Bundesgesetzes betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, publ. in: BS I 180; AS 1975 601.

1844 Art. 25 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 Abs. 3 Bundesgesetzes betreffend die Wahlen des Nationalrates vom 14.2.1919, publ. in: BS I 180; AS 1975 601.

die eidgenössischen Räte dagegen.[1845] Der deutschsprachige Berichterstatter der vorberatenden Kommission des Nationalrates, Nationalrat Hans Sträuli (FDP/ZH), begründete dies damit, dass «der betreffende Sitz, der erledigt ist, der Partei **durch die Hauptwahl schon zugesprochen** worden ist. Die Partei hat sich ausgewiesen, dass sie diesen Sitz beanspruchen kann, und sie hat ihn durch den Kandidaten besetzt gehabt, der nun weggegangen ist. Infolgedessen soll nicht eine neue Wahl stattfinden, bei welcher die Parteien wiederum ihre Kräfte messen, sondern die Partei, welche den ausgetretenen Kandidaten zu den ihrigen zählte, soll ohne weiteres das Recht haben, in erster Linie Vorschläge zu machen.»[1846]

3 Mit der **Einführung des BPR 1975** wurde das System der Ergänzungswahl übernommen, jedoch neu redigiert:[1847] Da neu für einen Wahlvorschlag 50 Unterstützungsunterschriften verlangt wurden, erachtete es der Bundesrat für «kaum möglich, dass alle 50 Unterzeichner sich einig werden, um einen neuen Vorschlag einzureichen.»[1848] Deshalb sah die Bestimmung bei der Inkraftsetzung nur vor, dass sich eine Mindestzahl von 30 der ursprünglichen Unterzeichner über einen Vorschlag einig sein musste. Kommt ein gültiger Vorschlag zustande, wird der vorgeschlagene Kandidat von der Kantonsregierung ohne Wahlakt als gewählt erklärt. Im Falle, dass kein Vorschlag zustande kommt, findet eine Volkswahl statt, bei mehreren vakanten Sitzen kommen die Bestimmungen über das Verhältniswahlverfahren zur Anwendung, andernfalls diejenigen über das Mehrheitswahlverfahren.[1849]

4 Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft für das neue BPR zwar fest, dass die «Besetzung vakanter Sitze durch einen kleinen Kreis von Wahlmännern [...] als undemokratisch»[1850] gilt. Nichtsdestotrotz wollte er der bisher geltenden Ordnung den Vorzug gegeben, da sich die **bei der Gesamterneuerung ermittelten Kräfteverhältnisse der Parteien** während der gesamten Legislaturperiode nicht ändern sollten. Die Volkswahl nach Majorzprinzip zur

1845 Vgl. AB 1918 IV NR 547 f.; AB 1919 I SR 63.

1846 Votum Sträuli, AB 1918 IV NR 547; Anm. d. Verf.

1847 Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317, hier S. 1343.

1848 Ebd.

1849 Art. 56 BPR i.d.F.v. 17.12.1976, AS 1978 688.

1850 Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317, hier S. 1343.

Wiederbesetzung eines vakanten Sitzes wäre stossend, da sich Mandatsverschiebungen «naturgemäss zuungunsten der kleineren Parteien auswirken würden».[1851] National- und Ständerat folgten dem Antrag des Bundesrates diskussions- und oppositionslos.[1852]

Seit dem Inkrafttreten wurde Art. 56 BPR zwei Mal revidiert. In der Botschaft zur ersten Revision im Jahre 1994 merkte der Bundesrat an, dass das BPR für einen Wahlvorschlag mindestens 50 Unterstützungsunterschriften vorschreibt; eine Maximalzahl wird durch das Gesetz aber nicht bestimmt. Unterzeichnen nun aber 60 oder mehr Wahlberechtigte den Wahlvorschlag, könnten unter Umständen für einen vakanten Sitz ohne Wahlakt zwei Ergänzungswahlen getroffen werden. Deshalb schlug der Bundesrat vor, statt einem Quorum (30 Unterschriften), eine **Verhältniszahl zur ursprünglichen Unterschriftenzahl** festzusetzen. Als Hürde wurden drei Fünftel aller noch stimmberechtigten Unterzeichner des ursprünglichen Wahlvorschlags vorgeschlagen.[1853] National- und Ständerat folgten dem Ansinnen des Bundesrates.[1854] 5

Die zweite Revision von Art. 56 BPR folgte 2003. Es handelte sich um eine Anpassung an die für registrierte Parteien eingeführte Erleichterung der Unterzeichnungsquoren (Art. 24 BPR). Gemäss dieser Erleichterung bedürfen die Wahlvorschläge von registrierten Parteien zur Einreichung – nebst den Unterschriften aller Kandidierenden – lediglich die Unterschriften der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen der kantonalen Partei. Diese Änderung machte eine Ergänzung von Art. 56 BPR notwendig: Das Vorschlagsrecht für Ergänzungswahlen bei registrierten Parteien wird in diesen Fällen durch den **Vorstand der kantonalen Partei** wahrgenommen.[1855] Im National- und Ständerat führte diese Änderung zu keinen Diskussionen. Sie wurde von beiden Räten angenommen.[1856] 6

1851 Zum Ganzen siehe Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317, hier S. 1343.

1852 AB 1976 I NR 45; AB 1976 III SR 532.

1853 Zum Ganzen Bundesrat, Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445, hier S. 489 f.

1854 AB 1993 NR 2489; AB 1994 SR 187.

1855 Zum Ganzen Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401, hier S. 6417.

1856 AB 2002 NR 337; AB 2002 SR 337.

II. RECHTSVERGLEICH

7 *Siehe hierzu ausführlich OK-Lehner, Art. 44 BPR N. 7 f.*

III. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT UND NORMINHALT

8 Die Wahl des Nationalrates findet nach dem Grundsatz des Proporzes statt (Art. 149 Abs. 2 BV[1857]). Folgerichtig geht das BPR davon aus, dass die Mandate für die gesamte Legislaturperiode im Eigentum der jeweiligen Liste bzw. Partei bleiben sollen.[1858] Um das **Kräfteverhältnis der Parteien** während der gesamten Legislaturperiode aufrechtzuerhalten, sieht das Verfahren der Ergänzungswahl primär vor, dass die Unterzeichnenden des Wahlvorschlags die Liste ergänzen können (Art. 53 Abs. 1 BPR).[1859] Es findet grundsätzlich keine Volkswahl statt (Art. 53 Abs. 2 BPR). Diese wird nur angeordnet, wenn das Vorschlagsrecht nicht gebraucht wird (Art. 53 Abs. 3 BPR).

9 Die Ergänzungswahl gemäss Art. 56 BPR wird nicht nur dann angewendet, wenn ein vakanter Sitz im Nationalrat durch Nachrücken gemäss Art. 55 BPR nicht besetzt werden kann, sondern auch, wenn eine Liste **überzählige Mandate** erlangt (Art. 44 BPR).[1860]

10 Seit der Einführung des Proporzwahlrechts gab es nur **drei Fälle**, in denen die Regeln zur Ergänzungswahl angewendet wurden. Die ersten beiden Fälle betrafen Ergänzungswahlen unmittelbar nach der Gesamterneuerungswahl des Nationalrates 1919 (siehe heute Art. 44 BPR) und nur ein einziger Fall betraf eine Ergänzungswahl aufgrund der Unmöglichkeit eines Nachrückens:

- 1919 gewannen die Katholisch-Konservativen im Kanton Freiburg einen Sitz mehr als Kandidaten auf der Liste vorhanden waren. Daraufhin wurde Ernest Perrier (KK/FR) ohne Wahlakt zum Nationalrat erkoren.[1861]
- Ebenfalls 1919 gewann die Sozialdemokratische Partei (SP) im Kanton Schaffhausen einen Sitz mehr als Kandidaten auf der Liste vorhanden

1857. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; SR 101).
1858. Votum Kunz (Berichterstatter), AB 1919 I SR 63; siehe auch OK-Lehner, Art. 44 BPR N. 10 m.w.Verw.
1859. OK-Lehner, Art. 44 BPR N. 10.
1860. In Bezug auf die Ersatzwahl bei überzähligen Mandaten siehe OK-Lehner, Art. 44 BPR.
1861. BBl 1919 V 637.

waren. Daraufhin wurde Jakob Hefti (SP/SH) vom entsprechenden Wahlmännerkollegium zum Nationalrat bestimmt.[1862]

- 1959 wurde Josef Diethelm (SP/SZ) in den Nationalrat gewählt. Seine letzte Wiederwahl in den Nationalrat erfolgte bei den Gesamterneuerungswahlen 1975. Damals stand er als einziger Kandidat auf der Liste der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Schwyz.[1863] Diethelm verstarb am 29. Dezember 1978 im Amt. Da keine weitere Kandidatur auf der ursprünglichen Liste der SP stand, war ein Nachrücken einer Ersatzperson ausgeschlossen. Daraufhin erkoren 28 Unterstützungsunterzeichnende des SP-Wahlvorschlags Alois Kessler (SP/SZ) zum Nationalrat.[1864]

A. Abs. 1: Vorschlagsrecht

Entgegen der Bezeichnung der Bestimmung findet bei einer Ergänzungswahl in einem ersten Schritt keine freie Volkswahl statt.[1865] Vielmehr sollen die Unterzeichnenden des Wahlvorschlags die Liste *ergänzen* können.[1866] Das **Vorschlagsrecht** kommt je nach Umständen zwei verschiedenen Gruppen zu: 11

Zunächst kommt das Vorschlagsrecht den **Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Liste** gemäss Art. 24 Abs. 1 BPR zu (*erste Variante*). Jeder Wahlvorschlag muss bei der Einreichung von einer Mindestzahl Stimmberechtigter mit politischem Wohnsitz im Wahlkreis unterzeichnet sein, wobei die Mindestzahl an Unterschriften je nach Grösse des Wahlkreises variiert.[1867] Damit ein gültiger Wahlvorschlag für die Ergänzungswahl zustande kommt, braucht es *drei Fünftel* der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des ursprünglichen Wahlvorschlags (60 Prozent). 12

Das **Verfahren** betreffend die Ergänzungswahl gemäss Art. 56 Abs. 1 Variante 1 BPR wird rudimentär in Art. 16 VPR[1868] geregelt. Findet eine Ergänzungswahl statt, lädt die Kantonsregierung des entsprechenden Wahlkreises den 13

1862 Ebd.
1863 BBl 1975 II 1993.
1864 BBl 1979 I 404.
1865 OK-Lehner, Art. 44 BPR N. 10.
1866 Ebd.
1867 Siehe zum Ganzen OK-Wyler, Art. 24 BPR N. 8–16.
1868 Verordnung über die politischen Rechte vom 24.5.1978 (VPR; SR 161.11).

Vertreter bzw. die Vertreterin der vorschlagsberechtigten Liste unter Ansetzung einer Frist von 30 Tagen zur Einreichung eines Wahlvorschlags ein. Zu diesem Zweck händigt die Kantonsregierung der Vertretung eine Kopie des ursprünglichen Wahlvorschlags samt Namen und Adressen aller Unterzeichnerinnen und Unterzeichner aus. Das weitere Vorgehen zur Herbeiführung eines Wahlvorschlags ist nicht geregelt. Es obliegt demzufolge der Vertretung des Wahlvorschlags (Art. 25 BPR) innert der angesetzten Frist einen Wahlvorschlag zustande zubringen, der von mindestens 60 Prozent der ursprünglichen Unterzeichnerinnen und Unterzeichner unterschrieben wird.

14 Wird der Wahlvorschlag hingegen von einer politischen Partei mit administrativen Erleichterungen eingereicht (Art. 24 Abs. 3 BPR), so kommt das Vorschlagsrecht dem **Vorstand der kantonalen Partei** zu (*Variante 2*). Zwar wird der ursprüngliche Wahlvorschlag nur durch die präsidierende und die geschäftsführende Person der Kantonalpartei unterzeichnet (Art. 24 Abs. 4 BPR). Für die Einreichung eines gültigen Wahlvorschlags gemäss Art. 56 Abs. 1 BPR ist aber ein Beschluss des Vorstands der kantonalen Partei notwendig. Der Vorstand ist das Exekutivorgan einer Partei (vgl. Art. 69 ZGB[1869]). Die Bezeichnung des Vorstands und das Verfahren der Beschlussfassung ergibt sich aus den Statuten der jeweiligen Partei.[1870]

15 Das **Verfahren betreffend die Ergänzungswahl gemäss Art. 56 Abs. 1 Variante 2 BPR** wird von Art. 16 VPR nicht erfasst. Jedoch kann das Verfahren analog angewendet werden: Die Kantonsregierung hat den Vorstand der entsprechenden kantonalen Partei unter Ansetzung einer Frist von 30 Tagen zur Einreichung eines Wahlvorschlags einzuladen.

B. Abs. 2: Ernennung ohne Wahlakt

16 Kommt ein Wahlvorschlag nach Art. 56 Abs. 1 BPR gültig zustande, wird der vorgeschlagene Kandidat bzw. die vorgeschlagene Kandidatin im Verfahren zur Bestimmung betreffend stille Wahlen (Art. 45 BPR) als gewählt erklärt. Über den Wahlvorschlag der Unterzeichnenden bzw. des Vorstands der kantonalen Partei findet **keine Volkswahl** statt.

1869 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907 (ZGB; SR 210).

1870 Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401, hier S. 6417.

C. Abs. 3: Volkswahl

Wird das Vorschlagsrecht durch die Unterzeichnenden bzw. den Vorstand der kantonalen nicht genutzt, so ordnet die Kantonsregierung Partei – unabhängig vom Grund für die Unterlassung – für den vakanten Sitz eine **Volkswahl** an. Sind mehrere Sitze zu besetzen, sind diese nach dem Proporzwahlrecht zu wählen (Art. 21 ff. BPR), andernfalls findet eine relative Mehrheitswahl statt (Art. 47 ff. BPR). Bei einer Volkswahl ist es möglich, dass sich die parteipolitischen Kräfteverhältnisse gegenüber dem Ergebnis der Gesamterneuerungswahl verändern.[1871] 17

D. Kritik und rechtspolitische Vorschläge

Das Verfahren der Ergänzungswahl gemäss Art. 56 BPR wurde insbesondere vom Bundesrat als **undemokratisch** bezeichnet.[1872] Das Verfahren verunmögliche nicht nur eine Volkswahl, es könne vielmehr auch stossend sein, dass ein kleiner Kreis von Unterzeichnenden im Alleingang bestimmen könne, wer Mitglied des Nationalrates wird.[1873] 18

Es ist deshalb kaum verwunderlich, dass das Verfahren der Ergänzungswahl in der Lehre auf Kritik gestossen ist. Die Ergänzungswahl wird als **verfassungsrechtlich problematisch** bezeichnet, da die Unterzeichnenden des Wahlvorschlags unmittelbar bestimmen können, wer Mitglied des Nationalrats wird. Dadurch finden keine direkten Volkswahlen statt, wie sie aber in Art. 149 Abs. 2 Satz 1 BV verlangt werden.[1874] Das Verfahren der Ergänzungswahl dient der Sicherung der einer Partei mit den Gesamterneuerungswahlen zugeteilten Mandate.[1875] Die Sicherung der Mandate durch die Parteien wird damit über die demokratische Legitimation der Abgeordneten durch eine direkte Bestellung durch die Wählerinnen und Wähler gestellt.[1876] 19

1871. Weber, Rz. 741.

1872. Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317, hier S. 1343; siehe auch dgl., Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445, hier S. 490.

1873. Ebd.

1874. Biaggini, Art. 149 BV N. 7; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 667; Rhinow, S. 18; BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 9; differenziert OK-Lehner, Art. 44 BPR N. 12 f.

1875. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 667.

1876. Ebd., vgl. OK-Lehner, Art. 44 BPR N. 11.

20 Mit der Revision von 2003[1877] wurde die Situation gemäss René A. Rhinow noch stossender, da unter Umständen sogar ein Beschluss eines kantonalen Parteivorstands für eine «Wahl» in den Nationalrat genügen würde. Damit werde das Verfahren **«entdemokratisiert»**. Zudem missachte der Gesetzgeber damit nicht nur die vereinsrechtliche Autonomie der Parteien, sondern greife in die parteiinterne Demokratie ein.[1878] Üblicherweise werden Kandidatinnen und Kandidaten für Parlamentswahlen durch Parteitage, Mitgliederversammlungen oder Delegiertenversammlungen bestimmt.

21 Im Grundsatz ist der Lehre zuzustimmen: Das Vorschlagsrecht im Rahmen von «Ergänzungswahlen» ist verfassungswidrig, verlangt doch Art. 149 Abs. 2 Satz 1 BV eine **direkte Wahl** der Abgeordneten des Nationalrates **durch das Volk**. Dies wird mit dem Vorschlagsrecht gemäss Art. 56 Abs. 1 und 2 BPR ausgehebelt.

22 Um das Problem rechtspolitisch zu lösen, stünden verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung: Die eine Möglichkeit wäre die **Abschaffung des Vorschlagsrechts**. Sofern ein vakanter Sitz durch Nachrücken nicht besetzt werden kann, würde dieser durch eine direkte Volkswahl besetzt. Hier entstünde aber notgedrungen eine Folgedebatte über das anzuwendende Wahlverfahren, insbesondere bei der Vakanz *eines* Sitzes. Die sonst bei der Vakanz eines Sitzes üblicherweise angewendete relative Mehrheitswahl (Art. 56 Abs. 3 BPR i.V.m. Art. 47 Abs. 1 Satz 1 BPR) wäre hier abzulehnen. Sie würde einzig grosse Parteien bevorzugen.[1879] Die atypische Mehrheitswahl mit relativer Mehrheit wird bei den Einerwahlkreisen für die Nationalratswahl nur damit begründet, dass die Nationalratswahl bundesweit an einem einzigen Termin abzuwickeln sei.[1880] Dieses Argument würde bei einer Ergänzungswahl nicht mehr gelten.

23 Eine weitere Möglichkeit wäre, die Ergänzungswahl mit vorgängigem Vorschlagsrecht gemäss Art. 56 Abs. 1 und 2 BPR **auf eine Verfassungsgrundlage** zu stellen. Damit wären insbesondere die verfassungsrechtlichen Probleme gelöst. Der Vorwurf der «Entdemokratisierung» wäre dann allerdings nicht entkräftet. Immerhin: Es

1877. Siehe N. 6 hiervor.

1878. Rhinow, S. 18.

1879. Vgl. Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317, hier S. 1343.

1880. Tschannen, Rz. 1158; OK-Gfeller, Art. 47 BPR N. 42.

besetzen auch andere Demokratien mit langer Tradition vorübergehend vakante Sitze im Parlament unter Ausschluss der Volkswahl.[1881] Zudem darf nicht verkannt werden, dass das beschriebene Problem nur vorübergehender Natur ist, da mit jeder Gesamterneuerung des Nationalrates das betreffende Mitglied durch die Wahlberechtigten entweder bestätigt oder abgewählt werden kann.

Abschliessend sei darauf hinzuweisen, dass die berechtigte Diskussion rund 24
um die Verfassungsmässigkeit von Ergänzungswahlen gemäss Art. 56 BPR auch in Zukunft rein theoretischer Natur bleiben wird, weil die praktische Relevanz von Art. 53 BPR **äusserst beschränkt** geblieben ist: Seit der Einführung des Proporzes gab es lediglich drei Anwendungsfälle, zwei davon im ersten Anwendungsjahr.[1882] Die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein Anwendungsfall von Art. 56 BPR in absehbarer Zeit wiederholt, ist zwar nicht gänzlich auszuschliessen, aber doch als gering zu bezeichnen.

Ich danke Benjamin Böhler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die Mithilfe bei der Materialrecherche und die wertvollen Anmerkungen sowie Janis Denzler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die kritische Durchsicht des Textes und die wertvollen Anmerkungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Gfeller Katja, Kommentierung zu Art. 47 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr47, besucht am 10.10.2023.

Gfeller Katja, Kommentierung zu Art. 51 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.),

1881. Siehe bspw. 17. Zusatzartikel zur Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika: Sofern es der betreffende Staat erlaubt, kann der Gouverneur bzw. die Gouverneurin des betreffenden Staates einen vakanten Sitz im Senat der Vereinigten Staaten durch eine Person seiner bzw. ihrer Wahl vorläufig besetzen.

Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr51, besucht am 10.10.2023.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 43 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr43, besucht am 10.10.2023.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 44 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr44, besucht am 10.10.2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 54 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr54, besucht am 18.10.2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 56 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr56, besucht am 18.10.2023.

Rhinow René A., Nationalrat ohne Volkswahl? – Nachrücken von Parteignaden ein Akt gegen das Demokratieprinzip, in: Neue Zürcher Zeitung vom 12.12.2008, S. 18.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015.

1882Siehe N. 10 hiervor.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Diss. Zürich, Zürich 2016.

Wyler Stefan, Kommentierung zu Art. 24 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr24, besucht am 10.10.2023.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 57 BPR

Eine Kommentierung von Luka Markić

ZITIERVORSCHLAG

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 57 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Markić, N. XXX zu Art. 57 BPR.

Art. 57 Ende der Amtsdauer

Die Amtsdauer des Nationalrates endet mit der Konstituierung des neu gewählten Rates.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 729
II. Rechtsvergleich 729
III. Bedeutung der Vorschrift und Norminhalt 730
Literaturverzeichnis 731

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Art. 57 fand bei der Legiferierung des neuen BPR als sog. «**Neuredaktion**», ohne weitere Begründung, Einzug ins Gesetz.[1883] Weder im National- noch im Ständerat führte die Bestimmung zu einer Diskussion.[1884] 1

Die Vorgängerbestimmung in Art. 32 des ausser Kraft gesetzten Bundesgesetzes betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen von 1872[1885] besagte, dass die «Amtsdauer des Nationalrates [...] in dem Jahre [abläuft], in welchem er in Gesamterneuerung fällt, jedesmal mit dem, dem ersten Montag des Dezembers vorhergehenden Sonntag». Am ersten Montag des Dezembers nach den Gesamterneuerungswahlen fand um 10 Uhr morgens jeweils die konstituierende Sitzung des Nationalrates statt.[1886] Damit bestand zwischen Mitternacht und dem Zusammentreten des neu gewählten Nationalrates ein **Machtvakuum**. Ein solches ist mit der Bestimmung in Art. 57 BPR nicht mehr möglich. 2

II. RECHTSVERGLEICH

Die Kantone legen das Ende der Amtsdauer ihrer Parlamente zumeist in ihren Erlassen betreffend die Wahl ihres Parlaments bzw. in den Geschäftsordnungen
der Parlamente fest. Die meisten Kantone definieren das **Ende der Amtsdauer analog zu Art. 57 BPR**, womit die Amtsdauer nach Erneuerungswahlen mit der Konstituierung des neu gewählten Parlaments endet.[1887] 3

In einigen wenigen Kantonen legt das Gesetz ein **bestimmtes Datum** fest, an welchem die Amtsdauer des neu gewählten Parlaments beginnt; sie legen damit auch explizit[1888] oder implizit[1889] fest, dass die Amtsdauer des früher 4

1883 Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl. 1975 I 1317, hier S. 1343.

1884 AB 1976 NR 45; AB 1976 SR 532.

1885 Bundesgesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19.7.1872, BS I 157; AS X 915.

1886 Art. 27 des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19.7.1872, BS I 157; AS X 915; zur konstituierenden Sitzung des Nationalrates siehe OK-Markić, Art. 53 BPR N. 8 f.

gewählten Parlaments mit Ablauf des Vortags endet. Solche Regelungen können im Ernstfall problematisch sein. Kann sich das neu gewählte Parlament aufgrund hängiger oder erfolgreicher Wahlbeschwerden oder aus unvorhergesehenen Gründen nicht am durch das Gesetz bestimmten Datum konstituieren, ist der Kanton für eine gewisse Periode nicht mehr im Besitz eines Parlaments. Die Amtsperiode des bisher amtierenden Parlaments muss m.E. in diesen Fällen für eine kurze Zeit verlängert werden, um die Funktionsfähigkeit des Staates zu garantieren.

5 In Kantonen, die in ihren Erlassen demgegenüber keine Bestimmungen in Bezug auf das Ende der Amtsdauer des Parlaments vorsehen, muss aus Gründen der **Rechtssicherheit** davon ausgegangen werden, dass die Amtsdauer des früher gewählten Parlaments erst mit der Konstituierung des neu gewählten Parlaments endet.

III. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT UND NORMINHALT

6 Art. 57 BPR ist die logische Ergänzung zu Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BPR (Beginn der Amtsdauer). Sie ist notwendig, damit die nach Art. 149 Abs. 2 Satz 2 BV geforderte **Gesamterneuerung** des Nationalrates überhaupt stattfinden kann.[1890]

7 Mit der Konstituierung des neu gewählten Nationalrates **endet die Amtsdauer** des früher gewählten Nationalrates. Damit endet nicht nur die vorangegangene Legislaturperiode des Nationalrates (als Organ), sondern auch die jeweilige persönliche Amtsdauer jedes einzelnen Mitglieds des Nationalrates.[1891] Die ausscheidenden Mitglieder des Nationalrates der

1887 Statt vieler § 5 lit. a des Kantonsratsgesetzes des Kantons Zürich vom 25.3.2019 (KRG/ZH; LS 171.1); Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Bern über den Grossen Rat vom 4.6.2013 (GRG/BE; BSG 141.21); § 1 Abs. 3 des Kantonsratsbeschlusses des Kantons Zug über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28.8.2014 (GO KR/ZG; BGS 141.1); Art. 53 des Gesetzes des Kantons Wallis über die Organisation und die Beziehung zwischen den Gewalten vom 28.3.1996 (GORBG/VS; SGS 171.1).

1888 Art. 23 Abs. 4 der Loi du Canton de Jura sur les droits politiques du 26.10.1978 (LDP/JU; RSJU 161.1).

1889 Siehe bspw. § 33 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt über Wahlen und Abstimmungen vom 21.4.1994 (SG 132.100); § 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats vom 21.11.1994 (SGS 131).

1890 BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 17.

früheren Legislaturperiode verlieren mit der Konstituierung des neu gewählten Nationalrats ihre Rechte und Pflichten als Ratsmitglieder.[1892]

Ich danke Benjamin Böhler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die Mithilfe bei der Materialrecherche und die wertvollen Anmerkungen sowie Janis Denzler, BLaw, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die kritische Durchsicht des Textes und die wertvollen Anmerkungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Brunner Arthur/Glaser Andreas, Kommentierung zu Art. 145 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Lammers Guillaume, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Basel 2021.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 53 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr53, besucht am 18.10.2023.

1891 Zur Unterscheidung zwischen der «Amtsdauer» des Nationalrates im Sinne von Art. 149 Abs. 2 Satz 2 BV und der «Amtsdauer» eines jeden einzelnen Mitglieds des Nationalrates im Sinne von Art. 145 BV siehe insb. BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 17; zum Ganzen siehe auch SGK-Brunner/Glaser, Art. 145 BV N. 7; CR-Lammers, Art. 149 BV N. 28 f.; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 675.

1892 BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 17. Von praktischer Relevanz ist in dieser Hinsicht insbesondere das Ende der parlamentarischen Immunität für die ausscheidenden Mitglieder des Nationalrates mit der Konstituierung des neu gewählten Nationalrates (Immunitätskommission des Nationalrates, Entscheid vom 25.4.2012 betreffend Immunität von Nationalrat Christoph Blocher, https://www.parlament.ch/centers/documents/de/entscheid-ik-12-190-2012-04-25-d.pdf, E. 3.1).

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015.

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 58 BPR

Eine Kommentierung von Véronique Boillet

ZITIERVORSCHLAG

Véronique Boillet, Kommentierung zu Art. 58 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Boillet, N. XXX zu Art. 58 BPR.

Chapter 1 Mandatory Referendum

Art. 58 Publication

Enactments that are subject to a mandatory referendum shall be published following their adoption by the Federal Assembly. The Federal Council shall order that a popular vote be held.

GLIEDERUNG

I. Geschichte und Bedeutung der Bestimmung 735
II. Kommentar 735
A. Von der Bundesversammlung verabschiedete Rechtsakte, die dem obligatorischen Referendum unterliegen. 735
1. Von der Bundesversammlung verabschiedete Rechtsakte 735
2. Dem obligatorischen Referendum unterliegende Akte 736
a. Erlasse, die dem obligatorischen Referendum mit doppeltem Mehr unterstehen 737
b. Dem obligatorischen Referendum mit einfacher Mehrheit unterstellte Erlasse 739
B. Veröffentlichung 739
C. Abstimmung 740
Literaturverzeichnis 742

I. GESCHICHTE UND BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte wurde 1976 verabschiedet. Sein Art. 58 BPR wurde seither nicht mehr geändert. Dass sich die Botschaft des Bundesrates (BR) zu dieser Bestimmung nur auf Verfassungsbestimmungen und dringliche Bundesbeschlüsse bezog, ist darauf zurückzuführen, dass der Anwendungsbereich des obligatorischen Referendums erst mit der Revision der Bundesverfassung (BV) von 1977 auf den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften ausgeweitet wurde. 1

Art. 58 BPR ist die erste Bestimmung des vierten Titels über das Referendum. Kapitel 1 enthält den einzigen Art. 58 BPR, der sich mit dem obligatorischen Referendum befasst. Kapitel 2, bestehend aus den Art. 59a bis 67b BPR, organisiert das fakultative Referendum. 2

Die praktische Bedeutung von Art. 58 BPR ist relativ groß, da er die Organisation von Abstimmungen über alle dem obligatorischen Referendum unterliegenden Rechtsakte der Bundesversammlung regelt, was seit dem Inkrafttreten des BPR zwischen 52 und 69 Abstimmungen pro Jahrzehnt ausmacht. 3

II. KOMMENTAR

Art. 58 BPR bezieht sich auf die von der Bundesversammlung verabschiedeten Rechtsakte (A.1.), die dem obligatorischen Referendum unterliegen (A.2.). Er sieht vor, dass diese Rechtsakte veröffentlicht (B.) und zur Abstimmung gebracht werden müssen (C.). Es muss genauer bestimmt werden, welche Rechtsakte gemeint sind und wie sie zu behandeln sind. 4

A. Von der Bundesversammlung verabschiedete Rechtsakte, die dem obligatorischen Referendum unterliegen.

1. Von der Bundesversammlung verabschiedete Rechtsakte

Der Begriff der von der Bundesversammlung erlassenen Erlasse ist zunächst anhand von Art. 163 BV zu erfassen. Nach dieser Bestimmung und ihrer Auslegung handelt es sich um Erlasse, die "die Bundesversammlung nach 5

Abschluss ihres ordentlichen Beratungsverfahrens (vgl. Art. 71 ff. ParlG) beschliesst und die - mit der entsprechenden Veröffentlichung (vgl. Art. 2 und 11 PublG) - Aussenwirkung entfalten". Diese Rechtsakte können folgende Formen annehmen: ein Bundesgesetz, eine Verordnung, ein Bundesbeschluss oder ein einfacher Bundesbeschluss.

6 Bundesgesetze und Verordnungen enthalten Rechtssätze, d.h. "generell-abstrakte, direkt anwendbare Bestimmungen, die Pflichten begründen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten zuweisen" (Art. 22 Abs. 4 ParlG).

7 Wichtige Rechtssätze haben die Form von Bundesgesetzen (Art. 164 Abs. 1 BV), andere die Form von Verordnungen (Art. 163 Abs. 1 BV).

8 Art. 164 Abs. 1 BV illustriert in nicht abschliessender Weise die als wichtig erachteten Bereiche, die den Erlass von Gesetzen im formellen Sinn erfordern.

9 Erlasse, die keine Rechtsnormen enthalten, d.h. andere Erlasse, werden als einfache Bundesbeschlüsse bezeichnet, wenn sie nicht dem Referendum unterstehen (Art. 163 Abs. 3 BV). Sie müssen von beiden Räten in getrennten Beratungen verabschiedet worden sein (Art. 156 BV).

10 Es sei darauf hingewiesen, dass gewisse Bundesbeschlüsse der Bundesversammlung darauf abzielen, Gegenstände, die gemäss Verfassung dem Referendum unterliegen, der Volksabstimmung zu unterstellen (Art. 140 und 141 Abs. 1 lit. d BV). In diesen Fällen spielt der Bundesbeschluss dann die Rolle eines Vermittlers, der den Stimmberechtigten die Gelegenheit geben soll, über Verfassungsänderungen, Volksinitiativen oder internationale Verträge abzustimmen, und nicht über den Bundesbeschluss als solchen.

11 Aus verfahrensrechtlicher Sicht muss ein Erlassentwurf, um rechtsgültig als Erlass des BB qualifiziert werden zu können, Gegenstand von übereinstimmenden Beschlüssen in beiden Räten gewesen sein, gefolgt von einer Schlussabstimmung über den von der Redaktionskommission erstellten Text (Art. 81 ParlG und 156 BV).

2. Dem obligatorischen Referendum unterliegende Akte

12 Von den Erlassen der Bundesversammlung unterliegen nur einige dem - fakultativen oder obligatorischen - Referendum.

Art. 58 BPR bezieht sich nur auf die Erlasse der Bundesversammlung, die dem obligatorischen Referendum unterliegen, d. h. auf die in Art. 140 BV aufgeführten Erlasse. Es handelt sich um dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage im Sinne von Art. 140 Abs. 1 lit. c BV sowie um Bundesbeschlüsse, die darauf abzielen, die Durchführung eines obligatorischen Referendums über die anderen in Art. 140 BV genannten Erlasse zu ermöglichen. 13

Der Begriff des Referendums zielt auf "die Befragung des Volkes oder des Volkes und der Kantone zu bestimmten vom BB erlassenen Rechtsakten" ab. Diese Konsultation ermöglicht es, einen Akt anzunehmen oder abzulehnen, aber nicht, seinen Inhalt zu ändern. Sie führt ein Vetorecht ein. 14

Wenn das Referendum obligatorisch ist, muss es von den zuständigen Behörden von Amts wegen organisiert werden. Seine Wirkung ist grundsätzlich aufschiebend: Das Inkrafttreten des zur Abstimmung gestellten Rechtsakts hängt von seiner Annahme ab. Es gibt eine Ausnahme von diesem Grundsatz: Bei dringlichen Gesetzen hat das Referendum eine auflösende oder aufhebende Wirkung. Da der zur Abstimmung stehende Rechtsakt bereits in Kraft ist, wird er aufgehoben, wenn die Abstimmung negativ ausfällt. 15

Die in Abs. 2 von Art. 140 BV erfordern eine einfache Mehrheit des Volkes (II.A.2.a), die in Abs. 1 genannten Beschlüsse eine doppelte Mehrheit des Volkes und der Kantone (II.A.2.b). 16

a. Erlasse, die dem obligatorischen Referendum mit doppeltem Mehr unterstehen

Drei Kategorien von Erlassen unterliegen gemäß Art. 140 Abs. 1 BV dem obligatorischen Referendum mit doppeltem Mehr von Volk und Ständen (vgl. Art. 142 Abs. 2 a 4 BV). : Total- oder Teilrevisionen der Bundesverfassung (lit. a), der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften (lit. b) und dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage mit einer Dauer von mehr als einem Jahr (lit. c). 17

Die Total- oder Teilrevisionen der Bundesverfassung umfassen die Abstimmung über eine neue Verfassung, die aufgrund einer Volksinitiative oder auf Vorschlag einer Behörde ausgearbeitet wurde (Art. 193 und Art. 140 Abs. 1 lit. a BV), die Abstimmung über eine Volksinitiative zur Teilrevision der Verfassung in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 139 Abs. 5 BV), die 18

Abstimmung über einen Gegenentwurf (Art. 139 Abs. 4 BV) und die Abstimmung über eine Volksinitiative zur Teilrevision der Verfassung in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 139 Abs. 5 BV) sowie die Abstimmung über einen Gegenentwurf (Art. 139 Abs. 5 BV).), die Abstimmung über einen direkten Gegenentwurf zu einer Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 139 Abs. 5 BV und Art. 101 ParlG), die Abstimmung über eine Teilrevision der Verfassung, die vom Volk in Form einer allgemein gehaltenen Volksinitiative verlangt wird (Art. 139 Abs. 4, Art. 156 Abs. 3 lit. b und Art. 140 Abs. 1 lit. a BV) oder die Abstimmung über eine Teilrevision der Verfassung, die von einer Behörde verlangt wird (Art. 194 und Art. 140 Abs. 1 lit. a BV).

19 Die Frage, ob die Bundesversammlung Rechtsakte, die nicht in Art. 140 Abs. 1 lit. b BV vorgesehen sind, dem obligatorischen Referendum unterstellen kann, ist umstritten. Die Bundesbehörden - und auch die mehrheitliche Lehre - scheinen zu akzeptieren, dass völkerrechtliche Verträge mit Verfassungsrang dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen.

20 Um gewisse Klarstellungen zu diesem letzten Punkt vorzunehmen, wurde vom Bundesrat ein Entwurf zur Revision von Art. 140 BV ausgearbeitet, um der Motion 15.3557 "Obligatorisches Referendum für internationale Verträge mit Verfassungscharakter" Folge zu leisten. Der Entwurf sah die Ergänzung von Art. 140 Abs. 1 BV um einen Buchstaben b^{bis} vor, wonach auch "völkerrechtliche Verträge, die Bestimmungen von Verfassungsrang enthalten oder deren Umsetzung eine Änderung der Verfassung erfordert; von Verfassungsrang sind insbesondere die Bestimmungen über den Grundrechtskatalog, die Staatsangehörigkeit und die Bürgerrechte sowie die politischen Rechte (Kap. 2.1.1) und die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen (Kap. 2.1.2)" dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollten. 1), das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sowie die Zuständigkeiten des Bundes (Ziff. 2), die Grundzüge der Organisation und des Verfahrens der Bundesbehörden (Ziff. 3)". Der Nationalrat lehnte es jedoch ab, auf die Vorlage einzutreten.

21 In Bezug auf die Auslegung des Begriffs "Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen" stellte sich die Frage, ob damit auch Vertragsänderungen und -kündigungen gemeint sind. Das BG vom 21. Juni 2019 über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge, das am 2. Dezember 2019 in Kraft getreten ist, hat

die Situation geklärt: Es führte zur Änderung des ParlG (insbesondere Art. 24) und des RVOG (insbesondere Art. 7a), um klarzustellen, dass sowohl der Abschluss als auch die Änderung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge dem Referendum unterstellt werden können.

Dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage, die länger als ein Jahr dauern, müssen innerhalb eines Jahres nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung gebracht werden. 22

Art. 141a Abs. 1 BV ermöglicht es zudem, die notwendigen Verfassungsänderungen in den Bundesbeschluss über die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags aufzunehmen. 23

b. Dem obligatorischen Referendum mit einfacher Mehrheit unterstellte Erlasse

Drei Arten von Erlassen unterliegen dem obligatorischen Referendum mit einfacher Mehrheit (vgl. Art. 142 Abs. 1 BV): 24

- Volksinitiativen, die auf eine Totalrevision der Bundesverfassung abzielen (Art. 138 und Art. 140 Abs. 2 lit. a BV) ;
- Allgemein formulierte Volksinitiativen, die auf eine Teilrevision der Bundesverfassung abzielen, falls die BV sie ablehnt (Art. 139 Abs. 4 und Art. 140 Abs. 2 lit. b BV) ;
- den Grundsatz einer Totalrevision der Verfassung, falls sich die beiden Räte nicht einigen können (140 Abs. 2 lit. c BV).

B. Veröffentlichung

Nach dem endgültigen Beschluss der beiden Räte (Art. 81 ParlG und 156 Abs. 2 BV) werden alle Erlasse, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, im Bundesblatt veröffentlicht (Art. 13 Abs. 1 lit. d PublG und 21 ff. PublV). Zu beachten ist, dass die Veröffentlichung von Erlassen, die dem fakultativen Referendum unterliegen, in Art. 42 Abs. 6 PublV geregelt ist, während es für Erlasse, die dem obligatorischen Referendum unterliegen, keine Vorschriften gibt. 25

Das Bundesblatt (BBl) ist das amtliche Informationsblatt des Bundes. Im BBl werden somit gemäss Art. 58 BPR die vom BB verabschiedeten Beschlüsse 26

und Gesetze, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, veröffentlicht.

C. Abstimmung

27 Der Bundesrat ordnet schliesslich die Abstimmung an (Art. 58 2. Satz BPR).

28 Nach Art. 1 Abs. 4 der Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei (OV-BK) ist es u.a. Aufgabe der Bundeskanzlei, "dafür zu sorgen, dass die Volksrechte in Übereinstimmung mit der Verfassung und der Gesetzgebung über die politischen Rechte ausgeübt werden können und dass die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen ordnungsgemäss durchgeführt werden". Art. 4 Abs. 2 lit. d Org BK hält zudem fest, dass die Bundeskanzlei "die Gesetze und Verordnungen im Bereich der politischen Rechte vorbereitet und vollzieht".

29 Gestützt auf diese Bestimmungen schlägt die Bundeskanzlei dem BR die Gegenstände vor, die zur Abstimmung gelangen sollen. In der Praxis ist es das Ziel, diese rasch zur Abstimmung zu bringen. Zwar muss der BR die Vorlagen für jeden Abstimmungstermin unter Einhaltung bestimmter Fristen (vgl. N 30 f.) und praktischer Erwägungen festlegen, doch verfügt er über einen politischen Spielraum - der es ihm erlaubt, bestimmte Vorlagen zusammenzufassen oder getrennt zu behandeln. Es sei auch daran erinnert, dass der Entscheid des BR zwar nicht anfechtbar ist (Art. 189 Abs. 4 BV), dass es aber Sache des BR ist, seine Entscheide gemäss Art. 34 BV zu treffen, der die getreue und sichere Willensäusserung des Volkes schützt.

30 Aus Art. 10 Abs. 1bis BPR geht hervor, dass der BR, abgesehen von dringlich erklärten Bundesgesetzen, bei denen die Frist verkürzt werden kann, die Abstimmungsvorlagen mindestens vier Monate im Voraus ankündigen muss. Eine solche Regel soll sicherstellen, dass alle Interessengruppen genügend Zeit für die Vorbereitung des Abstimmungskampfes haben. Die Lehre ist der Ansicht, dass eine Verschiebung nur ausnahmsweise zulässig ist, wenn sie in einer spezifischen Bestimmung vorgesehen ist (z.B. Art. 6 Abs. 2 und 7 EpG für den Fall einer Pandemie), oder sogar auf der Grundlage von Art. 185 Abs. 3 BV. Der BR ist seinerseits der Ansicht, dass der Verzicht auf die Durchführung einer bereits angesetzten Volksabstimmung oder deren Verschiebung Gegenstand einer ausdrücklichen Bestimmung im Bundesgesetz über die politischen Rechte sein muss. In Beantwortung der Motion Rieder hat der

Bundesrat die Bundeskanzlei beauftragt, einen Revisionsentwurf auszuarbeiten.

Spezifische Fristen sind zudem einzuhalten, wenn es um Volksinitiativen 31
gemäss Art. 75a BPR geht (dies sind jedoch Ordnungsfristen, deren Verletzung keine Konsequenzen nach sich zieht):

- Der BR hat zehn Monate nach der Schlussabstimmung des BB Zeit, eine Initiative zur Abstimmung zu bringen (Abs. 1 und 3) ;
- Im Falle eines bedingten Rückzugs durch das Initiativkomitee muss der BR die Initiative innerhalb von zehn Monaten ab der Gültigkeit der negativen Abstimmung über den indirekten Gegenvorschlag zur Abstimmung bringen (Abs. 2).
- Eine Verlängerung um sechs Monate ist jedoch vorgesehen, wenn die Fristen nach Abs. 1-3 zwischen zehn und drei Monaten vor der Gesamterneuerung des Nationalrats beginnen (Abs. 3^{bis}).

Gemäss Art. 10 BPR legt der Bundesrat die Regeln für die Festlegung der 32
Abstimmungstage fest. Die folgenden Sonntage sind für Volksabstimmungen reserviert (Art. 2a Abs. 1 der Verordnung über die politischen Rechte des Bundes):

- Der zweite Sonntag im Februar in Jahren, in denen der Ostersonntag nach dem 10. April fällt, und der vierte Sonntag vor Ostern in den übrigen Jahren;
- Der dritte Sonntag im Mai in Jahren, in denen der Pfingstsonntag nach dem 28. Mai fällt, und der dritte Sonntag nach Pfingsten in den übrigen Jahren;
- Der Sonntag nach dem Eidgenössischen Bettag;
- Der letzte Sonntag im November.

Die vorzeitige Stimmabgabe ist gemäß Art. 7 BPR früher möglich. Art. 8 BPR 33
regelt zudem die briefliche Stimmabgabe, die ebenfalls eine vorzeitige Stimmabgabe ermöglicht.

Zu beachten ist, dass der Bundesrat bei Vorliegen überwiegender Gründe auf 34
Vorschlag der Bundeskanzlei Termine ändern oder hinzufügen kann (Art. 2a Abs. 2 VEP) und dass im September des Jahres, in dem der Nationalrat neu gewählt wird, keine Abstimmung vorgesehen ist (Art. 2a Abs. 3 VEP).

35 Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Abstimmungen gemäss Art. 10 Abs. 2 BPR von den Kantonen organisiert werden. Die Bundeskanzlei sammelt die kantonalen Ergebnisse und gibt die Ergebnisse für die gesamte Schweiz offiziell bekannt.

LITERATURVERZEICHNIS

Aubert Jean-François, Art. 140 in : Aubert Jean-François/Mahon Pascal (éd.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003.

Aubert Jean-François, Le référendum populaire, RDS 1972 481-506 (Référendum populaire).

Biaggini Giovanni, Art. 140 et 163 in : Biaggini Giovanni, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2ème éd., Zurich 2017.

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, ZBl 122 (2021), p. 591-613.

Caroni Andrea/Kühne Daniela, Das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter, ZBl 123 (2022), p. 343-368.

Dubey Jacques, Art. 163 in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (éd.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021.

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Art. 140 BV, in : Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (éd.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2ème éd., Zurich 2023.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnheer Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10ème éd, Zurich, 2020.

Message du Conseil fédéral du 20 octobre 2010 sur l'initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère», FF 2010 6353.

Message du Conseil fédéral relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1.

Message du Conseil fédéral concernant le référendum en matière de traités internationaux, FF 1974 II 1138.

Message du Conseil fédéral du 23 octobre 1974 concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux, FF 1974 II 1133.

Message du Conseil fédéral du 9 avril 1975 concernant une loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I 1364.

Rhinow René A./Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, Bâle 2016.

Tornay Schaller Bénédicte, Art. 140 in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (éd.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021.

Tschannen Pierre, Art. 163 in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler, Benjamin/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zurich 2022.

Thürer Daniel/Diggelmann Olivier, Art. 140 BV, N. 16–31 in : Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender, Klaus A (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2ème éd., Zurich 2014.

Wyttenbach Judith/Wyss Karl-Marc, Art. 163 in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (éd.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 59a BPR

Eine Kommentierung von Beat Kuoni

ZITIERVORSCHLAG

Beat Kuoni, Kommentierung zu Art. 59a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Kuoni, Art. 59a BPR N. XXX.

Art. 59*a* Bedeutung der Frist

Das Referendum muss von der verfassungsmässigen Anzahl von Kantonen ergriffen werden oder mit der nötigen Anzahl Unterschriften samt Stimmrechtsbescheinigung innerhalb der Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei eintreffen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 747
II. Bedeutung der Vorschrift 749
A. Allgemeines 749
B. Rechtsvergleich 750
III. Kommentierung des Normtextes 752
A. Referendumsquorum 752
B. Referendumsfrist 752
1. Fristbeginn 752
2. Fristablauf 756
C. Einreichung 756
D. Stimmrechtsbescheinigung 758
E. Referendumsfrist in der Covid-19-Pandemie 759
Literaturverzeichnis 762
Materialienverzeichnis 763

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die **Bundesverfassung vom 29. Mai 1874** führte das fakultative Referendum in Angelegenheiten des Bundes ein. Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse mussten nach Art. 89 Abs. 2 aBV dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn dies 30'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone verlangten.[1893] Die Dauer der Referendumsfrist war in der Verfassung nicht festgelegt, sondern musste auf dem Weg der Gesetzgebung geregelt werden. Auf Antrag des Bundesrates[1894] wurde eine Frist von 90 Tagen in Art. 4 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse verankert.[1895] Fristauslösend sollte die Veröffentlichung des Gesetzes respektive des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses im Bundesblatt sein. Das BPR übernahm die Referendumsfrist und die Bestimmung des Fristbeginns inhaltlich unverändert in Art. 59. 1

Die **Anzahl Unterstützungsbekundungen** für das Zustandekommen eines fakultativen Referendums wurde mit dem Bundesbeschluss vom 25. März 1977 über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum von 30'000 auf 50'000 Unterschriften erhöht.[1896] Damit sollte das Quorum (wieder) mit der Gesamtzahl der Stimmberechtigten in ein angemessenes Verhältnis gebracht werden. Die Einführung des Frauenstimmrechts 1971 spielte dafür eine wichtige Rolle, doch wurden auch weitere Argumente für den Handlungsbedarf ins Spiel gebracht wie zum Beispiel die verbesserten Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten, die verstärkte Bevölkerungsballung in städtischen Agglomerationen und neue Methoden der politischen Werbung.[1897] Die Referendumsfrist blieb hingegen unverändert. 2

Die Bestimmung in Art. 59*a* wurde **1996 in das BPR eingefügt** und auf den 1.4.1997 in Kraft gesetzt.[1898] Die Rechtsänderung war eine Folge der Unstimmigkeiten, die bei der Auszählung des Referendums gegen den Bau der 3

1893 AS 1 1; BS 1 3.
1894 Botschaft 1874, S. 1004.
1895 AS 1 116; BS 1 173.
1896 AS 1977 2228. Die Verfassungsänderung wurde in der Volksabstimmung vom 25.9.1977 angenommen (BBl 1977 III 841).
1897 Botschaft 1975/II, S. 136 ff., insb. S. 139.
1898 AS 1997 753.

Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) auftraten[1899]: Die Auszählung ergab zunächst das knappe Scheitern des Referendums. Nach Entdeckung eines Auszählfehlers zählten zwei interdepartementale Gruppen sämtliche Unterschriftenlisten unabhängig voneinander nochmals aus und stellten das knappe Zustandekommen des Referendums fest. Eine Administrativuntersuchung arbeitete die Gründe für die Unstimmigkeiten auf und schaffte damit die Grundlagen für die BPR-Revision von 1996.

4 Eine Ursache für die Auszählungsprobleme war die ehemalige Bestimmung in Art. 65 BPR[1900], die beim NEAT-Referendum zum ersten Mal angewendet wurde.[1901] Sie erlaubte es der Bundeskanzlei, Mängel der Stimmrechtsbescheinigungen auch nach Ablauf der Referendumsfrist bei den nach kantonalem Recht zuständigen Stellen beheben zu lassen, falls das Zustandekommen des Referendums davon abhing. Die **Möglichkeit der Nachbescheinigung** wurde mit der BPR-Revision von 1996 aufgehoben. Ausserdem mussten Unterschriften künftig zwingend innert der Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei eintreffen, während vorher die rechtzeitige Aufgabe gemäss dem Poststempel genügte (siehe dazu N. 31). Im Gegenzug zu diesen beiden Anpassungen wurde die Referendumsfrist von 90 auf 100 Tage verlängert.[1902]

5 Die Bundesversammlung folgte bei der Beratung der BPR-Revision von 1996 den Anträgen des Bundesrates.[1903] Die vorberatende Kommission des Nationalrates hatte sich zunächst für ein **anderes Konzept** ausgesprochen, das sich im Nationalrat aber nicht durchsetzen konnte. Es wollte bei der Referendumsfrist von 90 Tagen bleiben; die Unterschriften hätten innerhalb der Referendumsfrist aber bei der nach kantonalem Recht zuständigen Stelle eingereicht werden müssen. Die bescheinigten Unterschriften wären dann spätestens innert 30 Tagen nach Ablauf der Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei einzureichen gewesen.[1904] Der Vorschlag hätte die Dauer, in welcher ein Erlass aufgrund der Referendumsfrist in der «Schwebe» ist, verlängert und die durch die Administrativuntersuchung erkannten Probleme

1899 Botschaft 1993, S. 491; Schlussbericht, *passim*.
1900 Aufgehoben durch das Bundesgesetz vom 21.6.1996, AS 1997 753.
1901 Schlussbericht, S. 21 f.
1902 Botschaft 1993, S. 490 f.
1903 AB 1995 NR 453–457, AB 1996 SR 49.
1904 AB 1995 NR 453–457.

wohl eher noch verschärft, weil die Zuständigkeiten nicht klar abgegrenzt gewesen wären.

Mit dem Bundesbeschluss vom 4.10.2002 über die Änderung der Volksrechte[1905] wurde die bisher bloss im Gesetz festgelegte **Referendumsfrist in der Bundesverfassung verankert**.[1906] Die Bestimmung in Artikel 59 BPR wurde damit redundant und im Zuge einer Bereinigung des Bundesrechts aufgehoben.[1907] Der Verweis auf die Referendumsfrist in Art. 59*a* bezieht sich seither nicht mehr auf Art. 59 BPR, sondern auf Art. 141 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101). 6

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Die **Bundesverfassung** bezeichnet in Art. 141 Abs. 1 lit. a–d diejenigen Erlasse, die den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen sind, wenn 50'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone es innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses verlangen. Artikel 59*a* BPR verweist auf diese Quoren und die Frist, die es weiter konkretisiert. 7

Das fakultative Referendum hat **suspensive Wirkung**. Die referendumspflichtigen Erlasse können – dringliche Erlasse nach Art. 165 BV ausgenommen – erst dann in Kraft treten und rechtliche Wirkungen entfalten, wenn die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist oder der Erlass in der Volksabstimmung angenommen und das Ergebnis erwahrt wurde.[1908] Auf der Webseite der Bundeskanzlei sind die Erlasse aufgeführt, zu denen die Referendumsfrist läuft.[1909] Über den unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist wird nicht aktiv informiert, doch werden sämtliche referendumspflichtigen Erlasse in einer Datenbank geführt, in der auch die Nutzung der Volksrechte nachvollzogen werden kann.[1910] 8

1905 AS 2003 1949; siehe dazu Bericht SPK-SR 2001, S. 4820.

1906 Art. 141 Abs. 1 BV.

1907 Botschaft 2007, S. 6150.

1908 Art. 15 Abs. 4 BPR definiert Fälle, in denen ein Erlass ausnahmsweise bereits vor der Erwahrung der Abstimmungsergebnisse rechtliche Wirkungen entfalten kann (siehe dazu OK-Mahon, Art. 15 BPR N. 15 ff.).

1909 https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_1_3_2_1.html, besucht am 26.1.2024.

1910 https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_1_2021.html, besucht am 26.1.2024.

9 Die Bestimmung in Art. 59*a* grenzt die **Verantwortlichkeiten** der Akteure klar gegeneinander ab[1911]: Die Entgegennahme der Unterschriften ist seitens des Bundes Sache der Bundeskanzlei. Das Sammeln der Unterschriften, die Einholung der Stimmrechtsbescheinigung und die Einreichung der Unterschriften sind dagegen Sache derjenigen Akteure, die das Referendum verlangen (Referendumskomitees, Unterzeichnende etc.). Die Pflicht, die Stimmberechtigung nachzuweisen, ist Ausdruck des allgemeinen Rechtsgrundsatzes, wonach derjenige das Vorhandensein einer behaupteten Tatsache zu beweisen hat, der aus ihr Rechte ableitet (Art. 8 ZGB).

B. Rechtsvergleich

10 Die Kantone sehen für das fakultative Volksreferendum Fristen **zwischen 30 und 90 Tagen** für die Sammlung von Unterschriften vor,[1912] die aber unterschiedlich konkretisiert werden. Die Frist beginnt jeweils ab dem Zeitpunkt der amtlichen Publikation zu laufen.

11 In **neun Kantonen** können die Unterschriften **ohne Stimmrechtsbescheinigung** bei der zuständigen Kantonsbehörde eingereicht werden, die in der Folge die Stimmrechtskontrolle veranlasst.[1913] Teils sehen die Kantone aber ausdrücklich vor, dass die Stimmrechtsbescheinigung auf freiwilliger Basis vor der Einreichung eingeholt werden kann.[1914]

12 In **sechzehn Kantonen** sind wie im Bund diejenigen für das Einholen der Stimmrechtsbescheinigung zuständig, die das Referendum verlangen.[1915] Die Referendumsfrist hat jedoch nicht in all diesen Kantonen dieselbe Bedeutung. Die meisten orientieren sich an der Bundesregelung und verlangen, dass die **Stimmrechtsbescheinigungen innerhalb der Referendumsfrist** eingeholt werden und zum Zeitpunkt der Einreichung beim Kanton vorliegen müssen.[1916] Die Kantone Uri, Nidwalden, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau,

1911. Vgl. dazu BGE 139 II 303 E. 7.5.

1912. Auer, N. 1023.

1913. Art. 127 Abs. 3 i.V.m. 143 Abs. 1 GPR/ZH, Merkblatt SZ, Art. 53*g* Abs. 2 i.V.m. 53*n* Abs. 1 AG/OW, Art. 108 PRG/FR, § 35 Abs. 1 und § 34 i.V.m. § 7 Abs. 1 und 2 IRG/BS, Art. 58 Abs. 1 GPR/BL, Art. 61^{septies} Abs. 1 GpR/AR, Art. 8 Abs. 1 Verordnung über das fakultative Finanzreferendum/AI, Art. 91 Abs. 1 LEDP/GE.

1914. Art. 58 Abs. 1bis GPR/BL; § 34 i.V.m. § 7 Abs. 2 IRG/BS; Merkblatt SZ, S. 2.

1915. BE, LU, UR, NW, ZG, SO, SH, SG, GR, AG, TG, VD, VS, NE, JU, TI.

Wallis und Neuenburg kennen aber – ähnlich wie früher der Bund in Art. 65 BPR – die Regel, wonach Mängel der Stimmrechtsbescheinigung von Amtes wegen behoben werden können, soweit das Zustandekommen des Volksbegehrens davon abhängt.[1917] Weitere Nuancen kennen überdies die Kantone Tessin, Bern und Waadt.

Im Kanton **Tessin** sind die Unterschriften innert der Referendumsfrist bei der Staatskanzlei oder der für die Stimmrechtsbescheinigung zuständigen Gemeinde einzureichen.[1918] Sofern eine Unterschrift noch rechtzeitig bei der Gemeinde eingegangen ist, so wird sie von dieser innert fünf Tagen der Staatskanzlei übermittelt.[1919] 13

Im Kanton **Bern** sind die Unterschriften bis spätestens zum Ende der dreimonatigen Referendumsfrist der zuständigen Stelle zur Stimmrechtsbescheinigung einzureichen.[1920] Dieser Stelle stehen in der Folge drei Wochen für die Bescheinigung der Unterschrift und für die Rücksendung an die Absender zur Verfügung.[1921] Schliesslich müssen die bescheinigten Unterschriften spätestens 30 Tage nach Ablauf der Referendumsfrist beim Kanton eingereicht werden.[1922] 14

Der Kanton **Waadt** kennt eine ähnliche Regelung wie der Kanton Bern, wobei die Fristen kürzer sind: Die zuständigen Stellen müssen die bescheinigten Unterschriften innert zweier Wochen nach Ende der Referendumsfrist an die Absender zurückschicken; die Urheber haben die bescheinigten Unterschriften sodann spätestens drei Wochen nach Ende der Referendumsfrist beim Kanton einzureichen.[1923] 15

1916.§ 138 Abs. 1 und 2 sowie § 140 Abs. 1 StRG/LU, Art. 65 Abs. 1 und 2 sowie Art. 78 Abs. 2 WAVG/UR, Art. 28 Abs. 1 und 2 sowie Art. 32 Abs. 1 WAG/NW, § 34 Abs. 3 KV/ZG (vgl. auch Merkblatt ZG, S. 1 f.), § 152 Abs. 1 i.V.m. 136 Abs. 1 und § 137 Abs. 3 lit. c GpR/SO, Art. 67 Abs. 1 und Art. 69 Abs. 2 Ziff. 1 und 2 WG/SH, Art. 23 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 RIG/SG, Art. 80 Abs. 1 i.V.m. Art. 58 Abs. 1 sowie Art. 81 Abs. 1 GPR/GR, § 44 Abs. 1 und § 46 Abs. 1 GPR/AG, § 87 i.V.m. § 74 Abs. 1 und § 75 Abs. 1 StWG/TG, Art. 98 und Art. 103 Abs. 2 kGPR/VS, Art. 96 Abs. 1 i.V.m. Art. 87 Abs. 1 LDP/JU und Art. 38 Abs. 2 Ordonnance d'exécution de la LDP/JU.

1917.Art. 66 Abs. 3 WAVG/UR; Art. 31 Abs. 1 WAG/NW; § 152 Abs. 1 i.V.m. § 137 Abs. 2 GpR/SO; Art. 68bis Abs. 4 WG/SH; Art. 26 RIG/SG; § 47 GPR/AG; Art. 105 Abs. 3 kGPR/VS, Art. 104 LDP/NE.

1918.Art. 113 Abs. 1 i.V.m Art. 99 Abs. 1 LEDP/TI.

1919.Art. 113 Abs. 1 i.V.m Art. 99 Abs. 2 LEDP/TI.

1920Art. 128 Abs. 1 PRG/BE.

1921.Art. 129 Abs. 3 PRG/BE.

1922Art. 130 Abs. 1 PRG/BE.

16 Der Kanton **Glarus** kennt auf der kantonalen Ebene kein fakultatives Referendum.

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Referendumsquorum

17 Art. 141 Abs. 1 BV legt die verfassungsmässige Anzahl der Kantone (acht) respektive die nötige Anzahl Stimmberechtigte (50'000) fest, die es für ein Referendum benötigt. Art. 59*a* konkretisiert für das Volksreferendum, dass die Stimmberechtigten ihren **Willen in Form einer Unterschrift bekunden** müssen. Gemeint ist die eigenhändige Unterschrift; vor 1997 war bloss der Name handschriftlich und leserlich verlangt sowie weitere Angaben zwecks Identitätsfeststellung wie Vorname, Jahrgang und Adresse.[1924] Wie das Begehren der Kantone beim Kantonsreferendum zu stellen ist, regelt Art. 67a BPR; welches kantonale Organ dafür zuständig ist, regelt das kantonale Recht und subsidiär Art. 67 BPR.

B. Referendumsfrist

1. Fristbeginn

18 Nach Art. 141 Abs. 1 BV beginnt die 100-tägige Referendumsfrist mit der **amtlichen Veröffentlichung** des Erlasses. Bundesgesetze und dem fakultativen Referendum unterstehende Bundesbeschlüsse sind gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. e PublG im Bundesblatt zu veröffentlichen, und zwar in allen Amtssprachen gleichzeitig (Art. 14 Abs. 1 PublG). Aus Gründen der Transparenz und der einfacheren Vorhersehbarkeit sind referendumspflichtige Erlasse, die die Bundesversammlung in derselben Session verabschiedet, in der Regel gleichzeitig im Bundesblatt zu veröffentlichen (Art. 42 Abs. 6 Satz 1 PublV). Die Publikation erfolgt grundsätzlich frühestens zehn Tage nach der Schlussabstimmung (Art. 42 Abs. 6 Satz 2 PublV). In der Praxis werden die Erlasse üblicherweise am übernächsten Dienstag nach der Schlussabstimmung, d.h. nach elf Tagen, veröffentlicht.

1923 Art. 134 Abs. 1 i.V.m. Art. 120 Abs. 1 und 2 LEDP/VD.
1924 Botschaft 1993, S. 492 f.

Eine Referendumsvorlage kann nach Art. 42 Abs. 6 Satz 3 PublV auch vorzeitig veröffentlicht werden, wenn es für das rechtzeitige Inkrafttreten unerlässlich ist.[1925] In der ordentlichen Gesetzgebung ist die **vorzeitige Veröffentlichung** selten. So wurden 2012 beispielsweise die Bundesbeschlüsse zu den Steuerabkommen mit Deutschland, dem Vereinigten Königreich und mit Österreich am 15.6.2012 verabschiedet und bereits am 19.6.2012 veröffentlicht.[1926] Die referendumsführenden Akteure wehrten sich gegen das Vorgehen und machten eine Benachteiligung geltend, weil sie weniger Zeit hatten, das Referendum vorzubereiten. Das Bundesgericht anerkannte jedoch die Dringlichkeit der Sache und schützte das Vorgehen der Behörden – obwohl das damalige Recht eine vorzeitige Veröffentlichung nicht ausdrücklich regelte.[1927] Als Folge des Vorkommnisses wurde die Möglichkeit in Art. 42 Abs. 6 Satz 3 der PublV vom 7.10.2015 aufgenommen. 19

Dringliche Bundesgesetze werden nach Art. 7 Abs. 3 PublG spätestens am Tag des Inkrafttretens in der AS veröffentlicht. Im Bundesblatt werden nach Art. 24 Abs. 1 PublV der Titel, die AS-Fundstelle und – bei überjähriger Geltungsdauer – die Referendumsfrist bekannt gemacht. So wurde z.B. das FiREG am 30.9.2022 beschlossen, trat am 1.10.2022 in Kraft und wurde am 11.10.2022 im BBl mit Angabe der Referendumsfrist publiziert.[1928] Der Hinweis im BBl wird in der Praxis meist – wie im genannten Beispiel – zusammen mit den Erlassen aus derselben Session publiziert. Eine vorzeitige Veröffentlichung erfolgt nur ausnahmsweise, wenn es für die rechtzeitige Durchführung einer allenfalls notwendig werdenden Volksabstimmung erforderlich ist.[1929] Diese Praxis steht im Gegensatz zu Art. 24 Abs. 2 PublV, wonach der Hinweis im BBl gleichzeitig mit der Veröffentlichung des Gesetzestextes in der AS erscheinen soll. Sie erleichtert es den referendumsführenden Akteuren aber, sich auf die Sammlung von Unterschriften vorzubereiten[1930] und schränkt die Abstimmungsplanung in der Regel nicht ein. Die Regelung in Art. 24 Abs. 2 PublV erscheint zum Schutz 20

1925 BGE 139 II 303 E. 5.2.

1926 BBl 2012 5823 (D), BBl 2012 5825 (UK), BBl 2012 5827 (AUT). Ein weiteres Beispiel war 2004 das Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (BBl 2004 7185).

1927 BGE 139 II 303 E. 5.2; siehe auch BGer 1C_609/2012 vom 14.12.2012 E. 4.

1928 AS 2022 544, BBl 2022 2410.

1929 Medienmitteilung vom 16.12.2022.

1930 Vgl. dazu BGer 1C_609/2012 vom 14.12.2012 E. 4.

der Volksrechte daher nicht notwendig, weshalb sie nach hier vertretener Auffassung *de lege ferenda* angepasst werden sollte.

21 Nach **Art. 20 Abs. 2 VwVG** beginnt die Frist an dem auf ihre Auslösung folgenden Tage an zu laufen. Demnach ist die 100-tätige Frist ab dem auf die Veröffentlichung im Bundesblatt folgenden Tag an zu berechnen.

22 In der Praxis kommt es vor, dass ein Erlass im Bundesblatt **mangelhaft veröffentlicht** wird. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn der publizierte Erlass formale Fehler oder Formulierungen aufweist, die das Ergebnis der parlamentarischen Beratung nicht wiedergeben. In solchen Fällen veranlasst die Redaktionskommission der Bundesversammlung gemäss Art. 58 Abs. 1 ParlG eine Berichtigung. In schwerwiegenden Fällen, die einen referendumspflichtigen Erlass betreffen, weist sie die Bundeskanzlei an, die Veröffentlichung im Bundesblatt mit einem Korrigendum zu berichtigen.[1931]

23 Die **Rechtsfolgen** einer mangelhaften Veröffentlichung für die Referendumsfrist ist gesetzlich nicht geregelt. Es stellt sich namentlich die Frage, ob die Referendumsfrist neu ausgelöst werden muss oder nicht. Dies ist jeweils im Einzelfall nach Treu und Glauben und nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu beurteilen.[1932] Einerseits darf das Referendumsrecht durch den Mangel nicht geschmälert werden. Andererseits muss verhindert werden, dass sich politische Akteure in missbräuchlicher Weise auf die fehlerhafte Publikation berufen, um das Inkrafttreten eines Erlasses zu verzögern. In rechtlicher Hinsicht ist entscheidend, ob das Versehen wesentliche inhaltliche Auswirkungen hat und für das Ergreifen des Referendums oder den Verzicht darauf von Bedeutung sein kann.[1933]

24 In der Praxis gibt es verschiedene **Beispiele** für mangelhaft veröffentlichte Erlasse, in denen sich die Frage einer Neuauslösung der Referendumsfrist stellte. Die Referendumsvorlage des am 24.3.2006 erlassenen RTVG enthielt in der deutschen Fassung einen inhaltlichen Fehler bei den Bestimmungen über den Rechtsschutz. Er wurde am 18.7.2006 (!) korrigiert und die Referendumsfrist neu ausgelöst,[1934] obwohl die ursprüngliche Frist am

1931. Art. 6 Abs. 3 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission.
1932 STN BR 2003, S. 4291.
1933 Bericht RedK 2003, S. 3967; Bericht SPK-NR 2001, S. 3614; siehe auch BGer vom 29.9.1988, VPB 53.19 (1989), E. 5.
1934 BBl 2006 6301, FF 2006 6007, FF 2006 5801.

13.7.2006 bereits unbenutzt abgelaufen war.[1935] Ein weiteres Beispiel ereignete sich 2015 bei der UVG-Revision: Die publizierten Texte enthielten einen Absatz, der in der parlamentarischen Beratung gestrichen wurde und nicht Bestandteil des Schlussabstimmungstextes hätte bilden sollen. Der Fehler betraf die Texte aller Amtssprachen, auch wenn nur die französische Fassung die Bestimmung im Wortlaut wiedergab.[1936] Der Fehler wurde berichtigt und die Referendumsfrist neu ausgelöst.[1937] Das bisher letzte Beispiel betraf das 2018 erlassene FIDLEG. Die Referendumsvorlage enthielt in der französischen Fassung einen Artikel, in dem ein Absatz nicht gemäss den Beschlüssen der Räte angepasst wurde. Die Bestimmung war in der parlamentarischen Beratung umstritten und hatte damit politische Relevanz. Der Fehler wurde im Bundesblatt berichtigt, die Referendumsfrist aber nicht neu ausgelöst.[1938]

Eine mit der Veröffentlichung einer fehlerhaften Referendumsvorlage vergleichbare Problematik zeigte sich 1987/88 als die Referendumsvorlagen aus der Herbstsession auf Italienisch aus technischen Gründen im Vergleich zu denjenigen in den anderen **Amtssprachen zeitlich verzögert** veröffentlicht wurden. Zur Wahrung der Gleichbehandlung der Sprachgemeinschaften wurde in der Folge der Schlusstermin der Referendumsfrist für Unterschriften aus der italienischen Schweiz, d.h. aus den Tessiner und italienischsprachigen Bündner Gemeinden, nach hinten verschoben.[1939] Das Bundesgericht schützte das Vorgehen der Behörden[1940], doch gab es ein gesetzgeberisches Nachspiel, das 1996 zu einer Änderung von Art. 59 BPR führte. Die neue Bestimmung sah vor, dass die «Referendumsfrist 90 Tage von der *letzten* amtlichen Veröffentlichung an» dauere.[1941] Der Gesetzgeber erachtete die Rechtsänderung wenige Jahre später aber als zu rigid und machte sie wieder rückgängig.[1942] 25

Die Kriterien, anhand derer die Rechtsfolgen einer mangelhaften Veröffentlichung beurteilt werden, lassen den zuständigen Behörden einigen 26

1935 Vgl. dazu BBl 2006 3587.
1936 FF 2015 6923; BBl 2015 7575; FF 2015 6211.
1937 BBl 2015 7575; FF 2015 6923; FF 2015 6211.
1938 FF 2018 5235, BBl 2018 5131; FF 2018 4389.
1939 FF 1988 I 990 (italienisch).
1940 BGer vom 29.9.1988, VPB 53.19 (1989), E. 5.
1941 AS 1997 753; vgl. dazu Antrag und Votum Ständerätin Sandoz, AB 1995 NR S. 453 f.
1942 AS 2003 3594; siehe dazu Bericht SPK-NR 2001, S. 3614.

Ermessensspielraum. Angesichts der möglichen Tragweite solcher Entscheide und des Umstandes, dass die politischen Konsequenzen bei der Beurteilung kaum gänzlich ausgeblendet werden können, wurde *de lege ferenda* eine gesetzliche Regelung angeregt.[1943]

2. Fristablauf

27 Art. 59*a* definiert die Referendumsfrist als **absolute Frist** und verlangt, dass sämtliche Erfordernisse innerhalb der Frist beizubringen sind.[1944] Spätestens am letzten Tag der Frist müssen die Unterschriften bei der Bundeskanzlei eintreffen, d.h. physisch greifbar sein.[1945] In Bezug auf das Kantonsreferendum gilt, dass die Schreiben der Kantone nach Artikel 67*b* BPR an diesem Tag bei der Bundeskanzlei eintreffen müssen.[1946]

28 Das BPR definiert nicht, bis zu welcher Uhrzeit des letzten Tages der Frist die Unterschriften der Bundeskanzlei übergeben werden können. Aus rechtlicher Sicht gelten sämtliche Unterschriften, die **bis Mitternacht** des letzten Fristtages der Bundeskanzlei übergeben werden, als rechtzeitig eingereicht. [1947] In der Praxis nimmt die Bundeskanzlei immer mal wieder zu später Stunde Unterschriften entgegen.

29 Falls die Referendumsfrist an einem Samstag, einem Sonntag oder einem anerkannten Feiertag abläuft, so kann das Referendum nach Art. 20 Abs. 2 VPR am nächstfolgenden **Werktag** eingereicht werden. Die Regelung entspricht der allgemeinen Regel für die Berechnung verwaltungsrechtlicher Fristen nach Art. 20 Abs. 3 VwVG, sieht zusätzlich jedoch eine Beschränkung auf die Bürozeiten vor. Die Bürozeit ist im Bund nicht besonders geregelt. Art. 10 Abs. 1 ArG definiert die Tagesarbeitszeit als die Zeit von 6–20 Uhr; die Einreichung von Unterschriften dürfte entsprechend bis 20 Uhr möglich sein, um die Referendumsfrist zu wahren.

C. Einreichung

30 Unterschriften eines Volksreferendums werden meist in einer öffentlichkeitswirksamen **Einreichung** persönlich der Bundeskanzlei

---

1943 Steiner, Kommentar zum ParlG, Art. 58, N. 22.
1944 Kley, N. 34.
1945 Siehe BBl 2012 8562.
1946 OK-Lanz, Art. 67b BPR N. 9.

übergeben. Das genaue Datum und die Uhrzeit sind spätestens zwei bis drei Wochen vorher mit der Bundeskanzlei zu vereinbaren.[1948] Regelmässig werden Einreichungen medial begleitet, und die Urheberschaft des Referendums nutzt die Gelegenheit, auf ihr Anliegen aufmerksam zu machen.

Die Unterschriften müssten der Bundeskanzlei nicht persönlich überbracht werden, sondern könnten theoretisch durch die Post zugestellt werden. Die **postalisch eingereichten Unterschriften** müssen jedoch ebenfalls am letzten Tag der Frist bei der Bundeskanzlei sein; der Poststempel genügt seit der BPR-Revision von 1996 nicht mehr.[1949] Dies gilt auch für das Kantonsreferendum: Es muss nicht nur innerhalb der Referendumsfrist beschlossen werden, sondern auch vor Fristablauf bei der Bundeskanzlei eintreffen.[1950] Mit der **persönlichen Einreichung** behalten die Komitees die Kontrolle über die Anzahl Unterschriften, die sie tatsächlich rechtzeitig eingereicht haben. Die Bundeskanzlei quittiert die Anzahl Kartons und die – vom jeweiligen Referendumskomitee – angegebene Anzahl Unterschriften, welche eingereicht wurden. 31

Im Gegensatz zur Einreichung von Volksinitiativen (Art. 71 BPR) müssen die Unterschriftenlisten beim fakultativen Volksreferendum **nicht gesamthaft eingereicht** werden. Mehrere Einreichungen für das gleiche Referendum sind denkbar und finden v.a. dann statt, wenn mehrere voneinander unabhängige Komitees – zuweilen aus unterschiedlichen Gründen – Unterschriften für ein Referendum sammeln. Nachreichungen von Unterschriften innerhalb der Referendumsfrist sind zulässig, was namentlich dann vorkommen kann, wenn das Zustandekommen eines Referendums gefährdet ist und es auf jede Unterschrift ankommt. 32

Die Bildung eines **Komitees** für ein fakultatives Volksreferendum ist **rechtlich nicht erforderlich**. Ein Referendumsbegehren benötigt im Gegensatz zu Volksinitiativen und Wahlvorschlägen nicht unbedingt eine Vertretung, die gegenüber den Behörden verbindliche Erklärungen abgeben kann.[1951] In der Praxis ist die Bildung eines Komitees aber die Regel und 33

1947 BGE 139 II 303 E. 7.5.
1948 BK-Merkblatt 2020.
1949 Botschaft 1993, S. 491; BGE 139 II 303 E. 7.2.
1950 OK-Lanz, Art. 67b BPR N. 9.
1951 Vgl. dazu Art. 25 und Art. 29 Abs. 1 BPR (Wahlvorschläge) sowie Art. 68 Abs. 1 lit. e, Art. 69 Abs. 4, Art. 73 Abs. 1 und 2 und Art. 80 Abs. 3 BPR (Volksinitiative).

erscheint aus praktischen Gründen zweckmässig, um die Unterschriftensammlung, -bescheinigung und -einreichung zu organisieren und nicht zuletzt auch um den nachfolgenden Abstimmungskampf zu bestreiten. Die Bildung mehrerer Referendumskomitees ist möglich.

34 Die Referendumskomitees wirken bei der Ausarbeitung der Abstimmungserläuterungen mit. Nach Art. 11 Abs. 2 BPR können die Urheberkomitees von Referenden ihre Argumente dem Bundesrat mitteilen. Dieser hat sie bei seinen Erläuterungen zu berücksichtigen. In der Praxis bedeutet dies in aller Regel, dass er die Texte der Komitees übernimmt und veröffentlicht, soweit diese nicht ehrverletzend, krass wahrheitswidrig oder zu lang sind. Falls zu einem Referendum mehrere Komitees bestehen, so erhalten ihre Argumente in demjenigen Verhältnis **Raum in den Abstimmungserläuterungen**, wie die Unterschriften, die sie eingereicht haben, zum Zustandekommen des Referendums beigetragen haben. Diese Aufteilung setzt allerdings voraus, dass die Unterschriften nach Komitees getrennt eingereicht werden.

35 Nach Art. 20 Abs. 1 VPR müssen die Unterschriftenlisten **nach Kantonen getrennt** eingereicht werden. Die Unterschriftenlisten werden deshalb in der Regel pro Kanton in einen Karton verpackt und der Bundeskanzlei kartonweise übergeben.

D. Stimmrechtsbescheinigung

36 Nach Art. 59*a* muss das Stimmrecht der unterzeichnenden Personen zum Zeitpunkt der Einreichung bescheinigt sein. Fehlt die **Stimmrechtsbescheinigung**, ist die Unterschrift ungültig (Art. 66 Abs. 2 lit. b BPR). Eine Nachbescheinigung nach Ablauf der Referendumsfrist ist nicht möglich.[1952] Die Referendumsfrist umfasst nicht nur die Sammlung von Unterschriften, sondern auch die Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen.

37 Sind Stimmrechtsbescheinigungen mangelhaft, müssen sich die Urheber eines Referendums innerhalb der Referendumsfrist um eine Korrektur bemühen; **eine Mängelbehebung durch die Bundeskanzlei ist ausgeschlossen**.[1953] Erhält die Bundeskanzlei Hinweise auf Probleme bei den Bescheinigungen,

1952 BGE 131 II 449 E. 3.4.1.
1953 BGE 131 II 449 E. 3.4.3.2.

bietet sie den referendumsführenden Akteuren aber Hand, bei den betroffenen Kantonen oder gegebenenfalls auch bei den zuständigen Amtsstellen zu intervenieren.[1954]

E. Referendumsfrist in der Covid-19-Pandemie

In der Covid-19-Epidemie schränkten die Behörden die **Versammlungs- und Bewegungsfreiheit** aus gesundheitspolitischen Gründen ein. Dies beeinträchtigte die Möglichkeiten, im öffentlichen Raum Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden zu sammeln. Im Gegenzug wurden deshalb Massnahmen ergriffen, welche die Ausübung der Volksrechte sichern sollten. 38

Am 16.3.2020 rief der Bundesrat die ausserordentliche Lage nach Art. 7 EpG aus und fror damit das öffentliche Leben weitgehend ein. Das Unterschriftensammeln für die laufenden Volksinitiativen und Referenden wurde praktisch unmöglich. Der Bundesrat sistierte deshalb die laufenden Fristen für die Sammlung von Unterschriften mit der Verordnung vom 20.3.2020 über den **Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren**.[1955] Die Massnahme sollte verhindern, dass die Volksrechte in ihrer Substanz ausgehöhlt werden, indem Volksbegehren nicht mangels demokratischen Rückhaltes, sondern wegen behördlicher Massnahmen scheiterten. Gemäss Art. 1 Abs. 2 der Verordnung stand die Referendumsfrist nach Art. 59*a* allerdings nur dann still, wenn der Bundeskanzlei spätestens fünf Tage nach Veröffentlichung der Verordnung die Sammlung von Unterschriften angezeigt wurde.[1956] Die politisch nicht umstrittenen Erlasse sollten nicht gehemmt und die Möglichkeit ihres Inkrafttretens nicht verzögert werden. Anzeigen gingen für zwei Erlasse aus der Wintersession 2019 ein.[1957] Der Stillstand der Fristen galt bis am 31.5.2020 und damit insgesamt 72 Tage. 39

Die **Motion 20.3419 Rieder**, die am 17.9.2020 vom Ständerat und am 10.6.2021 vom Nationalrat angenommen wurde, fordert den Bundesrat unter anderem auf, eine gesetzliche Grundlage für den Stillstand solcher politischer Fristen zu schaffen. In der geplanten Umsetzung der Motion ist dies nicht vorgesehen, was den singulären Charakter der damaligen Massnahme unterstreicht.[1958] 40

1954 Vgl. dazu BGE 131 II 449 E. 3.4.2.
1955 AS 2020 847.
1956 Kritisch Biaggini, S. 279 und *passim.*
1957 BBl 2020 3124.

41 Neben dem Fristenstillstand im Frühjahr 2020 wurde Art. 59*a* BPR durch eine Bestimmung im Covid-19-Gesetz[1959] zeitlich befristet verdrängt. Nach Art. 2 Covid-19-Gesetz konnte der Bundesrat auf dem Verordnungsweg vorsehen, dass Referendumsbegehren innerhalb der Referendumsfrist mit der nötigen Anzahl **Unterschriften aber ohne Stimmrechtsbescheinigung** eingereicht werden können. Für das Einholen der Stimmrechtsbescheinigungen bei den zuständigen Amtsstellen bezeichnete das Gesetz die Bundeskanzlei als zuständig. Diese Pflicht bezog sich auf Unterschriften, die für das Zustandekommen des Begehrens nötig waren. Durch die Massnahme sollten die Komitees die Frist für das Sammeln von Unterschriften voll ausschöpfen können, nicht aber von der Pflicht, die Stimmrechtsbescheinigungen laufend einzuholen (Art. 62 Abs. 1 BPR), gänzlich befreit werden. Die Referendumskomitees machten von der Möglichkeit allerdings in sehr unterschiedlichem Mass Gebrauch wie die nachfolgende Liste zeigt:

Referendum	Eingereichte Unterschriften	Davon bescheinigt	Quelle
Covid-19-Gesetz	97'878	30'166	BBl 2021 460
CO2-Gesetz	123'879	73'185	BBl 2021 462
BG über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)	141'264	3'033	BBl 2021 641
Änderung ZGB (Ehe für alle)	69’392	62’241	BBl 2021 963
Änderung Covid-19-Gesetz	187’239	5’401	BBl 2021 1924

1958.Vgl. die Vernehmlassung 2023/15 sowie die Medienmitteilung vom 15.12.2023.
1959.AS 2020 3835.

Massnahmenpaket zugunsten der Medien	109'948	4980	BBl 2021 2795
Änderung des BG über die Stempelabgabe (StG)	71'316	17'556	BBl 2021 2796
Transplantationsgesetz	70'230	19'743	BBl 2022 639
Änderung des Filmgesetzes	69'797	301	BBl 2022 640
Weiterentwicklung Schengen-Besitzstand	58'360	18'624	BBl 2022 641
Änderung Verrechnungssteuergesetz	66'478	60'210	BBl 2022 1058
Änderung AHVG (AHV 21)	124'337	53'791	BBl 2022 1059

Gestützt auf das Covid-19-Gesetz erliess der Bundesrat am 7.10.2020 die Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung, welche die Einzelheiten des Verfahrens regelte.[1960] Die Änderung des Covid-19-Gesetzes vom 19.3.2021 dehnte die Ausnahmeregel auf Volksinitiativen aus[1961], worauf die Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung totalrevidiert wurde.[1962] Die Änderung vom 17.12.2021 der Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung verlängerte die Geltungsdauer der von Art. 59*a* abweichenden Regelung nochmals bis am 31.8.2022.[1963] Seit diesem Zeitpunkt 42

1960AS 2020 3975.
1961.AS 2021 153.
1962AS 2021 273.
1963AS 2021 879.

sind Referenden und Volksinitiativen wiederum inklusive der Bescheinigung des Stimmrechts einzureichen.

Dank an Julien Fiechter für die wertvollen Rückmeldungen und Manuel Küng für die Unterstützung bei der Recherche zu den kantonalen Regelungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Auer Andreas, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Braun Binder Nadja, Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung, ZSR 133 (2014), S. 539–557.

Biaggini Giovanni, Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 5 (2020), S. 277–288.

Kley Andreas, Demokratisches Instrumentarium, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. aktualisierte und ergänzte Auflage, Zürich 2021, S. 360–388.

Lanz Matthias, Kommentierung zu Art. 67b BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr67b, besucht am 30.1.2024.

Mahon Pascal, Kommentierung zu Art. 15 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr15, besucht am 30.1.2024.

Steiner Sigrid, Kommentierung zu Art. 58 ParlG, in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13.12.2002, 1. Aufl., Basel 2014 (zit. Steiner, Kommentar zum ParlG, Art. 58).

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse vom 29.5.1874, BBl 1874 I 1001 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1874/1_1001_925_/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Botschaft 1874).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Botschaft 1975/I).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum vom 9.6.1975, BBl 1975 II 129 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/2_129_137_129/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Botschaft 1975/II).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Botschaft 1993).

Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22.8.2007, BBl 2007 6121, abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2007/885/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Botschaft 2007).

Medienmitteilung vom 16.12.2022 «Referendumsfrist für die dringlich erklärten Bundesgesetze aus der Wintersession läuft ab dem 20.12.2022», abrufbar unter: https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92291.html, besucht am 26.1.2024 (zit. Medienmitteilung vom 16.12.2022).

Medienmitteilung vom 15.12.2023 «Rechtsänderungen im Bereich der politischen Rechte: Vernehmlassung eröffnet», abrufbar unter: https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99389.html, besucht am 26.1.2024 (zit. Medienmitteilung vom 15.12.2023).

Parlamentarische Initiative (Kommission 96.091 SR) Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 2.4.2001, BBl 2001 4803 ff., verfügbar unter: https://

www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/781/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Bericht SPK-SR 2001).

Parlamentarische Initiative (01.041) Parlamentsgesetz, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1.3.2001, BBl 2001 3467 ff., verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/639/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Bericht SPK-NR 2001).

Parlamentarische Initiative (03.420) Verordnung über die Redaktionskommission, Bericht der Redaktionskommission vom 30.4.2003, BBl 2003 3963 ff., verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/591/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Bericht RedK 2003).

Parlamentarische Initiative (03.420) Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission, Stellungnahme des Bundesrates vom 28.5.2003 zum Bericht der Redaktionskommission vom 30.4.2003, BBl 2003 4291 f., verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/639/de, besucht am 26.1.2024 (zit. STN BR 2003).

Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei, Merkblatt vom 3.3.2020 für Initiativkomitees, Referendumskomitees sowie Urheberinnen und Urheber von Petitionen, verfügbar unter: https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/referenden.html, besucht am 26.1.2024 (zit. BK-Merkblatt 2020).

Bundesarchiv E3321#1998/250#5* NEAT-Referendum; Administrativuntersuchung betreffend Auszählung der Unterschriften, Schlussbericht vom 13.4.1992 zur Administrativuntersuchung betreffend Auszählung des NEAT-Referendums (zit. Schlussbericht).

Staatskanzlei des Kantons Schwyz, Merkblatt für das Ergreifen des fakultativen Referendums, verfügbar unter: https://www.sz.ch/public/upload/assets/52451/Merkblatt%20Referendum.pdf, besucht am 26.1.2024 (zit. Merkblatt SZ).

Staatskanzlei des Kantons Zug, Merkblatt vom 6.6.2016 «Kantonale Volksrechte», verfügbar unter: https://zg.ch/de/staat-politik/politische-rechte, besucht am 26.1.2024 (zit. Merkblatt ZG).

Vernehmlassung 2023/15, Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Verordnung über die politischen Rechte (VPR),

verfügbar unter: https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/15/cons_1, besucht am 26.1.2024 (zit. Vernehmlassung 2023/15).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 59b BPR

Eine Kommentierung von Beat Kuoni

ZITIERVORSCHLAG

Beat Kuoni, Kommentierung zu Art. 59b BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Kuoni, Art. 59b BPR N. XXX.

Art. 59*b* Unzulässigkeit des Rückzugs

Ein Referendum kann nicht zurückgezogen werden.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 769
II. Bedeutung der Vorschrift 769
A. Allgemeines 769
B. Rechtsvergleich 770
III. Kommentierung des Normtextes 771
A. Kein Rückzug des Referendumsbegehrens 771
B. Kein Rückzug einzelner Unterschriften 771
C. Rückkommen auf den Referendumserlass 773
Literaturverzeichnis 773
Materialienverzeichnis 775

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Das Verbot, ein Referendum zurückzuziehen, wurde 1976 mit dem **Erlass des BPR gesetzlich geregelt**.[1964] Anlass für die neue Regelung waren keine Schwierigkeiten in der Praxis. Das Verfahren sollte vielmehr grundsätzlich geklärt werden, um künftigen Diskussionen zuvorzukommen. Gleichzeitig schätzte der Bundesrat das Risiko problematischer Konstellationen als gering ein. National- und Ständerat stimmten der Regelung diskussionslos zu.[1965] 1

Die **Gesetzesänderung von 1996** verschob die Bestimmung vom ursprünglichen Art. 67 BPR nach Art. 59b BPR. Dabei wurde sie aus stilistischen Gründen redaktionell überarbeitet, ohne den Normgehalt zu ändern.[1966] 2

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Während **Volksinitiativen zurückgezogen** werden können, bis der Bundesrat die Volksabstimmung festsetzt (Art. 73 Abs. 2 BPR), schliesst das Gesetz den Rückzug eines Referendums ausdrücklich aus. Der Grund liegt in den unterschiedlichen Funktionen der direktdemokratischen Institute: Mit einer Volksinitiative wird ein Sachanliegen in den politischen Prozess eingebracht. Es soll durch Bundesrat und Parlament behandelt und möglicherweise ein Kompromiss in Form eines direkten Gegenentwurfs oder eines indirekten Gegenvorschlags gefunden werden. Das Interesse an der Aufrechterhaltung einer Volksinitiative kann daher entfallen und diese in der Folge zurückgezogen werden. Der Rückzug muss dabei nicht begründet werden.[1967] 3

Das Referendum ist im Gegensatz zur Volksinitiative lediglich ein **Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung** über einen bestimmten Akt der Bundesversammlung. Der Entscheidungsprozess im Parlament ist abgeschlossen. Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des 4

1964 Botschaft 1975, S. 1347.
1965 AB 1976 NR S. 50; AB 1976 SR S. 533.
1966 Botschaft 1993, S. 492.
1967 BGE 147 I 206 E. 3.6.

Referendumsbegehrens haben kein sachliches Anliegen, das über die Forderung nach einer Volksabstimmung hinausgeht. Ein allfälliges Referendumskomitee benötigt kein Verhandlungspfand, um einem sachlichen Anliegen gegebenenfalls in anderer Form zum Durchbruch zu verhelfen.[1968] Der Rückzug von Referenden wird aus diesem Grund auch ohne ausdrückliches Verbot als unzulässig erachtet.[1969]

5 Nach Ansicht des Bundesrates soll das Rückzugsverbot dem **Missbrauch des Referendumsrechts** vorbeugen und verhindern, dass «Unernst und Spielelemente in den staatlichen Entscheidungsvorgang» Einzug halten.[1970] Obschon die Bestimmung aus rechtlicher Sicht nicht unbedingt nötig wäre, schafft sie für alle Akteure Klarheit.

B. Rechtsvergleich

6 Die Kantone sehen mehrheitlich wie der Bund vor, dass ein Referendum bzw. ein Referendumsbegehren nicht zurückgezogen werden kann.[1971] Im Kanton Wallis muss ein entsprechender Hinweis sogar auf der Unterschriftenliste angebracht werden.[1972] Das **Verbot des Rückzugs** eines Referendums ergibt sich – wie erläutert – bereits aus der Rechtsnatur des Instituts selbst, weshalb es auch in denjenigen Kantonen gilt, die keine Bestimmung dazu kennen.[1973]

7 Der Kanton Tessin hält – soweit ersichtlich – als einziger Kanton ausdrücklich fest, dass auch **einzelne Unterschriften** nicht zurückgezogen werden dürfen.[1974]

1968 Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 378; siehe auch Tschannen, N. 1807.

1969 Bisaz, N. 81; Winzeler, S. 130.

1970 Botschaft 1975, S. 1347; Grisel, N. 841.

1971 § 68 Abs. 3 VPR/ZH; Art. 130 Abs. 2 PRG/BE; § 146 Abs. 1 StRG/LU; Art. 80 Abs. 2 WAVG/UR; § 152 Abs. 3 GpR/SO; § 38 IRG/BS; § 62 GpR/BL; Art. 61^{sexies} Abs. 2 GpR/AR; Art. 25 Abs. 3 RIG/SG; Art. 81 Abs. 3 GPR/GR; Art. 46 Abs. 3 GPR/AG; § 86 Abs. 3 StWG/TG; Art. 113 Abs. 3 LEDP/TI; Art. 134 Abs. 4 LEDP/VD; Art. 123 LDP/NE; Art. 85A Abs. 4 LEDP/GE; Art. 96 Abs. 2 LDP/JU.

1972 Art. 113 kGPR/VS.

1973 Bisaz, N. 81; Winzeler, S. 130; vgl. dazu auch EGV-SZ 2019, D1, E. 8.

1974 Art. 113 Abs. 1 i.V.m. Art. 97 Abs. 5 LEDP/TI.

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Kein Rückzug des Referendumsbegehrens

Das Rückzugsverbot gilt für **Referenden, die bei der Bundeskanzlei eingereicht** wurden, denn erst mit der Einreichung wird der Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung gestellt.[1975] 8

Urheberinnen und Urheber eines Referendums sind nicht verpflichtet, ihre gesammelten Unterschriften bei der Bundeskanzlei einzureichen; Unterzeichnende haben **keinen Anspruch auf die Einreichung**.[1976] Eine entsprechende Pflicht wurde bei der Einführung des Rückzugsverbots zwar erwogen, angesichts der mangelnden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten aber verworfen.[1977] 9

Das BPR verlangt für das **Referendum – im Gegensatz zur Volksinitiative – kein Komitee**, das im Namen der Unterzeichnenden gegenüber den Behörden verbindliche Erklärungen abgeben kann.[1978] Da ein Referendum nicht zurückgezogen werden darf, besteht kein zwingender Bedarf für ein Komitee.[1979] In der Praxis bilden sich aber stets ein oder mehrere Referendumskomitees, welche die Sammlung, die Bescheinigung und die Einreichung der Unterschriften organisieren und gegenüber den Behörden als Kontaktpersonen auftreten. Ihnen wird die Verfügung über das (Nicht-)Zustandekommen mitgeteilt[1980] und sie können dem Bundesrat nach Art. 11 Abs. 2 BPR ihre Argumente mitteilen, damit er diese in den Abstimmungserläuterungen berücksichtigt. Eine eigentliche Repräsentationsfunktion kommt den Komitees aber nicht zu.[1981] 10

B. Kein Rückzug einzelner Unterschriften

Art. 59*b* bezieht sich zunächst einmal auf das Referendumsbegehren als Ganzes. Dies kommt in der französischen Fassung am deutlichsten zum 11

1975. Amstad, S. 95; Jaquemoud, S. 234.
1976. SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 141 BV N. 15; Grisel, N. 841.
1977. Botschaft, S. 1347.
1978. Siehe OK-Kuoni, Art. 59a BPR N. 33.
1979. Vgl. Tschannen, N. 1804.
1980. Siehe z.B. BBl 2023 242.
1981. Bisaz, N. 190.

Ausdruck; sie spricht von «*demande de référendum*». Nach der Praxis dürfen aber auch **einzelne Unterschriften nicht zurückgezogen** werden, wenn sie einmal bei der Bundeskanzlei eingereicht sind.[1982] Der Auffassung liegt u.a. die Überlegung zugrunde, das Quorum könne durch den Rückzug einzelner Unterschriften unterschritten, das Zustandekommen so verhindert und das Referendum im Ergebnis auf indirektem Weg zurückgezogen werden.[1983]

12 Hingegen spricht nichts dagegen, dass Unterzeichnende ihre **Unterschrift zurückziehen, sofern diese noch nicht bei der Bundeskanzlei eingereicht ist**. Dabei ist es aber Sache der Referendumskomitees, dem Anliegen nachzukommen. Es ist nicht zur Einreichung der gesammelten Unterschriften verpflichtet und kann eine betroffene Unterschrift selbst streichen oder gar nicht erst einreichen. Ein Anspruch, die Unterschrift zurückzuziehen, besteht aber nicht. Keine Möglichkeit, einem allfälligen Rückzugswunsch der Unterzeichnenden zu entsprechen, haben die zur Stimmrechtsbescheinigung zuständigen Stellen. Sie sind nach Art. 62 Abs. 2 BPR zur Rückgabe der bescheinigten Unterschriftslisten an die Absender (i.d.R. die Komitees) verpflichtet.

13 Der Rückzug einzelner Unterschriften galt **vor Erlass des BPR als zulässig**. Anfang der 1930er Jahre sah sich der Bundesrat veranlasst, zum Bestehen eines solchen Rückzugsrechts Stellung zu nehmen. Zu einigen Referendumsbegehren gingen damals Rückzugserklärungen ein und die Bundesgesetzgebung regelte den Fall nicht. Der Bundesrat betrachtete den Rückzug einer Unterschrift als rechtsgültig, wenn er vor Ablauf der Referendumsfrist oder vor Einreichung des Initiativbegehrens beim Bundesrat erklärt wurde.[1984] Eine Rückzugserklärung gegenüber den Amtsstellen, die das Stimmrecht bescheinigen, war ebenfalls zulässig.[1985] Für Volksinitiativen kodifizierte Art. 5 Abs. 1 lit. e des Initiativengesetzes vom 23.3.1962 diese Praxis.[1986] Der Entwurf des Bundesrates von 1975 zur Einführung des BPR, welches u.a. das Initiativengesetz ablösen sollte, sah die Möglichkeit des Rückzugs einzelner Unterschriften nicht vor. In der vorberatenden

1982 Antwort des Bundesrates auf die Ip. 19.3520 Reynard; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 212

1983 Zu dieser Form des Rückzugs im Recht der deutschen Bundesländer siehe Kuoni, S. 136.

1984 Kreisschreiben 1933, S. 707.

1985 Kreisschreiben 1993, S. 709 f.

1986 AS 1962 789.

Kommission des Nationalrats beantragte Nationalrätin Blunschy eine solche Bestimmung, nach welcher die Unterschriften bis zur Einholung der Stimmrechtsbescheinigung hätten zurückgezogen werden dürfen.[1987] Das Anliegen fand in der Kommission aber keine Mehrheit.

In der Lehre steht die aktuelle **Praxis in der Kritik**. Nach *Jacquemoud* bezieht sich das Rückzugsverbot nach Art. 59*b* nicht auf einzelne Unterschriften, weshalb deren Rückzug bereits nach geltendem Recht zuzulassen sei.[1988] Dabei sollen die Unterschriften bis zum Ende der Referendumsfrist bei derjenigen Stelle zurückgezogen werden können, die das Stimmrecht zu bescheinigen hat. Diese Stelle solle sodann die Bundeskanzlei und das Komitee über den Rückzug der Unterschrift informieren.[1989] Eine solche Rückzugsmöglichkeit ohne bundesgesetzliche Grundlage ist abzulehnen. In Anbetracht der Anzahl Akteure und der laufenden Unterschriftensammlungen müssten zunächst verfahrensrechtliche Fragen geklärt werden, damit allfällige Unsicherheiten in Bezug auf die Feststellung des Zustandekommens von Referenden vermieden werden können. 14

C. Rückkommen auf den Referendumserlass

In Ausnahmefällen kann ein Referendum gegenstandlos werden, wenn die Bundesversammlung einen Erlass während der Referendumsfrist oder auch erst vor der Anordnung einer Volksabstimmung aufhebt oder ändert. In solchen Fällen liegt kein Rückzug eines Referendums vor, sondern diesem wird vielmehr die Grundlage entzogen. Die sich stellenden Fragen werden im Zusammenhang mit der Anordnung der Volksabstimmung erörtert; an dieser Stelle kann daher auf die Kommentierung von Art. 59c verwiesen werden.[1990] 15

LITERATURVERZEICHNIS

Amstad Eduard, Referendum und Initiative, in: Yvo Hangartner (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des

1987 Protokoll KOM-NR 1975, S. 114 ff.

1988 Jacquemoud, S. 233 ff.

1989 Jacquemoud, S. 234. Die getroffenen Annahmen orientieren sich an der Praxis vor Erlass des BPR, sind aus regelungstheoretischer Sicht aber nicht zwingend. Siehe zum Zeitpunkt des Rückzugs einzelner Unterschriften in grundsätzlicher Hinsicht Bisaz, N. 604.

1990 OK-Kuoni, Art. 59c BPR N. 13–16.

Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk» – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich 2020.

Ehrenzeller Kaspar/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich 2023 (zit. SGK-Ehrenzeller/Nobs).

Grisel Etienne, Initiative et référendum populaires, Bern 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (zit. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser).

Jacquemoud Camilla, La libre formation de la volonté des signataires d'un référendum, RSJ 116 (2020), S. 223–236.

Kuoni Beat, Kommentierung zu Art. 59a BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr59a.

Kuoni Beat, Kommentierung zu Art. 59c BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr59c.

Kuoni Beat, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie in Deutschland und in der Schweiz, Zürich 2015 (zit. Kuoni, Problemfelder).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Winzeler Christoph, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, Basel 1983.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 30.1.2024 (zit. Botschaft 1975).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 30.1.2024 (zit. Botschaft 1993).

Entscheide 2019 der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz, abrufbar unter: https://www.sz.ch/behoerden/justiz/entscheidsammlungen.html/8756-8758-8801-11700, besucht am 30.1.2024 (zit. EGV-SZ 2019).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen betreffend den Rückzug von Unterschriften bei Referendums- oder Initiativbegehren vom 15.11.1933, BBl 1933 II 706 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1933/2_706__/de, besucht am 30.1.2024 (zit. Kreisschreiben 1933).

Protokoll der vorberatenden Kommission des Nationalrates der Sitzung vom 12./13.8.1975 zum Geschäft 75.018 Bundesgesetz über die politischen Rechte (zit. Protokoll KOM-NR 1975).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 59c BPR

Eine Kommentierung von Beat Kuoni

ZITIERVORSCHLAG

Beat Kuoni, Kommentierung zu Art. 59c BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Kuoni, Art. 59c BPR N. XXX.

Art. 59*c* Volksabstimmung

Ist das Referendum zustandegekommen, so ordnet der Bundesrat die Volksabstimmung an.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 779
II. Bedeutung der Vorschrift 779
A. Allgemeines 779
B. Rechtsvergleich 780
III. Kommentierung des Normtextes 780
A. Verfahren der Anordnung der Volksabstimmung 780
1. Zuständigkeiten 780
2. Abstimmungsvorlagen und formelle Anordnung der Volksabstimmung 781
3. Abstimmungsvorlagen unter Vorbehalt 781
4. Keine gesetzlichen Fristenvorgaben 782
B. Ausnahmen von der Anordnungspflicht 783
C. Absage bzw. Verschiebung angeordneter Volksabstimmungen 784
D. Kein Rechtsschutz gegen den Anordnungsbeschluss 786
Literaturverzeichnis 786
Materialienverzeichnis 786

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Während das BPR für obligatorische Referenden seit seiner Einführung ausdrücklich vorsieht, dass der Bundesrat die Abstimmung anordnet (Art. 58 BPR)[1991], wurde eine entsprechende Bestimmung für das fakultative Referendum **mit der Änderung vom 21.6.1996 in das BPR** aufgenommen.[1992] Sie verankerte die bis dahin selbstverständliche Praxis.[1993] Die Neuordnung des Verfahrens für fakultative Referenden von 1996 bot Anlass, die gesetzlichen Bestimmungen zu komplettieren. 1

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Art. 59c weist dem Bundesrat die Kompetenz, aber auch die Pflicht zu, die Abstimmung über Erlasse anzuordnen, gegen die ein fakultatives Referendum zustande gekommen ist. Die Durchführung einer Volksabstimmung ist ein komplexes Vorhaben, an dem zahlreiche Akteure beteiligt sind. Während die Behörden in Bund, Kantonen und Gemeinden die Volksabstimmung vorbereiten und durchführen (Art. 10 Abs. 2 BPR), wirken insbesondere die politischen Parteien, Interessengruppen, die Medien und nicht zuletzt die Stimmberechtigten selbst an der öffentlichen Meinungsbildung und der Entscheidfindung mit. Die Anordnung der Volksabstimmung schafft **Verbindlichkeit und Vorhersehbarkeit** für alle Beteiligten. 2

Welche Vorlagen an welchem Termin zur Abstimmung kommen, ist politisch relevant und kann unter Umständen umstritten sein, da der Zeitpunkt und die Kombination der Vorlagen die Meinungsbildung und die Mobilisierung möglicherweise beeinflussen können. Die Anordnung ist daher nicht Sache einer Verwaltungsbehörde, sondern des Bundesrates als oberste leitende und vollziehende Behörde (Art. 174 BV). Die Zuständigkeit des Bundesrates ist bereits in Art. 10 Abs. 1bis BPR angelegt. Welche Parameter für die **Festlegung der Abstimmungsvorlagen** bestimmend sind, wird entsprechend an anderer Stelle kommentiert.[1994] 3

1991.OK-Boillet, Art. 58 BPR.
1992AS 1997 753.
1993Botschaft 1993, S. 492.

4 Während Art. 10 BPR die Grundlagen für die Anordnung von Volksabstimmungen legt, verpflichten die besonderen Bestimmungen über die einzelnen direkt-demokratischen Institute den Bundesrat dazu, die Volksabstimmung anzuordnen: Art. 58 regelt dies für das obligatorische Referendum, Art. 59c für das fakultative Referendum und Art. 75*a* BPR für die Volksinitiative.

B. Rechtsvergleich

5 In den Kantonen liegt die Durchführung der Volksabstimmung ebenfalls in der **Verantwortung der Regierung**. Sie ordnet die Volksabstimmung an, wenn das fakultative Referendum zustande gekommen ist.[1995]

6 Die Kantone kennen anders als der Bund teilweise **besondere Fristen**, innerhalb derer die Abstimmung über einen Referendumserlass durchgeführt werden muss, falls das fakultative Referendum zustande kommt. So sieht der Kanton Freiburg beispielsweise vor, dass die Volksabstimmung innert 180 Tagen seit der Bekanntmachung des Zustandekommens im Amtsblatt stattfinden muss.[1996] Im Kanton Basel-Stadt ist die Volksabstimmung spätestens ein Jahr nach der Beschlussfassung im Grossen Rat durchzuführen[1997] und in den Kantonen Waadt und Neuenburg hat der Staatsrat die Referendumsvorlage innert 6 Monaten seit Ablauf der Referendumsfrist zur Volksabstimmung zu bringen.[1998]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Verfahren der Anordnung der Volksabstimmung

1. Zuständigkeiten

7 Art. 59c regelt die Pflicht des Bundesrates, die Volksabstimmung über einen Erlass anzuordnen, wenn das Zustandekommen des fakultativen Referendums

---

1994OK-Mahon, Art. 10 BPR N. 22–30.

1995Vgl. z.B. § 57 i.V.m. § 12 Abs. 1 GPR/ZH; Art. 80 WAVG/UR; § 24 WAG/ZG; § 17 GpR/BL; Art. 83 GPR/GR; Art. 98 LDP/JU.

1996Art. 131 Abs. 2 PRG/FR.

1997§ 39 Abs. 2 IRG/BS.

1998Art. 125 LDP/NE; Art. 134 Abs. 5 LEDP/VD.

durch die Bundeskanzlei festgestellt ist. Die Anordnung erfolgt auf **Antrag der Bundeskanzlei**. Diese hat nach Art. 3 Abs. 1 VPR die nach den gesetzlichen Vorschriften nötigen Massnahmen zu treffen, damit eidgenössische Volksabstimmungen durchgeführt werden können.[1999] Die Bundeskanzlei informiert den Bundesrat jeweils über alle Vorlagen, die zur Abstimmung gebracht werden können, und schlägt ein bestimmtes «Abstimmungsmenü» vor.

2. Abstimmungsvorlagen und formelle Anordnung der Volksabstimmung

Die Anordnung der Volksabstimmung setzt voraus, dass das Referendum zustande gekommen ist. Der Bundesrat kann einen Erlass aber bereits zu einem früheren Zeitpunkt im Sinne von Art. 10 Abs. 1bis BPR als Vorlage für einen Abstimmungstermin bestimmen. Diese Festlegung muss wenigstens vier Monate vor dem Abstimmungstermin stattfinden, entspricht aber noch nicht der **formellen Anordnung der Volksabstimmung**. Der Bundesrat beschliesst die Anordnung erst später und erlässt gleichzeitig ein Kreisschreiben an die Kantonsregierungen, das Instruktionen zur Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung enthält. Zum Beispiel kündigte der Bundesrat am 15.2.2023 die Vorlagen für die Volksabstimmung vom 18.6.2023 an[2000] und erliess am 12.4.2023 die Abstimmungsanordnung[2001] sowie das Kreisschreiben[2002]. 8

3. Abstimmungsvorlagen unter Vorbehalt

Die Festlegung der Abstimmungsvorlagen nach Art. 10 Abs. 1bis BPR muss **unter Vorbehalt** erfolgen, wenn das Zustandekommen eines Referendums noch nicht feststeht. Das Vorgehen kommt in Betracht, wenn ein Referendum eben erst eingereicht wurde, die Einreichung unmittelbar bevorsteht oder allenfalls auch, wenn der Erlass an einem bestimmten Zeitpunkt in Kraft treten sollte. Ein Vorbehalt ist mit der formellen Anordnung nach Art. 59c auszuräumen. Der Anordnungsbeschluss sollte möglichst zeitnah zur 9

1999 Ähnlich auch Art. 1 Abs. 4 lit. a OV-BK.
2000 Medienmitteilung vom 15.2.2023.
2001 BRB vom 12.4.2023.
2002 KRS 2023.

Festlegung der Vorlagen, jedenfalls aber zu einem Zeitpunkt gefällt werden, in dem die Vorbereitungsarbeiten noch nicht zu weit fortgeschritten sind.

10 Unter Vorbehalt festgelegt wurden z.B. die Vorlagen für die **Volksabstimmung vom 15.5.2022**, weil die Referendumsfrist zu allen Erlassen noch lief.[2003]. Nachdem die Bundeskanzlei das Zustandekommen der Referenden festgestellt hat[2004], ordnete der Bundesrat die Abstimmung Mitte März formell an.[2005] Ein eindrückliches Beispiel ereignete sich im Zusammenhang mit der **Volksabstimmung vom 25.11.2012**: Der Bundesrat legte am 4.7.2012, d.h. an der letzten Sitzung vor der sitzungsfreien Zeit im Juli/August, fünf Vorlagen unter Vorbehalt fest.[2006] Die Referendumsfrist für einen der Erlasse endete am 5.7.2012 (Änderung des Tierseuchengesetzes) und für die anderen erst am 27.9.2012 (BG über die internationale Quellenbesteuerung und drei Bundesbeschlüsse über Steuerabkommen); sie lief in diesen vier Fällen gerade einmal seit rund zwei Wochen.[2007] Die ungewöhnlich frühe Festlegung der vier Steuervorlagen war dem geplanten Inkrafttreten per 1.1.2013 geschuldet. Dabei war bereits klar, dass die Erläuterungen noch vor dem Ende der Referendumsfrist produziert und das Gut-zum-Druck für die Stimmzettel bloss wenige Tage danach erteilt werden musste. Die Referenden kamen schliesslich nicht zustande.[2008] Dies führte zur sonderbaren Situation, dass sich der Stimmzettel auf bloss eine Vorlage bezog, während die Abstimmungsbroschüre fünf Vorlagen erläuterte. Die Volksabstimmung wurde erst am 11.10.2012 angeordnet, also rund sechs Wochen vor dem Abstimmungstermin, und damit zu einem Zeitpunkt, in dem die Materialauslieferung an die Kantone in der Regel bereits abgeschlossen ist.[2009] Das Vorgehen bei der Ansetzung der Volksabstimmung vom 25.11.2012 reizte den verfahrensrechtlichen Rahmen aus, wenn es ihn nicht gar überreizte. Es sollte keine Schule machen.

4. Keine gesetzlichen Fristenvorgaben

11 Das Gesetz gibt dem Bundesrat **keine Frist** vor, um die Abstimmung über einen Referendumserlass durchzuführen.[2010] Die gesetzliche Regelung des

2003 Medienmitteilung vom 12.1.2022.
2004 BBl 2022 641, BBl 2022 640, BBl 2022 639.
2005 BRB vom 21.3.2022.
2006 Medienmitteilung vom 4.7.2012.
2007 BBl 2012 5805, BBl 2012 5823, BBl 2012 5825, BBl 2012 5827.
2008 Vgl. BBl 2012 8555, BBl 2012 8575, BBl 2012 8591.

Verfahrens unterscheidet sich in dieser Hinsicht von derjenigen der Volksinitiative. Für diese schreibt Art. 75a BPR dem Bundesrat vor, bis zu welchem Zeitpunkt die Volksinitiative Volk und Ständen zu unterbreiten ist. Ausserdem steckt Art. 165 Abs. 2 und 3 BV den zeitlichen Rahmen ab, innerhalb dessen dringliche Bundesgesetze zur Volksabstimmung zu bringen sind.

Nach der Lehre ist der Bundesrat nicht völlig frei, den Zeitpunkt für die Abstimmung über einen Erlass festzusetzen, gegen den das fakultative Referendum zustande gekommen ist. Dem Bundesrat wird zwar Ermessen zugestanden, doch muss er die **Abstimmung innert angemessener Zeit** durchführen und darf die Sache nicht willkürlich verschleppen.[2011] 12

B. Ausnahmen von der Anordnungspflicht

Gemäss der Botschaft des Bundesrates sollten in Art. 59c keine **Ausnahmen** geregelt werden.[2012] In der Praxis gab es jedoch vereinzelt Fälle, in denen keine Abstimmung angeordnet wurde. Der Bundesrat nennt ein Beispiel aus den 1950er und eines aus den 1970er Jahren, bei denen die Volksabstimmung unterblieb, obwohl jeweils ein Referendum zustande kam.[2013] Solche Ausnahmen sind denkbar, wenn das Parlament auf einen verabschiedeten Beschluss zurückkommt. 13

Lehre und Rechtsprechung erachten es als zulässig, dass die Behörde, die den **referendumspflichtigen Erlass** beschlossen hat, diesen auch **zurücknehmen** kann, wenn er wegen veränderter Verhältnisse gegenstandslos geworden ist oder es aus anderen Gründen sinnlos wäre, ihn zur Volksabstimmung zu bringen.[2014] Der Grundsatz gilt sowohl für obligatorische als auch für fakultative Referenden und ist im Kanton Genf explizit im Gesetz vorgesehen.[2015] Die politischen Rechte werden nicht verletzt, weil der zurückgenommene Erlass keine Rechtswirkungen entfaltet. 14

2009 BRB vom 11.10.2012.

2011 Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 1196; Grisel, N. 221.

2012 Botschaft 1993, S. 492.

2013 Botschaft 1993, S. 508.

2014 BGE 98 Ia 290 E. 5; Tschannen, N. 1866; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 378 mit Beispielen.

2015 Art. 85A Abs. 5 LEDP/GE.

Das Zurückkommen muss sich aber auf sachliche Gründe und nicht bloss auf Überlegungen der politischen Taktik stützen.[2016]

15 Falls ein **referendumspflichtiger Erlass noch vor der Volksabstimmung geändert** wird, untersteht der Änderungserlass grundsätzlich separat dem Referendum. Bei Erlassen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, kann es indes geboten sein, bloss über den geänderten Erlass abzustimmen.[2017] Dies war beispielsweise im Umfeld der Finanzkrise der Fall: Die Bundesversammlung änderte die am 13.6.2008 beschlossene Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung[2018] mit dem Bundesbeschluss vom 12.6.2009, bevor die Volksabstimmung über den ursprünglichen Beschluss durchgeführt wurde[2019]; Volk und Stände stimmten danach bloss über den geänderten Bundesbeschluss ab.[2020]

16 In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist zu beachten, dass die Behandlung eines Referendumserlasses mit der Verabschiedung im Parlament abgeschlossen ist. Das Geschäft ist in den Räten nicht mehr hängig und kann nicht nochmals beraten werden. Sowohl die Aufhebung als auch die Änderung der Regelungen im Referendumserlass muss deshalb in einem **neuen (Rechtsetzungs-)Verfahren** erfolgen und mittels der üblichen parlamentarischen Instrumente nach Art. 71 ff. ParlG eingeleitet werden.

C. Absage bzw. Verschiebung angeordneter Volksabstimmungen

17 Für den Bundesrat kann sich in besonderen Lagen die Frage stellen, ob eine Volksabstimmung abgesagt bzw. verschoben werden muss. Unter welchen Bedingungen dies zulässig ist, wurde im Zusammenhang mit der **Covid-19-Epidemie** diskutiert, nachdem der Bundesrat am 18.3.2020 beschloss, die auf den 17.5.2020 angesetzte Volksabstimmung nicht durchzuführen und den Anordnungsbeschluss vom 21.2.2020 aufzuheben.[2021] Die Absage einer

2016 Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 378.

2017 Besondere Konstellationen können entstehen, wenn dringliche Bundesgesetze innert kurzer Folge geändert werden. Der Bundesrat befasst sich im Rahmen des Postulats 22.3010 mit den sich dabei stellenden Fragen.

2018 BBl 2008 5241.

2019 BBl 2009 4379.

2020 AS 2010 3821.

2021 BBl 2020 2461. Die Abstimmungsvorlagen hatte der Bundesrat bereits am 15.1.2020 festgelegt. Siehe dazu die Medienmitteilung vom 15.1.2020.

angeordneten Abstimmung war nicht präzedenzlos, aber doch ein unüblicher Vorgang.[2022]

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, die Kompetenz der Anordnung der Volksabstimmung schliesse grundsätzlich auch die Möglichkeit ein, den **Anordnungsbeschluss zu widerrufen**.[2023] Im Bund ist der Bundesrat die oberste vollziehende Behörde und verantwortlich, Volksabstimmungen ordnungsgemäss durchzuführen. Ist der Bundesrat dazu nicht in der Lage, sollte er die Volksabstimmung *ultima ratio* absagen respektive verschieben können. Im Gegensatz dazu wird in der Lehre die Auffassung vertreten, die allgemeine Vollzugskompetenz des Bundesrates sei keine ausreichende Basis und es bedürfe einer besonderen gesetzlichen Grundlage, um eine angesetzte Volksabstimmung abzusagen respektive zu verschieben.[2024] 18

In **Umsetzung der Motion 20.3419** hat der Bundesrat im Dezember 2023 vorgeschlagen, die Absage oder Verschiebung einer angeordneten Volksabstimmung künftig ausdrücklich im BPR zu regeln.[2025] Der Vorschlag fordert eine eingetretene oder unmittelbar drohende, schwere Störung der Willensbildung der Stimmberechtigten, der Stimmabgabe oder der Ergebnisermittlung, um eine angeordnete Abstimmung verschieben oder absagen zu können. Die Volksabstimmung soll dabei als angeordnet gelten, sobald der Bundesrat den formellen Anordnungsbeschluss getroffen hat.[2026] Solange die Abstimmungsvorlagen zwar festgelegt, die Abstimmung aber noch nicht formell angeordnet ist, wären die Hürden für eine Absage oder Verschiebung etwas tiefer – wenngleich der Ankündigung der Abstimmungsvorlagen bereits eine erhebliche politische Bindungswirkung zukommen dürfte.[2027] 19

2022 Im Jahr 1951 wurde ein Urnengang verschoben, weil die damals grassierende Maul- und Klauenseuche die Durchführung der Volksabstimmung in mehreren Kantonen nicht erlaubte (siehe KRS 1951).

2023 Antworten des Bundesrates auf die Motion 20.3419 Rieder und Motion 20.3314 Mitte-Fraktion.

2024 Braun Binder/Glaser, S. 601 ff.

2025 Art. 10 Abs. 1ter BPR-Vorentwurf 2023.

2026 Erläuternder Bericht 2023, S. 18.

2027 A.A. wohl Braun Binder/Glaser, S. 599; S. 601 ff., nach denen ab dem Zeitpunkt der Festlegung der Vorlagen nach Art. 10 Abs. 1bis BPR eine gesetzliche Grundlage nötig ist, damit die Volksabstimmung noch abgesagt oder verschoben werden kann.

D. Kein Rechtsschutz gegen den Anordnungsbeschluss

20 Die Anordnung der Volksabstimmung ist ein Akt des Bundesrates im Sinne von Art. 189 Abs. 4 BV und kann gerichtlich nicht angefochten werden.[2028]

Dank an Julien Fiechter und Raphael Casanova für das Gegenlesen des Beitrags.

LITERATURVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017 (zit. Biaggini).

Boillet Véronique, Kommentierung zu Art. 58 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr58, besucht am 30.1.2024.

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, ZBl 122 (2021), S. 591–613 (zit. Braun Binder/Glaser).

Grisel Etienne, Initiative et référendum populaires, 3ème édition, Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2023 (zit. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser).

Mahon Pascal, Kommentierung zu Art. 10 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr10, besucht am 30.1.2024.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft vom 1.9.1993 des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, BBl 1993 III 445, verfügbar

2028 Siehe dazu VPB 64.100 m.w.H.

unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Botschaft 1993).

Bundeskanzlei, Erläuternder Bericht vom 15.12.2023 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens über Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Verordnung über die politischen Rechte, Vernehmlassung 2023/15, verfügbar unter: https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/15/cons_1, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Erläuternder Bericht 2023).

Bundeskanzlei, Vorentwurf vom 15.12.2023 der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, Vernehmlassung 2023/15, verfügbar unter: https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/15/cons_1, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. BPR-Vorentwurf 2023).

Bundesratsbeschluss vom 21.3.2022 zur Volksabstimmung vom 15.5.2022, BBl 2022 666, verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/666/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. BRB vom 21.3.2022).

Bundesratsbeschluss vom 12.4.2023 zur Volksabstimmung vom 18.6.2023, BBl 2023 970, verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/970/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (BRB vom 12.4.2023).

Bundesratsbeschluss vom 11.10.2012 zur Volksabstimmung vom 25.11.2012, BBl 2012 8443, verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2012/1478/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. BRB vom 11.10.2012).

Medienmitteilung vom 4.7.2012 «Abstimmungsvorlagen für den 25. November 2012», verfügbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-45297.html, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Medienmitteilung vom 4.7.2012).

Medienmitteilung vom 15.1.2020 «Abstimmungsvorlagen für den 17. Mai 2020», verfügbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-77779.html, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Medienmitteilung vom 15.1.2020).

Medienmitteilung vom 12.1.2022 «Abstimmungsvorlagen für den 15. Mai 2022», verfügbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86767.html, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Medienmitteilung vom 12.1.2022).

Medienmitteilung vom 15.2.2023 «Abstimmungsvorlagen für den 18. Juni 2023», verfügbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-93074.html, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Medienmitteilung vom 15.2.2023).

Kreisschreiben vom 16.11.1951 des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betreffend die Verschiebung der Volksabstimmung über den Bundesbeschluss betreffend Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses über die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Gasthöfen, BBl 1951 III S. 711, verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1951/3_711__/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (KRS 1951).

Kreisschreiben vom 12.4.2023 des Bundesrates an die Kantonsregierungen zur Volksabstimmung vom 18.6.2023, BBl 2023 971, verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/971/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (KRS 2023).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 60 BPR

Eine Kommentierung von Beat Kuoni

ZITIERVORSCHLAG

Beat Kuoni, Kommentierung zu Art. 60 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Kuoni, Art. 60 BPR N. XXX.

2. Abschnitt: Volksreferendum

Art. 60 Unterschriftenliste

[1] Wird ein Referendumsbegehren zur Unterzeichnung aufgelegt, so hat die Unterschriftenliste (auf Bogen, Blatt oder Karte) folgende Angaben zu enthalten:

a. den Kanton und die politische Gemeinde, wo der Unterzeichner stimmberechtigt ist;

b. die Bezeichnung des Erlasses mit dem Datum der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung;

c. den Hinweis, dass sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für ein Referendum fälscht (Art. 282 des Strafgesetzbuches, StGB) oder wer bei der Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt (Art. 281 StGB).

[2] Werden mehrere Volksbegehren zur Unterzeichnung aufgelegt, so bildet ein jedes Gegenstand einer eigenen Unterschriftenliste. Unterschriftenlisten mehrerer Volksbegehren dürfen auf der gleichen

Seite aufgeführt werden, sofern sie für die Einreichung voneinander getrennt werden können.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 792
II. Bedeutung der Vorschrift 793
A. Allgemeines 793
B. Rechtsvergleich 793
III. Kommentierung des Normtextes 795
A. Absatz 1 795
1. Lit. a 796
2. Lit. b 798
3. Lit. c 799
B. Absatz 2 801
Literaturverzeichnis 801
Materialienverzeichnis 802

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

1 Nach der Einführung des fakultativen Referendums 1874 regelte zunächst das Bundesgesetz betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundebeschlüsse[2029] das zu beachtende Verfahren, enthielt jedoch keine ausdrücklichen Vorgaben, wie die Unterschriftenlisten auszugestalten waren. Dies im Gegensatz zu den Bestimmungen über die Volksinitiativen, die diese formellen Aspekte von Beginn an regelten.[2030] Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR)[2031] 1976 wurden erstmals auch für das Referendum Vorschriften über die **formellen Anforderungen an Unterschriftenlisten** gesetzlich verankert.[2032] Die Vorgaben gingen jedoch nicht darüber hinaus, was bei Unterschriftenlisten für fakultative Referenden bereits üblich war.

2 Die Bestimmung wurde **1996 überarbeitet**. Neben der redaktionellen Anpassung des Einleitungssatzes in Abs. 1 wurden zwei Änderungen vorgenommen. Erstens verlangt Abs. 1 lit. c seither den Hinweis auf den Tatbestand der aktiven und passiven Bestechung nach Art. 281 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB)[2033]. Diese Erweiterung war im Entwurf des Bundesrates nicht vorgesehen, sondern wurde durch die vorberatende Kommission des Nationalrats vorgeschlagen und von National- und Ständerat ohne Diskussion übernommen.[2034] Zweitens wurde ein zweiter Absatz mit dem bis dahin selbstverständlichen Grundsatz eingefügt, wonach jedes Volksbegehren Gegenstand einer eigenen Unterschriftenliste sein muss.

2029 BS I S. 173 ff. erlassen am 17.6.1874.

2030 Siehe dazu Art. 4 des Bundesgesetzes vom 27.1.1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung (BS I S. 167 ff.). Seit 1962 war Entsprechendes in Art. 4 des Bundesgesetzes vom 23.3.1962 über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz) geregelt (AS 1962 789).

2031 SR 161.1, erlassen am 17.12.1976.

2032 Botschaft 1975, S. 1344.

2033 SR 311.0, erlassen am 21.12.1937.

2034 AB 1995 NR S. 457; AB 1996 SR S. 49.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Nach Art. 141 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)[2035] können 50'000 Stimmberechtigte verlangen, dass über einen referendumspflichtigen Erlass eine Volksabstimmung durchzuführen ist. Damit sich dieser Wille in nachvollziehbarer Weise äussern kann, regelt Art. 60 BPR Anforderungen an die Unterschriftenlisten. Die Vorgaben sind formelle **Mindestanforderungen** für die Unterschriftenlisten. Falls die genannten Angaben fehlen, sind die Unterstützungsbekundungen auf der Unterschriftenliste nach Art. 66 Abs. 2 lit. a BPR ungültig. 3

Während die Bundeskanzlei bei Volksinitiativen per Verfügung feststellt, dass die Unterschriftenliste den gesetzlichen Anforderungen entspricht, findet bei fakultativen Referenden **keine solche formelle Vorprüfung** statt. Angesichts der kurzen Sammelfrist und der – durch die Bezugnahme auf einen Parlamentserlass – im Vergleich zur Volksinitiative einfacheren Sachlage erscheint das Bedürfnis nach einer mit Verfügung abzuschliessenden Vorprüfung auch begrenzt.[2036] Dazu kommt, dass es beim fakultativen Referendum kein institutionalisiertes Komitee gibt und das Begehren auch nicht zurückgezogen werden kann.[2037] 4

Neben den Mindestangaben können die Urheberinnen und Urheber einer Unterschriftensammlung **weitere Elemente** in die Unterschriftenliste aufnehmen wie z. B. werbende Zusätze, Einverständniserklärungen etc. Falls die gesammelten Daten für weitere Zwecke bearbeitet werden können sollen, so ist aus datenschutzrechtlichen Gründen ausdrücklich die Einwilligung der Unterzeichnenden einzuholen.[2038] 5

B. Rechtsvergleich

Die Kantone kennen in der Regel **vergleichbare Bestimmungen** über die formellen Anforderungen an die Unterschriftenlisten.[2039] Die Kantone 6

2035 SR 101, erlassen am 18.4.1999.

2036 Vgl. dazu den Entscheid des Aargauer Regierungsrats vom 12.6.1984 (abgedruckt in ZBl 86/1985, S. 265).

2037 Art. 59b und Art. 60 BPR *e contrario*.

2038 Vgl. dazu Leitfaden, S. 13 f.

Nidwalden, Tessin und Waadt verlangen zur Identifizierung des referendumspflichtigen Erlasses anstelle des Beschlussdatums die Angabe des Datums der Publikation im Amtsblatt.[2040] Der Kanton Solothurn verlangt die Angabe des Datums des Erlasses und dasjenige der Veröffentlichung.[2041] Die Kantone Schwyz und Zug kennen keine gesetzlichen Anforderungen an Unterschriftenlisten.

7 Die Kantone sehen in der Regel wie der Bund vor, dass alle Unterzeichnenden auf einer Unterschriftenliste ihren **politischen Wohnsitz in derselben Gemeinde** haben müssen.[2042] Im Kanton Genf ist dies nicht erforderlich, da die Stimmrechtsbescheinigung zentral organisiert ist.[2043]

8 Einige Kantone verlangen weitere Angaben auf der Unterschriftenliste, beispielsweise **zusätzliche Angaben zu den Fristen**. So muss im Kanton Bern der letztmögliche Termin zur Einreichung der Liste bei der stimmregisterführenden Stelle angeben werden,[2044] in den Kantonen Freiburg und Waadt der Beginn und das Ende der Sammelfrist[2045] und in den Kantonen Wallis und Neuenburg der Ablauf der Einreichungsfrist.[2046]

9 In den Kantonen Luzern, Aargau, Basel-Landschaft und Waadt sind die Namen und Adressen der **Mitglieder des Referendumskomitees** auf der

2039 ZH, BE, LU, UR, OW, NW, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, GR, AG, TG, TI, VS, NE, GE, JU.

2040 Art. 25 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes des Kantons Nidwalden vom 26.3.1997 über die politischen Rechte im Kanton (WAG/NW; NG 132.2), Art. 112 lit. c della Legge del cantone Ticino dal 19.11.2018 sull'esercizio dei diritti politici *e contrario* (LEDP/TI; RL 150.100); Art. 134 i.V.m. 111 Abs. 2 lit. c de la Loi du canton Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD; RS 160.01).

2041 § 150 Abs. 1 lit. c des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111).

2042 ZH, BE (deutlich), LU, UR (deutlich), OW, NW, FR, SO, BS, BL, SH (deutlich, Art. 68 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 15.3.1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte [SHR 160.100]), AR SG, GR, AG, TG, TI, VS, NE, JU.

2043 Vgl. zu den Anforderungen an die Unterschriftenlisten Art. 87 de la Loi du canton Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05), zur zentralen Bescheinigung des Stimmrechts Art. 91 LEDP/GE.

2044 Art. 125 Abs. 1 lit. c des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1).

2045 Art. 106 Abs. 3 lit. c des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1); Art. 134 i.V.m. 111 Abs. 2 lit. c LEDP/VD.

Unterschriftenliste anzugeben.[2047] Der Kanton Luzern regelt ausserdem, welche Angaben fakultativ auf der Unterschriftenliste sein dürfen: Einerseits darf angegeben werden, wer das Referendumsbegehren lanciert hat, und andererseits sind allfällige Begründungen und Erläuterungen zulässig, sofern sie vom Begehren eindeutig getrennt und nicht irreführend sind.[2048]

Im Kanton Genf ist überdies eine **alternative Strafdrohung** anzugeben. Demnach wird mit einer Verwaltungsstrafe von bis zu 100 Franken belegt, wer eine andere als seine eigene Unterschrift oder mehr als eine Unterschrift leistet.[2049] 10

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Absatz 1

Absatz 1 zählt die Angaben auf, die auf einer Unterschriftenliste **mindestens** enthalten sein müssen, damit eine auf ihr geleistete Unterschrift als gültig gewertet werden kann.[2050] 11

Die Bestimmung definiert kein **Format der Unterschriftenliste**, zählt indikativ aber mögliche Formate auf: Bogen, Blatt oder Karte. Bereits beim Erlass des Initiativengesetz von 1962[2051] sah sich der Bundesrat dazu veranlasst, klarzustellen, dass der im Gesetz damals verwendete Begriff «Unterschriftenbogen» nicht ausschliesse, dass Unterschriften auch auf «Postkarten» oder «Zeitungsausschnitten» geleistet werden dürfen, sofern diese alle gesetzlich erforderlichen Angaben enthalten.[2052] Er begründete dies damit, dass eine zu strenge Praxis bezüglich des Formats die freie Ausübung 12

2046 Art. 113 Abs. 1 lit. b des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1) und Art. 121 lit. c de la Loi du canton Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141).

2047 § 128 Abs. 1 lit. g des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10), § 42 Abs. 3 lit. d des Gesetzes des Kantons Aargau vom 10.3.1992 über die politischen Rechte (GPR/AG; SAR 131.100) und § 55 Abs. 1 lit. d des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120); Art. 134 i.V.m. 111 Abs. 2 lit. e LEDP/VD.

2048 § 129 Abs. 1 StRG/LU.

2049 Art. 87 Abs. 1 lit. b LEDP/GE.

2050 Art. 66 Abs. 1 lit. a BPR.

2051 Siehe Fussnote 2.

2052 Botschaft 1960, S. 1438.

des Volksrechts einschränken würde. Mit Aufnahme der nicht abschliessenden Aufzählung möglicher Formate im BPR ist die Rechtslage im Gesetzeswortlaut selbst klargestellt.[2053]

13 Das BPR sieht für fakultative Referenden keine förmliche Vorprüfung der Unterschriftenlisten vor.[2054] Die Referendumskomitees können sich vor der Unterschriftensammlung aber bei der Bundeskanzlei melden und ihr den Entwurf der **Unterschriftenliste zur Kontrolle** zukommen lassen. Diese Dienstleistung der Bundeskanzlei ist – im Unterschied zur Volksinitiative (Art. 69 Abs. 1 BPR) – gesetzlich nicht vorgesehen, aus demokratiepolitischen Gründen aber zweckmässig, um das Risiko von Formfehlern zu reduzieren. Die Komitees machen von der behördlichen Dienstleistung in der Regel Gebrauch.

14 Nach Art. 18 Verordnung über die politischen Rechte (VPR)[2055] können **Muster einer Unterschriftenliste** in jeder Amtssprache unentgeltlich bei der Bundeskanzlei bezogen werden. In der Praxis gibt die Bundeskanzlei solche Blanko-Muster den Urheberinnen und Urhebern eines Referendums zusammen mit einem Leitfaden mit den wichtigsten Informationen ab. Ausserdem veröffentlicht die Bundeskanzlei eine neutrale Fassung der Unterschriftenliste einschliesslich der Einsendeadresse für unterzeichnete Unterschriftenlisten auf ihrer Webseite, sofern sich ein Referendumskomitee bei der Bundeskanzlei meldet und ein entsprechendes Bedürfnis kundtut.[2056]

1. Lit. a

15 Pro Unterschriftenliste ist jeweils die politische Gemeinde und der zugehörige Kanton zu nennen, in der die Unterzeichnenden stimmberechtigt sind. Anzugeben ist der **politische Wohnsitz** nach Art. 39 Abs. 2 BV i. V. m. Art. 3 BPR. Es ist der Ort, wo die unterzeichnende Person nach Art. 4 Abs. 1 BPR im Stimmregister eingetragen sein muss. Die Bestimmung nutzt – wie andernorts im BPR auch – nach wie vor das generische Maskulin («der Unterzeichner») und schliesst auch Unterzeichnerinnen ein.

16 Die Bestimmung nennt **die politische Gemeinde** und **den Kanton** im Singular. Stimmberechtigte mit unterschiedlichem politischem Wohnsitz

2053 Botschaft 1975, S. 1348.
2054 Kley, § 24 Rz. 35.
2055 SR 161.11, erlassen am 24.5.1978.

dürfen nicht auf derselben Unterschriftenliste unterzeichnen.[2057] Die vorberatende Kommission diskutierte vor dem Erlass des BPR darüber, ob die Bestimmung zu einschränkend sei und auf einer Unterschriftenliste Unterzeichnende aus verschiedenen Gemeinden unterschreiben können sollten. Entsprechend erwog die Kommission eine Anpassung des Wortlauts und – als weitere Alternative – die Bestimmung bloss als Ordnungs- und nicht als Gültigkeitsvorschrift zu qualifizieren.[2058] Schliesslich hielt die Kommission am Vorschlag des Bundesrates fest und beauftragte die Verwaltung, den Wortlaut dahingehend zu überprüfen, dass unmissverständlich klar ist, dass auf einer Unterschriftenliste nur Stimmberechtigte mit demselben politischen Wohnsitz unterschreiben dürfen.[2059]

17 Für die Einreichung sind die Unterschriftenlisten gemäss Art. 20 Abs. 1 VPR **nach Kantonen zu sortieren.** Die Bundeskanzlei sortiert die Unterschriftenlisten für die Auszählung in der Folge noch weiter nach Gemeinden.

18 Die nach kantonalem Recht für die **Stimmrechtsbescheinigung** zuständige Amtsstelle prüft, ob alle Unterzeichnenden in der betreffenden Gemeinde im Stimmregister eingetragen sind (Art. 19 Abs. 1 VPR). Falls dies nicht der Fall ist, wird das Stimmrecht nicht bescheinigt (Art. 19 Abs. 2 lit. f VPR) und die Unterschrift ist ungültig.

19 Die **Auslandschweizerinnen und -schweizer** müssen nach Art. 14 Abs. 1 Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (V-ASG)[2060] ihre Stimmgemeinde und deren Kanton angeben.[2061] Die Stimmgemeinde bestimmt sich nach Art. 18 Abs. 1 und 2 Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (ASG)[2062] i. V. m. Art. 8 V-ASG und liegt in der Regel in der letzten Wohnsitzgemeinde in der Schweiz. Bei der Angabe ihrer Adresse nach Art. 61 Abs. 2 BPR geben

---

2056 Vgl. dazu OK-Kuoni zu Art. 60*a* BPR, N 8 ff.

2057 So bereits Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 27.1.1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung (BS I S. 170).

2058 Protokoll KOM-SR 1976, S. 62 ff.

2059 Protokoll KOM-SR 1976, S. 65.

2060 SR 195.11, erlassen am 7.10.2015.

2061 Damit Auslandschweizerinnen und -schweizer Volksbegehren unterzeichnen können, müssen sie sich gemäss Art. 19 Abs. 1 ASG für die Ausübung der politischen Rechte angemeldet haben und folglich im Stimmregister eingetragen sein.

2062 SR 195.1, erlassen am 26.9.2014.

Auslandschweizerinnen und -schweizer ihre ausländische Wohnadresse an, damit die das Stimmrecht bescheinigende Amtsstelle erkennen kann, dass die unterzeichnende Person im Stimmregister der Auslandschweizerinnen und -schweizer geführt wird.[2063] Einige Kantone führen das Stimmregister zentral, sodass die Zentralstelle die Stimmrechtsprüfung vornimmt.[2064]

20 In der Praxis kommt es regelmässig vor, dass in **fusionierten Gemeinden** vereinzelt die ursprüngliche Gemeindebezeichnung angegeben wird. Solange die Zuordnung möglich ist, beeinträchtigt dies die Gültigkeit der Unterschriftenliste nicht.

2. Lit. b

21 Der Erlass, auf den sich das Referendum bezieht, ist mit der korrekten **Bezeichnung** sowie dem **Datum der Beschlussfassung** durch die Bundesversammlung zu benennen. Gemäss Praxis wird auch das Datum der Veröffentlichung im Bundesblatt angegeben. Die Musterbögen der Bundeskanzlei enthalten diese Angabe stets. Der Hinweis ist aber keine gesetzliche Anforderung[2065] und sein Fehlen führt – im Gegensatz zur korrekten Bezeichnung des Erlasses sowie dem Datum der Beschlussfassung – nicht zur Ungültigkeit der Unterschriftenliste.

22 Die **Bezeichnung des Erlasses** entspricht dem Titel des Erlasses, wie ihn die Bundesversammlung beschlossen hat und wie er nach Art. 13 Abs. 1 lit. e Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublG)[2066] im Bundesblatt veröffentlicht wurde.

23 Als **Datum der Beschlussfassung** gilt die Schlussabstimmung in der Bundesversammlung, die nach Art. 81 Abs. 1bis Bundesgesetz über die Bundesversammlung (ParlG)[2067] in beiden Räten am selben Tag durchzuführen ist. Es ist dies auch das Erlassdatum, da das Parlament – unter Vorbehalt des Referendums – den Erlass rechtsgültig beschlossen hat.[2068] Die Unterschriften dürfen erst ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des

---

2063 Vademecum 2015, S. 21.
2064 Siehe dazu Art. 20 Abs. 1 ASG i.V.m. Art. 8 Abs. 3 V-ASG.
2065 Jacquemoud, S. 231.
2066 SR 170.512, erlassen am 18.6.2004.
2067 SR 171.10, erlassen am 13.12.2002.
2068 Kley, § 24 Rz. 32.

jeweiligen Erlasses im Bundesblatt gesammelt werden (Art. 141 Abs. 1 BV und Art. 59*a* BPR).

Das Referendumsbegehren bezieht sich immer auf den **gesamten Erlass** und kann sich nicht auf dessen Teile beschränken. Ein «Teilreferendum» existiert auf Bundesebene nicht. 24

3. Lit. c

Das BPR verlangte ursprünglich lediglich den Hinweis, dass die Fälschung des Ergebnisses einer Unterschriftensammlung für ein Referendum nach Art. 282 StGB strafbar ist.[2069] Die Bestimmung wurde 1996 mit dem Tatbestand der Wahlbestechung nach Art. 281 StGB ergänzt.[2070] Die Reihenfolge der aufgezählten **Straftatbestände** folgt daher nicht der Nummerierung im StGB. 25

Art. 282 StGB verbietet insbesondere die unbefugte Teilnahme an einem Referendumsbegehren sowie das Verfälschen des Ergebnisses einer Unterschriftensammlung, indem Unterschriften hinzugefügt, geändert, weggelassen oder gestrichen werden (**Wahlfälschung**). Tatbestandmässig handelt z. B. eine Person, die ein Referendumsbegehren mehrfach oder mit dem Namen und der Unterschrift einer Drittperson unterzeichnet.[2071] 26

Nach Art. 281 StGB macht sich der **aktiven Wahlbestechung** strafbar, wer Stimmberechtigten ein Geschenk oder einen anderen Vorteil anbietet, verspricht, gibt oder zukommen lässt, damit sie ein Referendum unterzeichnen. Der **passiven Wahlbestechung** machen sich Stimmberechtigte strafbar, wenn sie sich einen solchen Vorteil versprechen oder geben lassen. Unterschriftensammelnde Personen dürfen nach geltendem Recht jedoch entschädigt werden, selbst wenn sie pro gesammelte Unterschrift bezahlt werden.[2072] 27

Mehrere Vorstösse auf Bundesebene verlangten, das bezahlte Unterschriftensammeln zu verbieten, konnten sich in der Vergangenheit 28

2069 Eine vergleichbare Bestimmung war bereits in Art. 4 Abs. 2 Ziff. 2 i.V.m. Art. 3 des Bundesgesetzes vom 27.1.1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung enthalten (BS I S. 169 f.). Sie sollte insbesondere Fälle erfassen, in denen Einzelne für Dritte unterzeichnen (siehe Botschaft 1891, S. 13).

2070 AS 1997 753.

2071 BSK StGB-Wehrle, Art. 282 Rz. 7; siehe dazu z. B. BGE 112 IV 82.

2072 Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 214.

jedoch nicht durchsetzen.[2073] Im Zusammenhang mit den im Jahr 2024 öffentlich bekannt gewordenen Fällen von mutmasslich gefälschten Unterschriften steht die Forderung nach einem **Verbot des bezahlten Unterschriftensammelns** erneut zur Diskussion.[2074] Neben dieser drastischen Massnahme gibt es auf gesetzgeberischer Ebene auch weniger weitgehende Vorschläge, um den Bereich zu regulieren.[2075] Die Bundeskanzlei selbst setzte im Oktober 2024 einen Runden Tisch zum Thema der Integrität von Unterschriftensammlungen ein. Dieser soll Qualitätsstandards für Unterschriftensammlungen definieren und diese in einem gemeinsamen Verhaltenskodex festhalten.[2076]

29 Der Hinweis auf die Straftatbestände ist ein **Gültigkeitserfordernis** für die Unterschriftenliste.[2077] Der Bundesrat wies in seiner Botschaft jedoch darauf hin, dass einzelne Stimmberechtigte ein Referendum auch dadurch unterstützen können, indem sie ihren Willen schriftlich – inklusive Stimmrechtsbescheinigung – der Bundeskanzlei mitteilen. In diesem Fall seien zwar die Angaben nach den lit. a und b erforderlich, nicht aber diejenigen nach lit. c.[2078] Dieser Hinweis in der Botschaft sorgte bei der Gesetzesberatung für Missverständnisse und musste präzisiert werden: Der Hinweis auf die Strafbestimmungen sollte nur im **Ausnahmefall**, und zwar dann entbehrlich sein, wenn Stimmberechtigte die Volksabstimmung über einen Referendumserlass in einem *persönlichen Schreiben* verlangen, das nur sie unterzeichnen.[2079] Diese Ausnahme ist in der Sache richtig. Während die Erfordernisse nach den lit. a und b für die Willensäusserung und den Nachweis des Stimmrechts unverzichtbar sind, erscheint der Hinweis nach lit. c als Schutzmassnahme im Kontext von Unterschriftensammlungen. Der

2073 Siehe dazu Pa. Iv. 22.471 Porchet; Mo. 20.3015 Reynard; Ip. 12.3146 Wermuth; Po. 01.3210 SPK-N. Die Kantone Neuenburg und Genf kennen ein Verbot des bezahlten Unterschriftensammelns für kantonale Volksbegehren (Art. 138a Abs. 1 lit. d LDP/NE; Art. 183 lit. d Ziff. 3 LEDP/GE). Ein solches Verbot für eidgenössische Volksbegehren wäre auf Bundesebene zu regeln (vgl. Medienmitteilung vom 23.8.2023).

2074 Siehe dazu namentlich Mo. 24.3855 Widmer und Mo. 24.4034 Hurni.

2075 Siehe dazu Mo. 24.3854 Masshardt, Mo. 24.3992 Sommaruga und Mo. 24.3940 Gapany (Transparenz des bezahlten Unterschriftensammelns) sowie Mo. 24.3874 Tschopp (Zulassungsverfahren für gegen Bezahlung sammelnde Organisationen).

2076 Medienmitteilung vom 30.10.2024.

2077 Votum Ständerat Frick, AB 1996 SR S. 49; vgl. zum kantonalen Recht das Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft vom 14.12.1983, BJM 1984, S. 200 ff.

2078 Botschaft 1975, S. 1344.

2079 Protokoll KOM-SR 1976, S. 65.

beschriebene Ausnahmefall ist allerdings theoretischer Natur und spielt in der Praxis soweit ersichtlich keine Rolle.

B. Absatz 2

Die 30
Unterschrift eines bzw. einer Stimmberechtigten kann sich jeweils nur auf **ein einziges Referendumsbegehren** beziehen. Dieser Grundsatz war lange Zeit nicht ausdrücklich im Gesetz geregelt, galt aber als selbstverständlich.[2080] In der Lehre wird er mit der Einheit der Materie in Verbindung gebracht.[2081] Mittels grammatikalischer Auslegung kann er nach hier vertretener Ansicht bereits aus Art. 60 Abs. 1 lit. b BPR abgeleitet werden. Nach dieser Bestimmung müssen die Unterschriftenlisten den jeweiligen Erlass und nicht die jeweiligen Erlasse bezeichnen. Seit 1997 hält Art. 60 Abs. 2 BPR die Rechtslage eindeutig fest:[2082] Wird gleichzeitig für mehrere Referenden gesammelt, muss zu jedem Referendum eine eigene Unterschriftenliste aufgelegt werden.

In den Anfängen des fakultativen Referendums auf Bundesebene im 19. 31
Jahrhundert war der Grundsatz noch unklar. Infolgedessen gibt es einen **Präzedenzfall**, bei dem vier Erlasse der Bundesversammlung mit einem einzigen Referendumsbegehren erfolgreich bekämpft wurden. Es wurde bloss eine Unterschriftenliste aufgelegt, die sich auf alle vier Erlasse bezog, und die Stimmberechtigten konnten entsprechend mit einer Unterschrift die Volksabstimmung über alle vier Vorlagen verlangen.[2083]

Dank an Julien Fiechter und Valentina Beti für das Gegenlesen des Beitrags und ihre Anregungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen

2080 Siehe dazu z. B. den Entscheid des Aargauer Regierungsrats vom 12.6.1984 (abgedruckt in ZBl 86/1985, S. 260), in dem vom elementaren Grundsatz die Rede ist, «dass nur ein einziger Beschluss Gegenstand eines Referendumsbegehrens sein kann».
2081 Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 2356.
2082 Botschaft 1993, S. 492.

Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (zit. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser).

Jacquemoud Camilla, La libre formation de la volonté des signataires d'un référendum, SJZ/RSJ 116/2020, S. 223–236 (zit. Jacquemoud).

Kley Andreas, Demokratisches Instrumentarium, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 360–388 (zit. Kley, § ... Rz. ...).

Wehrle Stefan, Kommentierung von Art. 282, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht (StGB/JStG), 4. Aufl., Basel 2019 (zit. BSK StGB-Wehrle, Art. 282).

MATERIALIENVERZEICHNIS

Bericht des Bundesrathes vom 9.6.1884 an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 11.5.1884, BBl 1884 III 157 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1884/3_157_162_/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Bericht 1884).

Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung zum Gesetz über das Verfahren und die Abstimmung bei Volksbegehren betreffend die Bundesverfassung vom 22.7.1891, BBl 1891 IV 11 ff.), https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1891/4_11_964_/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1891).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf für eine Neufassung des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 25.4.1960, BBl 1960 I 1431 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1960/1_1431_1491_713/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1960).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1975).

2083 Bericht 1884, S. 158. Ausführlich zu diesem Fall Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 2356.

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1993).

Bundeskanzlei,
Vademecum Stimmrechtsbescheinigungen, 2. Aufl., Bern 2015, https://www.bk.admin. ch/dam/bk/de/dokumente/pore/Brosch%C3%BCre%20Stimmrechtsbescheinigung.pdf.download.pdf/Brosch%C3%BCre%20Stimmrechtsbescheinigung.pdf (zit. Vademecum 2015).

Leitfaden vom 15.12.2022 der Datenschutzbehörden von Bund und Kantonen zur Anwendung des Datenschutzrechts auf die digitale Bearbeitung von Personendaten im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz, https://backend.edoeb.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-edoebch-files/files/2024/11/05/6abf888a-aa2a-4d9e-b0d3-32622d8c4bba.pdf, besucht am 20.3.2025 (zit. Leitfaden).

Medienmitteilung vom 23.8.2023, «Kein Verbot des bezahlten Sammelns von Unterschriften für eidgenössische Initiativen und Referenden», https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-97449.html, besucht am 20.3.2025 (zit. Medienmitteilung vom 23.8.2023).

Medienmitteilung vom 30.10.2024, «Auftakt zum Runden Tisch «Integrität von Unterschriftensammlungen», https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102980.html, besucht am 20.3.2025 (zit. Medienmitteilung vom 30.10.2024).

Protokoll der vorberatenden Kommission des Ständerates der Sitzung vom 28.5.1976 zum Geschäft 75.018 Bundesgesetz über die politischen Rechte (zit. Protokoll KOM-SR 1976).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 60a BPR

Eine Kommentierung von Beat Kuoni

ZITIERVORSCHLAG

Beat Kuoni, Kommentierung zu Art. 60a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Kuoni, Art. 60a BPR N. XXX

Art. 60*a* Angebot von Unterschriftenlisten in elektronischer Form

Wer eine elektronisch zur Verfügung gestellte Unterschriftenliste zu einem Referendum herunterlädt, ist dafür verantwortlich, dass diese allen gesetzlichen Formerfordernissen genügt.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 807
II. Bedeutung der Vorschrift 807
A. Allgemeines 807
B. Rechtsvergleich 808
III. Kommentierung des Normtextes 809
A. Dienstleistung der Bundeskanzlei 809
B. Regelung der Verantwortlichkeiten 809
Literaturverzeichnis 810
Materialienverzeichnis 811

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die Bestimmung in Art. 60*a* Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)[2084] hat ihren Ursprung im Postulat 99.3321 Gross. Es forderte den Bundesrat auf, die Einrichtung einer «speziellen eidgenössischen **Homepage für lancierte Volksinitiativen und Referenden** in der Unterschriftensammelphase» zu prüfen, auf der sämtliche Unterschriftenbogen heruntergeladen werden können. Der Bundesrat war offen für das Anliegen, sprach sich aber für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage aus.[2085] 1

Mit der Botschaft vom 30. November 2001 über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte setzte der Bundesrat den Auftrag um und schlug der Bundesversammlung die Bestimmungen in den Art. 60*a* und 69*a* BPR vor. Die Rechtsänderungen waren in der Vernehmlassung begrüsst worden,[2086] und sie gaben weder im National- noch Ständerat zu reden.[2087] Am **1. Januar 2003 traten die Bestimmungen in Kraft**. 2

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Die Einführung der Bestimmungen in Art. 60*a* und 69*a* BPR sollte ein erster Teilschritt hin zu einem umfassenden Angebot für die elektronische Ausübung der politischen Rechte sein.[2088] Die Rechtsänderung stand im Kontext des Vorhabens **«Vote électronique»**,[2089] das nach wie vor mit dem Ziel verfolgt wird, die politischen Rechte auch mit elektronischen Mittel ausüben zu können.[2090] 3

Art. 60*a* und Art. 69*a* BPR sollten nach dem Willen des Gesetzgebers das **Unterschriftensammeln erleichtern** und so die Folgen abmildern, welche 4

2084 SR 161.1, erlassen am 17.12.1976.
2085 AB 1999 NR S. 2214 f.
2086 Botschaft 2001, S. 6407.
2087 AB 2002 NR S. 337; AB 2002 SR S. 337.
2088 Botschaft 2001, S. 6417.
2089 Botschaft 2001, S. 6402.

die schweizweite Einführung der voraussetzungslosen brieflichen Stimmabgabe mit sich brachte: Die briefliche Stimmabgabe hatte sich in den 1990er-Jahren rasch zur dominierenden Form der Stimmabgabe entwickelt, womit das vormals einträgliche Sammeln von Unterschriften vor den Urnenlokalen an Bedeutung einbüsste.[2091]

5 Der **Nutzen des behördlichen Angebots** von Unterschriftenlisten in elektronischer Form ist in der Praxis bescheiden geblieben. Die Unterschriftenlisten auf der Webseite der Bundeskanzlei werden kaum heruntergeladen und fallen für den Erfolg von Initiativen und Referenden nicht ins Gewicht.[2092] Hingegen hat die Bedeutung elektronisch angebotener Unterschriftenlisten auf den Webseiten der Initiativ- und Referendumskomitees und anderer zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure zugenommen.[2093]

B. Rechtsvergleich

6 Die Kantone **Obwalden**[2094] und **Wallis**[2095] kennen eine ähnliche Regelung wie der Bund.

7 Der Kanton **Genf** sieht für kantonale Initiativen und Referenden überdies vor, dass die Komitees den zuständigen Stellen im Kanton und in den Gemeinden Unterschriftenlisten übermitteln können, damit diese den Stimmberechtigten vor Ort zur Verfügung gestellt werden.[2096]

2090 Weitere Informationen zum Vorhaben «Vote électronique» unter https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting.html.

2091 Botschaft 2001, S. 6417; Po. 99.3321 Gross; siehe zur Problematik auch Bericht SPK-SR 2001, S. 4817.

2092 Siehe die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 08.3908 Fehr sowie Braun Binder, S. 547 m. w. H.

2093 Schaub/Bühlmann, S. 37; siehe dazu auch Postulatsbericht E-Collecting, S. 16 f.

2094 Art. 53d Abs. 3 i. V. m. 53m Abs. 4 des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 17.2.1974 über die Ausübung der politischen Rechte (AG/OW; GDB 122.1).

2095 Art. 102 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1).

2096 Art. 88 de la Loi du canton Genève du 15.10.1982 sur l'excercice des droits politiques (LEDP/GE; rsGE A 5 05).

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Dienstleistung der Bundeskanzlei

Das Angebot von Unterschriftenlisten in elektronischer Form wird von der Bestimmung in Art. 60*a* BPR nicht explizit vorgegeben, sondern quasi vorausgesetzt.[2097] Die Materialien machen aber deutlich, dass die Bestimmung im Hinblick auf ein neues **Angebot der Bundeskanzlei** geschaffen wurde.[2098] 8

Die Bundeskanzlei stellt die Unterschriftenlisten jeweils während der Dauer der Unterschriftensammlung auf ihrer Webseite zur Verfügung.[2099] Damit die Unterschriftenlisten zum Herunterladen bereitgestellt werden, ist der Bundeskanzlei vorgängig mitzuteilen, dass für ein Referendum Unterschriften gesammelt werden. Die Bundeskanzlei erstellt in der Folge eine **neutral gehaltene Unterschriftenliste**, die sämtliche formelle Erfordernisse erfüllt und keine werbenden Zusätze enthält. 9

Auf den angebotenen Unterschriftenlisten ist zudem **die jeweilige Urheberschaft und deren Anschrift** verzeichnet. Das Angebot beschränkt sich folglich auf Listen derjenigen Personen und Organisationen, die sich bei der Bundeskanzlei gemeldet und mitgeteilt haben, Unterschriften sammeln zu wollen. Im Sinne einer amtlichen Dienstleistung kontrolliert die Bundeskanzlei, ob die jeweilige Unterschriftenliste den gesetzlichen Formerfordernissen entspricht.[2100] 10

B. Regelung der Verantwortlichkeiten

Art. 60*a* BPR regelt die **Verantwortlichkeiten** für die Erfüllung der gesetzlichen Erfordernisse, falls Unterschriftenlisten im Internet bezogen werden. 11

Dabei gelten für die elektronisch zur Verfügung gestellten Unterschriftenlisten die **gleichen Erfordernisse** wie für Listen, die von Anfang an in physischer Form in Umlauf gebracht werden.[2101] Sie müssen alle nach Art. 60 Abs. 1 lit. a– 12

2097 Glaser, S. 291.

2098 Botschaft 2001, S. 6417.

2099 https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_1_3_2_1.html.

2100 Zur Kontrolle der Unterschriftenliste und zur Abgabe von Mustern siehe OK-Kuoni zu Art. 60 BPR N 13 f.

c BPR notwendigen Angaben enthalten. Soll mit einer einzigen Unterschriftenliste für mehrere Referenden gesammelt werden, so müssen sich die Listen bei der Einreichung voneinander trennen lassen (Art. 60 Abs. 2 BPR). Sind die Formerfordernisse nicht erfüllt, führt dies gemäss Art. 66 Abs. 2 lit. a BPR zur Ungültigkeit der Unterstützungsbekundung. Das Risiko liegt nach Art. 60*a* BPR bei derjenigen Person, die eine Unterschriftenliste herunterlädt, d. h. in der Regel also bei den Unterzeichnenden selbst.

13 Die Bestimmung ist bewusst abstrakt formuliert und soll unabhängig von der Plattform gelten, von der eine Unterschriftenliste heruntergeladen wird.[2102] Die Bestimmung soll jedoch in erster Linie die Behörden davon entlasten, die **Unveränderbarkeit von Unterschriftenlisten** zu garantieren, die elektronisch zur Verfügung gestellt werden. Kommt es beim Drucken von Unterschriftenlisten beispielsweise zu Mängeln, indem gewisse Elemente verloren gehen, kann dies den Behörden nicht angelastet werden.

14 Trotz der Zuweisung der Verantwortlichkeiten in Art. 60*a* BPR sind die Behörden aber dazu verpflichtet, ihr Webangebot nach besten Praktiken abzusichern und in diesem Rahmen dafür zu sorgen, dass die **verfügbaren Dokumente authentisch** sind.

Dank an Julien Fiechter und Valentina Beti fürs Gegenlesen des Beitrags.

LITERATURVERZEICHNIS

Braun Binder Nadja, Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung, ZSR 2014, S. 539–557, https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/141602/1/Braun_Binder_ECollecting.pdf, besucht am 21.3.2025.

Bühlmann Marc/Schaub Hans-Peter, Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting, Studie im Auftrag der Bundeskanzlei, Bern 2023, https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/90666.pdf, besucht am 21.3.2025.

Gfeller Katja/Glaser Andreas/Lehner Irina, E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtssetzungsbedarf, LeGes 32 (2021) 1, https://

2101 Gfeller/Glaser/Lehner, Rz. 1.
2102 Botschaft 2001, S. 6417.

leges.weblaw.ch/legesissues/2021/1/e-collecting--umsetz_4ac1c3bc14.html, besucht am 21.3.2025.

Glaser Andreas, Der elektronisch handelnde Staat: E-Legislation, E-Government, E-Justice, ZSR 2015, S. 259–333, https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:ffffffff-930f-77c9-ffff-ffffbea822ca/ZSR_134_2015Glaser_Der_elektronisch_handelnde_Staat.pdf, besucht am 21.3.2025.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1111/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 2001).

Elektronische Unterschriftensammlungen für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting). Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 21.3607 Staatspolitische Kommission NR vom 27.6.2021, https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2021/20213607/Bericht%20BR%20D.pdf, besucht am 21.3.2025 (zit. Postulatsbericht E-Collecting).

Parlamentarische Initiative 96.091. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte. Bericht vom 2.4.2001 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, BBl 2001 4803, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/781/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Bericht SPK-SR 2001).

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 62 BPR

Eine Kommentierung von Bénédicte Tornay Schaller

ZITIERVORSCHLAG

Bénédicte Tornay Schaller, Kommentierung zu Art. 62 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Tornay Schaller, Art. 62 BPR N. XXX.

Art. 62 Stimmrechtsbescheinigung

[1] Die Unterschriftenlisten sind laufend, spätestens aber rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist der Amtsstelle zuzustellen, die nach kantonalem Recht für die Stimmrechtsbescheinigung zuständig ist.

[2] Die Amtsstelle bescheinigt, dass die Unterzeichner in der auf der Unterschriftenliste bezeichneten Gemeinde in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, und gibt die Listen unverzüglich den Absendern zurück.

[3] Die Bescheinigung muss in Worten oder Ziffern die Zahl der bescheinigten Unterschriften angeben; sie muss datiert sein und die eigenhändige Unterschrift des Beamten aufweisen und dessen amtliche Eigenschaft durch Stempel oder Zusatz kennzeichnen.

[4] Das Stimmrecht der Unterzeichner kann für mehrere Listen gesamthaft bescheinigt werden.

GLIEDERUNG

I. Historischer Hintergrund 816
A. Vor 1978 816
B. Inkrafttreten des BPR im Jahr 1978 817
C. Revision von 1997 818
D. Revision von 2015 820
II. Bedeutung der Bestimmung 823
A. Allgemeines 823
B. Vergleichendes kantonales Recht 825
III. Kommentar 827
A. Absatz 1: Die Aufgaben der Urheber des Referendumsbegehrens oder der Initiative 827
1. "Die Unterschriftenlisten". 828
2. Die Fristen "nach und nach, aber auf jeden Fall früh genug vor Ablauf der Referendumsfrist". 828
3. Die zuständige Behörde 830
B. Absatz 2: Die Aufgaben der Behörde 831
1. "Die Stimmberechtigten in eidgenössischen Angelegenheiten in der bezeichneten Gemeinde". 832
2. Die Rücksendung der Listen "ohne Verzögerung". 833
C. Absatz 3: Der Inhalt der Bescheinigung 833
D. Absatz 4: Die kollektive Bescheinigung 835
E. Die Einreichung der bescheinigten Listen bei der Bundeskanzlei 837
F. Eine Ausnahme von der Bescheinigung der Wählereigenschaft bei der Epidemie COVID 19 837
Literaturverzeichnis 838

I. HISTORISCHER HINTERGRUND

A. Vor 1978

1 Die Frage nach dem Nachweis der Wählereigenschaft stellte sich bereits bei der Einführung des Referendums- und Initiativrechts im 19. Jahrhundert. Bereits Art. 5 des Bundesgesetzes betreffend die Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse vom 17. Juni 1874 (im Folgenden: Gesetz von 1874) sah vor, dass für die Unterzeichnung eines Referendumsbegehrens das Stimmrecht der Unterzeichner "von der Gemeindebehörde (Gemeindevorstand) des Ortes, wo sie ihre politischen Rechte ausüben, bescheinigt werden muss". Die Frist für die Unterschriftensammlung betrug dann 90 Tage ab der Veröffentlichung des Gesetzes oder des Erlasses im Bundesblatt.

2 In Bezug auf die Initiative legte das Bundesgesetz betreffend das Verfahren bei Begehren um Volksinitiativen und bei Abstimmungen über die Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892 (im Folgenden: Gesetz von 1892) in Art. 4 Ziff. 4 fest, dass eine Volksinitiative nur dann gültig war, wenn sie in der Schweiz eingereicht wurde. 3, dass die Liste, um gültig zu sein, "am Ende die datierte Bescheinigung des Gemeindepräsidenten (Syndikus, Bürgermeister) oder seines Stellvertreters enthalten muss, in der festgestellt wird, dass die Unterzeichner in Bundesangelegenheiten stimmberechtigt sind und dass sie ihre politischen Rechte in dieser Gemeinde ausüben. Diese Bescheinigung wird kostenlos ausgestellt".

3 Als der Bundesrat feststellte, dass die Unregelmäßigkeiten, die bei den Bescheinigungen auftraten, zur Ungültigkeitserklärung einer großen Anzahl von Unterschriften führten, versuchte er, diesem Nachteil abzuhelfen, indem er das Reglement betreffend die Begehren um Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse sowie um Revision der Bundesverfassung vom 23. Februar 1897 (im Folgenden: Reglement von 1897) erließ. Diese Verordnung präzisiert sowohl das Gesetz von 1874 als auch das Gesetz von 1892 und sorgt für deren einheitliche Ausführung. Die Frage, von wem das Stimmrecht der Unterzeichner bescheinigt werden muss, wurde präzisiert. Wenn der Gesetzgeber im Gesetz von 1874 den Ausdruck "Gemeindebehörde" und im Gesetz von 1897 den Ausdruck "Gemeindepräsident" verwendet hatte, gab es keinen Hinweis darauf, dass er

eine andere Verfahrensweise einführen wollte. So heißt es in Art. 2 der Verordnung von 1897: "Das Stimmrecht der Unterzeichner muss von der Gemeindebehörde des Ortes, an dem sie ihre politischen Rechte ausüben, bescheinigt werden. Diese Bestätigung muss am Fuß jeder Liste ungefähr in folgender Form stehen: "Der Unterzeichnete, Präsident (oder anderer Titel) der Gemeinde ..., bescheinigt das Wahlrecht der ... (Anzahl) Unterzeichner der vorliegenden Liste und erklärt, dass sie ihre politischen Rechte in dieser Gemeinde ausüben (Datum, Unterschrift, Angabe der offiziellen Eigenschaft des Beamten, der unterzeichnet hat, und Stempel)".

Bei der Revision des Gesetzes von 1892 im Jahr 1963 wurde der Wortlaut von Art. 4 leicht geändert und ergänzt, um die Aufgabe der Gemeindebehörden zu erleichtern, die für die Ausstellung der gesetzlich vorgeschriebenen Bescheinigung zuständig sind. Erneut wurde darauf hingewiesen, dass der Hauptgrund für die Annullierung von Unterschriftenlisten in der unzureichenden Bescheinigung lag, "was immer wieder zu unangenehmen Diskussionen zwischen der Verwaltung und den Initiatoren führte". Aus diesem Grund wurden die bereits im Reglement von 1897 aufgeführten Formalitäten (von denen die Gültigkeit der offiziellen Bescheinigung der Listen abhängt) nun in Art. 4 Abs. 1 lit. d des Gesetzes von 1892 aufgeführt: "Am Ende der Liste die Bescheinigung der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde, in der festgestellt wird, dass die Unterzeichner in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind und ihre politischen Rechte in der auf der Liste angegebenen Gemeinde ausüben. Diese kostenlos ausgestellte Bescheinigung muss datiert sein, in Buchstaben oder Zahlen die Anzahl der Unterschriften angeben, auf die sie sich bezieht, vom Magistraten oder Beamten, der sie angebracht hat, eigenhändig unterzeichnet sein und durch einen Stempel oder einen Zusatz auf seine offizielle Funktion hinweisen". 4

B. Inkrafttreten des BPR im Jahr 1978

Art. 62 BPR, der 1978 in Kraft trat, übernahm in seinen Absätzen 1 bis 3 die in Art. 5 des Gesetzes von 1874 und in Art. 4 des Gesetzes von 1892 festgelegten Anforderungen an die Bescheinigung der Wählereigenschaft. Das BPR führte darüber hinaus zwei Neuerungen ein. 5

Die erste Neuerung, die in Art. 62 Abs. 4 BPR verankert ist, ist die Möglichkeit, mehrere Unterschriftenlisten gemeinsam zu bescheinigen, "um 6

wiederholten Anträgen nachzukommen". Art. 19 der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (VPR) legt die Modalitäten der kollektiven Beglaubigung im Detail fest.

7 Das BPR führte weiterhin die Möglichkeit ein, Mängel an der Bescheinigung zu beheben, wenn der Erfolg des Referendums davon abhängt (Art. 65 aBPR). Es war auch möglich, diese Mängel selbst nach Ablauf der Referendumsfrist zu beheben. Art. 19 Abs. 4 aVRP sah vor, dass, wenn die Behörde nicht in der Lage war, ihre Bescheinigung innerhalb der erforderlichen Frist zu erteilen, sie dies auf der Liste unter Angabe des Datums, an dem sie die Bescheinigung erhalten hatte, vermerkte. Die Möglichkeit, Mängel der Bescheinigung im Nachhinein zu korrigieren, wurde 1997 abgeschafft.

C. Revision von 1997

8 Im Jahr 1996 wurde eine Teilrevision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vorgeschlagen, nachdem festgestellt worden war, dass "der punktuell enorme und unvorhersehbare Gebrauch, den ein Teil der Bürger von ihren politischen Rechten machte" seit Anfang der 1990er Jahre (insbesondere bei Referendumsbegehren und Volksinitiativen) die Gemeinden und Kantone (vor allem die bevölkerungsreichsten), aber auch die Bundesbehörden "in eine Situation gebracht hatte, die manchmal an die Grenzen ihrer Kapazitäten stieß". Insbesondere im Jahr 1992 hatte die Häufung von Referendumsbegehren (es gab nicht weniger als neun) die mit der Unterschriftensammlung beauftragten Personen, aber in einigen Fällen auch die Wahlregisterführer der Gemeinden vor große Probleme gestellt, "insbesondere während der Weihnachtszeit, und dies, obwohl die Bundeskanzlei ihnen mehrere Rundschreiben geschickt hatte, um sie vor den Schwierigkeiten zu warnen, auf die sie stoßen würden, und ihnen vorbeugende Maßnahmen vorzuschlagen".

9 Das prominenteste Beispiel ist das Referendumsbegehren gegen den Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 4. Oktober 1991 (NEAT): Aus Zeitmangel hatten die Referendumskomitees die Gemeinden aufgefordert, die beglaubigten Unterschriften direkt an die Bundeskanzlei zu senden, was Hunderte von Gemeinden auch taten. Die Bundeskanzlei erklärte sich bereit, Unterschriften, die direkt von den Gemeinden stammten, als gültig anzuerkennen, sofern die Sendungen spätestens am 13. Januar 1992 (dem Tag,

an dem die gesetzliche Referendumsfrist ablief) mit dem Poststempel versehen waren. Alle anderen Zugeständnisse seien nicht mit dem Gesetz vereinbar. Das Referendum war nur knapp zustande gekommen.

10 In diesem Zusammenhang wurde Art. 65 aRPG aufgehoben, der die zuständige Stelle verpflichtete, Mängel an der Bescheinigung zu beheben, wenn das Zustandekommen des Referendums davon abhing, und diese Mängel auch nach Ablauf der Referendumsfrist zu beseitigen. Dasselbe gilt für Art. 19 Abs. 4 aODP. Im Gegenzug zu diesen Aufhebungen erhielten die Referendumskomitees zehn Tage mehr Zeit, um Unterschriften zu sammeln und diese beglaubigen zu lassen. Die Referendumsfrist wurde von 90 auf 100 Tage verlängert. Art. 59 aRLP stellte ausdrücklich klar, dass "bei Volksreferenden die Referendumsfrist die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen einschließt". Diese Änderungen traten am 1. April 1997 in Kraft.

11 Diese Lösung wurde verschiedenen Vorschlägen vorgezogen, die darauf abzielten, den Behörden die Aufgabe aufzuerlegen, die Stimmrechtsbescheinigungen der Unterzeichner abzuholen; eine solche Regel hätte angesichts des Tempos der Ausübung der Volksrechte eine Überlastung und Lähmung der betreffenden, personell schwach ausgestatteten Dienststelle zur Folge gehabt, ganz zu schweigen von den Problemen bei der Einrichtung der Kontrollen und der Rechtsmittel, da Fehler angesichts der Masse der zu verarbeitenden Dokumente unvermeidlich waren.

Der Bundesrat hatte sich bereits 1960 gegen die Möglichkeit ausgesprochen, dass die Bundesbehörden Listen mit mangelhaften Bescheinigungen an die Initianten oder die Gemeindebehörden zurückschicken müssten; er hatte bereits erwähnt, dass es Sache der Initianten sei, für ausreichende Bescheinigungen zu sorgen, zumal die Gemeindebehörden die Listen an das Initiativkomitee zurückgaben, das sie seinerseits der Bundeskanzlei übergab.

12 Im Jahr 2005 hatte das Bundesgericht Gelegenheit, klarzustellen, dass sich aus Art. 62 Abs. 1 aBVG ergebe, dass bei Volksinitiativen die Stimmrechtsbescheinigungen von den Initianten vor Ablauf der Frist für die Unterschriftensammlung bei den zuständigen Stellen eingeholt werden müssten und dass es keine Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle mehr gebe.

Die Bundeskanzlei hatte den Antrag eines Mitglieds des Initiativkomitees abgelehnt, das Komitee möge sicherstellen, dass keine Unterschriften aufgrund von Mängeln bei den Bescheinigungen der Stimmberechtigung für ungültig erklärt werden, und sich um die Behebung solcher Mängel kümmern. Das Komiteemitglied hatte daraufhin beim Bundesgericht gegen die Entscheidung der Bundeskanzlei Beschwerde eingelegt. Er argumentierte, dass viele Gemeinden fehlerhafte Bescheinigungen zurückgeschickt hätten und dass das Initiativkomitee nicht über die finanziellen und personellen Mittel verfüge, um für die Behebung dieser Mängel zu sorgen. Die Bundesrichter erinnerten daran, dass die Möglichkeit der Nachreichung von Stimmrechtsbescheinigungen, wie sie sich aus Art. 65 aBVG in der Fassung vom 17. Dezember 1976 ergab, 1997 aufgehoben wurde; aus Art. 62 Abs. 1 aBVG (in Verbindung mit Art. 71 Abs. 1 und Art. 72 Abs. 2 lit. b BPR) und seiner Entstehungsgeschichte, dass die Beschaffung der Stimmrechtsbescheinigungen den Initianten oblag; die Bundeskanzlei durfte fehlerhafte Bescheinigungen nicht nachträglich ausstellen oder korrigieren; die Frist für die Unterschriftensammlung umfasste nach dem klaren Willen des Gesetzgebers sowohl die eigentliche Unterschriftensammlung als auch die Beschaffung der Stimmrechtsbescheinigungen; die Initiativkomitees mussten dies im Rahmen der Unterschriftensammlung berücksichtigen.

D. Revision von 2015

13 Der Wortlaut von Art. 62 Abs. 1 BPR wurde bei der Revision vom 24 September 2014, die am 1. November 2015 in Kraft trat, geändert. In der ursprünglichen Fassung war vorgesehen, dass die Unterschriftenlisten "frühzeitig" vor Ablauf der Referendumsfrist eingereicht werden müssen, während nach der aktuellen Fassung die Unterschriftenlisten "laufend, aber auf jeden Fall frühzeitig" eingereicht werden müssen.

14 Durch das zeitnahe Einholen der Stimmrechtsbescheinigungen kann das Risiko einer Fristüberschreitung für die Einreichung der bescheinigten Unterschriften weitgehend vermieden werden, und es hat zudem den Vorteil, dass die Arbeitsspitzen bei den dafür zuständigen Behörden reduziert werden.

15 Diese Änderung hat ihren Ursprung in der Tatsache, dass 2012 die Ausübung der Volksrechte besonders häufig war: 50 Volksbegehren (Referendumsbegehren und Initiativen) wurden eingereicht. Noch nie zuvor hatte die Bundeskanzlei so viele nicht zustande gekommene Volksbegehren

feststellen müssen: drei Referendumsbegehren gegen die Steuerabkommen mit Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Österreich sowie eine Volksinitiative. Die Entscheidung über die Nichtdurchführung des Referendumsbegehrens gegen das Abkommen über die Zusammenarbeit in Steuersachen mit dem Vereinigten Königreich war beim Bundesgericht angefochten worden. In seinem Urteil vom 5. Juni 2013 hatte dieses den Entscheid über das Nichtzustandekommen des Referendums bestätigt und festgestellt, dass die Verantwortung, die Stimmberechtigung der Unterzeichner frühzeitig bestätigen zu lassen, bei den Initianten des Referendumsbegehrens liege (siehe unten N 49).

In diesem Zusammenhang reichte die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) am 19. Oktober 2012 eine Motion ein (Motion 12.3975). Sie beauftragte den Bundesrat, dem Parlament einen Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu unterbreiten, der unterschiedliche Fristen für die Einreichung der Unterschriften für Referenden und Volksinitiativen durch Referendums- und Initiativkomitees einerseits und für die Beglaubigung dieser Unterschriften andererseits vorsieht. Der Nationalrat überwies die Motion, während der Ständerat sie ablehnte, da er die Botschaft des Bundesrates abwarten wollte. 16

Der Bundesrat hatte nämlich vom 8. März bis 30. Juni 2013 einen Vorschlag zur Änderung von Art. 62 Abs. 2 BPR in die Vernehmlassung gegeben, der vorsah, dass der Dienst vor dem 95. Tag der Referendumsfrist alle Listen zurückschickt, die ihm vor dem 81. Tag übermittelt wurden. Er hatte auch vorgeschlagen, einen Absatz 2 zu Art. 70 BPR hinzuzufügen, wonach der Dienst vor dem ersten Tag des 17. Monats der Frist für die Unterschriftensammlung alle Unterschriftenlisten zur Unterstützung einer Volksinitiative zurückschickt, die ihm vor dem ersten Tag des 14. Monats für die Bescheinigung des Wahlrechts übergeben wurden. 17

Diesem Vorschlag lag die Überlegung zugrunde, dass auf diese Weise der größte Teil der Unterschriften für die Bescheinigung der Wahlberechtigung vor Ablauf der ersten vier Fünftel der Frist eingereicht werden könnte und dass die Überlastung der Gemeinden bei einer Häufung von Referenden und Initiativen oder an Feiertagen vermieden werden könnte, was automatisch die Chancen erhöht hätte, dass die in letzter Minute eingereichten Unterschriften dennoch für die Bescheinigung berücksichtigt werden. Insbesondere die für eine Initiative oder ein Referendum verantwortlichen Komitees hätten 18

dadurch eine deutlich höhere Planungssicherheit für ihr Unternehmen erhalten. Dieser Vorschlag wurde in der Vernehmlassung jedoch unterschiedlich aufgenommen: Während die vorgeschlagene Regelung den Kantonen, Städten und Gemeinden viel zu weit ging, wurde sie von einigen Anwendern als zu zaghaft kritisiert.

19 Infolgedessen verzichtete der Bundesrat im November 2013 auf seinen Änderungsvorschlag. Er bevorzugte einen umfassenden Ansatz für die Organisations- und Informationsverfahren, der auf der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers beruhte, der sowohl verlangte, dass die Unterschriften rechtzeitig vor Ablauf der Frist zur Bescheinigung eingereicht werden, als auch, dass die bescheinigten Unterschriften unverzüglich an den Absender zurückgesandt werden (Art. 62 Abs. 2 und 70 BPR).

20 Letztendlich hat der Gesetzgeber bewusst darauf verzichtet, eine genaue Frist für die Ausstellung von Bescheinigungen über die Wählereigenschaft festzulegen. Er hat jedoch vorgesehen, dass die bescheinigten Unterschriftenlisten ohne Verzögerung an die Absender zurückgeschickt werden müssen. Damit trug er der Tatsache Rechnung, dass die Anzahl der zu bescheinigenden Unterschriften von einer zuständigen Stelle zur anderen stark variieren kann. Langjährige Erfahrungen haben gezeigt, dass eine erfahrene Person in der Lage ist, 350 bis 400 Bescheinigungen pro Tag auszustellen. Die neue Fassung von Art. 62 Abs. 1 BPR übernimmt im Übrigen, was das Bundesgericht in seinem Urteil vom 5. Juni 2013 explizit bestätigt hatte (siehe oben N 15 und unten N 49).

21 Ebenfalls im Jahr 2015 erarbeitete die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz als Antwort auf eine starke Nachfrage im Vernehmlassungsverfahren ein Merkblatt für die Behörden, die für die Stimmregister zuständig sind. Sie hat die Richtlinien für die Urheber von eidgenössischen Volksreferenden oder Volksinitiativen neu gefasst, um sie leichter verständlich zu machen. Das Vademecum soll die Volksbegehrenskomitees zur Sorgfalt anhalten und die Arbeitsspitzen, mit denen die zuständigen Behörden konfrontiert sind, reduzieren sowie die Behandlung von Beweismitteln klären.

II. BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

A. Allgemeines

Art. 62 BPR mit der Überschrift "Bescheinigung der Wählereigenschaft" hat seit seiner Entstehung vier Absätze. Die Absätze 2, 3 und 4 von Art. 62 BPR haben immer noch den ursprünglichen Wortlaut. 22

Art. 62 BPR befindet sich in Titel 4 des BPR, der dem Referendum gewidmet ist. Er gilt jedoch durch Verweis in Art. 70 BPR auch für Volksinitiativen. Ebenso verweist Art. 26 DSGV über Volksinitiativen auf Art. 19 und 20 DSGV (die im Kapitel über das Referendum enthalten sind). 23

Art. 62 BPR konkretisiert die Modalitäten, die bei der Bescheinigung der Wählereigenschaft einzuhalten sind. Die Phase der Bestätigung der Unterschriften auf den Listen findet nach der Unterschriftensammlung (Art. 61 BPR) und vor dem Entscheid über das Zustandekommen (Art. 66 und 67b BPR für das Referendum und Art. 72 BPR für die Initiative) statt. 24

Der Bund delegiert die Aufgabe, die Stimmberechtigung der Unterzeichner von Begehren für ein eidgenössisches Referendum oder eine eidgenössische Volksinitiative zu bescheinigen, an die Kantone. In den meisten Kantonen sind die Gemeinden dafür verantwortlich, diese Bescheinigung auszustellen. 25

Die Vorschriften über die Bescheinigung der Stimmberechtigung gelten sowohl für die eidgenössische Verfassungsinitiative, die eine Totalrevision verlangt (Art. 138 BV), als auch für die Initiative, die eine Teilrevision verlangt (Art. 139 BV). Sie gelten auch für alle Arten von Referendumsbegehren, die in Art. 141 BV aufgeführt sind (Referendum über Bundesgesetze, dringlich erklärte Bundesgesetze mit einer Geltungsdauer von mehr als einem Jahr, Bundesbeschlüsse, soweit dies in der Verfassung oder im Gesetz vorgesehen ist, bestimmte internationale Verträge). 26

Die Tragweite von Art. 62 BPR ist beträchtlich, da die Erteilung der Unterschriftenbescheinigung eine Verfahrensvoraussetzung für das Zustandekommen des Referendumsbegehrens oder der Initiative ist. Um festzustellen, ob ein Referendumsbegehren oder eine Initiative zustande gekommen ist, prüft die Bundeskanzlei unter anderem, ob die Stimmrechtsbescheinigung ordnungsgemäß vorgelegt wurde (Art. 21 BPRV). 27

Das Zustandekommen selbst ist eine Voraussetzung für die Unterbreitung der Volksabstimmung.

28 Art. 62 BPR als eine Regel, die die politischen Rechte organisiert, genießt den Schutz der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV). Die Glaubwürdigkeit der politischen Rechte hängt davon ab, wie mit den Bescheinigungen der Wählereigenschaft umgegangen wird. Es handelt sich um eine zentrale Verfahrensvoraussetzung für die Ausübung und Gewährleistung der politischen Rechte in der Schweiz. Dies macht sie zu einer Herausforderung für das Funktionieren der direkten Demokratie.

Die Wählerbescheinigung, indem sie sicherstellt, dass nur Mitglieder der Stimmberechtigten Initiativen oder Referendumsbegehren unterzeichnen (und dass sie diese nur einmal unterzeichnen), ist auch durch Art. 34 Abs. 2 BV geschützt, der das Recht auf die genaue Zusammensetzung der Stimmberechtigten (wer das Referendums- oder Initiativbegehren unterzeichnet hat) beinhaltet. Sie ist eine Grundvoraussetzung für die Gewährleistung eines Abstimmungsergebnisses, das den freien und unverfälschten Willen der Wähler widerspiegelt. Sie schafft Vertrauen und dient daher der Akzeptanz des Abstimmungsergebnisses.

29 Eine Stimmrechtsbeschwerde kann bei der Kantonsregierung wegen Verletzung von Art. 62 BPR (Art. 77 Abs. 1 lit. a BPR) eingereicht werden. Die Beschwerde muss innerhalb von drei Tagen nach Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber am dritten Tag nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt eingereicht werden (Art. 77 Abs. 2 BPR). Gegen den Entscheid der Kantonsregierung kann beim Bundesgericht Beschwerde eingelegt werden (Art. 80 Abs. 1 BPR und Art. 82 lit. c BGG).

Eine Rüge im Zusammenhang mit der Stimmrechtsbescheinigung kann auch im Rahmen einer Beschwerde an das Bundesgericht gegen den Entscheid der Bundeskanzlei über das Nichtzustandekommen einer Initiative oder eines Referendums geltend gemacht werden (Art. 80 Abs. 2 BPR und Art. 82 lit. c BGG). Wenn also die Bundeskanzlei eine Volksinitiative oder ein Referendum aufgrund einer zu geringen Anzahl gültiger Unterschriften für nicht zustande gekommen erklärt, kann das Organisationskomitee beim Bundesgericht Beschwerde einlegen. Es kann sich nämlich darüber beschweren, dass die mit der Stimmrechtsbescheinigung versehenen Unterschriftenlisten zu spät

zurückgeschickt wurden oder dass nicht deutlich auf die Ungültigkeit bestimmter Unterschriften hingewiesen wurde.

Aus strafrechtlicher Sicht handelt die für die Bestätigung der Unterschriften zuständige Behörde in amtlicher Eigenschaft und fällt unter den qualifizierten Tatbestand von Art. 282 Ziff. 2 2. 2 StGB, wonach mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe von mindestens 30 Tagessätzen bestraft wird, wer die Zahl der zur Unterstützung eines Referendums oder einer Initiative gesammelten Unterschriften fälscht, namentlich indem er Unterschriften hinzufügt, abändert, wegnimmt oder streicht oder Unterschriften unrichtig zählt. Die Verweigerung der Beglaubigung von Unterschriften sowie die bewusste Verwendung von ungültigen Unterschriftenlisten fallen ebenfalls unter Art. 282 Ziff. 1 III StGB. Das Ergebnis der Unterschriftensammlung muss verändert worden sein und einen Einfluss auf das Zustandekommen der Initiative oder des Referendums ausgeübt haben. Da es sich bei Wahlbetrug um eine vorsätzliche Straftat handelt, stellen einfache Rechenfehler bei der Zählung der Unterschriften keinen Straftatbestand dar. 30

Die Unterschriftensammlung auf elektronischem Wege (E-Collecting) wurde mehrfach diskutiert, ist aber nicht erlaubt. In einem solchen Fall müsste auch die Bescheinigung der Wählereigenschaft auf elektronischem Wege erfolgen. Grundvoraussetzung dafür ist die elektronische Verwaltung der Wählerverzeichnisse. 31

B. Vergleichendes kantonales Recht

Der Begriff der Bescheinigung der Wählereigenschaft findet sich in allen kantonalen Gesetzgebungen. Die Kantone haben ähnliche Bestimmungen wie Art. 62 BPR erlassen, jedoch mit einigen Besonderheiten. Die Inhaberschaft der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten kann sich von derjenigen in eidgenössischen Angelegenheiten unterscheiden. Die Kantone unterscheiden auch zwischen kantonalen Initiativen und Referendumsbegehren und solchen mit kommunaler Tragweite. 32

Alle Kantone haben die Aufgabe, Unterschriften im Zusammenhang mit kantonalen Volksrechten zu bescheinigen, an die Gemeinden delegiert, mit Ausnahme des Kantons Appenzell Innerrhoden (wo die Staatskanzlei grundsätzlich für die Bereitstellung der Stimmrechtsbescheinigungen zuständig ist) und des Kantons Genf (der diese Zuständigkeit dem kantonalen 33

Amt für Abstimmungen und Wahlen überträgt). In den Kantonen, die die Unterschriftenkontrolle an die Gemeinden delegiert haben, wird die zuständige Gemeindebehörde mit unterschiedlichen Begriffen bezeichnet (siehe unten N 52).

34 Wie auf Bundesebene ist die Bescheinigung kostenlos.

35 Der Grund, weshalb eine Unterschrift für ungültig erklärt wird, muss angegeben werden.

36 In den meisten Kantonen muss die Bescheinigung vor Ablauf der Frist für die Unterschriftensammlung erfolgen. Einige Kantone wie Solothurn, Bern und Wallis sehen ausdrücklich eine Frist vor, innerhalb derer die zuständige Stelle die Unterschriften zu bescheinigen hat. In anderen Kantonen wird erwähnt, dass die Rücksendung der Unterschriften so schnell wie möglich oder sofort erfolgen muss.

37 In einigen Kantonen (vor allem in den französischsprachigen Kantonen) kann die Beglaubigung jedoch auch nach Ablauf der Referendumsfrist oder der Sammelfrist erfolgen. Im Kanton Waadt beispielsweise müssen spätestens zwei Wochen nach Ablauf der Einreichungsfrist die bescheinigten Unterschriftenlisten von der Gemeinde an die Absender zurückgeschickt werden; spätestens drei Wochen nach Ablauf der Einreichungsfrist müssen die Urheber des Referendums- oder Initiativbegehrens sämtliche Unterschriftenlisten beim Departement einreichen. Im Kanton Freiburg verfügen die Gemeinden nach der Einreichung über eine Frist von 20 Tagen, um die Unterschriftenlisten einer Initiative und von 5 Tagen für ein Referendumsbegehren zu überprüfen und an die Kantonskanzlei zurückzusenden.

Im Kanton Bern müssen die Listen spätestens drei Monate nach der Veröffentlichung des referendumspflichtigen Gegenstands zur Bescheinigung an die zuständige Stelle geschickt werden; die Listen müssen spätestens drei Wochen nach dem Empfangsdatum mit der Bescheinigung versehen an ihre Absender zurückgeschickt werden.

Im Kanton Neuenburg heißt es, dass, wenn die Bescheinigung der Unterschriften nicht vor dem Datum der Einreichung der Initiative erfolgen kann, die Gemeindebehörde die Einreichung der Listen und die vorläufige Zahl der Unterschriften bescheinigt.

Viele Kantone wie Waadt, Neuenburg, Wallis, Solothurn, Aargau, Schaffhausen, St. Gallen, Basel-Landschaft und Graubünden beauftragen die für die Beglaubigung der Unterschriften zuständige Behörde oder die Kantonskanzlei, Mängel bei der Beglaubigung unter bestimmten Bedingungen zu beheben, grundsätzlich dann, wenn das Zustandekommen des Volksbegehrens davon abhängt. Diese Möglichkeit besteht auf Bundesebene nicht mehr. 38

Die Möglichkeit, eine Sammelbescheinigung auszustellen, ist in vielen Kantonen vorgesehen. 39

In einigen Kantonen, wie Solothurn und Freiburg, wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass gegen die Verweigerung einer Bescheinigung beim Verwaltungsgericht oder beim Kantonsgericht Beschwerde eingelegt werden kann. 40

Im Kanton St. Gallen ist ein Gesetzgebungsprojekt im Gange, mit dem die Rechtsgrundlagen für die elektronische Unterschriftensammlung für kantonale Initiativen und Referenden (E-Collecting) geschaffen werden sollen. Sowohl die technische Umsetzung als auch das Gesetzgebungsprojekt sollen bis Anfang 2025 abgeschlossen sein. Somit könnten die Pilotversuche für E-Collecting in der ersten Hälfte des Jahres 2025 beginnen. Im Juni 2023 führte die Staatskanzlei des Kantons St. Gallen eine öffentliche Ausschreibung für die technische Umsetzung der E-Collecting-Plattform durch. Auf dieser Plattform können die Bürgerinnen und Bürger des Kantons St. Gallen künftig Unterschriftensammlungen mit einer elektronischen Signatur unterstützen. Bei der Unterzeichnung wird automatisch geprüft, ob die unterzeichnende Person tatsächlich stimmberechtigt ist und ob sie die betreffende Initiative oder das Referendumsbegehren bereits unterstützt hat. Die Bestätigung der Wählereigenschaft erfolgt somit ebenfalls auf elektronischem Wege. 41

III. KOMMENTAR

A. Absatz 1: Die Aufgaben der Urheber des Referendumsbegehrens oder der Initiative.

Absatz 1 von Art. 62 BPR ist eine erläuternde Bestimmung, die zunächst beschreibt, wann (Ziff. 2) und bei wem (Ziff. 3) die Unterschriftenlisten (Ziff. 1) einzureichen sind. Dieser Absatz richtet sich an die Urheber des 42

Referendumsbegehrens oder der Initiative, denen die Einhaltung dieser Vorschriften obliegt. Es ist ihre Aufgabe, die Unterschriftenlisten laufend und zumindest rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist einzureichen.

1. "Die Unterschriftenlisten".

43 Der Gegenstand der Bescheinigung ist die Unterschriftenliste. Der Inhalt der Unterschriftenliste ist in Art. 60 BPR für das Referendum und in Art. 68 BPR für die Initiative festgelegt.

44 Jeder Bürger (und nicht nur das Komitee) hat die Möglichkeit, Unterschriftenlisten zur Bescheinigung an eine Gemeindeverwaltung zu senden.

45 Die Einsendung der zu bescheinigenden Unterschriftenlisten muss per Post erfolgen oder persönlich bei der zuständigen kantonalen Behörde abgegeben werden.

2. Die Fristen "nach und nach, aber auf jeden Fall früh genug vor Ablauf der Referendumsfrist".

46 Art. 62 Abs. 1 BPR besagt, dass die Unterschriftenlisten "laufend, aber auf jeden Fall rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist" eingereicht werden müssen.

Die Frist in Art. 62 Abs. 1 BPR soll einen Anreiz bieten, die Unterschriftenlisten für die Bestätigung der Stimmberechtigung lange vor Ablauf der Frist einzureichen, um die Arbeitsüberlastung zu vermeiden, die die Gemeinden bei einer Häufung von Referenden und Initiativen erfahren. Dies verschafft den Referendums- oder Initiativkomitees eine höhere Planungssicherheit.

47 Art. 62 Abs. 1 aBVG sah in seiner ursprünglichen, bis zum 1. November 2015 geltenden Fassung vor, dass die Unterschriftenlisten "früh genug" vor Ablauf der Frist eingereicht werden mussten. Bereits in der Botschaft von 1975 hieß es, dass die Unterschriftenlisten oder -karten nicht zu kurz vor Ablauf der Referendumsfrist bei der Attestation eingereicht werden sollten; es sollte auf die Zeit Rücksicht genommen werden, die die Behörde materiell benötigt, um ihre Arbeit zu erledigen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es vorteilhaft ist, die Listen in aufeinanderfolgenden Sendungen an die zuständige Behörde zu übergeben.

Der Gesetzgeber fügte 2015 die Wendung "im Laufe der Zeit" hinzu. Dabei handelt es sich um eine Anweisung organisatorischer Art. Dieser Zusatz geht insbesondere darauf zurück, dass das Bundeskanzleramt 2012 erklärt hatte, dass das Referendumsbegehren gegen das Abkommen über die Zusammenarbeit in Steuersachen mit dem Vereinigten Königreich mangels ausreichender Unterschriften nicht zustande gekommen war. Die Unterschriftenlisten waren der für die Bescheinigung zuständigen kantonalen Dienststelle am 97. Tag der Frist übergeben worden. Die kantonale Dienststelle hatte besondere Maßnahmen ergriffen, um die Wählerbescheinigungen schnell auszustellen, indem ihr Personal an zwei Tagen von 7 bis 22 Uhr gearbeitet hatte. Die Aufgabe war am 99. Tag der Frist abgeschlossen worden. Die kantonale Dienststelle hatte die Unterschriftenlisten dann fälschlicherweise per B-Post zurückgeschickt und die Bescheinigungen waren eingetroffen, als die Referendumsfrist bereits abgelaufen war. 48

Am 5. Juni 2013 wies das Bundesgericht die gegen diesen Entscheid der Bundeskanzlei eingereichten Beschwerden ab. Es stellte fest, dass mit den Art. 59a und 62 Abs. 1 und 2 aBVG der Gesetzgeber die Verantwortung für die rechtzeitige Einreichung der Unterschriften mit Stimmrechtsbescheinigungen auf die Urheber des Referendums übertragen wollte; es war ihre Aufgabe, die Sammlung der Unterschriften und ihre Weiterleitung an die mit der Bescheinigung ihrer Gültigkeit beauftragte Stelle so zu organisieren, dass sie diese rechtzeitig abholen und dann innerhalb der Frist von 100 Tagen bei der Bundeskanzlei einreichen konnten; Es lag auch in der Verantwortung der Verfasser, bei Bedarf mit der Dienststelle zu vereinbaren, dass die bescheinigten Unterschriften zu ihrer Verfügung aufbewahrt und nicht per Post zurückgeschickt wurden; ihre Organisation und Planung musste Verzögerungen und unvorhergesehene Ereignisse, die bei der Kontrolle und Beförderung der Unterschriften auftreten konnten, vorwegnehmen; vorbehalten blieben lediglich außergewöhnliche Situationen wie Streiks, Naturkatastrophen oder böswilliges Verhalten der Kontrollbehörden. 49

Das Obergericht befand, dass die Einreichung einer grossen Anzahl Unterschriften am 97. Tag der Frist nicht gewährleistete, dass diese Unterschriften noch vor Ablauf der Frist zurückgesandt werden konnten; die Beschwerdeführer hatten somit ihre Pflicht, die Unterschriften "frühzeitig" einzureichen, im Sinne von Art. 62 Abs. 1 aVRPG nachzukommen; unter

diesen Umständen war die Tatsache, dass sie irrtümlich als B-Post verschickt wurden, nicht entscheidend und erschien als ein Vorfall, mit dem die Referendumsführer hätten rechnen müssen; es war im Übrigen nicht sicher, dass eine Verschickung als A-Post die Einhaltung der Frist ermöglicht hätte.

50 Dem Vorschlag des Bundesrates, die Unterschriftenlisten für ein Referendumsbegehren bis zum 81. Tag einzureichen und die zuständige Stelle zu verpflichten, die Listen bis zum 95. Tag der Frist zurückzusenden (für die Initiative die Rücksendung durch die Stelle bis zum 1. Tag des 17. Monats), wurde nicht gefolgt (siehe oben N. 17-19).

3. Die zuständige Behörde

51 Die Stimmberechtigung der Unterzeichner von Initiativen und Referendumsbegehren muss nach kantonalem Recht von der zuständigen Behörde überprüft und formell bestätigt werden.

52 Die meisten Kantone legen in ihren Rechtsvorschriften nicht fest, welche Behörde für die Beglaubigung von Unterschriften zu eidgenössischen Vorlagen zuständig ist. Sie unterscheiden nicht zwischen der Bescheinigung von Unterschriften, die für eidgenössische politische Rechte gemäß Artikel 62 BPR ausgestellt werden muss, und der Bescheinigung, die für kantonale Initiativen und Referendumsbegehren ausgestellt werden muss. Häufig wird in einer Bestimmung des kantonalen Gesetzes erwähnt, dass das kantonale Gesetz für die Ausübung der Initiativ- und Referendumsrechte in Bundesangelegenheiten gilt, soweit diese nicht durch Bundesrecht geregelt ist.

Nur zwei Kantone haben ein kantonales Gesetz zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte erlassen, nämlich der Kanton Wallis und der Kanton Nidwalden. Der Kanton Genf unterscheidet ausdrücklich zwischen der zuständigen Behörde für die eidgenössischen politischen Rechte gemäß Art. 62 und 70 BPR und der zuständigen Behörde für kantonale Initiativen und Referendumsbegehren: Bei ersteren handelt es sich um die Gemeinde, bei letzteren um den Service cantonal des votations et élections (Amt für Abstimmungen und Wahlen).

53 Alle Kantone haben die Aufgabe der Beglaubigung von Unterschriften im Zusammenhang mit den eidgenössischen Volksrechten an die Gemeinden delegiert, mit Ausnahme des Kantons Appenzell Innerrhoden (bei dem die

Staatskanzlei grundsätzlich die Aufgabe übernimmt, die Beglaubigungen der Stimmberechtigung zu beschaffen). Der Kanton Genf sieht vor, dass die Gemeinde für die Unterschriftenbescheinigung im Sinne von Art. 84A Abs. 2 LEDP/GE zuständig ist; die Gemeinden haben jedoch die Möglichkeit, die Unterschriftenkontrolle an das kantonale Amt für Abstimmungen und Wahlen zu delegieren, wobei diese Dienstleistung in Rechnung gestellt wird: Alle Genfer Gemeinden haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit Ausnahme von Laconnex und Chancy.

54 In den Kantonen, die die Unterschriftenkontrolle an die Gemeinden delegiert haben, wird die zuständige Gemeindebehörde mit unterschiedlichen Begriffen bezeichnet: Entweder der Stimmregisterführer (wie in den Kantonen Freiburg, Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Zürich) oder die Gemeindeverwaltung (wie in den Kantonen Appenzell Aust, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Glarus, Nidwalden, Uri, Tessin, Solothurn, Zug, Thurgau, Schwyz, Obwalden, Jura) oder die Gemeindeexekutive (Waadt, Neuchâtel, Wallis).

55 Die Zahl der Volksbegehren hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Oft werden gleichzeitig Unterschriftensammlungen für mehrere Initiativen und Referenden auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene durchgeführt. Die Schweizer Gemeinden sind dadurch stark gefordert. Angesichts der immer zahlreicheren und häufigeren Anträge auf Bescheinigung des Stimmrechtsstatus stehen sie oft unter starkem Druck, wenn die Fristen für die Unterschriftensammlung näher rücken.

B. Absatz 2: Die Aufgaben der Behörde

56 Absatz 2 von Art. 62 BPR erklärt, wie die zuständige Behörde vorgehen muss. Er richtet sich an die nach kantonalem Recht zuständigen Behörden. Zunächst bescheinigen diese, dass die Unterzeichner in der auf jeder Unterschriftenliste bezeichneten Gemeinde in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind (Ziff. 1); danach senden sie die Listen unverzüglich an die Absender zurück (Ziff. 2).

1. "Die Stimmberechtigten in eidgenössischen Angelegenheiten in der bezeichneten Gemeinde".

57 Die Rolle der Zählstelle besteht darin, rasch zu bestätigen, dass die Unterzeichner in der auf jeder Unterschriftenliste bezeichneten Gemeinde tatsächlich in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Mit anderen Worten, die Dienststelle muss überprüfen, ob die Person, die eine Volksinitiative oder einen Antrag auf ein Referendum unterzeichnet hat, im Wählerregister der auf der Liste aufgeführten Gemeinde eingetragen ist. Alle natürlichen Personen mit Schweizer Bürgerrecht, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, sind in Bundessachen wahlberechtigt (Art. 136 Abs. 1 BV kumulativ Art. 2 BPR).

58 Die Stimmberechtigten in Bundesangelegenheiten werden im Stimmregister ihres politischen Wohnsitzes eingetragen (Art. 4 BPR). Durch die Festlegung eines Eintragungsortes wird sichergestellt, dass eine Person nicht gleichzeitig an verschiedenen Orten ein Referendumsbegehren oder eine Initiative unterzeichnen kann.

59 Auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer können eine Volksinitiative oder ein Referendum unterzeichnen. Dazu müssen sie ihre Adresse im Ausland in die für die Adresse vorgesehene Spalte eintragen und die Postleitzahl, den Namen der Gemeinde und das Land mit den Daten der politischen Gemeinde, der sie in der Schweiz angehören, angeben. Da die angegebene Adresse im Ausland liegt, wird der Wählerregisterführer reflexartig im Register der im Ausland ansässigen Wähler nach dem Unterzeichner suchen. Dieses Register kann je nach Kanton von den Gemeinden geführt oder bei der kantonalen Verwaltung zentralisiert werden. Ist der Unterzeichner nicht verzeichnet, wird seine Unterschrift als ungültig betrachtet.

60 Als Stichtag für die Bescheinigung der Stimmberechtigung gilt das Datum, an dem die Unterschriftenliste bei der zuständigen Stelle eingetroffen ist. Die Bescheinigung wird erteilt, wenn der Unterzeichner an dem Tag, an dem die Unterschriftenliste zur Bescheinigung vorgelegt wurde, im Wählerregister eingetragen ist (Art. 19 Abs. 1 ODP). Daher ist es wichtig, dass die zuständige Stelle auf jeder Liste das Datum des Eingangs angibt.

2. Die Rücksendung der Listen "ohne Verzögerung".

Die zuständige Stelle ist verpflichtet, die Listen ohne Verzögerung an die Absender zurückzuschicken, da die Referendumsfrist eingehalten werden muss. Es handelt sich hierbei um eine Anweisung. Auf die Einführung einer genauen Frist wurde verzichtet. 61

Die Bundeskanzlei empfiehlt, die Unterschriftenlisten nach ihrem Eintreffen zu bearbeiten. Die Gemeinden haben ein Interesse daran, so zu verfahren, denn je näher der Termin für die Einreichung der Initiative oder des Referendums rückt, desto schneller müssen die beglaubigten Listen zurückgeschickt werden. 62

Gemäß den Empfehlungen der Bundeskanzlei sollten die Gemeinden die Stimmrechtsbescheinigungen spätestens drei Tage vor Ablauf der Frist für die Unterschriftensammlung an die Absender zurückgesandt haben. Wenn das Komitee die Listen nicht abholt, müssen sie als A-Post verschickt werden. Der Versand per B-Post muss spätestens zehn Tage vor Ablauf der Frist für die Unterschriftensammlung erfolgen. Es ist jedoch besser, die Listen nach Möglichkeit früher nachzusenden. Weniger als drei Tage vor Ablauf der Frist ist es sicherer, die Bescheinigungen persönlich zu übergeben. 63

Die Bundeskanzlei erklärt jede Unterschrift für ungültig, deren Bescheinigung dem Komitee per Fax übermittelt wurde. 64

C. Absatz 3: Der Inhalt der Bescheinigung

Absatz 3 von Art. 62 BPR umfasst die Beschreibung des Inhalts der Bescheinigung. Die Bescheinigung muss angeben : 65

- die Anzahl der bescheinigten Unterschriften: Der Dienst gibt auf jeder Liste oder in der Sammelbescheinigung die Anzahl der gültigen und der ungültigen Unterschriften in Worten oder Zahlen an (Art. 19 Abs. 3 ODP) ;
- Datum ;
- Handschriftliche Unterschrift des Wählerregisterbeamten ;
- das Amtssiegel des Amtes; die zur Erteilung der Bescheinigung befugte Person muss in geeigneter Weise auf ihre amtlichen Eigenschaften hinweisen (durch Anbringen eines Stempels des Amtes oder durch einen einfachen handschriftlich hinzugefügten Hinweis).

66 Die Bescheinigung ist die amtliche Entscheidung, die die Anzahl der gültigen Unterschriften pro Liste festlegt. Daher muss sie das Amtssiegel, das Datum der Entscheidung und die handschriftliche Unterschrift des Wählerregisterführers tragen. Es handelt sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968.

67 Die Entscheidung über die Bescheinigung oder Nichtbescheinigung kann Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde an die Kantonsregierung (Art. 77 Abs. 1 lit. a BPR) und anschließend an das Bundesgericht (Art. 80 Abs. 1 BPR, Art. 82 lit. c BGG) sein. Wenn die Behörde die Ausstellung einer Bescheinigung verweigert, muss sie dies begründen. Sie darf auch keinen übertriebenen Formalismus an den Tag legen.

68 Vorsorglich können die zuständigen Stellen im Stimmregister eine Spur jeder zurückgesandten Bescheinigung für die verschiedenen laufenden Referenden und Initiativen aufbewahren, bis das Zustandekommen dieser im Bundesblatt veröffentlicht wird. Dokumente wie gedruckte Auszüge aus dem Wählerregister oder ähnliche Computerdateien müssen unter Verschluss gehalten und nach dem Zustandekommen der Initiative oder des Referendums vernichtet werden.

69 Die zuständigen Stellen sollten besonders darauf achten, dass bei Gemeindefusionen vermieden wird, dass eine Person dieselbe Initiative oder dasselbe Referendum mehrfach unterschreibt. Jede der betroffenen Gemeinden sollte eine Liste der Stimmberechtigten führen, auf der die Namen der Unterzeichner durchgestrichen sind. Diese Listen können dann nach der Fusion verglichen werden.

70 Die Wählerbescheinigung ist kostenlos. Es dürfen weder Portokosten noch Gebühren in Rechnung gestellt werden.

71 Der Dienst wahrt das Stimmgeheimnis (Art. 19 Abs. 6 WV). Die Bescheinigung der Wählereigenschaft ist durch das Wahlgeheimnis geschützt. Einmal eingereichte Listen können nicht mehr eingesehen werden (Art. 64 Abs. 2 BPR). Die Initiativ- oder Referendumskomitees sind ebenfalls zur Geheimhaltung verpflichtet.

D. Absatz 4: Die kollektive Bescheinigung

Wenn mehrere Listen gleichzeitig bearbeitet werden, kann der Wählerregisterführer, um Zeit zu sparen, eine Sammelbescheinigung ausstellen. Diese Möglichkeit wurde 1978 mit dem Inkrafttreten des BPR eingeführt. 72

In Anwendung von Art. 19 Abs. 5 BPR hat die Bundeskanzlei eine Anleitung zur Ausstellung der Kollektivbescheinigung gemäss Art. 62 Abs. 4 BPR erstellt. Sie hat im Juni 2015 eine Broschüre mit dem Titel "Bescheinigung der Stimmberechtigung" herausgegeben, in der sie das Verfahren für die Ausstellung der Kollektivbescheinigung detailliert regelt und die Vorschriften erläutert, die eine Kollektivbescheinigung erfüllen muss. Außerdem stellt sie ein Muster für eine korrekt abgefasste Sammelbescheinigung vor. 73

Um zu vermeiden, dass eine große Anzahl von Unterschriften als ungültig angesehen wird, muss die auf einem Begleitschreiben zu erstellende Sammelbescheinigung bestimmte Anforderungen erfüllen: 74

Sie muss die Form eines Begleitschreibens haben, das mit dem Briefkopf der Gemeinde versehen ist; sie darf nicht auf dem Schreiben des Komitees hinzugefügt werden ;

die Betreffzeile muss den genauen Titel der Volksinitiative bzw. des Referendums und das Datum der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt enthalten. Elektronische Unterschriften und Faksimile-Siegel sind verboten. Alle Unterschriften auf einer Liste, die einen dieser Mängel aufweisen, würden als ungültig angesehen werden;

Die Bescheinigung muss die Anzahl der gültigen Unterschriften, die handschriftliche Unterschrift des Wählerregisterführers, das Amtssiegel der Dienststelle und das Datum enthalten.

Muster für Sammelbescheinigungen sind unter www.bk.admin.ch verfügbar. Hier ist eine davon: 75

Commune ..... (en-tête)

Attestation collective

Concerne : initiative populaire fédérale

« ..... »
(Titre de l'initiative populaire et date de sa publication dans la Feuille fédérale)[1]

ou

Référendum contre la loi fédérale / contre la modification du ..... de la loi fédérale du ..... sur ....
(Choisir le type d'acte qui convient et ajouter les dates et le titre exacte)

Se fondant sur les art. 62, al. 4, et 70 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, sur l'art. 19, al. 3, de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques, et sur les instructions de la Chancellerie fédérale du 27 mai 1978, le service ..... (à désigner) de la commune de ..... (numéro postal et nom) atteste que les ..... listes ci-jointes portent ..... signatures valables de citoyens qui ont qualité d'électeur en matière fédérale et exercent leurs droits politiques dans ladite commune.

Sceau du service : .....

Préposé au registre des électeurs :
Signature manuscrite : .....
Fonction : .....
Lieu : .....
Date : .....

[1] Les informations concernant l'initiative ou le référendum doivent être reprises des listes de signatures

76 Die Unterschriftenlisten und das Begleitschreiben müssen fest zusammengehalten werden. Das Begleitschreiben muss auf die Listen gelegt und mit diesen durch Heftklammern, Schnur, Stifte oder ein Siegel verbunden werden. Sollten die so entstandenen Pakete beim Transport auseinanderfallen, könnten Tausende von Unterschriften für ungültig erklärt werden.

Durch die Nummerierung der bearbeiteten Listen kann jederzeit festgestellt werden, welche Sammelbescheinigung sich auf welche Liste bezieht. 77

Es wird empfohlen, eine Kopie jeder Sammelbescheinigung bis zum Zustandekommen der Initiative oder des Referendums aufzubewahren. 78

E. Die Einreichung der bescheinigten Listen bei der Bundeskanzlei

Die bescheinigten Unterschriftenlisten müssen bei der Bundeskanzlei eingereicht und nach Kantonen geordnet werden (Art. 20 Abs. 1 VEP). 79

Läuft die Frist für die Unterschriftensammlung an einem Samstag, Sonntag oder gesetzlichen Feiertag ab, so kann das Referendumsbegehren noch während der Bürozeiten des folgenden Werktags eingereicht werden (Art. 20 Abs. 2 BPV). 80

Die Bundeskanzlei hat im März 2020 ein Merkblatt für Komitees zur Einreichung von Initiativen, Referenden und Petitionen herausgegeben. Darin erläutert sie insbesondere die Modalitäten bezüglich Ort, Datum und Uhrzeit für die Einreichung der Initiative und des Referendums. 81

F. Eine Ausnahme von der Bescheinigung der Wählereigenschaft bei der Epidemie COVID 19.

Vom 26. September 2020 bis zum 31. Dezember 2022, während der COVID-19-Epidemie, wurde zur Förderung der Ausübung der politischen Rechte eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die es dem Bundesrat erlaubte, vorzusehen, dass Referendumsbegehren oder Volksinitiativen mit der erforderlichen Anzahl Unterschriften vor Ablauf der Frist bei der Bundeskanzlei eingereicht werden können, ohne dass die Stimmrechtsbescheinigungen vorgelegt werden müssen; Falls nötig, leitete die Bundeskanzlei die Unterschriftenlisten an die nach kantonalem Recht für die Bescheinigung der Stimmberechtigung zuständige Stelle weiter (Art. 2 des Bundesgesetzes über die Rechtsgrundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Überwindung der COVID-19-Epidemie). 82

Auf dieser Grundlage erliess der Bundesrat zunächst eine Verordnung über die Bescheinigung der Stimmberechtigung für Volksreferenden (Verordnung COVID-19 Bescheinigung der Stimmberechtigung vom 7. Oktober 2020). 83

Diese Verordnung, die vom 8. Oktober 2020 bis zum 31. Dezember 2021 in Kraft war, ermöglichte es, dass die Bescheinigung der Stimmberechtigung der Unterzeichner eines Referendumsbegehrens nach Ablauf der Referendumsfrist für Referendumsbegehren gegen Rechtsakte, die zwischen dem 30. Juni 2020 und dem 31. Juli 2021 im Bundesblatt veröffentlicht wurden, vorgenommen werden konnte.

84 An seiner Sitzung vom 12. Mai 2021 hob der Bundesrat die oben genannte Verordnung auf und verabschiedete die Totalrevision der Verordnung COVID-19 Bescheinigung der Stimmberechtigung. Die neue Verordnung ermöglichte, dass neben den Unterschriftenlisten zur Unterstützung von Referendumsbegehren nun auch Unterschriftenlisten zur Unterstützung von Volksinitiativen mit oder ohne Stimmrechtsbescheinigung eingereicht werden konnten. Diese zeitlich begrenzte Maßnahme, die vom 13. Mai 2021 bis zum 31. August 2022 in Kraft war, galt für Referendumsbegehren gegen Rechtsakte, die zwischen dem 30. März 2021 und dem 31. März 2022 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurden, und für Volksinitiativen, die zwischen dem 13. Mai 2021 und dem 30. Juni 2022 bei der Bundeskanzlei eingereicht wurden (Art. 1 Abs. 2). Die Bundeskanzlei konnte die nicht bescheinigten Unterschriftenlisten den nach kantonalem Recht zuständigen Stellen übergeben und diese auffordern, die Unterschriften zu bescheinigen (Art. 3). Die zuständigen kantonalen Stellen schickten die bescheinigten Listen unverzüglich (spätestens jedoch innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt) direkt an die Bundeskanzlei zurück (Art. 4).

LITERATURVERZEICHNIS

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich 2020.

Chancellerie fédérale, Attestation de la qualité d'électeur, 2e éd., juin 2015 disponible sous : www.bk.admin.ch (dernière consultation le 4.4.2024) (Chancellerie fédérale 2015).

Conseil fédéral, Circulaire à tous les Etats confédérés concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la Constitution fédérale du 27 février 1897, FF 1897 I 307 (Circulaire du Conseil fédéral de 1897)

Conseil fédéral, Message du 25.4.1960 à l'appui d'une refonte de la loi sur le mode de procéder pour les initiatives populaires et les votations relatives à la révision de la constitution, FF 1960 I p. 1491, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1960/1_1431_1491_713/fr (dernière consultation le 12.3.2024) (Message de 1960).

Conseil fédéral, Message du 9.4.1975 concernant une loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I p. 1337, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/fr (dernière consultation le 17.3.2024) (Message de 1975).

Conseil fédéral, Message du 1.9.1993 concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, FF 1993 III p. 405, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/fr (dernière consultation le 17.3.2024) (Message de 1993).

Conseil fédéral, Message du 29.11.2013 relatif à la modification de la loi fédérale sur les droits politiques, FF 2013 p. 8255, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2013/1844/fr (dernière consultation le 17.3.2024) (Message de 2013).

Dupuis Michel/Moreillon Laurent/Piguet Christophe/Berger Séverine/Mazou Miriam/Rodigari Virginie, Petit commentaire du Code pénal, 2e éd., 2017 (Petit commentaire du CP).

Gfeller Katja/Glaser Andreas/Lehner Irina, E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf, in : LeGes 2021 p. 1.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Seferovic Goran, Commentaire de l'art. 2 LDP, in : Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (édit.), Onlinekommentar de la loi fédérale sur les droits politiques, disponible sous : https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr2 (dernière consultation le 17.3.2024) (OK-Seferovic).

Töndury Andrea, Commentaire de l'art. 4 LDP, in : Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (édit.), Onlinekommentar de la loi fédérale sur les droits politiques, disponible sous :

https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr4, (dernière consultation le 17.3.2024) (OK-Töndury).

Tornay Schaller Bénédicte, Commentaire de l'art. 63 LDP, in : Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (édit.), Onlinekommentar de la loi fédérale sur les droits politiques, disponible sous : https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bpr63, (dernière consultation le 4.4.2024) (OK-Tornay Schaller).

Von Wurstemberger Mathilde, Commentaire de l'art. 282 CP, in : Commentaire romand, Code pénal, 2017 (CR-von Wurstemberger).

Wehrle Stefan, Kommentierung zu Art. 282 SGB, in : Basler Kommentar Strafrecht II, 4e éd., 2019 (BSK-Wehrle).

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 63 BPR

Eine Kommentierung von Bénédicte Tornay Schaller

ZITIERVORSCHLAG

Bénédicte Tornay Schaller, Kommentierung zu Art. 63 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Tornay Schaller, Art. 63 BPR N. XXX.

Art. 63 Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung

[1] Die Stimmrechtsbescheinigung wird verweigert, wenn die Voraussetzungen des Artikels 61 nicht erfüllt sind.

[2] Hat der Stimmberechtigte mehrmals unterschrieben, so wird nur eine Unterschrift bescheinigt.

[3] Der Verweigerungsgrund ist auf der Unterschriftenliste anzugeben.

GLIEDERUNG

I. Historischer Hintergrund 843
II. Bedeutung der Bestimmung 844
A. Allgemeines 844
B. Vergleichendes kantonales Recht 846
III. Kommentar 848
A. Absatz 1: Die Gründe für die Verweigerung der Bescheinigung. 848
B. Absatz 2: Der Sonderfall der Mehrfachunterschrift. 849
C. Absatz 3: Die Pflicht zur Begründung der Ablehnung 851
Literaturverzeichnis 851

I. HISTORISCHER HINTERGRUND

Die Frage nach dem Nachweis der Stimmberechtigung stellte sich seit der Einführung des Referendums- und Initiativrechts im 19. Jahrhundert. In Bezug auf die Initiative hielt das Bundesgesetz betreffend das Verfahren bei Begehren um Volksinitiative und bei Abstimmungen über die Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892 (im Folgenden: Gesetz von 1892) in Art. 5 Ziff. 3 bereits fest, dass "Unterschriften, die nicht mit der in Art. 4 Ziff. 3 vorgeschriebenen Bescheinigung versehen sind oder deren Bescheinigung unrichtig oder unvollständig ist, nicht in Betracht kommen". In diesem Artikel hieß es weiter: "Wenn sich Unterschriften finden, die offensichtlich von ein und derselben Hand stammen, werden sie für ungültig erklärt und kommen nicht in Betracht". 1

Fünf Jahre später, als der Bundesrat feststellte, dass die Unregelmäßigkeiten, die bei den Bescheinigungen auftraten, zur Ungültigkeitserklärung einer großen Anzahl von Unterschriften führten, versuchte er, diesem Nachteil abzuhelfen, indem er das Reglement betreffend die Begehren um Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse sowie um Revision der Bundesverfassung vom 23. Februar 1897 (im Folgenden: Reglement von 1897) erließ. Dieses Reglement legt in Art. 3 fest, dass "wenn sich in einer Liste Unterschriften finden, die offensichtlich von derselben Hand geschrieben sind, diese Unterschriften mit Ausnahme einer einzigen als ungültig durchgestrichen werden". 2

Art. 63 BPR, der 1978 in Kraft trat, übernahm in seinem Absatz 2 den Inhalt von Art. 3 der Verordnung von 1897: Nur eine Unterschrift wird bescheinigt, wenn der Wähler den Antrag mehrfach unterschrieben hat. Art. 63 BPR führte darüber hinaus in seinem Absatz 3 eine Neuerung ein. Die Behörde, die die Wählereigenschaft der Unterzeichner überprüfen muss, muss nun kurz den Grund für die Ablehnung begründen. 3

Art. 19 Abs. 2 lit. a bis f der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (VPR) legt im Detail die sechs Gründe fest, die zur Verweigerung der Bescheinigung führen: Unleserlichkeit, Nichtidentifikation, mehrfache Unterschriften, Unterschriften von derselben Hand, nicht handschriftliche Unterschriften und ein Wähler, der nicht im Register der eidgenössischen Stimmberechtigten eingetragen ist. 4

5 1997 wurden den Buchstaben g und h von Art. 19 Abs. 2 VPR zwei Gründe hinzugefügt, nämlich das Fehlen einer eigenhändigen Unterschrift und ein falsches Geburtsdatum.

6 Das BPR hatte außerdem die Möglichkeit eingeführt, Mängel in der Bescheinigung zu korrigieren, wenn das Zustandekommen des Referendums davon abhing (Art. 65 aBPR). Auch nach Ablauf der Referendumsfrist war es möglich, diese Mängel zu beheben. Art. 19 Abs. 4 aVRP sah vor, dass, wenn die Behörde nicht in der Lage war, ihre Bescheinigung innerhalb der erforderlichen Frist zu erteilen, sie dies auf der Liste unter Angabe des Datums des Eingangs der Bescheinigung vermerkte. Die Möglichkeit, Mängel in der Bescheinigung nachträglich zu korrigieren, wurde 1997 abgeschafft.

II. BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

A. Allgemeines

7 Art. 63 BPR mit der Überschrift "Verweigerung der Bescheinigung" besteht seit seiner Entstehung aus drei Absätzen. Sein Wortlaut ist seit 1978 unverändert geblieben.

8 Art. 63 BPR befindet sich in Titel 4 des BPR, der dem Referendum gewidmet ist. Er gilt jedoch durch Verweis in Art. 70 BPR auch für Volksinitiativen. Ebenso verweist Art. 26 PPV über Volksinitiativen auf Art. 19 und 20 PPV (die im Kapitel über das Referendum enthalten sind).

9 Art. 63 BPR konkretisiert die Modalitäten für die Verweigerung der Bestätigung der Wählereigenschaft. Die Phase der Bescheinigung der Unterschriften auf den Listen liegt nach der Unterschriftensammlung (Art. 61 BPR) und vor der Entscheidung über das Zustandekommen (Art. 66 und 67b BPR für das Referendum und Art. 72 BPR für die Initiative).

10 Die Vorschriften über die Verweigerung der Bescheinigung gelten sowohl für die eidgenössische Verfassungsinitiative, die eine Totalrevision verlangt (Art. 138 BV), als auch für die Initiative, die eine Teilrevision verlangt (Art. 139 BV). Sie gelten auch für alle Arten von Referendumsbegehren, die in Art. 141 BV aufgeführt sind (Referendum über Bundesgesetze, dringlich erklärte Bundesgesetze mit einer Geltungsdauer von mehr als einem Jahr, Bundesbeschlüsse, soweit dies in der Verfassung oder im Gesetz vorgesehen ist, bestimmte internationale Verträge).

Die Tragweite von Art. 63 BPR ist beträchtlich, da die Erteilung der Unterschriftenbescheinigung eine Verfahrensvoraussetzung für das Zustandekommen des Referendumsbegehrens oder der Initiative ist. Um festzustellen, ob ein Referendumsbegehren oder eine Initiative zustande gekommen ist, prüft die Bundeskanzlei unter anderem, ob die Stimmrechtsbescheinigung ordnungsgemäß vorgelegt wurde (Art. 21 BPR). Das Zustandekommen selbst ist eine Voraussetzung für die Vorlage zur Volksabstimmung. Die Weigerung, eine Wählerbescheinigung auszustellen, kann somit zur Folge haben, dass eine Initiative oder ein Referendumsbegehren nicht zustande kommt. 11

Art. 63 BPR als Regel, die die politischen Rechte organisiert, genießt den Schutz, den die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) bietet. Die Glaubwürdigkeit der politischen Rechte hängt davon ab, wie mit Bescheinigungen über die Wählereigenschaft umgegangen wird. Es handelt sich um eine zentrale Verfahrensvoraussetzung für die Ausübung und Gewährleistung der politischen Rechte in der Schweiz. Dies macht sie zu einer Herausforderung für das Funktionieren der direkten Demokratie. 12

Die Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung, indem sie sicherstellt, dass nur Mitglieder der Stimmberechtigten Initiativen oder Referendumsbegehren unterzeichnen (und zwar nur einmal), wird auch durch Art. 34 Abs. 2 BV geschützt, der das Recht auf die genaue Zusammensetzung der Stimmberechtigten (wer das Referendums- oder Initiativbegehren unterzeichnet hat) beinhaltet. Es ist eine Grundvoraussetzung für die Gewährleistung eines Abstimmungsergebnisses, das den freien und unverfälschten Willen der Wähler widerspiegelt. Er schafft Vertrauen und dient daher der Akzeptanz des Abstimmungsergebnisses.

Eine Stimmrechtsbeschwerde kann wegen Verletzung von Art. 63 BPR (Art. 77 Abs. 1 lit. a BPR) gegen eine ungerechtfertigte Verweigerung der Bescheinigung bei der Kantonsregierung eingereicht werden. Die Angabe des Verweigerungsgrundes soll es den Beschwerdeinstanzen erleichtern, festzustellen, ob die Verweigerung gerechtfertigt ist. Die Beschwerde muss innerhalb von drei Tagen nach Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber am dritten Tag nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt eingereicht werden (Art. 77 Abs. 2 BPR). Gegen den Entscheid der Kantonsregierung kann beim Bundesgericht Beschwerde eingelegt werden (Art. 80 Abs. 1 BPR und Art. 82 lit. c BGG). 13

Eine Rüge im Zusammenhang mit der Stimmrechtsbescheinigung kann auch im Rahmen einer Beschwerde an das Bundesgericht gegen den Entscheid der Bundeskanzlei über das Nichtzustandekommen einer Initiative oder eines Referendums geltend gemacht werden (Art. 80 Abs. 2 BPR und Art. 82 lit. c BGG). Wenn also die Bundeskanzlei eine Volksinitiative oder ein Referendum aufgrund einer zu geringen Anzahl gültiger Unterschriften für nicht zustande gekommen erklärt, kann das organisierende Komitee beim Bundesgericht Beschwerde einlegen. Das Komitee kann sich nämlich darüber beschweren, dass die Listen mit den Wählerbescheinigungen zu spät nachgesandt wurden oder dass nicht deutlich auf die Ungültigkeit bestimmter Unterschriften hingewiesen wurde.

14 Aus strafrechtlicher Sicht handelt die für die Beglaubigung der Unterschriften zuständige Behörde in amtlicher Eigenschaft und fällt unter den qualifizierten Tatbestand von Art. 282 Ziff. 2 StGB, wonach mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe von mindestens 30 Tagessätzen bestraft wird, wer die Zahl der zur Unterstützung eines Referendums oder einer Initiative gesammelten Unterschriften fälscht, indem er namentlich Unterschriften hinzufügt, ändert, wegnimmt oder streicht oder Unterschriften unrichtig zählt. Die Verweigerung der Beglaubigung von Unterschriften sowie die bewusste Verwendung von ungültigen Unterschriftenlisten fallen ebenfalls unter Art. 282 Ziff. 1 III StGB. Das Ergebnis der Unterschriftensammlung muss verändert worden sein und einen Einfluss auf das Zustandekommen der Initiative oder des Referendums ausgeübt haben. Da es sich bei Wahlbetrug um ein vorsätzliches Delikt handelt, stellen einfache Rechenfehler bei der Zählung der Unterschriften keine Straftat dar.

B. Vergleichendes kantonales Recht

15 Der Begriff der Verweigerung der Bescheinigung der Wählereigenschaft findet sich in allen kantonalen Gesetzen oder Regelungen. Die Kantone haben ähnliche Bestimmungen wie Art. 63 BPR erlassen, jedoch mit einigen Besonderheiten.

16 Wie auf Bundesebene muss der Grund, aus dem eine Unterschrift für ungültig erklärt wird, angegeben werden.

17 Häufige Gründe sind die Unleserlichkeit der Unterschrift, die Tatsache, dass die Unterschrift mehrfach gegeben wurde, von derselben Hand stammt, nicht

handschriftlich ist, der Unterzeichner nicht im Stimmregister eingetragen ist, der Unterzeichner nicht identifizierbar ist, das Geburtsdatum falsch ist oder die Unterschrift bereits durchgestrichen war, als die Gemeinde die Liste erhalten hat. Im Kanton Zürich verweist das kantonale Recht in Bezug auf die Gründe für die Verweigerung einer Bescheinigung direkt auf das Bundesrecht.

Wie im Bundesrecht muss die zuständige Behörde sicherstellen, dass nicht dieselbe Person denselben Antrag mehrfach unterzeichnet hat. Wenn das Mitglied der Stimmberechtigten die Initiative mehrfach unterzeichnet hat, wird nur eine Unterschrift für gültig erklärt. In einigen Kantonen wird darauf hingewiesen, dass sich jede Person, die eine andere als ihre eigene Unterschrift anbringt, strafrechtlich strafbar macht. Der Kanton Uri sieht vor, dass im Falle von Mehrfachunterschriften keine einzige Unterschrift bestätigt wird. Dies scheint gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) und die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) zu verstossen. 18

Viele Kantone wie Waadt, Wallis, Solothurn, Aargau, Schaffhausen, St. Gallen, Basel-Landschaft, Graubünden weisen die für die Beglaubigung der Unterschriften zuständige Behörde oder die Kantonskanzlei an, Mängel der Beglaubigung unter bestimmten Voraussetzungen zu beheben, grundsätzlich dann, wenn der Erfolg davon abhängt. Die Korrekturen können auch nach Ablauf der Referendumsfrist erfolgen. Im Kanton Neuenburg ist vorgesehen, dass die zuständige Behörde die Mängel beseitigen muss, wenn der Unterzeichner oder die Unterzeichnerin trotz unvollständiger Angaben leicht identifiziert werden kann. 19

Im Kanton Freiburg informiert die Kantonskanzlei die Personen, deren Unterschrift für ungültig erklärt wurde, und weist sie auf die Rechtswege hin. In einem Urteil aus dem Jahr 1894 hatte das Bundesgericht bereits ein Recht der Bürger auf Einsichtnahme in die für ungültig erklärten Unterschriften anerkannt, falls diese für das Nichtzustandekommen der Initiative ausschlaggebend waren. 20

In einigen Kantonen, wie Solothurn und Freiburg, wird ausdrücklich erwähnt, dass gegen die Verweigerung der Bescheinigung eine Beschwerde beim Verwaltungsgericht oder beim Kantonsgericht eingereicht werden kann. 21

III. KOMMENTAR

A.
Absatz 1: Die Gründe für die Verweigerung der Bescheinigung.

22 Art. 63 Abs. 1 BPR sieht vor, dass die Bescheinigung der Wählereigenschaft verweigert wird, wenn die Bedingungen von Art. 61 BPR bezüglich der Unterschrift nicht erfüllt sind.

Die erste Bedingung, um eine Unterschrift für gültig zu erklären, ist, dass der Unterzeichner am Tag des Eingangs der Liste bei der zuständigen Dienststelle im Wählerverzeichnis (Art. 4 BPR) eingetragen ist. Die Bescheinigung wird nämlich nur erteilt, wenn der Unterzeichner an dem Tag, an dem die Unterschriftenliste zur Bescheinigung vorgelegt wurde, im Wählerregister eingetragen ist (Art. 19 Abs. 1 VPR). Daher ist es wichtig, dass die zuständige Stelle auf jeder Liste das Datum des Eingangs angibt.

Weitere Voraussetzungen sind, dass der Name, der/die Vorname/n und die Unterschrift handschriftlich geleistet wurden. Diese Bedingungen sind kumulativ.

23 Art. 19 Abs. 2 VPR zählt acht Fälle auf, in denen die Bestätigung der Wählereigenschaft verweigert wird:

- die Unterschrift ist unleserlich (lit. a).
- die Unterschrift ist nicht identifizierbar (lit. b).
- die Unterschrift wird mehrfach gegeben (lit. c).
- es gibt Unterschriften von derselben Hand (lit. d).
- die Unterschrift ist nicht handschriftlich (lit. e): Die Felder "Vor- und Nachname" und "Unterschrift" müssen persönlich von Hand ausgefüllt werden und wiederholende Anführungszeichen sind verboten. Dagegen dürfen das Geburtsdatum und die Adresse von einer anderen Person gedruckt oder geschrieben werden; wiederholende Anführungszeichen dürfen an der Stelle verwendet werden, die für die Adresse vorgesehen ist.

Das Gesetz sieht eine Ausnahme für Personen vor, die nicht schreiben können (aufgrund von Blindheit, Tetraplegie oder einer schweren Handverletzung). Um eine Initiative oder einen Antrag auf ein Referendum zu unterschreiben, müssen sie einen Wähler ihrer Wahl bitten, ihren Namen, Vornamen, ihr

Geburtsdatum und ihre Adresse in die Liste einzutragen. Im Unterschriftsfeld muss die Person, die um Hilfe gebeten wird, ihren eigenen Namen in Großbuchstaben schreiben, den Vermerk "im Auftrag/p.o" hinzufügen und ihre Unterschrift handschriftlich anbringen (Art. 61 Abs. 1bis BPR und 18a VPR).

- der Stimmberechtigte ist nicht eingetragen (lit. f): Es kann sich um eine Person handeln, die nicht Schweizer Bürger ist, eine minderjährige Person, eine Person, die keinen Wohnsitz hat oder nicht mehr in der Gemeinde lebt, einen Wochenaufenthalter in einer Gemeinde, eine verstorbene Person oder eine Person, die aufgrund von Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht.
- das Fehlen einer eigenhändigen Unterschrift (lit. g).
- das Geburtsdatum ist falsch (lit. h): Wenn zur Identifizierung eines Unterzeichners das vollständige Geburtsdatum (und nicht nur das Jahr) erforderlich ist (z. B. bei in einer Gemeinde üblichen Vor- und Nachnamen), muss dieses angegeben werden. Wenn die Person trotz eines unvollständigen Datums leicht identifiziert werden kann, ist die Unterschrift als gültig zu betrachten. Wenn das Geburtsdatum hingegen falsch ist und Zweifel an der Echtheit der Unterschrift bestehen, ist diese ungültig. Dasselbe gilt für die Adresse.
- Die Unterschrift ist bereits gestrichen, wenn die Gemeinde die Liste erhalten hat: Dieser neunte Ungültigkeitsgrund ist nicht in Art. 19 Abs. 2 VPR enthalten, sondern wurde von der Bundeskanzlei hinzugefügt.

Die nach kantonalem Recht zuständige Behörde muss auf jeder Liste oder in der Sammelbescheinigung die Anzahl der gültigen Unterschriften und die Anzahl der ungültigen Unterschriften angeben. 24

B. Absatz 2: Der Sonderfall der Mehrfachunterschrift.

Ein Wähler kann jede Initiative oder jedes Referendumsbegehren nur einmal unterschreiben. Mehrmals gegebene Unterschriften müssen ab der zweiten durchgestrichen werden. Die Gefahr, mehrfach auf Unterschriften zu treffen, ist besonders groß bei Referenden, die von verschiedenen Komitees gegen denselben Rechtsakt ergriffen werden. Um zu vermeiden, dass für dieselbe Person mehrere Stimmrechtsbescheinigungen ausgestellt werden, ist es ratsam, nach Erhalt der ersten Listen für jede Initiative und jedes Referendum 25

eine Computerdatei anzulegen oder einen Auszug aus dem Wählerregister auszudrucken. Wenn diese auf dem neuesten Stand gehalten werden, wird es später leicht zu bemerken sein, ob ein Wähler die betreffende Initiative oder das Referendum bereits unterschrieben hat.

26 Da die Frist für die Unterschriftensammlung bei Volksinitiativen lang ist (18 Monate), kann es auch vorkommen, dass eine Person im ersten Monat der Frist eine Volksinitiative unterschreibt (obwohl sie in einem französischsprachigen Kanton wohnt), in einen deutschsprachigen Kanton umzieht und siebzehn Monate später dieselbe Initiative ein zweites Mal unterschreibt, ohne die Absicht, sie zu fälschen. In diesem Fall kann weder die Gemeinde im französischsprachigen Kanton noch die Gemeinde im deutschsprachigen Kanton von der von der anderen Gemeinde ausgestellten Bescheinigung Kenntnis erlangen. Erst bei der späteren Kontrolle durch die Bundeskanzlei kann diese Doppelunterschrift entdeckt werden .

27 Bei Gemeindefusionen sollte dem Risiko, dass eine Person dieselbe Initiative oder dasselbe Referendumsbegehren mehrfach unterschreibt, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Jede der betroffenen Gemeinden müsste eine Liste der Stimmberechtigten führen, auf der die Namen der Unterzeichner gestrichen sind. Diese Listen können dann nach der Fusion verglichen werden.

28 Die mehrfache Unterzeichnung ein und derselben Initiative oder eines Referendumsbegehrens hat auch strafrechtliche Konsequenzen. Dieses Verhalten stellt einen Wahlbetrug im Sinne von Art. 282 Ziff. 1 II StGB dar und wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder einer Geldstrafe bestraft. Dasselbe gilt für die Unterzeichnung eines Referendumsbegehrens oder einer Initiative, ohne Inhaber der politischen Rechte zu sein (sei es aufgrund des Alters, eines Wohnsitzwechsels oder der Staatsangehörigkeit), sowie für die Unterzeichnung im Namen eines Dritten, selbst wenn der Verfasser als Vertreter des Betroffenen handelt, und sei es auch mit dessen Zustimmung. Es ist unerheblich, ob der Antrag auf eine Initiative oder ein Referendum ohnehin die erforderliche Anzahl von Unterschriften erreicht. Die Straftat ist in dem Moment vollendet, in dem der Täter an einem der in Art. 282 Ziff. 1 II StGB aufgeführten politischen Rechte teilnimmt, ohne dazu berechtigt zu sein. Der Einfluss auf das Ergebnis ist dabei unerheblich. Wahlbetrug hingegen ist eine vorsätzliche Straftat. Wenn also ein Bürger einen Antrag auf ein Referendum oder eine Initiative mehrmals unterschreibt, ohne

sich daran zu erinnern, dass er ihn bereits unterschrieben hat, begeht er keine Straftat.

C. Absatz 3: Die Pflicht zur Begründung der Ablehnung

Die zuständige Behörde muss ungültige Unterschriften identifizieren und sie streichen. Wenn sie die Ausstellung einer Bescheinigung verweigert, muss sie ihre Weigerung begründen. Sie darf jedoch bei ihrer Weigerung, die Bescheinigung auszustellen, keinen übermäßigen Formalismus an den Tag legen. Der Grund für die Ungültigkeit einer Unterschrift ist in der Kontrollspalte unter Verwendung der von der Bundeskanzlei vorgeschlagenen Abkürzungen einzutragen. 29

Die Möglichkeit für die zuständige Stelle, Mängel an der Bescheinigung zu beheben, wenn das Zustandekommen des Referendums davon abhängt, und diese Mängel auch nach Ablauf der Referendumsfrist zu beheben, wurde 1997 aufgegeben. 30

Gegen eine nicht oder schlecht begründete Verweigerung einer Bescheinigung kann bei der Kantonsregierung Beschwerde eingelegt werden (oben N 13). Die Angabe des Verweigerungsgrundes soll es den Beschwerdeinstanzen erleichtern, festzustellen, ob die Verweigerung begründet ist. 31

LITERATURVERZEICHNIS

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich 2020.

Chancellerie fédérale, Attestation de la qualité d'électeur, juin 2015, disponible sous : www.bk.admin.ch (dernière consultation le 4.4.2024).

Conseil fédéral, Message du 9.4.1975 concernant une loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I p. 1337, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/fr (dernière consultation le 17.3.2024) (Message de 1975).

Corboz Bernard, Les infractions en droit suisse, volume II, 3e éd., 2010.

Dupuis Michel/Moreillon Laurent/Piguet Christophe/Berger Séverine/Mazou Miriam/Rodigari Virginie, Petit commentaire du Code pénal, 2e éd., 2017 (Petit commentaire du CP).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Tornay Schaller Bénédicte, Commentaire de l'art. 62 LDP, in : Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (édit.), Onlinekommentar de la loi fédérale sur les droits politiques, disponible sous : https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bpr62, (dernière consultation le 4.4.2024) (OK-Tornay Schaller).

Von Wurstemberger Mathilde, Commentaire de l'art. 282 CP, in : Commentaire romand, Code pénal, 2017 (CR-von Wurstemberger).

Wehrle Stefan, Kommentierung zu Art. 282 SGB, in : Basler Kommentar Strafrecht II, 4e éd., 2019 (BSK-Wehrle).

Wili Hans-Urs, « Gutes entsteht nicht, wo viele herrschen»...? Zu Entwicklung der Volksinitiative 1975-2015, in : LeGes 2017, p. 11.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 64 BPR

Eine Kommentierung von Beat Kuoni

ZITIERVORSCHLAG

Beat Kuoni, Kommentierung zu Art. 64 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Kuoni, Art. 64 BPR N. XXX.

Art. 64 Ausschluss der Einsichtnahme

[1] ...

[2] Eingereichte Unterschriftenlisten werden nicht zurückgegeben und können nicht eingesehen werden.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 855
II. Bedeutung der Vorschrift 856
A. Allgemeines 856
B. Rechtsvergleich 857
III. Kommentierung des Normtextes 859
A. Ausschluss der Rückgabe von Unterschriftenlisten 859
B. Ausschluss der Einsichtnahme in die Unterschriftenlisten 859
Literaturverzeichnis 862
Materialienverzeichnis 863

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die Zulässigkeit der Einsichtnahme in die eingereichten Unterschriftenlisten war bereits im **19. Jahrhundert** ein Thema. Die Verwaltung liess die Einsicht vereinzelt zu und befasste den Bundesrat 1882 im Zusammenhang mit einem konkreten Referendumsbegehren mit der Frage, ob Dritte die eingereichten Unterschriften einsehen dürfen. Dieser erlaubte die Einsichtnahme (u. a. auch für die Presse), verlangte aber eine vorgängige Anmeldung.[2103] Die Praxis gab in der Folge im Parlament zu reden und es wurde erfolglos beantragt, den Bundesrat dazu anzuhalten, die Einsichtnahme durch Dritte künftig nicht mehr zu gestatten.[2104] Ausserdem erkannte das Bundesgericht 1894 in einem Beschwerdefall aus dem Kanton Nidwalden einen allgemeinen Anspruch darauf an, für ungültig erklärte Unterschriften einsehen zu können.[2105] 1

Im **Jahr 1956** hielt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ausdrücklich fest, dass bei der zuständigen Bundesbehörde eingereichte Unterschriftenlisten zum Schutz der Unterzeichner nicht an die Initiativkomitees zurückgegeben werden dürfen.[2106] Die Lehre begrüsste diese Praxis und betonte, die Namen von Unterstützern dürften nicht veröffentlicht werden.[2107] Das Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz)[2108] kodifizierte die Praxis und sah in Art. 4 Abs. 5 Initiativengesetz ausdrücklich vor, dass einmal beim Bundesrat eingereichte Unterschriften weder zurückgegeben noch eingesehen werden können.[2109] 2

Die gesetzliche Regelung bezog sich zwar nur auf das Volksinitiativrecht, doch fand sie in der Praxis analog auch bei Unterschriftenlisten für fakultative Referenden Anwendung.[2110] Das **Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)**[2111] übernahm die Regelung in der Folge, und zwar sowohl für 3

2103 Botschaft 1882, S. 633 f.
2104 Botschaft 1883, S. 201; siehe dazu Hilty, S. 380.
2105 BGE 20 782 E. 3.
2106 VEB 26.25; siehe zur kantonalen Ebene auch BJM 60/1959, S. 58 f.
2107 Usteri, S. 424a.
2108 Ehemals SR 162.1, erlassen am 23.3.1962, ausser Kraft gesetzt am 1.7.1978.
2109 AS 1962 789; Botschaft 1960, S. 1438 f.
2110 BGE 98 Ib 289 E. 4h; siehe z. B. auch AB 1972 SR 928; AB 1972 NR 2351.
2111 SR 161.1, erlassen am 17.12.1976.

die Volksinitiative (Art. 71 BPR) als auch für das fakultative Referendum (Art. 64 BPR).

4 Art. 64 BPR trug ursprünglich die Überschrift «Einreichung» wie dies heute noch in Art. 71 BPR betreffend die Volksinitiative der Fall ist. Die ursprüngliche Bestimmung in Art. 64 Abs. 1 BPR bezog sich auf die Einreichung und wurde mit der **Gesetzesänderung von 1996** in präzisierter Form in den neu geschaffenen Art. 59*a* BPR verschoben.[2112] Gleichzeitig wurde Art. 64 BPR mit der Überschrift «Ausschluss der Einsichtnahme» versehen. Die Überschrift nennt nur den Ausschluss der Einsichtnahme, nicht auch den Ausschluss der Rückgabe, womit der Normgehalt nicht vollumfänglich wiedergegeben wird.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

5 Der Bundesrat begründete die Regelung im Initiativengesetz von 1962 einerseits damit, dass die Unterschriftenlisten mit der Einreichung zu amtlichen Akten werden und dem Initiativkomitee deshalb selbst dann nicht zurückgegeben werden können, wenn es die Volksinitiative zurückziehe.[2113] Andererseits stellte der Bundesrat fest, die Regelung würde «dem Bürger eher Schutz gegen wirtschaftliche, politische und andere Druckmittel, denen er bei der Ausübung der politischen Rechte mitunter ausgesetzt ist», gewährleisten.[2114] Der Zweck der Bestimmung ist mit anderen Worten der Schutz des **Stimmgeheimnisses**.[2115]

6 Der **Schutzgehalt des Stimmgeheimnisses** bei Unterschriftensammlungen geht weniger weit als bei der Stimmgabe bei Wahlen und Abstimmungen.[2116] So stellt es insbesondere keine Verletzung des Stimmgeheimnisses dar, wenn die mit der Kontrolle der Unterschriftenlisten betrauten Personen von der jeweiligen Willensäusserung Kenntnis erhalten. Im Rahmen der datenschutzrechtlichen Vorgaben darf die Bundeskanzlei die Daten auch

2112.AS 1997 753; Botschaft 1993, S. 493.
2113.Botschaft 1960, S. 1437.
2114.Botschaft 1960, S. 1438.
2115.Braun, Rz. 426 ff., 486, Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 973; Bisaz, Rz. 590; Tornay, S. 196 f.; Belser/Waldmann, S. 455; Gfeller/Glaser/Lehner, S. 9; BGE 98 Ib 289 E. 4h.
2116.Gfeller/Glaser/Lehner, S. 9; Bisaz/Serdült, S. 533.

bearbeiten. Da es sich um Informationen über politische Ansichten und Tätigkeiten handelt, sind die Daten als besonders schützenswert im Sinne von Art. 5 lit. c Ziff. 1 Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)[2117] zu qualifizieren.

Das Stimmgeheimnis bei Unterschriftensammlungen für Referenden und Initiativen gilt grundsätzlich auch **vor der Einreichung** der Unterschriftenlisten bei der Bundeskanzlei.[2118] Entsprechend verpflichtet Art. 19 Abs. 6 Verordnung über die politischen Rechte (VPR)[2119] die für die Stimmrechtsbescheinigung zuständigen Amtsstellen dazu, das Stimmgeheimnis zu wahren.[2120] Der Umgang mit den Daten richtet sich zudem nach dem kantonalen Datenschutzrecht.[2121] 7

B. Rechtsvergleich

Die **Kantone** schliessen die Rückgabe der eingereichten Unterschriftenlisten und die Einsichtnahme in dieselben vielfach ausdrücklich aus.[2122] 8

Einige Kantone regeln allerdings **Ausnahmen** vom Ausschluss der Einsichtnahme. So können im Kanton Zürich das Komitee und die 9

2117.SR 235.1, erlassen am 25.9.2020.
2118.Braun, Rz. 486.
2119.SR 161.11, erlassen am 24.5.1978.
2120Siehe OK-Tornay Schaller zu Art. 62 BPR, N. 71.
2121.Gfeller/Glaser/Lehner, S. 9.

betroffenen Unterzeichnenden die Unterschriftenlisten einsehen, falls das Referendum oder die Initiative nicht zustande kommt und die Einsichtnahme zur Wahrung ihrer Rechte erforderlich ist. In den Kantonen Tessin und Genf dürfen die Komitees respektive deren Vertreterinnen und Vertreter die für ungültig erklärten Unterschriften einsehen;[2123] im Kanton Neuenburg[2124] steht dieses Recht den Stimmberechtigten zu. Der Kanton Schaffhausen[2125] sieht vor, dass über die Ungültigerklärungen Auskunft verlangt werden kann, und der Kanton Freiburg informiert die betroffenen Personen direkt über die ungültig erklärten Unterschriften, falls das Begehren durch die Ungültigerklärungen nicht zustande kommt.[2126]

10 Einige Kantone sehen ausdrücklich vor, dass die **Unterschriftenlisten** nach der rechtsgültigen Feststellung des Zustandekommens zu **vernichten** sind.[2127] Der Kanton Waadt verbietet ausdrücklich, dass die Komitees Kopien der Unterschriftenlisten aufbewahren.[2128]

2122 § 140 Abs. 3 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10), Art. 110*a* des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1), § 152 Abs. 1 i. V. m. § 136 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111), Art. 55 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 27.11.1967 über Referendum und Initiative (RIG/SG, sGS 125.1), § 57 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Basellandschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120), Art. 69 Abs. 4 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 15.3.1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (WG/SH; SHR 160.100), Art. 61^{sexies} des Gesetzes des Kantons Appenzell-Ausserrhoden vom 24.4.1988 über die politischen Rechte (GPR/AR; bGS 131.12), Art. 81 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Graubünden vom 17.6.2005 über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR/GR; BR 150.100), § 46 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 10.3.1992 über die politischen Rechte (GPR/AG; SAR 131.100), § 87 i. V. m. § 75 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1), Art. 101 Abs. 2 della Legge del cantone Ticino dal 19.11.2018 sull'esercizio dei diritti politici *e contrario* (LEDP/TI; RL 150.100); siehe auch § 68 Abs. 1 i. V. m. § 65 Abs. 3 der Verordnung des Kantons Zürich vom 27.10.2004 über die politischen Rechte (VPR/ZH; LS 161.1), wonach das Stimmgeheimnis zu wahren sei.

2123 Art. 101 LEDP/TI; Art. 91 Abs. 6 de la Loi du canton Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05).

2124 Art. 107 Abs. 2 de la Loi du canton Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141).

2125 Art. 69 Abs. 4 WahlG/SH.

2126 Art. 111 Abs. 2 und 3 PRG/FR.

2127 Art. 27bis Abs. 1 lit. b RIG/SG; § 46 Abs. 2 GPR/AG; Art. 120 Abs. 3 Satz 1 de la Loi du canton Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD; RS 160.01); Art. 91 Abs. 7 LEDP/GE.

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Ausschluss der Rückgabe von Unterschriftenlisten

Die Regelung in Art. 64 Abs. 2 BPR regelt das **Verbot der Rückgabe der Unterschriftenlisten**. Personen und/oder Organisationen, die ursprünglich im Besitz der Unterschriftenlisten waren, verlieren mit der Einreichung bei der Bundeskanzlei die Verfügungsmacht über die Unterschriftenlisten.[2129] Diese gelten ab diesem Zeitpunkt als amtliche Akten und werden von den Bundesbehörden verwahrt. 11

Das Rückgabeverbot gilt auch gegenüber den einzelnen **Unterzeichnenden** eines Referendumsbegehrens. Auch sie können ihre geleistete Unterschrift nicht herausverlangen beziehungsweise zurückziehen.[2130] 12

B. Ausschluss der Einsichtnahme in die Unterschriftenlisten

Die Bestimmung in Art. 64 BPR schliesst die Einsichtnahme in die Unterschriftenlisten nach deren Einreichung bei der Bundeskanzlei aus. Als **Spezialbestimmung** nach Art. 4 Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)[2131] geht sie dem Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten vor.[2132] 13

Die Unterzeichnenden von Referenden (und nach Art. 71 Abs. 2 von Volksinitiativen) werden davor geschützt, dass die Öffentlichkeit von ihrer politischen Willensäusserung Kenntnis nimmt. Im Gegensatz dazu erfahren Unterzeichnende von **Wahlvorschlägen für die Nationalratswahlen keinen solchen Schutz**. Nach Art. 26 BPR können die Stimmberechtigten des jeweiligen Wahlkreises die Wahlvorschläge und damit die Namen der Unterzeichnenden bei der zuständigen Behörde einsehen.[2133] Nach Auffassung des Bundesrates und des Bundesgerichts würden die Urheberinnen und Urheber von Wahlvorschlägen eine öffentliche Funktion 14

2128 Art. 120 Abs. 3 Satz 2 LEDP/VD.

2129 Siehe dazu VEB 26.25; zum Umfang der Verfügungsmacht über Unterschriftenlisten siehe Bisaz, Rz. 201 ff.

2130 Siehe dazu OK-Kuoni zu Art. 59b BPR, N. 11 ff.

2131 SR 152.3, erlassen am 17.12.2004.

2132 Botschaft 2003, S. 1989 f.

2133 Siehe dazu bereits BGE 98 Ib 289 E. 4g–h.

erfüllen, und die Stimmbürgerschaft habe ein legitimes Interesse zu wissen, wer hinter einem Wahlvorschlag steht.[2134] Das Interesse der Allgemeinheit – insbesondere im Hinblick auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit – gehe dem Interesse an der Geheimhaltung der Namen der Unterzeichnenden von Wahlvorschlägen vor.[2135]

15 Der Ausschluss der Einsichtnahme führt dazu, dass die eingereichten Unterschriftenlisten nicht im **Bundesarchiv** archiviert werden, weil damit der Zweck von Art. 64 Abs. 2 BPR unterlaufen würde. Die Listen werden stattdessen vernichtet, sobald sie ihren Zweck erfüllt haben. In der Praxis vernichtet die Bundeskanzlei die eingereichten Unterschriftenlisten, sobald das Ergebnis der Volksabstimmung über die jeweilige Vorlage erwahrt ist oder, falls das Begehren nicht zustande kommt, sobald die diesbezügliche Verfügung über das Nicht-Zustandekommen rechtskräftig geworden ist. Im Bundesarchiv wird jeweils ein leeres Exemplar der Unterschriftenliste archiviert, womit den Archivierungsinteressen Genüge getan ist.

16 Hinsichtlich der Frage, ob Art. 64 Abs. 2 BPR die Einsichtnahme in **Ausnahmefällen** zulässt, werden verschiedene Auffassungen vertreten. Ein Teil der Lehre geht gestützt auf ein altes Urteil des Bundesgerichts von 1894[2136] davon aus, dass ein Anspruch auf eine Einsichtnahme besteht, wenn die zuständige Behörde so viele Unterschriften für ungültig erklärt, dass das Begehren scheitert respektive zu scheitern droht.[2137] Diese Rechtsauffassung würde den Möglichkeiten der Einsichtnahme entsprechen, wie sie der Kanton Zürich gesetzlich geregelt hat. Gemäss anderen Stimmen in der Lehre würde die Gewährung der Einsichtnahme in die Unterschriftenlisten hingegen das Stimmgeheimnis verletzen und sei folglich unzulässig.[2138]

17 Die Bundeskanzlei verfolgt eine strenge **Praxis** und gewährt auch beim Nicht-Zustandekommen eines Begehrens keine Einsichtnahme in die Unterschriftenlisten. So wurde in den Verfügungen über das Nicht-Zustandekommen früher jeweils ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die eingereichten Unterschriften unter Verschluss und im Gewahrsam der Bundesbehörden blieben.[2139] Mittlerweile ist der entsprechende Passus nicht

2134 Botschaft 1975, S. 1337; BGE 98 Ib 289 E. 4g–i.
2135 BGE 98 Ib 289 E. 4i.
2136 BGE 20 782 E. 3.
2137 Tschannen, Rz. 1958; Tornay, S. 196 f.
2138 Hangarter/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 213; Braun, Rz. 427.

mehr Bestandteil der Verfügungen über das Nicht-Zustandekommen.[2140] Die Praxis wurde damit aber nicht geändert. Dennoch ist die Frage durchaus berechtigt, ob die Einsicht selbst in Fällen ausgeschlossen ist, in denen ein effektiver Rechtsschutz gegen die Verfügung über das Nicht-Zustandekommen (siehe Art. 80 Abs. 2 BPR) ohne Einsichtnahme unmöglich wäre. Der Zweck von Art. 64 Abs. 2 BPR liegt im Schutz des Stimmgeheimnisses der Unterzeichnenden. Eine zu rigide Auslegung der Bestimmung könnte deren Interessen entgegenlaufen, weil es bei Streitigkeiten über das Nicht-Zustandekommen eines Referendums letztlich um den Schutz der politischen Rechte der Unterzeichnenden geht.

18 Seit 2022 reichte die Bundeskanzlei im Zusammenhang mit **mutmasslich gefälschten Unterschriften** mehrere Strafanzeigen ein.[2141] Dabei gewährte sie den Strafverfolgungsbehörden auch Einsicht in die bei ihr eingereichten Unterschriftenlisten. Nach Art. 194 Abs. 2 Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)[2142] haben Verwaltungsbehörden der Staatsanwaltschaft oder Gerichten ihre Akten zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen, wenn der Herausgabe keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Eine Aktenherausgabe ist insbesondere auch bei Verfahren wegen Wahlfälschung möglich.[2143] In den konkreten Fällen stand das Stimmgeheimnis der Aktenherausgabe nicht entgegen. Denn der Schutz des Volkswillens, dem das Strafverfahren nach Art. 279 ff. Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB)[2144] dient, überwog das individuelle Geheimhaltungsinteresse.

19 Der Bundesrat hat sich im Bericht in Erfüllung des Postulats 21.3607 vom 20.11.2024 mit den staatspolitischen Fragen der **elektronischen Unterschriftensammlung (E-Collecting)** auseinandergesetzt. Gleichzeitig beauftragte er die Bundeskanzlei damit, Vorbereitungen zu treffen, um beschränkte, praktische Versuche mit E-Collecting durchführen zu können.[2145] Es zeichnen sich ausserdem Aufträge des Parlaments an den Bundesrat ab, die in die gleiche Richtung weisen.[2146] Der Schutz des Stimmgeheimnisses

2139 Siehe z. B. BBl 2014 1641, BBl 2012 8591, BBl 2009 7802.
2140 Siehe z. B. BBl 2016 6791, BBl 2016 6787.
2141 Siehe dazu die Medienmitteilung vom 25.9.2024 und die Stellungnahme vom 3.9.2024.
2142 SR 312.0, erlassen am 5.10.2007.
2143 Donatsch, SK-StPO, Art. 194 Rz. 4.
2144 SR 311.0, erlassen am 21.12.1937.
2145 Medienmitteilung vom 20.11.2024.

wird auch bei E-Collecting sicherzustellen sein, wobei sich diesbezüglich sowohl Chancen als auch Risiken ergeben werden.[2147] Angesichts der Entwicklungen in diesem Bereich wird sich früher oder später die Frage stellen, inwieweit die Bestimmung in Art. 64 BPR angesichts neuer Fragestellungen angepasst beziehungsweise präzisiert werden muss.

Dank an Julien Fiechter und Valentina Beti für das Gegenlesen des Beitrags und ihre Anregungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Belser Eva Maria/Waldmann Bernhard, Grundrechte II, 2. Aufl., Zürich 2021.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk» – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich 2020.

Bisaz Corsin/Serdült Uwe, E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz, LeGes 28 (2017) 3, https://leges.weblaw.ch/legesissues/2017/3/20173531-545.html, besucht am 21.3.2025.

Braun Nadja, Stimmgeheimnis. Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Bern 2006.

Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (SK-StPO), 3. Aufl., Zürich 2020.

Gfeller Katja/Glaser Andreas/Lehner Irina, E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtssetzungsbedarf, LeGes 32 (2021) 1, https://leges.weblaw.ch/legesissues/2021/1/e-collecting--umsetz_4ac1c3bc14.html, besucht am 21.3.2025.

2146 Der Ständerat nahm am 11.12.2024 die Motionen 24.3851 Mühlemann und 24.3905 Michel an. Weitere gleichlautende Motionen sind im Nationalrat hängig (24.3907 Andrey, 24.3908 Blunschy, 24.3909 Dobler, 24.3910 Flach, 24.3911 Gugger, 24.3940 Marti Min Li, 24.4006 Gysin).

2147 Siehe zu den Auswirkungen von E-Collecting auf die Gewährleistung des Stimmgeheimnisses bei Unterschriftensammlungen Langer/Lehner/Hoffet, S. 36ff.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Hilty Carl, Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht, Archiv für öffentliches Recht, Bd. 2, 1887, S. 167–219 und 367–440.

Kuoni Beat, Kommentierung zu Art. 59*b* BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/pra59b, besucht am 21.3.2025.

Langer Lorenz/Lehner Irina/Hoffet Kristina, E-Collecting für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden – verfassungsrechtliche Implikationen, Rechtsgutachten zuhanden der Bundeskanzlei, Aarau 2023, https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/90665.pdf, besucht am 21.3.2025 (zit. Langer/Lehner/Hoffet).

Tornay Bénédicte, La démocratie directe saisie par le juge, Genève 2008.

Tornay Schaller Bénédicte, Kommentierung zu Art. 62 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bpr62, besucht am 21.3.2025.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Usteri Martin, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, ZSR 1959 II, S. 357a–509a.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 21.3607 Staatspolitische Kommission NR vom 27.6.2021. Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting), https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2021/20213607/Bericht%20BR%20D.pdf, zuletzt besucht am 21.3.2025 (zit. E-Collecting-Bericht).

Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft vom 26.9.1958 betreffend die Einsicht in die Unterschriftenbogen der

Wiedervereinigungsinitiative vom 17.6.1957, publiziert in: Basler Juristische Mitteilungen (BJM) 60/1959, S. 58 f. (zit. BJM 60/1959).

Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Abstimmung vom 26.11.1882 über den Bundesbeschluß betreffend die Ausführung des Art. 27 der Bundesverfassung vom 14.12.1882, BBl 1882 IV 632 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1882/4_632_629_/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 1882).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Entwurf zu einem Bundesgesetze betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen vom 30.10.1883, BBl 1883 IV 193 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1883/4_193__/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 1883).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf für eine Neufassung des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 25.4.1960, BBl 1960 I 1431 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1960/1_1431_1491_713/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 1960).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 1975).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 1993).

Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12.2.2003, BBl 2003 1963, abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/246/de , besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 2003).

Medienmitteilung vom 25.9.2024 «Missbräuchliche Unterschriftensammlungen: Bundeskanzlei hat Strafanzeige eingereicht», https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102581.html, besucht am 21.3.2025 (Medienmitteilung vom 25.9.2024)

Medienmitteilung vom 20.11.2024 «Bundesrat lässt Grundlagen für praktische Versuche mit E-Collecting ausarbeiten», https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-103228.html, besucht am 21.3.2025 (Medienmitteilung vom 20.11.2024).

Medienmitteilung vom 30.10.2024 «Auftakt zum Runden Tisch ‹Integrität von Unterschriftensammlungen›», https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102980.html, besucht am 21.3.2025 (Medienmitteilung vom 30.10.2024).

Stellungnahme der Bundeskanzlei zum Artikel «Die gekaufte Demokratie» des Tages-Anzeigers vom 3.9.2024, https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/stellungnahmen-der-bundeskanzlei/stellungnahme_bk_03092024.html, besucht am 21.3.2025 (Stellungnahme vom 3.9.2024).

Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (ab 1964 VPB), Heft 26/1956, Nummer 25 (zitiert: VEB 26.25).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 67 BPR

Eine Kommentierung von Matthias Lanz

ZITIERVORSCHLAG

Matthias Lanz, Kommentierung zu Art. 67 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Lanz, N. XXX zu Art. 67 BPR.

3. Abschnitt: Kantonsreferendum

Art. 67 Zuständigkeit

Bestimmt das kantonale Recht nichts anderes, so entscheidet das Kantonsparlament, ob das Kantonsreferendum ergriffen wird.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 869
II. Bedeutung der Vorschrift 871
A. Allgemeines 871
1. Kantonsreferendum: Funktion und Kritik 871
2. Nur ein erfolgreiches Kantonsreferendum seit 1874 873
3. Erfolgslose Versuche 874
4. Gründe für die seltene Ergreifung des Kantonsreferendums 875
a. Hohe Hürde und Alternative Volksreferendum 875
b. Klare Verletzung kantonaler Interessen als Hürde 876
c. Prozessuale Gründe 876
d. Organisatorische und rechtliche Gründe 877
e. Andere Kanäle für die kantonale Interessensverfolgung 878
B. Rechtsvergleich 879
III. Kommentierung des Normtextes 880
A. «Bestimmt das kantonale Recht …» 880
B. «… nichts anderes …» 880
C. «… so entscheidet das Kantonsparlament, ob das Kantonsreferendum ergriffen wird.» 884
Literatur- und Materialverzeichnis 885

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Das Kantonsreferendum fand mit der **Bundesverfassung vom 29. Mai 1874** Eingang in die schweizerische Rechtsordnung.[2148] Gemäss Art. 89 Abs. 2 aBV musste über «Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse» eine Abstimmung durchgeführt werden, «wenn es von 30'000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird». Es wird angenommen, dass die Hürde bei acht Kantonen festgelegt wurde, um zu verhindern, dass die sieben ehemaligen Sonderbundskantone das Kantonsreferendum alleine ergreifen und die Gesetzgebung erschweren können.[2149] 1

Der Gesetzgeber normierte das Kantonsreferendum erstmals im **Bundesgesetz betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse vom 17. Juni 1874**.[2150] Dessen Art. 6 legte die innerkantonale Zuständigkeit wie folgt fest: «Wenn Kantone das Verlangen um Volksabstimmung stellen, so hat dasselbe vom Grossen Rat (Kantonsrat, Landrat) auszugehen. Vorbehalten bleibt das nach der kantonalen Verfassung dem Volke zustehende Recht zur Abänderung solcher Schlussnahmen.» Der Bundesgesetzgeber bestimmte demnach, dass die Kantonsparlamente ein Kantonsreferendum auslösen können. Den Kantonen stand es frei, zusätzlich eine Volksabstimmung zu ermöglichen.[2151] Ein alleiniger Entscheid der Kantonsregierung wäre hingegen nicht möglich gewesen. 2

Das Bundesgesetz von 1874 wurde 1978 mit dem Erlass des **Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR)** aufgehoben.[2152] Der Gesetzgeber verzichtete dabei ersatzlos darauf, die Bestimmung zum Kantonsreferendum zu übernehmen. Über die Gründe schweigt sich die Botschaft aus und auch in 3

2148 Zwei Jahre zuvor, 1872, war ein Versuch gescheitert, das Kantonsreferendum einzuführen. Die Totalrevision der Bundesverfassung mit einer entsprechenden Bestimmung (Art. 85 Abs. 2 E-BV 1872, Quorum von fünf Kantonen) wurde in der Abstimmung abgelehnt (Botschaft 1872, S. 364 ff.). Vgl. Kölz, S. 527 ff.; Linder/Bolliger/Rielle, S. 31 ff.

2149 Kölz, S. 614. Vgl. auch SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 141 BV N. 11; CR-Tornay Schaller, Art. 141 Cst. N. 21; Biaggini, Art. 141 BV N. 5; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 888; Grisel, Traité, Rz. 831; Grisel, Art. 89 Abs. 2 aBV N. 26; Saladin, S. 511.

2150 BS 1 173.

2151 Wili, S. 278.

2152 AS 1978 688.

den Kommissionen und Plenen des Parlaments kam das Thema nicht zur Sprache. Ein Grund könnte gewesen sein, dass die Bestimmung schlicht als überflüssig erachtet wurde, weil bis zu diesem Zeitpunkt nie ein Begehren für ein Kantonsreferendum gestellt worden war.[2153] Ein anderer, dass bewusst auf eine Regelung der innerkantonalen Zuständigkeit in einem Bundesgesetz verzichtet werden sollte, um jeglichen Eingriff in die verfassungsrechtliche Kantonsautonomie (Art. 3 und 5 aBV) zu vermeiden.[2154] Formell wurde argumentiert, die Regelung gehöre nicht in ein Gesetz, das sich mit den Volksrechten befasse.[2155]

4 Gut 20 Jahre nach dem Verzicht entschloss sich der Bundesgesetzgeber im Rahmen einer Teilrevision des BPR doch wieder zu einer **Regelung des Kantonsreferendums (Art. 67–67b BPR)**.[2156] Der Bundesrat begründete den Schritt einerseits mit dem inzwischen vorhandenen Bedürfnis, das Instrument tatsächlich einzusetzen.[2157] Andererseits erblickte er ein Problem darin, dass nicht alle Kantone die Zuständigkeiten für ein Kantonsreferendum festgelegt hatten. Dies wirke sich nicht nur in den Kantonen aus, die eine Regelungslücke aufwiesen, sondern erschwere es allen Kantonen, das Quorum für ein Kantonsreferendum zu erreichen. Eine subsidiäre (d. h. ersatzweise geltende) Regelung durch den Bund für alle Kantone sei daher nötig.[2158] In der parlamentarischen Beratung waren die Art. 67–67*b* BPR unbestritten und die Räte stimmten dem Entwurf des Bundesrates diskussionslos zu.[2159]

5 Bei der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1999 übernahm der Verfassungsgeber das Kantonsreferendum und das Quorum von acht

2153. Wili, § 16, Fn. 5, beschreibt und kritisiert den Prozess, der zum Verzicht führte. Vgl. auch Baumgartner, S. 53. Zur spärlichen Praxis vgl. N. 10 ff.

2154. Ein Hinweis dafür ist, dass dem Gesetzesentwurf in der Vernehmlassung zugestanden worden war, «dass er den kantonalen Gegebenheiten in hohem Mass Rechnung zu tragen versuche» (Botschaft 1975, S. 1327).

2155. Wili, § 16, Fn. 5.

2156. Änderung des Bundesgesetzes über politische Rechte vom 21.6.1996, in Kraft seit dem 1.4.1997 (AS 1997 753, S. 755 f.).

2157. Laut Botschaft 1993, S. 494, hatte es im Gegensatz zu früher Versuche zur Lancierung eines Kantonsreferendums gegeben, weshalb nicht mehr von «fehlendem Interesse» gesprochen werden könne.

2158. Botschaft 1993, S. 495. Auch Wili, S. 291, stellte fest, dass das Fehlen von Kompetenzbestimmungen in den Kantonen das Ergreifen eines Kantonsreferendums für die anderen Kantone erschwere.

Kantonen aus der Bundesverfassung von 1874 in **Art. 141 Abs. 1 BV**.[2160] Demnach kann das Kantonsreferendum gegen Bundesgesetze, dringlich erklärte Bundesgesetze mit Geltungsdauer über einem Jahr, gewisse Bundesbeschlüsse und gewisse völkerrechtliche Verträge ergriffen werden. Mit der Totalrevision wurde auch die Diskussion in der Lehre endgültig beigelegt, wie die sechs früheren «Halbkantone» beim Kantonsreferendum zu zählen sind.[2161] Nur halb berücksichtigt werden diese ausschliesslich bei Vorlagen, die Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden (Art. 142 Abs. 2–4 BV) und bei der Zusammensetzung des Ständerats (Art. 150 Abs. 2 Satz 1 BV). Beim Kantonsreferendum gemäss Art. 141 Abs. 1 BV zählen alle in Art. 1 BV genannten Kantone ganz.[2162]

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

1. Kantonsreferendum: Funktion und Kritik

Der Bundesverfassungsgeber führte das fakultative Gesetzesreferendum 1874 für Stimmbevölkerung und Kantone unter anderem ein, **um auszugleichen, dass die Kantone wegen der Totalrevision der Bundesverfassung Zuständigkeiten abgeben mussten**.[2163] Diese Funktion des Kantonsreferendums unterstrich auch die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1977. Es sei eine kantonale Notbremse und fördere im Übrigen die Beschäftigung der 6

2159 Der Nationalrat folgte ohne Diskussion seiner Kommission, die die Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats beantragt hatte (AB NR 1995 S. 457 f.). Im Ständerat sagte der Berichterstatter der Kommission lediglich, dass der Gesetzestext für sich selber spreche. Der Ständerat folgte seiner Kommission und damit dem Bundes- und Nationalrat daraufhin diskussionslos (AB SR 1995 S. 50).

2160 Botschaft 1996, S. 365 f.

2161 Siehe die Übersicht zu den unterschiedlichen Meinungen bei SGK-Lombardi, Art. 141 BV N. 7 f. Früher von einer halben Zählung ausgehend beispielsweise Grisel, Demi-cantons, S. 64 f. Die geltende BV verwendet den Begriff «Halbkantone» nicht mehr.

2162 CR-Tornay Schaller, Art. 141 Cst. N. 22; BSK-Epiney/Diezig, Art. 141 N. 10; SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 141 BV N. 11; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 977; Grisel, Traité, Rz. 831. Vgl. auch Kommentierung zu Art. 67*b* BPR, N. 2 und 6.

2163 CR-Tornay Schaller, Art. 141 Cst. N. 2; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 885; Saladin, S. 509.

kantonalen Parlamente mit Bundesvorhaben.[2164] Die Mitwirkung ist aber beschränkt: Die Kantone können zwar ein Kantonsreferendum auslösen, den Entscheid über die Annahme oder Ablehnung einer Vorlage treffen aber gemäss Art. 141 Abs. 1 BV alleine die Stimmberechtigten.

7 Das Kantonsreferendum ist immer wieder **kritisiert** worden. Dass es in den knapp 150 Jahren seit seiner Schaffung in der Praxis kaum eine Rolle spielte,[2165] legt nahe, dass es entweder nur ein beschränktes Bedürfnis gibt, das Instrument anzuwenden oder dass es falsch ausgestaltet ist. Forderungen, das Quorum von acht Kantonen zu senken,[2166] konnten sich aber nie durchsetzen.

8 Mehrere Autoren hegen **grundsätzliche und staatspolitische Bedenken**: Aubert und Grisel kritisieren, die Kantone und ihre Regierungen seien schlicht nicht in der Lage, einen eidgenössischen Abstimmungskampf zu führen.[2167] Aubert untermauert dies mit der Aussage, Bundesvorlagen hätten oft keine kantonale oder regionale Komponente. Es sei in diesen Fällen wahrscheinlich, dass die Referendumskantone oder die verschiedenen Behörden eines Kantons nicht einheitlich aufträten.[2168] Grisel und Hangartner/Kley sehen zudem die negative Rolle der Kantone kritisch, wenn sie eine Vorlage des Bundes bekämpfen.[2169] Auch eine Minderheit der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung befürchtete, dass das Kantonsreferendum die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen belasten und fortschrittliche Anliegen auf Bundesebene behindern könnten.[2170] Wili und Kley sehen das Kantonsreferendum als ein weitgehend unwirksames Mittel, um dem Föderalismus Geltung zu verschaffen.[2171]

9 Wie die Praxis zeigt,[2172] **kann das Kantonsreferendum die ihm zugedachte Funktion als Mitwirkungsrecht der Kantone im Bund nur**

2164 Expertenkommission, S. 139 f.

2165 Vgl. N. 10 ff.

2166 Vgl. Motion Engler, 93.3169, Erneuerung des Föderalismus, 18.3.1993, AB 1995 NR S. 507 ff.; Motion Cottier, 93.3175, Erneuerung des Föderalismus, 19.3.1993, AB 1994 SR S. 1043 ff., AB 1995 NR S. 511 ff.; Expertenkommission, S. 139 f.

2167 Aubert, Réforme, S. 306 f.; Grisel, Traité, Rz. 831; Grisel, Initiative, S. 452 f.

2168 Aubert, Réforme, S. 307.

2169 Grisel, Initiative, S. 452 f.; Hangartner/Kley, Rz. 1018 (neutral hingegen Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 977 ff.).

2170 Expertenkommission, S. 139.

2171 Kley, Rz. 18; Wili, S. 320 ff.

beschränkt erfüllen. Die Kantone wollen und können das Instrument nicht regelmässig einsetzen.[2173] Eine gewisse Bedeutung und Wirkung hat es aber: Wie der eine erfolgreiche Anwendungsfall zeigt, kann das Kantonsreferendum in speziellen Situationen, in denen der Bundesgesetzgeber kantonale Zuständigkeiten oder Kernanliegen trotz der verschiedenen anderen Mitwirkungsinstrumente klar ungenügend berücksichtigt, eine Rolle spielen. Seither wird den Kantonen auch zugestanden, dass sie in der Lage sind, erfolgreich eine Abstimmung zu verlangen.[2174] Dies könnten sie als Druckmittel im politischen Prozess einsetzen, tun dies allerdings in der Realität kaum.[2175]

2. Nur ein erfolgreiches Kantonsreferendum seit 1874

Seit 1874 wurde nur sehr selten versucht, das Kantonsreferendum zu ergreifen und nur ein einziges Mal gelang es.[2176] 2003 erzwangen elf Kantone[2177] die Abstimmung über das sogenannte **Steuerpaket**, mit dem verschiedene Gesetze im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben geändert werden sollten.[2178] Das Referendum wäre allerdings auch ohne Kantonsreferendum zustande gekommen, da mehr als 50'000 Stimmberechtigte separat das Volksreferendum ergriffen.[2179] In der Abstimmung lehnte die Stimmbevölkerung das Steuerpaket klar ab.[2180] 10

Dass beim Steuerpaket erstmals ein Kantonsreferendum zustande kam, **hatte mit dem Inhalt der Vorlage und mit dem Prozess zu tun**. Die Vorlage hätte zu erheblichen Steuerausfällen bei den Kantonen geführt. Nach der Vernehmlassung wurde die Vorlage zudem noch wesentlich zulasten der Kantone verändert und eine Paketlösung beschlossen, was in vielen Kantonen auf Ablehnung stiess.[2181] Zudem war mit den Steuern ein Thema betroffen, bei 11

2172. Vgl. N. 10 ff.
2173. Grisel, Traité, Rz. 831.
2174. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 895. Auch von einer Stärkung der Kantone ausgehend, Pedrazzini, S. 53.
2175. Freiburghaus, S. 153.
2176. Fischer, S. 132.
2177. Basel-Stadt, Bern, Glarus, Graubünden, Jura, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Waadt und Wallis.
2178. Verfügung Kantonsreferendum Steuerpaket, S. 7056 f.
2179. Verfügung Volksreferendum Steuerpaket, S. 7269 f.
2180 Bundesratsbeschluss Steuerpaket, Art. 1 Abs. 3 und Beilage 3.

dem die Kantone gewichtige eigene Zuständigkeiten haben.[2182] Eine Rolle spielte auch, dass 2003 Nationalratswahlen stattfanden.[2183] Dass es gelang, das Kantonsreferendum zu ergreifen, war auch der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK) zu verdanken: Sie begleiteten und koordinierten den Prozess (Meinungsbildung und Grundsatzentscheid zum Vorgehen, Einholung eines Rechtsgutachtens, Sicherstellung des Informationsflusses unter den Kantonen, Musterbotschaft, etc.).[2184]

3. Erfolgslose Versuche

12 In jüngerer Zeit ergriffen die Kantone Schaffhausen, Zug, Schwyz und Nidwalden das Kantonsreferendum gegen die **Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs**, scheiterten aber 2015 an der Hürde von acht Kantonen.[2185]

13 2014 blieben Kantonsreferenden gegen den Bundesbeschluss vom 27. September 2013 über die Genehmigung des **FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten** sowie gegen das Umsetzungsgesetz erfolglos. Nur der Kanton Wallis stellte jeweils ein Referendumsbegehren, weshalb das Quorum von acht Kantonen verfehlt wurde.[2186]

14 Der Kanton Wallis versuchte auch 2012 ein Kantonsreferendum gegen das **Raumplanungsgesetz** zu lancieren, erhielt aber von anderen Kantonen nicht die nötige Unterstützung und reichte kein Begehren ein.[2187] Hingegen war das

2181. Braun, S. 178 ff.

2182 Zur kantonalen Autonomie im Fiskalbereich, siehe Dardanelli/Mueller, S. 143, 151 f., 157.

2183 Braun, S. 176, 181.

2184 Zum Ganzen Braun, S. 178 ff. Sciarini, S. 59 ff., zeigt auf, dass der Einfluss der FDK gestiegen ist und belegt auch die Bedeutung der KdK.

2185. Vgl. Verfügung Ressourcenausgleich.

2186. Verfügung FATCA-Abkommen, Dispositiv Ziff. 1 und 2, Begründung Bst. a–c; Verfügung FATCA-Gesetz, Dispositiv Ziff. 1 und 2.

2187. Staatsrat des Kantons Wallis, Referendum gegen die RPG-Revision, 6.2.2013, https://www.vs.ch/documents/529400/575612/V1_PP_LAT_de.pdf/e4cdbd65-2cc2-49fe-9e94-bcdf837dddc1, besucht am 23.4.2023, S. 5.

Volksreferendum erfolgreich,[2188] so dass es trotzdem zur Abstimmung kam, in der die Vorlage angenommen wurde.[2189]

Das **Geldwäschereigesetz** sollte 1991 mit einem Kantonsreferendum zur Abstimmung gebracht werden,[2190] ein Begehren wurde aber soweit ersichtlich nicht eingereicht. 15

Im Jahr 1988 erwog der Kanton Waadt ein Kantonsreferendum gegen das **Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht** und fragte andere Kantone erfolglos um Unterstützung an.[2191] 16

1982 scheiterte ein Referendum gegen eine Änderung des **Strafgesetzbuchs**. Einzig der Tessiner Grosse Rat stellte ein Referendumsbegehren.[2192] Es war das erste bei der Bundeskanzlei eingereichte Kantonsreferendum seit Schaffung des Instruments.[2193] 17

4. Gründe für die seltene Ergreifung des Kantonsreferendums

Es gibt **mehrere Gründe** dafür, dass die Kantone das Kantonsreferendum selten ergreifen und bisher nur einmal erfolgreich damit waren. 18

a. Hohe Hürde und Alternative Volksreferendum

Wili bezeichnetden Kanto die Hürde für ein Kantonsreferendum als «prohibitiv hoch».[2194] Mindestens 8 von 26 Kantonen[2195] bzw. mehr als 30 19

2188 Bundeskanzlei, Referendum gegen die Änderung vom 15. Juni 2012 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG): Zustandekommen, 16.10.2012, BBl 2012 S. 8527 f.

2189 Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 3. März 2013 (Bundesbeschluss über die Familienpolitik; Volksinitiative «gegen die Abzockerei»: Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung), 30.4.2013, BBl 2013 S. 3129.

2190 NZZ, Ein bislang ungenutztes Recht, 20.6.2003, https://www.nzz.ch/newzzDH690MZR-12-ld.261211, besucht am 23.4.2023.

2191 Verfügung Internationales Privatrecht, Begründung Bst. g.

2192 Verfügung Strafgesetzbuch, S. 492 ff.

2193 Kley, S. 630; Wili, S. 320. Laut NZZ, Ein bislang ungenutztes Recht, 20.6.2003, https://www.nzz.ch/newzzDH690MZR-12-ld.261211, besucht am 23.4.2023, scheiterte im Jahr 1876 der Versuch eines Kantonsreferendums gegen das Banknotengesetz. Bei der Bundeskanzlei ist soweit ersichtlich nie ein Begehren dazu eingereicht worden, lässt sich doch im Bundesblatt nur die Information finden, dass ein Volksreferendum zum Banknotengesetz stattfand (Bundesratsbeschluss betreffend die Volksabstimmung über das Bundesgesetz bezüglich der Ausgabe und Einlösung von Banknoten vom 18. September 1875, 12.2.1876, BBl 1876 I S. 285 ff.).

Prozent der Kantone müssen ein Kantonsreferendum fordern, damit es zustande kommt. Im Vergleich dazu hat ein Volksreferendum gemäss Art. 141 Abs. 1 BV die gleiche Wirkung, kann aber von 50'000 Stimmberechtigten ausgelöst werden. Dies entspricht heute nur rund 0,9 Prozent der Stimmberechtigten.[2196] Eine Vorlage muss demnach für ein Kantonsreferendum auf **relativ breiten kantonalen Widerstand** stossen. Für ein Volksreferendum kann es hingegen reichen, wenn ein kleiner Teil der Stimmberechtigten dagegen ist. Zeichnet sich angesichts der relativ tiefen Hürde ein Volksreferendum ab, z. B. weil es eine oder mehrere Parteien oder gewichtige Interessenorganisationen ankündigen, besteht kein Anreiz mehr, das Kantonsreferendum anzustreben.[2197]

b. Klare Verletzung kantonaler Interessen als Hürde

20 Parteipolitische Widerstände gegen eine Vorlage dürften alleine nicht reichen, um ein Kantonsreferendum zu provozieren. Sie spielen in den kantonalen Entscheidungsorganen (Regierungen, Parlamente, Stimmbevölkerung) nur abgeschwächt, weil diese parteipolitisch gemischt zusammengesetzt und selten von einer Partei dominiert werden. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass **kantonale Interessen klar verletzt sein müssen** (z. B. Eingriff in kantonale Kernzuständigkeiten oder Bedenken betreffend den Vollzug durch die Kantone), damit diese Organe ernsthaft erwägen, das anspruchsvolle Kantonsreferendum zu ergreifen. Demgegenüber führt die klare parteipolitische Ablehnung einer Bundesvorlage oft zu einem Volksreferendum.

c. Prozessuale Gründe

21 Die Frist für die Einreichung des Kantonsreferendum beträgt 100 Tage seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses.[2198] Gerade früher war es

2194 Wili, S. 279.

2195 Zur Zählweise vgl. N. 5.

2196 Laut Bundesamt für Statistik, Stimmbeteiligung, https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen/stimmbeteiligung.html, besucht am 23.4.2023, waren im Jahr 2022 bei eidgenössischen Volksabstimmungen im Durchschnitt 5'539'952 Personen stimmberechtigt.

2197 Laut Aubert, Art. 141 Cst. N. 2, ist ein Volksreferendum «manifestement plus facile» als ein Kantonsreferendum.

2198 Art. 141 Abs. 1 BV. Bis zur Änderung des BPR vom 21. Juni 1996 (AS 1997 753, S. 754) betrug die Frist gar nur 90 Tage.

schwierig, in dieser Zeit die nötigen politischen Prozesse in acht Kantonen zu durchlaufen. So konnte beispielsweise im Jahr 1988, im Gegensatz zu heute, in mehreren Kantonen der Entscheid, das Kantonsreferendum zu ergreifen, durch ein fakultatives oder obligatorisches Referendum innerkantonal bestritten werden (Basel-Stadt, Waadt, Schaffhausen, Zürich). Dies erschwerte oder verunmöglichte die Einhaltung der Frist für das Kantonsreferendum. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Genf, St. Gallen und Thurgau fehlte eine kantonale Regelung der Zuständigkeiten damals gar völlig. Zwischen dem 1. Juli 1978 und dem 31. März 1997 konnte dies zu Unklarheiten führen, denn zu dieser Zeit legte das Bundesrecht die Zuständigkeiten in den Kantonen nicht (subsidiär) fest.[2199] Schwierig war früher auch, dass gewisse kantonale Parlamente nur wenige Male pro Jahr zu ordentlichen Sitzungen zusammentraten, an denen sie ein Kantonsreferendum beschliessen konnten.[2200] Heute ist der Sitzungsrhythmus zwar höher.[2201] Trotzdem ist die **Zeit für ein Kantonsreferendum eng bemessen**:[2202] Die Feststellung, dass eine der vielen Bundesvorlagen für einen Kanton problematisch sein könnte, die Abschätzung der Erfolgsaussichten für ein Kantonsreferendum, die Koordination mit anderen Kantonen, der Entscheid der Regierung und/oder des Parlaments (Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen, Vorberatung in der Kommission, Traktandierung unter Berücksichtigung der Geschäftslast etc.) brauchen Zeit.[2203]

d. Organisatorische und rechtliche Gründe

Ein Kantonsreferendum erfordert eine **interkantonale Koordination**.[2204] 22
Diese Koordination muss – wie das eine erfolgreiche Beispiel zeigt –[2205] relativ intensiv sein und bedingt entsprechend, dass viel politisches Kapital investiert wird.

Die Kantone verfügten vor allem früher im Gegensatz zu den politischen 23
Parteien und grossen Verbänden **nicht über Erfahrung und Strukturen**, um

2199 Fischer, S. 134 f. Vgl. zur damals fehlenden Regelung N. 3.
2200 Bapst/Schmitt, S. VI ff. Anderer Ansicht, Fischer, S. 136 f.
2201 Gassmann/Schmitt, S. XVII f., XXI.
2202 Vgl. Stellungnahme BR Volksrechte, S. 6083.
2203 Fischer, S. 137. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Professionalisierung der Mitglieder der Kantonsparlamente gering ausgeprägt ist (Bundi/Eberli/Bütikofer, S. 8 ff.), was schnelle Entscheide ebenfalls erschweren dürfte.
2204 Vgl. Stellungnahme BR Volksrechte, S. 6083.

Referenden und Abstimmungskämpfe auf Bundesebene zu bestreiten.[2206] Es zeigt sich allerdings in der jüngeren Praxis, dass die Kantone immer häufiger und auf vielfältige Weise in eidgenössischen Abstimmungskämpfen intervenieren.[2207]

24 Staatliche Behörden wie die Kantone müssen sich laut Rechtsprechung und Lehre im Vorfeld von Abstimmungen **zurückhalten**. Im Speziellen gilt dies für Abstimmungskämpfe im übergeordneten Gemeinwesen.[2208] Kantone, die ein Kantonsreferendum ergreifen, dürfen ihren Standpunkt aber auf jeden Fall darlegen.[2209]

e. Andere Kanäle für die kantonale Interessensverfolgung

25 Es ist davon auszugehen, dass die Kantone ihre vitalen Interessen meistens **im vorparlamentarischen und parlamentarischen Rechtsetzungsprozess wirksam einbringen können**. Weil die Kantone über viel Erfahrung sowie Glaubwürdigkeit beim Vollzug verfügen und die Schweizer Politik in der Regel konsensorientiert funktioniert,[2210] führen starke kantonale Bedenken oft zu Anpassungen von Rechtsetzungsprojekten, die ein späteres Kantonsreferendum unnötig oder zumindest unverhältnismässig erscheinen lassen. Das Vernehmlassungsverfahren hat hier eine zentrale Bedeutung.[2211] Mit der KdK, den regionalen Regierungskonferenzen, den Fachdirektorinnen- und Fachdirektorenkonferenzen und den Gremien zur interkantonalen Koordination auf Verwaltungsebene gibt es zahlreiche Institutionen, die Einfluss im Sinn der Kantone ausüben können.[2212] Auch der direkte Kontakt der Mitglieder der Kantonsregierungen zu den Mitgliedern des Bundesrats und der Bundesversammlung ist ein wichtiger Kanal. Eine zentrale Rolle spielen auch informelle Kontakte,[2213] z. B. zwischen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltungen und der Bundesverwaltung.

2205 Vgl. N. 11.
2206 Aubert, Réforme, S. 306 f.
2207 Langer, S. 194 ff.
2208 Pirker, S. 1370 ff.; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 2578 ff. Vgl. auch Botschaft 2005, S. 4383 ff.
2209 BGE 145 I 1 E. 6.2 (vgl. auch BGE 145 I 175 E. 6.1; 143 I 78 E. 4.4 ff.).
2210 Gassmann/Schmitt, S. XVII.
2211 Kley, Rz. 18. Eher kritisch zum Vernehmlassungsverfahren als Einflussmöglichkeit der Kantone, Vatter, S. 453 ff.
2212 In diesem Sinn Hanschel, S. 500.
2213 Eidgenössische Finanzkontrolle, S. 26 ff.

B. Rechtsvergleich

Art. 67–67*b* BPR regeln die Mitwirkung der Kantone bei Referenden auf Bundesebene. Naturgemäss gibt es daher keine eigentliche Entsprechung im kantonalen Recht. Am ehesten taugen die Bestimmungen zum **Gemeindereferendum** auf kantonaler Ebene zum Vergleich.[2214] Mit einem solchen können Gemeinden die Abstimmung zu kantonalen Rechtsakten verlangen. Das Gemeindereferendum gibt es in sieben Kantonen.[2215] In den Kantonen Graubünden (Exekutive),[2216] Luzern (Legislative)[2217] und Tessin (Legislative)[2218] wird das zuständige Gemeindeorgan subsidiär geregelt. In den Kantonen Basel-Landschaft (Legislative),[2219] Jura (Legislative)[2220] und Solothurn (Legislative)[2221] hingegen legt das kantonale Recht das zuständige Organ trotz Gemeindeautonomie verbindlich fest. Im Kanton Zürich sind die Gemeinden frei in der Bestimmung. Nur für die Städte Zürich und Winterthur schreibt das kantonale Recht vor, dass der Entscheid von der Legislative ausgehen muss, für den Fall, dass sie das Gemeindereferendum alleine ergreifen.[2222] Treffen die Gemeinden keine Regelung, sind die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament zuständig.[2223] 26

Die Übersicht zeigt, dass die Kantone mit Gemeindereferendum eine **Präferenz für die Legislative** als zuständige Staatsgewalt haben. Dies entspricht dem Ansatz des Bundes in Art. 67 BPR, der für ein Referendum der untergeordneten Staatseinheiten – d. h. der Kantone – ebenfalls der 27

2214 Platipodis-Bätschmann, S. 31. Was es nicht gibt, ist ein Gemeindereferendum auf Bundesebene, d. h. ein Referendum der Gemeinden gegen Erlasse des Bundes. Der Nationalrat lehnte 2018 die Einführung ab (Parlamentarische Initiative Müller-Altermatt, 17.481, Gemeindereferendum auf Bundesebene, 29.9.2017).

2215 Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV/BL, Art. 17 Abs. 1 KV/GR, Art. 78 KV/JU, Art. 25 Abs. 1 KV/LU, Art. 36 Abs. 1 KV/SO, Art. 42 KV/TI bzw. Art. 33 Abs. 2 Bst. b KV/ZH. Alle Kantonsverfassungen werden zitiert als KV/[Kantonskürzel] und sind abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/de/cc/internal-law/13, SR 131.211–235, besucht am 23.4.2023.

2216 Art. 86 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17.6.2005 (GPR/GR; BR 150.100).

2217 Art. 86 KV/LU.

2218 Art. 115 Legge sull'esercizio dei diritti politici del 19.11.2018 (LEDP/TI; RL 150.100).

2219 § 81a Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die politischen Rechte vom 7.9.1981 (GpR/BL; SGS 120).

2220 Art. 100 Abs. 2 Loi sur les droits politiques du 26.10.1978 (LDP/JU; RSJ 161.1).

2221 § 151 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte vom 22.9.1996 (GpR/SO; BGS 113.111).

2222 Art. 33 Abs. 4 KV/ZH.

2223 Art. 140 Abs. 2 KV/ZH.

Legislative den Vorzug gibt. Hingegen ist die Regelung von Art. 67 BPR subsidiär, während immerhin drei von sieben Kantonen eine verbindliche und einer eine teilweise verbindliche Regelung treffen. Der Bundesgesetzgeber gewichtet die Kantonsautonomie beim Kantonsreferendum demnach höher als die sieben kantonalen Verfassungs- und Gesetzgeber die Gemeindeautonomie beim Gemeindereferendum.

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. «Bestimmt das kantonale Recht ...»

28 Art. 67 BPR sieht vor, dass das «kantonale Recht» die Zuständigkeit für das Ergreifen des Kantonsreferendums bestimmen kann. Keine Vorgabe macht die Bestimmung dazu, **auf welcher Stufe des kantonalen Rechts** die Regelung zu erfolgen hat. Da es dabei um eine Frage der staatlichen Organisation geht, folgt immerhin aus dem bundesrechtlichen Legalitätsprinzip von Art. 5 Abs. 1 BV, dass die Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein muss.[2224] Was aber im jeweiligen Kanton als Gesetz im formellen Sinn gilt, bestimmt aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie allein die jeweilige Kantonsverfassung.[2225] In der Praxis ist die Regelung überall ausser im Kanton Genf auf Verfassungsstufe zu finden.[2226]

B. «... nichts anderes ...»

29 Die Zuständigkeit des Kantonsparlaments gemäss Art. 67 BPR gilt nur, wenn das kantonale Recht «nichts anderes» bestimmt. Es handelt sich demnach um eine **subsidiäre Regelung**. Die Kantone dürfen etwas «anderes» vorsehen. In Nachachtung des Föderalismus lässt das BPR die Festlegung des zuständigen Organs «nach allen Richtungen hin» frei.[2227] Die Kantone könnten demnach beispielsweise das Kantonsparlament als Organ bestimmen und vorsehen, dass dessen Entscheid endgültig ist, dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt ist oder vom Parlament einem dieser Referendumsarten freiwillig unterstellt werden kann.[2228] Ein Entscheid der

2224 Auer, Rz. 654.
2225 Auer, Rz. 649 ff.
2226 Vgl. N. 32.
2227 Botschaft 1993, S. 495.

Stimmbevölkerung mittels Initiative wäre ebenso denkbar[2229] und auch die Kantonsregierung könnte für zuständig erklärt werden.[2230]

Auer kritisiert, die subsidiäre Bundesvorschrift sei «mit der **kantonalen Organisationsautonomie** kaum vereinbar».[2231] Diese Sichtweise ist jedoch zu streng. Es steht den Kantonen völlig frei, eine andere Regelung zu treffen, wenn sie es möchten. Zudem sind sie in keiner Weise verpflichtet, ein Kantonsreferendum gestützt auf die Bundesregelung zu ergreifen. Schliesslich bestimmen heute fast alle Kantone von sich aus im eigenen Recht das Kantonsparlament als zuständiges Organ. 30

Hangartner/Kley bezeichnen es als systemwidrig, dass eine **Kantonregierung** für das Ergreifen des Kantonsreferendums zuständig sein kann. Es handle sich um einen legislativen Akt, der nicht von der Exekutive ausgehen könne, sondern dem Parlament oder der Stimmbevölkerung vorbehalten sein müsse.[2232] Dieser Meinung steht allerdings die Kantonsautonomie entgegen, wonach sich die Kantone weitgehend selbst organisieren dürfen.[2233] Es wäre demnach vielmehr problematisch, wenn der Bund – wie früher –[2234] den Kantonen verbindlich vorschreiben würde, welches Organ den Entscheid zu fällen hat. Hinzu kommt, dass es sachliche Gründe gibt, die Kantonsregierung zu bezeichnen, namentlich die hohe zeitliche Dringlichkeit des Entscheids.[2235] Allerdings ist diese Regelung heute die grosse Ausnahme. 31

Die Regelung von Art. 67 BPR kommt zurzeit nicht zum Tragen, denn unterdessen regeln **alle 26 Kantone die Zuständigkeit für das Kantonsreferendum im eigenen Recht**. Die folgende Tabelle zeigt, welches Organ grundsätzlich zuständig ist.[2236] In 23 Kantonen ist es das Parlament, in Appenzell Ausserrhoden und Graubünden das Parlament oder die Regierung und in St. Gallen die Regierung. 32

2228 Vgl. Fn. 89.

2229 Ebd.

2230 Buser, Rz. 219.

2231 Auer, Rz. 94 (Hervorhebung hinzugefügt).

2232 Hangartner/Kley, Rz. 1020 (neutral hingegen Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 977 ff.).

2233 Art. 47 BV.

2234 Vgl. N. 2.

2235 Vgl. N. 21 und die Regelung im Kanton Appenzell Ausserrhoden, die bei Dringlichkeit der Regierung die Zuständigkeit einräumt (Art. 89 Abs. 2 Bst. d KV/AR)

Kanton	**Zuständigkeit**	**Rechtsgrundlage**
Aargau	Parlament (Grosser Rat)	§ 82 Abs. 1 Bst. b KV/AG
Appenzell Ausserrhoden	Parlament (Kantonsrat) oder Regierung bei Dringlichkeit	Art. 77 Abs. 1 Bst. a bzw. Art. 89 Abs. 2 Bst. d KV/AR
Appenzell Innerrhoden	Parlament (Grosser Rat)	Art. 27 Abs. 4 KV/AI
Basel-Landschaft	Parlament (Landrat)	§ 67 Abs. 1 Bst. b KV/BL
Basel-Stadt	Parlament (Grosser Rat)	§ 91 Abs. 1 Bst. a KV/BS
Bern	Parlament (Grosser Rat)	Art. 79 Abs. 1 Bst. b KV/BE
Freiburg	Parlament (Grosser Rat)	Art. 105 Bst. e KV/FR
Genf	Parlament (Grosser Rat)	Art. 84 Loi sur l'exercice des droits politiques du 15.10.1982 (LEDP; A 5 05) i. V. m. Art. 67 BPR
Glarus	Parlament (Landrat)	Art. 92 Bst. b KV/GL
Graubünden	Parlament (Grosser Rat) oder Regierung[2237]	Art. 58 KV/GR

2236 Teilweise kann das Kantonsreferendum auch mittels Volksinitiative verlangt werden, so z. B. im Kanton Glarus (Art. 58 i. V. m. 92 Bst. b KV/GL; vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 2118 ff.). In gewissen Kantonen gibt es zudem die Möglichkeit, den Parlamentsbeschluss zum Kantonsreferendum freiwillig einem fakultativen oder obligatorischen Referendum zu unterstellen (Plebiszit, vgl. ebd., Rz. 464 ff.).

2237 Wenn der Grosse Rat tagt, ist dieser zuständig. Zu anderen Zeiten kann die Regierung entscheiden, das Kantonsreferendum zu ergreifen oder den Grossen Rat einzuberufen, der dann einen Beschluss fällt (vgl. Bundi Caldelari, Kommentar KV/GR, Art. 58, N. 4 f.).

Jura	Parlament	Art. 84 Bst. p KV/JU
Luzern	Parlament (Kantonsrat)	§ 49 Bst. a KV/LU
Neuenburg	Parlament (Grosser Rat)	Art. 61 Abs. 1 Bst. a KV/NE
Nidwalden	Parlament (Landrat)	Art. 61 Ziff. 1 KV/NW
Obwalden	Parlament (Kantonsrat)	Art. 70 Ziff. 12 KV/OW
St. Gallen	Regierung	Art. 74 Abs. 3 Ziff. 2 KV/SG
Schaffhausen	Parlament (Kantonsrat)	Art. 57 Abs. 1 Bst. b KV/SH
Schwyz	Parlament (Kantonsrat)	§ 55 Abs. 2 Bst. a KV/SZ
Solothurn	Parlament (Kantonsrat)	Art. 76 Abs. 1 Bst. g KV/SO
Tessin	Parlament (Grosser Rat)	Art. 59 Abs. 1 Bst. r KV/TI
Thurgau	Parlament (Grosser Rat)	§ 40 Abs. 1 KV/TG
Uri	Parlament (Landrat)	Art. 93 Bst. c KV/UR
Waadt	Parlament (Grosser Rat)	Art. 109 Abs. 2 KV/VD
Wallis	Parlament (Grosser Rat)	Art. 38 Abs. 3 KV/VS
Zürich	Parlament (Kantonsrat)	Art. 59 Abs. 1 Bst. a KV/ZH
Zug	Parlament (Kantonsrat)	§ 41 Bst. r KV/ZG

C. «... so entscheidet das Kantonsparlament, ob das Kantonsreferendum ergriffen wird.»

33 Falls das kantonale Recht keine Regelung trifft, bezeichnet das Bundesrecht **das Kantonsparlament** als für das Ergreifen des Kantonsreferendums zuständig. Damit soll verhindert werden, dass es mangels einer Regelung einem Kanton verwehrt ist, das Kantonsreferendum zu ergreifen und dadurch die Hürde für alle Kantone höher wird.[2238] Mit Kantonsparlament ist die (unter Vorbehalt der Stimmberechtigen) gesetzgebende Gewalt des Kantons gemeint, die direkt vom Volk gewählt wird.[2239] Die Bezeichnung (Grosser Rat, Kantonsrat, Landrat oder Parlament) spielt keine Rolle.

34 Die Botschaft äussert sich nicht ausdrücklich dazu, **wieso das Bundesrecht das Kantonsparlament als Auffanglösung bestimmt**.[2240] Für dieses Organ spricht, dass das Ergreifen eines Kantonsreferendums gegen ein Bundesgesetz eine gewisse Tragweite für das Verhältnis zwischen dem Kanton und dem Bund hat und entsprechend demokratisch stark legitimiert sein muss. Dies kann ein Regierungsbeschluss nicht im selben Ausmass leisten. Gegen die Stimmbevölkerung wiederum spricht die 100-tägige Referendumsfrist für das Kantonsreferendum, die eine rechtzeitige kantonsinterne Abstimmung als schwierig bis unmöglich erscheinen lässt.[2241]

35 Es stellt sich die Frage, ob gegen den direkt auf Art. 67 BPR gestützten Entscheid des Kantonsparlaments kantonsintern **das Referendum ergriffen werden könnte**, wenn dies das kantonale Recht beim entsprechenden Beschlusstyp vorsieht. Dies ist zu verneinen. Wenn die subsidiäre Bundesregelung nämlich greift, weil das kantonale Recht die Zuständigkeit für das Kantonsreferendum nicht (anders) regelt, ist sie als abschliessend zu betrachten. Dafür spricht auch, dass sonst der Wille des Bundesgesetzgebers, die Hürden für das Kantonsreferendum für alle Kantone zu senken, unterlaufen würde, weil eine kantonsinterne Abstimmung kaum rechtzeitig stattfinden könnte.

Danksagung: Der Autor dankt Rahel Freiburghaus und Christoph Lanz für die Durchsicht und die wertvollen Hinweise.

2238 Vgl. N. 4.
2239 Auer, Rz. 140.
2240 Botschaft 1993, S. 495.
2241 Vgl. N. 21.

Autor: Dr. iur. Matthias Lanz, LL.M. (Cantab.), Juristischer Mitarbeiter beim Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden, ehemaliger Persönlicher Mitarbeiter des Präsidenten der Konferenz der Kantonsregierungen, www.linkedin.com/in/matthiaslanz

LITERATUR- UND MATERIALVERZEICHNIS

Aubert Jean François, Considérations sur la réforme des droit populaires fédéraux, ZSR 113 (1994), S. 295–330 (zit.: Aubert, Réforme).

Aubert Jean-François, Kommentierung zu Art. 141 Cst., in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich 2003 (zit. Aubert, Art. 141 Cst.).

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Bapst Erich/Schmitt Nicolas, Standesreferendum (Art. 89 II i.f. BV) – Le référendum cantonal (Art. 89 II i.f. CF), Gesetzgebungs-Bulletin = Bulletin de législation 4/1994, S. VI-XV.

Baumgartner Serge, Die Standesinitiative: Eine Untersuchung der rechtlichen und politischen Funktion dieses föderalistischen Mitwirkungsrechts, Basel 1980.

Besson Michel, Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen: Diskussion anhand der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur eidgenössischen Volksabstimmung über die biometrischen Pässe vom 17. Mai 2009, ZBJV 147/2011 S. 843–875.

Biaggini Giovanni, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Biaggini Giovanni (Hrsg.), BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Botschaft betreffend die Abstimmung vom 12. Mai 1872 über die revidirte Bundesverfassung vom 24. Mai 1872, BBl 1872 II S. 358 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1872/2_358__, besucht am 22.8.2023 (zit. Botschaft 1872).

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 S. 6401 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1111, besucht am 22.8.2023 (zit. Botschaft 2001).

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1997 I S. 1 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1_1_1_1, besucht am 22.8.2023 (zit. Botschaft 1996).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff., https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10052767.pdf?id=10052767, besucht am 22.8.2023 (zit Botschaft 1993).

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313, besucht am 22.8.2023 (zit. Botschaft 1975).

Botschaft zur Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» vom 29.6.2005, BBl 2005 S. 4373 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2005/664, besucht am 22.8.2023 (zit. Botschaft 2005).

Braun Canisius, Historisches Kantonsreferendum: Resultat der interkantonalen Zusammenarbeit?, LeGes 2004/1, S. 171–187.

Bundeskanzlei, Verfügung Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz vom 27. September 2013 über die Umsetzung des FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten (FATCA-Gesetz): Nicht-Zustandekommen, 11.2.2014, BBl 2014 S. 1651 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2014/258, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung FATCA-Gesetz).

Bundeskanzlei, Verfügung Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben: Zustandekommen, 10.10.2003, BBl 2003 S. 7056 f., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/1171, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung Kantonsreferendum Steuerpaket).

Bundeskanzlei, Verfügung Kantonsreferendum gegen das Strafgesetzbuch (Änderung vom 9. Oktober 1981, Gewaltverbrechen); Nichtzustandekommen, 26.2.1982, BBl 1982 I S. 492 ff., https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10048581.pdf?ID=10048581, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung Strafgesetzbuch).

Bundeskanzlei, Verfügung Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss vom 27. September 2013 über die Genehmigung des FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten: Nicht-Zustandekommen, 11.2.2014, BBl 2014 S. 1647 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2014/257, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung FATCA-Abkommen).

Bundeskanzlei, Verfügung Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss vom 19. Juni 2015 über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019. Nichtzustandekommen, BBl 2015 S. 8340 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2015/1994, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung Ressourcenausgleich).

Bundeskanzlei, Verfügung Referendum gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben: Zustandekommen, 24.10.2003, BBl 2003 S. 7269 f., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/1203, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung Volksreferendum Steuerpaket).

Bundeskanzlei, Verfügung Volksreferendum gegen das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987

über das Internationale Privatrecht, 1.6.1988, BBl 1988 II S. 1111 ff., https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10050761.pdf?ID=10050761, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung Internationales Privatrecht).

Bundesrat, Stellungnahme: Parlamentarische Initiative (Kommission 96.091 SR): Beseitigung von Mängeln der Volksrechte: Bericht vom 2. April 2001, BBl 2001 S. 6080 ff, https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2001/1021, besucht am 22.8.2023 (zit. Stellungnahme BR Volksrechte).

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004, 29. Juni 2004, BBl 2004 S. 3943 ff., https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2004/664, besucht am 22.8.2023 (zit. Bundesratsbeschluss Steuerpaket).

Bundi Caldelari Christina, Kommentierung zu Art. 58 KV/GR, in: Bänziger Mengiardi Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur et al. 2006.

Bundi Pirmin/Eberli Daniela/Bütikofer Sarah, Between Occupation and Politics: Legislative Professionalization in the Swiss Cantons, Swiss Political Science Review 23 (2016) I, S. 1–20, https://doi.org/10.1111/spsr.12228.

Buser Denise, Kantonales Staatsrecht: Eine Einführung für Studium und Praxis, 2. Aufl., Basel 2011.

Dardanelli Paolo/Mueller Sean, Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010, Publius: The Journal of Federalism 49 (2019) I, S. 138–165, https://doi.org/10.1093/publius/pjx056.

Ehrenzeller Kaspar/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G. Schmid/Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich / St. Gallen 2023.

Eidgenössische Finanzkontrolle, Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen
Koordination bei Föderalismusfragen, 12. Oktober 2021, https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_sicherheit_und_umwelt/justiz_und_polizei/19449/19449BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf, besucht am 22.8.2023.

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basler Kommentar, Basel 2015.

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bericht, Bern 1977, https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/ber-expkomm-d.pdf.download.pdf/ber-expkomm-d.pdf, besucht am 22.8.2023.

Fischer Alex, Das Kantonsreferendum: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Vatter Adrian (Hrsg.), Föderalismusreform: Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz, Zürich 2006, S. 132–151.

Freiburghaus Rahel, Lobbyierende Kantone: Subnationale Interessenvertretung im Schweizer Föderalismus, Universität Bern, Bern 2023 (im Erscheinen).

Gassmann Jean-Luc/Schmitt Nicolas, Le référendum des cantons – «Standesreferendum», Gesetzgebungs-Bulletin = Bulletin de législation 4/2003, S. XV-XXVI.

Grisel Etienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. Aufl., Bern 2004 (zit.: Grisel, Traité).

Grisel Etienne, Kommentierung zu Art. 89 Abs. 2 aBV, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg-Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996 (zit. Grisel, Art. 89 Abs. 2 aBV).

Grisel Etienne, La question des demi-cantons, ZSR 99 (1980), S. 47–78 (zit. Grisel, Demi-cantons).

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, [1. Aufl.], Zürich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, https://doi.org/10.3256/978-3-03929-030-7.

Hanschel Dirk, Konfliktlösung im Bundesstaat: Die Lösung föderaler Kompetenz-, Finanz- und Territorialkonflikte in Deutschland, den USA und der Schweiz, Tübingen 2012.

Kley Andreas, Verhältnis von Föderalismus und Demokratie, in: Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Band I, Zürich et al. 2020, S. 621–637.

Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004.

Langer Lorenz, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, ZBl 118 (2017) S. 183–215.

Linder Wolf/Bolliger Christian/Rielle Yvan (Hrsg.), Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007, Bern 2010.

Lombardi Aldo, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, [1. Aufl.], Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002.

Pedrazzini Luigi, Referendum dei cantoni contro il «pacchetto fiscale», in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), 20 Jahre KdK, Publikationen des Instituts für Föderalismus, Nr. 4, Bern 2013, S. 51–53.

Pirker Benedikt, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, AJP 2017, S. 1366–1381.

Platipodis-Bätschmann Bettina, Das Behördenreferendum in den Kantonen, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 209, Zürich 2013.

Saladin Peter, Bund und Kantone: Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, ZSR 103 (1984), S. 531–590.

Sciarini Pascal, More Power Balance, Less Consesus: Changes in the Decision-Making Structures over Time, in: Sciarini Pascal/Fischer Manuel/Traber Denise, Political Decision Making in Switzerland: The Consensus Model under Pressure, London 2015, S. 51–77.

Steinmann Gerold/Mattle Adrian, Kommentierung zu Art. 89 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler, Lorenz (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz (Basler Kommentar), 3. Aufl., Basel 2018.

Tornay Schaller Bénédicte, Kommentierung zu Art. 141 Cst., in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire Romand, Basel 2021.

Vatter Adrian, Das politische System der Schweiz, 4. Aufl., Baden-Baden 2020.

Wili Hans-Urs, Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland: geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven: eine institutsbezogene Studie, Bern 1988.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 67a BPR

Eine Kommentierung von Matthias Lanz

ZITIERVORSCHLAG

Matthias Lanz, Kommentierung zu Art. 67a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Lanz, N. XXX zu Art. 67a BPR.

Art. 67*a* Form

Das Schreiben der Kantonsregierung an die Bundeskanzlei bezeichnet:

a. den Erlass mit dem Datum der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung;

b. das Organ, welches im Namen des Kantons die Volksabstimmung verlangt;

c. die kantonalrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen zum Kantonsreferendum;

d. das Datum und das Ergebnis des Referendumsbeschlusses.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 893
II. Bedeutung der Vorschrift 893
A. Allgemeines 893
B. Rechtsvergleich 893
III. Kommentierung des Normtextes 894
A. Schreiben (Einleitungssatz) 894
B. Klare Nennung des Bundeserlasses (lit. a) 895
C. Beschliessendes Organ (lit. b) 895
D. Bestimmungen des kantonalen Rechts (lit. c) 895
E. Datum und Ergebnis des Referendumsbeschlusses (lit. d) 895
F. Ordnungsvorschrift, nicht Ungültigkeitsgrund 896
Literatur- und Materialverzeichnis 897

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Art. 67*a* BPR geht – wie Art. 67 und 67*b* BPR – auf eine **Änderung des Bundesgesetzes von 1996** zurück.[2242] Es wird daher auf die Kommentierung zu Art. 67 BPR verwiesen.[2243] 1

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Art. 67*a* BPR enthält die **Formerfordernisse** bei einem Kantonsreferendum. Sie gelten unabhängig davon, ob das Referendumsbegehren gestützt auf den subsidiären Art. 67 BPR oder das kantonale Recht gestellt wird. Wie bei der Volksinitiative wird die Schriftform und die genaue Bezeichnung des Erlasses, über den abgestimmt werden soll, verlangt.[2244] 2

B. Rechtsvergleich

Kantone, in denen es ein Gemeindereferendum gibt,[2245] kennen mit Art. 67*b* BPR **vergleichbare Bestimmungen** zu den formellen Anforderungen. Basel-Land verlangt speziell die Bezeichnung der federführenden Gemeinde.[2246] Graubünden[2247] und Jura[2248] prüfen die Einhaltung der Frist und generell der Formvorschriften. Luzern kennt spezifische Formvorschriften, die Art. 67*b* BPR stark ähneln und im Übrigen vorsehen, dass eine Vertretung der Gemeinden bezeichnet wird.[2249] Solothurn verlangt unter anderem einen Protokollauszug und erklärt ansonsten sinngemäss die Bestimmungen zur Volksinitiative für anwendbar.[2250] Der Kanton Tessin verlangt die 3

2242 Änderung des Bundesgesetzes über politische Rechte vom 21.6.1996, in Kraft seit dem 1.4.1997 (AS 1997 753, S. 755 f.).

2243 N. 1 ff.

2244 Art. 60 Abs. 1 Einleitungssatz und lit. b BPR (vgl. Botschaft 1993, S. 495).

2245 Vgl. Kommentierung zu Art. 67 BPR, N. 26.

2246 § 81a Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte vom 7.9.1981 (GpR/BL; SGS 120).

2247 Art. 88 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17.6.2005 (GPR/GR; BR 150.100).

2248 Art. 97 Loi sur les droits politiques du 26.10.1978 (LDP/JU, RSJ 161.1).

2249 § 146b und 146d Stimmrechtsgesetz vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL 10).

2250 § 151 Abs. 1 und 152 Abs. 1 i. V. m. § 136 und 137 Gesetz über die politischen Rechte vom 22.9.1996 (GpR/SO; BGS 113.111).

Bezeichnung einer Vertretung und verweist im Übrigen auf die Vorschriften zum Volksreferendum.[2251] Zürich kennt soweit ersichtlich keine ausdrücklichen formellen Vorschriften für das Gemeindereferendum,[2252] verlangt aber die Bezeichnung einer Vertretung.[2253]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Schreiben (Einleitungssatz)

4 Gemäss Einleitungssatz informiert die **Kantonsregierung** den Bund schriftlich, dass der Kanton ein Kantonsreferendum unterstützt.[2254] Die Bezeichnung dieses Organs im Bundesrecht ist bemerkenswert, sieht doch die subsidiäre Regelung von Art. 67 BPR vor, dass das Kantonsparlament für die Ergreifung des Kantonsreferendums zuständig ist. Zudem haben fast alle Kantone das Kantonsparlament in ihrem Recht bezeichnet.[2255] Allerdings vertreten die Regierungen ihre Kantone grundsätzlich gegen aussen. Insgesamt wäre es föderalismusfreundlicher gewesen, kein spezielles Organ zu bezeichnen, sondern einfach von einem «Schreiben des Kantons» zu sprechen. Da es sich um eine Ordnungsvorschrift handelt, wäre ein Schreiben, das nicht von der Kantonsregierung, sondern vom für die Ergreifung des Kantonsreferendums zuständigen Organ ausgeht, trotzdem als rechtswirksam einzustufen.[2256]

5 Empfängerin des Schreibens ist die **Bundeskanzlei**, die auch das Zustandekommen des Kantonsreferendums feststellt.[2257]

2251 Art. 116 Abs. 2 und Art. 119 Legge sull'esercizio dei diritti politici del 19.11.2018 (LEDP/TI; RL 150.100).

2252 Vgl. für den Entscheid über das Zustandekommen § 143 a Gesetz über die politischen Rechte vom 1.9.2003 (GPR/ZH; LS 161).

2253 § 28 a Abs. 2 Satz 2 Verordnung über die politischen Rechte vom 27.10.2004 (VPR/ZH; LS 161.1).

2254 Möglich wäre gemäss Art. 21*a* VwVG auch eine elektronische Eingabe.

2255 Vgl. Kommentierung zu Art. 67 BPR, N. 32.

2256 Vgl. N. 12 f. und Kommentierung zu Art. 67*b* BPR, N. 12.

2257 Art. 67*b* Abs. 1 und 3 BPR.

B. Klare Nennung des Bundeserlasses (lit. a)

Diese Vorschrift verlangt, dass der Erlasstitel und das Datum der Beschlussfassung durch die Bundesverfassung im Schreiben genannt werden. Sie dient dazu, den fraglichen Bundeserlass **zweifelsfrei zu identifizieren**. 6

C. Beschliessendes Organ (lit. b)

Das Schreiben muss das Organ nennen, welches im Namen des Kantons die Volksabstimmung verlangt. Dies erlaubt es der Bundeskanzlei zu überprüfen, ob das Kantonsreferendum **tatsächlich vom zuständigen Organ ausgeht** (vgl. lit. c). Die Formvorschrift ist laut Botschaft nötig, weil das Bundesrecht das für das Kantonsreferendum zuständige Organ nur subsidiär regelt.[2258] 7

D. Bestimmungen des kantonalen Rechts (lit. c)

Das Schreiben muss auch die **Bestimmungen des kantonalen Rechts** enthalten, die regeln, welches Organ für die Ergreifung des Kantonsreferendums zuständig ist. Damit kann die Bundeskanzlei überprüfen, ob es das gleiche Organ ist, welches das Kantonsreferendum beschlossen hat (vgl. lit. b). Gäbe es keine kantonale Regelung, müsste dies im Schreiben vermerkt und auf Art. 67 BPR verwiesen werden. 8

E. Datum und Ergebnis des Referendumsbeschlusses (lit. d)

Das Schreiben des Kantons muss das **Datum des Referendumsbeschlusses** enthalten (Datum des Beschlusses des Kantonsparlaments oder der Kantonsregierung oder Datum der Volksabstimmung). Dies ermöglicht es der Bundeskanzlei festzustellen, ob der Beschluss innerhalb der Referendumsfrist ergangen ist. Allerdings ist für die Fristwahrung auch die rechtzeitige Einreichung bei der Bundeskanzlei erforderlich.[2259] 9

Weiter muss der Kanton gemäss lit. d das **Ergebnis des Referendumsbeschlusses** angeben. Die Botschaft äussert sich nicht dazu, was damit genau gemeint ist. Ist es nur die Zustimmung oder Ablehnung eines Referendumsbegehrens durch das zuständige Organ? Oder ist das «Ergebnis» das genaue Abstimmungsresultat (Stimmen dafür, Stimmen dagegen und 10

2258 Botschaft 1993, S. 495.
2259 Vgl. Kommentierung zu Art. 67*b*, N. 9.

Enthaltungen)? Gegen erstere Auslegung spricht, dass ein Schreiben, in dem offenbleibt, ob ein Kanton ein Referendumsbegehren stellt, kaum vorstellbar ist. Die Auslegung, wonach der Kanton das genaue Abstimmungsresultat der Bundeskanzlei melden muss, überzeugt aber auch nicht restlos. Entweder ergreift ein Kanton das Kantonsreferendum oder nicht – die Mehrheitsverhältnisse beim Beschluss spielen keine Rolle. Ist die Kantonsregierung das zuständige Organ, kann zudem gar kein Abstimmungsresultat offengelegt werden, da dies das Kollegialitätsprinzip verletzen würde.[2260] Die Bundeskanzlei scheint in der Praxis davon auszugehen, dass mit dem Ergebnis das genaue Abstimmungsresultat gemeint ist. Beim erfolgreichen Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket wies sie dieses gar in der Verfügung aus (ausser beim Kanton St. Gallen, wo die Kantonsregierung den Beschluss fasste).[2261] Beim gescheiterten Kantonsreferendum gegen das FATCA-Abkommen kritisierte sie das Fehlen des «Ergebnisses des Grossratsbeschlusses» obwohl sie das Schreiben des Kantons Wallis offensichtlich als Ergreifung des Kantonsreferendum interpretierte.[2262] Beim nicht erfolgreichen Kantonsreferendum gegen die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs hielt sie nur fest, dass das «Ergebnis des Referendumsbeschlusses» in den Schreiben der vier Kantone wiedergegeben sei.[2263] Die Formvorschrift verlangt jedenfalls im Minimum, dass aus dem Schreiben klar hervorgeht, dass der Kanton eine Volksabstimmung verlangt.

F. Ordnungsvorschrift, nicht Ungültigkeitsgrund

11 Art. 67*a* BPR ist als Ordnungsvorschrift zu qualifizieren.[2264] Ihre Verletzung ist **kein eigenständiger Ungültigkeitsgrund**. Art. 67*b* Abs. 2 BPR führt die Verletzung einer Formvorschrift (gemäss Art. 67*a* BPR) nicht als Ungültigkeitsgrund auf. Damit ein Referendumsbegehren ungültig ist, muss zwingend (auch) ein Ungültigkeitsgrund gemäss Art. 67*b* Abs. 2 BPR vorliegen.

12 Das folgende Beispiel veranschaulicht die Rechtslage: Bei einem erfolglosen **Kantonsreferendum des Kantons Wallis** von 2013 erwähnte dieser zwar

2260 So beim Kanton St. Gallen, wo der Regierungsrat entschied, das Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket zu ergreifen (Verfügung Steuerpaket, Dispositiv Ziff. 2, Nr. 9).
2261 Verfügung Kantonsreferendum Steuerpaket, Dispositiv Ziff. 2.
2262 Verfügung FATCA-Abkommen, Begründung Bst. f.
2263 Verfügung Ressourcenausgleich, Begründung Bst. f.

das FATCA-Abkommen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten als Gegenstand, nicht aber das Datum des Bundesbeschlusses (Art. 67*a* lit. a BPR). Weiter fehlten die Angaben zu den Bestimmungen des kantonalen Rechts zur Zuständigkeit (Art. 67*a* lit. c) und zum Ergebnis des Referendumsbeschlusses (Art. 67*a* lit. d). Die Bundeskanzlei liess ausdrücklich offen, ob die bundesrechtlichen Formvorschriften erfüllt waren, weil das Quorum von acht Kantonen sowieso verfehlt worden war.[2265] Allerdings verfügte sie gleichzeitig, dass «einzig» der Kanton Wallis eine Volksabstimmung fristgerecht verlangt habe,[2266] schien also von der Gültigkeit des Walliser Referendumsbegehrens auszugehen. Zu Recht, denn es lag kein Ungültigkeitsgrund gemäss Art. 67*b* Abs. 2 BPR vor: Die Frist war eingehalten (lit. a), das sachlich zuständige kantonale Organ hatte den Beschluss gefällt (was sich trotz der Nichtangabe der kantonalen Rechtsgrundlagen und des «Ergebnisses des Referendumsbeschlusses» überprüfen liess; lit. b) und es war (trotz Fehlen des Datums des Bundesbeschlusses) klar, für welchen Erlass die Volksabstimmung verlangt worden war (lit. c).

Danksagung: Der Autor dankt Rahel Freiburghaus und Christoph Lanz für die Durchsicht und die wertvollen Hinweise.

Autor: Dr. iur. Matthias Lanz, LL.M. (Cantab.), Juristischer Mitarbeiter beim Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden, ehemaliger Persönlicher Mitarbeiter des Präsidenten der Konferenz der Kantonsregierungen, www.linkedin.com/in/matthiaslanz.

LITERATUR- UND MATERIALVERZEICHNIS

Siehe das Literatur- und Materialverzeichnis zur Kommentierung zu Art. 67 BPR.

2264 Die Nichteinhaltung einer Ordnungsvorschrift kann ohne Rechtsfolgen bleiben (vgl. BGE 99 V 177 E. 3).

2265 Verfügung FATCA-Abkommen, Dispositiv Ziff. 1 und 2, Begründung Bst. f. Auch bei einem erfolglosen Referendum des Kantons Tessin 1982/83 liess die Bundeskanzlei die Frage offen, hielt aber fest, dass es gegen eine Ungültigkeitserklärung spreche, wenn der angefochtene Erlass trotz Fehlens des Datums «unmissverständlich bezeichnet» sei (Verfügung Strafgesetzbuch, Begründung Bst. f). Zu diesem Zeitpunkt enthielt das BPR allerdings auch noch keine ausdrückliche Formvorschrift betreffend die Nennung des Datums des Erlasses.

2266 Verfügung FATCA-Abkommen, Dispositiv Ziff. 2.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 67b BPR

Eine Kommentierung von Matthias Lanz

ZITIERVORSCHLAG

Matthias Lanz, Kommentierung zu Art. 67b BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Lanz, N. XXX zu Art. 67b BPR.

Art. 67*b* Zustandekommen

[1] Nach Ablauf der Referendumsfrist stellt die Bundeskanzlei fest, ob das Referendum von der erforderlichen Anzahl Kantone ergriffen worden ist.

[2] Ungültig sind Referendumsbegehren, die:

a. nicht innerhalb der Referendumsfrist beschlossen und bei der Bundeskanzlei eingereicht wurden;

b. von einem sachlich unzuständigen Organ beschlossen wurden;

c. nicht zweifelsfrei erkennen lassen, für welchen Bundeserlass die Volksabstimmung verlangt wird.

[3] Die Bundeskanzlei eröffnet die Verfügung über das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen des Kantonsreferendums schriftlich den Regierungen aller Kantone, die es ergriffen haben, und veröffentlicht sie unter Angabe der Anzahl der gültigen und ungültigen kantonalen Referendumsbegehren im Bundesblatt.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 901
II. Bedeutung der Vorschrift 901
A. Allgemeines 901
B. Rechtsvergleich 901
III. Kommentierung des Normtextes 902
A. Prüfung (Abs. 1) 902
B. Ungültige Referendumsbegehren (Abs. 2) 902
1. Verpassen der Referendumsfrist (lit. a) 902
2. Unzuständiges Organ (lit. b) 903
3. Nicht zweifelsfreie Bezeichnung des Erlasses (lit. c) 903
4. Nicht: Verletzung der Formvorschriften 903
C. Entscheid (Abs. 3) 903
Literatur- und Materialverzeichnis 905

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Art. 67*b* BPR geht – wie Art. 67 und 67*a* BPR – auf eine **Änderung des Bundesgesetzes von 1996** zurück.[2267] Es wird daher auf die Kommentierung zu Art. 67 BPR verwiesen.[2268] 1

Speziell zu erwähnen ist, dass Art. 67*b* Abs. 1 BPR im Jahr 2002 leicht geändert wurde.[2269] Gemäss der Fassung von 1996 hatte die Bundeskanzlei festzustellen, ob das Referendum von der erforderlichen Anzahl «Kantone oder Halbkantone» ergriffen worden ist. Durch die Änderung von 2002 werden die **«Halbkantone»** nicht mehr im Normtext genannt. Grund ist, dass der Begriff seit der Totalrevision von 1999 nicht mehr in der Bundesverfassung vorkommt.[2270] 2

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Art. 67*b* BPR regelt die Zuständigkeit für die Prüfung des Zustandekommens eines Kantonsreferendums (Abs. 1), die **Ungültigkeitsgründe** (Abs. 2) und die Eröffnung des Entscheids (Abs. 3). 3

B. Rechtsvergleich

Kantone, in denen es ein Gemeindereferendum gibt,[2271] kennen mit Art. 67*b* BPR **vergleichbare Bestimmungen zur Prüfung der formellen Anforderungen**. Im Kanton Graubünden prüft beispielsweise die Standeskanzlei die Unterlagen.[2272] Das Zustandekommen stellt dann aber die 4

2267 Änderung des Bundesgesetzes über politische Rechte vom 21.6.1996, in Kraft seit 1.4.1997 (AS 1997 753, S. 755 f.).

2268 N. 1 ff.

2269 Änderung des Bundesgesetzes über politische Rechte vom 21.6.2002, in Kraft seit 1.1.2003 (AS 2002 3193, S. 3197).

2270 Botschaft 2001, S. 6412 und 6419. Siehe die Bezeichnungen in Art. 1 und Art. 142 Abs. 4, Art. 150 Abs. 2 BV (vgl. Botschaft 1996, S. 125).

2271 Vgl. Kommentierung zu Art. 67 BPR, N. 26.

2272 Art. 88 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR/GR; BR 150.100).

(Kantons-)Regierung fest,[2273] während beim Kantonsreferendum die Bundeskanzlei und nicht der Bundesrat als Regierung hierfür zuständig ist.[2274]

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Prüfung (Abs. 1)

5 Die Bundeskanzlei prüft nach Ablauf der 100-tägigen Referendumsfrist gemäss Art. 141 Abs. 1 BV, **ob die erforderliche Anzahl Kantone** das Kantonsreferendum ergriffen haben. Die Bestimmung entspricht sinngemäss derjenigen zum Volksreferendum.[2275]

6 Das Quorum von **acht Kantonen** ergibt sich aus Art. 141 Abs. 1 BV. Alle Kantone zählen ganz.[2276]

7 Das Kantonsreferendum kann – wie das Volksreferendum – **nicht zurückgezogen werden** (Art. 59*b* BPR).

B. Ungültige Referendumsbegehren (Abs. 2)

8 Das Gesetz sieht **drei alternative Gründe** vor, die dazu führen können, dass ein Referendumsbegehren eines Kantons ungültig ist. Ein ungültiges Referendumsbegehren wird für das Erreichen des Quorums von acht Kantonen nicht mitgezählt.

1. Verpassen der Referendumsfrist (lit. a)

9 Ein Referendumsbegehren ist ungültig, wenn es das zuständige Organ des Kantons erst nach Verstreichen der 100-tägigen Referendumsfrist beschliesst. Der Beschluss alleine ist aber nicht fristwahrend. Das Referendumsbegehren muss gemäss lit. a auch innert der Frist bei der Bundeskanzlei «eingereicht» werden. Gemäss Art. 59*a* BPR bedeutet dies, dass das Begehren **vor Fristablauf bei der Bundeskanzlei eintreffen muss** und das Datum des Poststempels nicht ausreichend ist.[2277]

2273 Art. 88 Abs. 3 GPR/GR.
2274 Art. 67*b* Abs. 3 BPR.
2275 Art. 66 Abs. 1 BPR.
2276 Siehe die Kommentierung zu Art. 67 BPR, N. 5.
2277 Botschaft 1993, S. 491.

2. Unzuständiges Organ (lit. b)

Ungültig ist ein Referendumsbegehren, das von einem sachlich unzuständigen Organ beschlossen wurde. Die Bundeskanzlei prüft insbesondere anhand der Angaben gemäss Art. 67*a* lit. b und c BPR,[2278] **ob das Organ, das die Ergreifung des Kantonsreferendums beschlossen hat auch das tatsächlich zuständige Organ ist**. Ist dies nicht der Fall, ist das Referendumsbegehren ungültig. 10

3. Nicht zweifelsfreie Bezeichnung des Erlasses (lit. c)

Ist **unklar**, welcher Bundeserlass zur Abstimmung gebracht werden soll, ist das Referendumsbegehren ungültig. 11

4. Nicht: Verletzung der Formvorschriften

Die Verletzung der Formvorschriften von Art. 67*a* BPR wird in Art. 67*b* Abs. 2 nicht genannt und ist deshalb **kein eigenständiger Ungültigkeitsgrund**.[2279] 12

C. Entscheid (Abs. 3)

Für den Entscheid über das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen des Kantonsreferendums ist **die Bundeskanzlei** (und nicht etwa der Bundesrat) zuständig. Den Kantonen, die ein Referendumsbegehren gestellt haben, ist das rechtliche Gehör zu gewähren.[2280] Die Bundeskanzlei eröffnet den Entscheid per Verfügung. 13

Über ein allfälliges **Volksreferendum zum gleichen Erlass** entscheidet die Bundeskanzlei in einer separaten Verfügung.[2281] Die Unterschriften der Stimmberechtigen und die Kantonsstimmen werden nicht zusammengezählt.[2282] 14

Der Entscheid wird den **Regierungen aller Kantone, die das Referendum ergriffen haben**, schriftlich mitgeteilt. An die Kantone, die sich nicht am 15

2278 Kommentierung zu Art. 67*a* BPR, N. 7 f.

2279 Vgl. Kommentierung von Art. 67*a* BPR, N. 11 f.

2280 Art. 29 ff. Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021). Für ein Praxisbeispiel siehe Verfügung Ressourcenausgleich, Begründung Bst. i.

2281 Vgl. Verfügung FATCA-Abkommen, Begründung Bst. d; Verfügung Strafgesetzbuch, Begründung Bst. d.

Kantonsreferendum beteiligt haben, erfolgt keine direkte Mitteilung. Da gemäss Art. 67*a* BPR die Kantonsregierung das Schreiben mit dem Referendumsbegehren übermittelt,[2283] erfolgt die Mitteilung des Entscheids ebenfalls an die Kantonsregierung.

16 Die Allgemeinheit wird mittels Publikation der Verfügung im **Bundesblatt** informiert. Dabei ist die Anzahl der gültigen und ungültigen kantonalen Referendumsbegehren anzugeben. Beim erfolgreichen Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket[2284] wies die Bundeskanzlei zudem insbesondere die Daten der Schreiben der Kantone, die kantonalen Rechtsgrundlagen, die beschliessenden kantonalen Organe, die Daten der Beschlüsse und die Abstimmungsergebnisse (im Kantonsparlament) aus.[2285] Bei einem Nichtzustandekommen eines Kantonsreferendums muss eine Rechtsmittelbelehrung erfolgen.

17 Eine Verfügung der Bundeskanzlei über das Nichtzustandekommen des Kantonsreferendums kann gemäss Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR mit **Beschwerde beim Bundesgericht** angefochten werden.[2286] Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage.[2287] Von den Kantonen sind nur diejenigen berechtigt, die Beschwerde zu erheben, die das Kantonsreferendum ergriffen haben.[2288] Aufgrund ihres Referendumsbegehrens erfüllen diese Kantone die Voraussetzungen für das Beschwerderecht.[2289] Die anderen sind hingegen nicht beschwerdelegitimiert, denn die Kantone sind in einer durch ein Kantonsreferendum ausgelösten Volksabstimmung nicht stimmberechtigt.[2290] Die Beschwerde ist auch möglich, wenn das Quorum des Kantonsreferendum deutlich verfehlt wird.[2291] Stellt die Bundeskanzlei fest, dass das Kantonsreferendum zustande gekommen ist, ist keine Beschwerde möglich. [2292]

2282 Vgl. Verfügung FATCA-Abkommen, Begründung Bst. c.

2283 Vgl. Kommentierung zu Art. 67*a* BPR, N. 4.

2284 Kommentierung zu Art. 67 BPR, N. 10 f.

2285 Verfügung Kantonsreferendum Steuerpaket.

2286 Vgl. auch Art. 88 Abs. 1 lit. b Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

2287 Art. 100 Abs. 1 BGG.

2288 Besson, S. 854 f.; BSK-Steinmann/Mattle, Art. 89 BGG N. 75; Hangartner/Kley, Rz. 1022.

2289 Vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG.

2290 Hangartner/Kley, Rz. 1022. Art. 89 Abs. 3 BGG ist nicht auf die Kantone anwendbar (vgl. BGE 134 I 172 E. 1.3.1). Vgl. auch Kommentierung zu Art. 67 BPR, N. 6.

2291 Art. 80 Abs. 2 Satz 2 BPR ist nicht auf das Kantonsreferendum anwendbar.

Danksagung: Der Autor dankt Rahel Freiburghaus und Christoph Lanz für die Durchsicht und die wertvollen Hinweise.

Autor: Dr. iur. Matthias Lanz, LL.M. (Cantab.), Juristischer Mitarbeiter beim Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden, ehemaliger Persönlicher Mitarbeiter des Präsidenten der Konferenz der Kantonsregierungen, www.linkedin.com/in/matthiaslanz.

LITERATUR- UND MATERIALVERZEICHNIS

Siehe das Literatur- und Materialverzeichnis zur Kommentierung zu Art. 67 BPR.

2292 CR-Tornay Schaller, N. 11 und 26 m. w. H.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 73 BPR

Eine Kommentierung von Corsin Bisaz

ZITIERVORSCHLAG

Corsin Bisaz, Kommentierung zu Art. 73 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Bisaz, Art. 73 BPR N. XXX.

Art. 73 Rückzug

[1] Jede Volksinitiative kann vom Initiativkomitee zurückgezogen werden. Die Rückzugserklärung ist verbindlich, wenn sie von der absoluten Mehrheit der noch stimmberechtigten Mitglieder des Initiativkomitees unterzeichnet worden ist.

[2] Der Rückzug einer Volksinitiative ist zulässig, bis der Bundesrat die Volksabstimmung festsetzt. Die Bundeskanzlei lädt das Initiativkomitee vorgängig zur Bekanntgabe seines Entscheids ein und setzt ihm dafür eine kurze Frist an.

[3] Eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung kann nicht mehr zurückgezogen werden, nachdem ihr die Bundesversammlung zugestimmt hat.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 909
II. Bedeutung der Vorschrift 912
A. Allgemeines 912
B. Rechtsvergleich 913
III. Kommentar 914
A. Abs. 1 914
1. Jede Volksinitiative 914
2. Das Initiativkomitee 915
3. Das Rückzugsrecht 915
4. Die Rückzugserklärung 917
B. Abs. 2 918
1. Zeitpunkt 918
2. Verfahren 919
C. Abs. 3 920
D. Besondere Fragen: Der Rückzug als Gegenstand einer Beschwerde in Stimmrechtssachen 920
Literaturverzeichnis 921

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Das Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung[2293] kannte noch kein Rückzugsrecht für Volksinitiativen. Dennoch behielten sich in der Praxis die Urheber von Volksbegehren bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts häufig das Rückzugsrecht mit einer Rückzugsklausel auf dem Unterschriftenbogen vor.[2294] Die Behörden akzeptierten dieses Vorgehen.[2295] Dabei spielte eine Rolle, dass auf kantonaler Stufe, namentlich im Kanton Zürich, das Rückzugsrecht anerkannt war.[2296] In der Lehre war dessen Zulässigkeit umstritten. Für Stüssi lag es in der Natur der Sache, dass eine Volksinitiative nicht zurückgezogen werden kann.[2297] Auch Burckhardt[2298] und im Anschluss an ihn Büeler[2299] und Waldkirch[2300] waren der Ansicht, dass eine zustande gekommene Volksinitiative zwingend der Volksabstimmung zuzuführen sei, eine «bedingte Einreichung» sei mangels genügender Rechtsgrundlage unzulässig. Dagegen argumentierten Fleiner/Giacometti, dass «den Initianten wohl nicht zugemutet werden [könne], auf einer Initiative, die sie nachträglich nicht mehr wollen, zu beharren.»[2301] 1

Mit der Revision vom 5. Oktober 1950[2302] wurde das genannte Bundesgesetz dahingehend geändert, dass «[d]ie Initianten eines Volksbegehrens [...] bestimmte Unterzeichner ermächtigen [können], das Volksbegehren 2

2293 BBl 1892 I 648.

2294 So etwa bereits die Volksinitiative «für die Nutzung der Wasserkräfte» im Jahr 1906, siehe dazu BBl 1907 II 624, S. 633; BBl 1908 IV 465, S. 475; vgl. insb. Amtl. Sten. Bull. NR 1907 S. 716 (Votum Vital); ferner auch Burckhardt, Schweizerisches Bundesrecht, N. 212 IV; Helbling, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, 110 f.

2295 Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 735; Seferovic, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N. 119.

2296 Amtl. Sten. Bull. SR 1907 S. 413 (Votum Cardinaux); am 29. April 1912 wurde dieses Rückzugsrecht Gegenstand einer Diskussion im Zürcher Kantonsparlament (Beschlussfassung betreffend die in neuer Form eingereichte sogenannte Seebacher Initiative, Kantonsratsprotokoll 1911-1914, S. 454-462); Helbling, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, 111.

2297 Stüssi, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen, 138.

2298 Burckhardt, Une nouvelle forme de l'initiative constitutionnelle fédérale.

2299 Büeler, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, 75–77.

2300 Waldkirch, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, 25.

zugunsten eines Gegenentwurfes der Bundesversammlung oder vorbehaltlos zurückzuziehen» (rev. Art. 4 Abs. 4). Anders als der Bundesrat in seinem Entwurf vorgesehen hatte, beschloss die Bundesversammlung, dass gegebenenfalls die zur Abgabe der Rückzugserklärung ermächtigten Unterzeichner auf den Unterschriftenbogen anzugeben sind (rev. Art. 4 Abs. 2 Ziff. 2).[2303] Von der Ermächtigung eines «Initiativkomitees» sah sie ab, da, wie im Ständerat argumentiert wurde, «aucune disposition de loi ne prévoyait l'existence de ce comité, sa nature juridique et son fonctionnement. Une initiative pourrait même être lancée sans le concours d'un comité.»[2304] Die Kompetenz der ermächtigten Unterzeichner nach Einreichung der Volksinitiative sollte sich zudem auf den Rückzug beschränken.[2305] Mangels gesetzlicher Regelung blieb unklar, mit welcher Mehrheit der Rückzugsbeschluss zu erfolgen hatte.[2306]

3 Mit Beschluss vom 23. März 1962 wurde die Materie in zwei neue Bundesgesetze überführt. Die Vorschriften über die Beratung von Initiativen durch die eidgenössischen Räte wurden im «Geschäftsverkehrsgesetz»[2307] untergebracht. Für die Bestimmungen, die namentlich «den Bürger als Initianten interessieren», wurde das «Initiativengesetz»[2308] geschaffen.[2309] Dabei wurde klargestellt, dass eine allfällige Rückzugsklausel auf jedem

---

2301 Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 735; die Gegenstandslosigkeit einer Volksinitiative war bereits 1923 in der Bundesversammlung im Zusammenhang mit der 1922 durchgeführten «Schutzhaftinitiative» als Grund für die Zulässigkeit eines Rückzugsrechts angeführt worden, vgl. dazu Helbling, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, 112 f.

2302 AS 1951 17.

2303 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317, S. 1322. Vorangegangen war ein kritisches Gutachten von Giacometti im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Vgl. zum Ganzen Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 81–94; Helbling, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, 113 f.; Seferovic, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N. 125.

2304 Amtl. Sten. Bull. SR 1949, S. 633, 636; siehe dazu Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 89 f.

2305 Sten. Bull. NR 1950, S. 507, 507 (Votum Häberlin); Hefti-Spoerry, ibid., 90 f.

2306 Für eine einfache Mehrheit sprachen sich etwa Büeler und Hefti-Spoerry aus, siehe Büeler, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, 78; Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 94.

2307 Bundesgesetz vom 23.3.1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz); AS 1962 773.

Unterschriftenbogen samt Nennung der zum Rückzug berechtigten Personen mit Namen und Adressen aufzuführen ist (Art. 4 Abs. 3). Für den Rückzugsbeschluss wurde eine Zweidrittelsmehrheit der dazu Berechtigten verlangt (Art. 4 Abs. 3). Die Zulässigkeit eines Rückzugs wurde zudem auf den Zeitpunkt der Ansetzung der Abstimmung durch den Bundesrat bzw. bei Zustimmung der Bundesversammlung zu einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung bis zum Zustimmungsbeschluss befristet (Art. 4 Abs. 4).[2310]

Mit der Einführung des BPR am 17. Dezember 1976 vereinfachte die Bundesversammlung die Möglichkeit des – nunmehr zwingend vorgeschriebenen – Initiativkomitees, eine Volksinitiative zurückzuziehen, indem es das Quorum herabsetzte: Neu reichte hierfür eine einfache Mehrheit aus (Art. 73 Abs. 1). Zudem hatte eine Unterschriftenliste eine – vorbehaltlose – Rückzugsklausel zu enthalten (Art. 68 lit. c).[2311] 4

Mit der Teiländerung des BPR vom 21. Juni 1996 hat die Bestimmung den heute geltenden Wortlaut bekommen. Auf Vorschlag des Bundesrats hat die Bundesversammlung präzisiert, dass die Mitgliedschaft in einem Initiativkomitee die Stimmberechtigung voraussetzt (Art. 73 Abs. 1), da der Rückzug einer Initiative ein politisches Recht sei.[2312] Zudem sollte die Formulierung Klarheit in Bezug auf die Feststellung der für den Rückzug notwendigen Mehrheit für den Fall schaffen, dass Mitglieder aus dem Initiativkomitee ausscheiden.[2313] Weiter ist die Bundeskanzlei dazu verpflichtet worden, jedes Komitee einer ausformulierten Volksinitiative künftig schriftlich zum Entscheid über den Rückzug der Initiative einzuladen, bevor der Bundesrat die Volksabstimmung festsetzt (Art. 73 Abs. 2). 5

2308 Bundesgesetz vom 23.3.1962 über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz); AS 1962 789.

2309 A.a.O., BBl 1975 I 1317, S. 1322.

2310 A.a.O., BBl 1975 I 1317, S. 1322.

2311 In seiner Botschaft hatte der Bundesrat vorgeschlagen, dass das Rückzugsrecht gelten solle, wenn ein solches nicht auf der Unterschriftenliste ausdrücklich ausgeschlossen werde. Die letztlich verabschiedete Regelung hatte er mit dem Argument abgelehnt, dass die «Dispositionsfreiheit der Initianten» dadurch zu stark eingeschränkt würde (a.a.O., BBl 1975 I 1317, S. 1351). Vgl. zum Ganzen Amstad, Referendum und Initiative, 96 f.

2312 Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1. September 1993, BBl 1993 III 445, S. 496.

2313 A.a.O., BBl 1993 III 445, S. 497.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

6 Wer eine Initiative einreicht, soll sie auch wieder zurückziehen dürfen. Das Bedürfnis hierzu gründet hauptsächlich in der Möglichkeit, dass das Parlament den Initiantinnen und Initianten mit einem direkten Gegenentwurf oder einem indirekten Gegenvorschlag entgegenkommt.[2314] Historisch stand dieser Aspekt im Vordergrund, da das Verfahren mit dem Verbot des doppelten Ja[2315] die Volksinitiative im Falle eines Gegenentwurfs benachteiligte.[2316] Das Rückzugsrecht ermöglicht den für das schweizerische System der direkten Demokratie typischen Dialog zwischen dem Parlament und dem Initiativkomitee, um einen Kompromiss zu finden.[2317] Das kann angesichts der Unberechenbarkeit von Volksabstimmungen auch heute noch im Interesse des Parlaments, der Initiantinnen und Initianten und, letztlich insbesondere, der Stimmberechtigten sein. Mit dem Rückzug einer Volksinitiative kann zudem geänderten rechtlichen und politischen Verhältnissen (Gegenstandslosigkeit) Rechnung getragen und Abstimmungsleerläufe verhindert werden.[2318] Obwohl ursprünglich nicht vorgesehen, setzte sich das Rückzugsrecht entsprechend durch.[2319]

2314 Anstelle vieler Grisel, Initiative et référendum populaires, N. 419; Von Arx, Ähnlich, aber anders, 143 f.

2315 Das Verbot des doppelten Ja betrifft die Art der Ermittlung des absoluten Mehrs bei einer Volksabstimmung, in welcher gleichzeitig über eine Volksinitiative und einen Gegenentwurf zu entscheiden ist. Die Regel besagt, dass der/die Stimmberechtigte sich für eine der beiden Vorlagen (Initiative oder Gegenentwurf) entscheiden oder beide ablehnen muss, nicht aber beiden zustimmen kann. Vgl. dazu die Botschaft vom 28.3.1984 über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf, BBl 1984 II 333 ff.

2316 Ausführlich dazu Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 65–67 und *passim*. Mit der Möglichkeit eines bedingten Rückzugs im Falle eines indirekten Gegenvorschlags in der Form des Bundesgesetzes (Art. 73*a* Abs. 2 BPR) und bei einer raschen Behandlung der Volksinitiative dürften die Fälle, in denen eine Volksinitiative vor Ansetzung der Volksabstimmung gegenstandslos wird, selten sein (vgl. jedoch BGE 147 I 206).

2317 Von Arx, Ähnlich, aber anders, 144 und 195 ff.; Parlamentarische Initiative 08.515, Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Fall eines indirekten Gegenvorschlages, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 12.5.2009, BBl 2009 3591, S. 3596.

2318 Vgl. BGE 147 I 206 E. 3.2; Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 67–72. Für ein Beispiel vgl. den Rückzug der eidg. Volksinitiative «für unsere Zukunft im Herzen Europas» vom 10. Juni 1997, BBl 1997 III 869, dazu Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 526.

Da das Rückzugsrecht nicht von allen einzelnen Initiantinnen und Initianten (Unterstützerinnen und Unterstützern der Volksinitiative) ausgeübt werden kann, wird das Initiativkomitee von Gesetzes wegen dazu ermächtigt, die Volksinitiative zurückzuziehen.[2320] Wie in der Praxis bereits früh entwickelt, [2321] hat eine Rückzugsklausel auf den Unterschriftenbogen eingefügt zu werden (vgl. Art. 68 Abs. 1 lit. c und e BPR), mit welcher das Initiativkomitee zum Rückzug ermächtigt wird. 7

Die Rückzugsermächtigung ist das wichtigste Recht des Initiativkomitees. Es eröffnet ihm die Möglichkeit, mit der Volksinitiative als Verhandlungspfand in Verhandlungen über mögliche Kompromisse mit dem Parlament zu treten.[2322] Die politische Rolle des Initiativkomitees nach Einreichung der Volkinitiative hängt wesentlich vom Rückzugsrecht ab; sobald es das Rückzugsrecht nicht mehr ausüben kann, endet auch seine Rolle als Vertretung des Initiativbegehrens. Dies bedeutet indes nicht, dass die Mitglieder des Initiativkomitees politisch keinen Einfluss auf die anschliessende Ausführungsgesetzgebung nehmen können;[2323] wer eine Volksinitiative zustande gebracht hat, dem dürfte auch ein Referendum gegen die betreffende Ausführungsgesetzgebung gelingen. 8

Gemäss der Statistik der Bundeskanzlei wurden bis zum 1. November 2024 insgesamt 108 eidg. Volksinitiativen zurückgezogen, davon 29 zugunsten eines Gegenentwurfs, 46 zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags und 33 aus anderen Gründen.[2324] Seit dem Jahr 2000 waren es demgemäss insgesamt 41 Volksinitiativen, die zurückgezogen wurden, davon 10 zugunsten eines Gegenentwurfs, 19 zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags und 12 aus anderen Gründen. 9

B. Rechtsvergleich

Ein Rückzugsrecht wird typischerweise auch bei Volksinitiativen auf kantonaler und kommunaler Ebene gesetzlich oder verfassungsrechtlich 10

2319 Siehe vorne N. 1.
2320 Vgl. Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 84.
2321 Siehe vorne N. 1–4.
2322 Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 623.
2323 Seferovic, Rückzug, N. 19 Fn. 38; Seferovic, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N. 166.

eingeräumt.[2325] Variieren kann dieses v.a. in Bezug auf die Rechtsträgerschaft (ein/eine «[Erst-]Unterzeichner/-in» oder mehrere; auf dem Unterschriftenbogen genannte Person/-en).[2326] Vereinzelt können die Urheberinnen und Urheber auf dem Unterschriftenbogen gar ein eigenes Rückzugsverfahren vorsehen,[2327] insbesondere das Quorum für eine Rückzugserklärung dürfte von der Regelungsfreiheit betroffen sein. Die meisten Kantone sehen vor, dass eine Volksinitiative über eine Rückzugsklausel verfügen muss.[2328] Sofern eine solche kantonal- oder kommunalrechtlich nicht untersagt ist, ist sie zulässig.[2329]

III. KOMMENTAR

A. Abs. 1

1. Jede Volksinitiative

11 Zurückgezogen werden kann «jede Volksinitiative», d.h. sowohl solche auf Total- (Art. 138 BV) als auch solche auf Teilrevision der BV (Art. 139 BV). Die Form der Volksinitiative (allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf) spielt dabei keine Rolle. Bei solchen auf Totalrevision der BV betrifft der Rückzug die Vorabstimmung darüber, ob ein Totalrevisionsverfahren einzuleiten sei.[2330]

12 Der Rückzug einer Volksinitiative setzt voraus, dass diese zustande gekommen ist.[2331] Aus dogmatischer Sicht können vor dem Zustandekommen einer

---

2324 Die Bundeskanzlei veröffentlicht eine Liste aller zurückgezogenen Volksinitiativen samt den dazugehörigen Dokumenten unter: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_4.html.

2325 Auf kantonaler Stufe ist dies in allen Kantonen der Fall, s. Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 2010.

2326 Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 194; Jacquemoud, Les initiants, N. 326.

2327 So bei kantonalen Volksinitiativen im Kanton Aargau (§ 61 Abs. 1 GPR/AG), durch Verweisung gilt diese Regelung häufig auch für aargauische Gemeinden (vgl. § 13 Abs. 2 der Gemeinde Ordnung der Stadt Baden). Eine entsprechende Regelung kennen auch verschiedene Bündner Gemeinden; siehe Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 194.

2328 Jacquemoud, Les initiants, N. 327; für kantonale Volksinitiative sehen alle Kantone eine Rückzugsklausel auf dem Unterschriftenbogen vor, s. Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N. 1079; Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 2010.

2329 Grisel, Initiative et référendum populaires, N. 444; Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte, N. 2095; Jacquemoud, Les initiants, N. 327.

Volksinitiative die geleisteten Unterschriften zurückgezogen werden, danach nur noch die Volksinitiative selbst.[2332] Aus pragmatischen Überlegungen hat das Zustandekommen nach Art. 72 BPR jedoch nicht festzustehen, um eine eingereichte Initiative nach Art. 73 BPR zurückzuziehen. Auch muss die Volksinitiative nicht für gültig erklärt sein, um zurückgezogen werden zu können; die etwas eigenartige systematische Einordnung des Rückzugsrechts vor der Bestimmung über die Gültigkeitsprüfung der Volksinitiative (Art. 75 BPR) dürfte mit dieser Überlegung zusammenhängen.

2. Das Initiativkomitee

Zum Rückzug «ihrer» Volksinitiative ist von Gesetzes wegen das Initiativkomitee ermächtigt. Das Initiativkomitee besteht aus den mindestens sieben und höchstens 27 stimmberechtigten «Urhebern der Initiative», die auf der Unterschriftenliste mit Namen und Adressen aufgeführt werden.[2333] Diese verbindliche Festlegung seiner Zusammensetzung und die Einräumung der Rückzugskompetenz legt nahe, das Initiativkomitee als öffentlich-rechtliche Personenverbindung zu qualifizieren.[2334] 13

3. Das Rückzugsrecht

Das politische Recht, mit einer Volksinitiative einen Antrag der demokratischen Beschlussfassung zuzuführen, umfasst das Recht, diesen Antrag (die Volksinitiative) zurückzuziehen.[2335] Der Rückzug ist der Konträrakt zur Einreichung einer Volksinitiative. Art. 73 BPR ermächtigt das Initiativkomitee als solches (mit Mehrheitsentscheid), «seine» Volksinitiative stellvertretend für die Unterzeichnenden zurückzuziehen.[2336] Damit ist das eingeräumte Rückzugsrecht ein politisches Recht im Sinne von Art. 34 Abs. 1 BV. 14

Das Recht, eine eingereichte Volksinitiative zurückzuziehen, ist «ein sehr weitgehendes Recht, dessen legitimatorische und rechtliche Grundlage dünn 15

2330 SGK BV[4], Art. 138-Ehrenzeller/Nobs, N. 12; Komm BV 1874, Art. 119/120-Wildhaber, N. 33.

2332 Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 604; anders Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 212, wonach der Rückzug einer Volksinitiative ein gesamthafter Rückzug der hierzu geleisteten Unterschriften bedeutet.

2333 Art. 68 Abs. 1 lit. e BPR.

2334 So Bisaz, Das Initiativkomitee, 138–145; gl. A. Jacquemoud, Les initiants, N. 356–364; Kuoni, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie, N. 72 und 76.

2335 Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 77.

ist»:[2337] Das Initiativkomitee kann über das Festhalten an der Volksinitiative und damit über die Ausübung eines politischen Rechts von mindestens 100'000 Stimmberechtigten verfügen. Es rechtfertigt sich daher eine restriktive Auslegung dieses Rechts.[2338] Die Bundeskanzlei ist gehalten, sehr genau zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen Rückzug jeweils vorliegen.

16 Das Initiativkomitee kann grundsätzlich politisch frei über einen Rückzug seiner Vorlage verfügen.[2339] Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner haben entsprechend keinen Anspruch darauf, dass die unterstützte Volksinitiative nicht zurückgezogen wird.[2340] Gleichzeitig kann das Initiativkomitee auch nicht verpflichtet werden, die Volksinitiative zurückzuziehen.[2341] M.E. besteht gestützt auf Art. 34 BV vielmehr ein Anspruch aller Stimmberechtigten darauf, dass die Mitglieder des Initiativkomitees den Rückzugsentscheid tatsächlich frei fassen. Ein Rückzug kann m.E. gar rechtsmissbräuchlich sein – etwa wenn dieser als Gegenleistung für Vorteile zugunsten von Mitgliedern des Initiativkomitees erfolgt. Die herrschende Lehre verweist dagegen – wohl auch angesichts der Schwierigkeiten, die mit einem entsprechenden Nachweis verbunden sind – auf die politische Freiheit des Initiativkomitees.[2342]

17 Der Teilrückzug einer Volksinitiative (etwa bloss eines Absatzes des vorgeschlagenen BV-Artikels) ist nicht möglich, denn er würde einen unzulässigen Eingriff in den Initiativtext bedeuten.[2343] Ein Feilschen zwischen

---

2336 Vgl. dazu Jacquemoud, Les initiants, N. 328 mit weiteren Hinweisen.

2337 Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 195; siehe auch Auer, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, 34 Fn. 122; sowie Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, N. 401; Bisaz, Das Initiativkomitee, 140.

2338 Vgl. Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 86 und *passim*.

2339 Grisel, Initiative et référendum populaires, N. 420; Jacquemoud, Les initiants, N. 330; Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, N. 1799; vgl. auch Glaser, Kommentar zu Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.10.2020, 1C_105/2020 und 1C_129/2020 (publ. als BGE 147 I 206), 239.

2340 BGE 147 I 206 E. 3.

2341 Vgl. Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 2014.

2342 Für die h. L. siehe die in der Fn. 47 zitierte Literatur; gegen das Verständnis der Rückzugsermächtigung als «Blankoermächtigung» für das Initiativkomitee und für dessen Einschränkung auf Fälle, in denen das Parlament dem Anliegen der Volksinitiative entgegenkommt bzw. auf die seltenen Fälle, in denen die Volksinitiative gegenstandslos geworden ist, vgl. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 196 f.; in diesem Sinne bereits Büeler, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, 78.

dem Parlament und dem Initiativkomitee um die Formulierung des Initiativtexts ist damit ausgeschlossen, Kompromisse müssen auf dem Weg des direkten Gegenentwurfs bzw. des indirekten Gegenvorschlags des Parlaments gesucht werden.

Da eine Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung die Einleitung eines Revisionsverfahrens und nicht einen Sachantrag zum Gegenstand hat, kann sie aus unterschiedlichen, auch widersprüchlichen Gründen unterstützt werden. Die Rückzugsermächtigung zugunsten des Initiativkomitees erscheint vor diesem Hintergrund besonders schwach abgestützt.[2344] 18

4. Die Rückzugserklärung

Um «seine» Volksinitiative rechtswirksam zurückziehen zu können, muss das Initiativkomitee eine Rückzugserklärung abgeben. Den Entwurf einer Rückzugserklärung erhält es von der Bundeskanzlei.[2345] Erforderlich ist, dass die absolute Mehrheit der im Zeitpunkt der Beschlussfassung noch stimmberechtigten Mitglieder des Initiativkomitees die Rückzugserklärung unterzeichnet. Patt-Situationen sind damit ausgeschlossen, qualifizierte Mehrheiten nicht mehr notwendig. 19

Die Rückzugserklärung richtet sich an die Bundeskanzlei. Der Rückzug hat unbedingt zu erfolgen (Ausnahme: bedingter Rückzug zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags gemäss Art. 73*a* Abs. 2 BPR).[2346] Gründe für den Rückzug sind keine zu erwähnen und grundsätzlich rechtlich irrelevant.[2347] 20

Wird der Rückzug in einer Rückzugserklärung somit von anderen Bedingungen abhängig gemacht als von jener zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags, so ist die betreffende Rückzugserklärung ungültig.[2348] Wird die Zustimmung eines Mitglieds des Initiativkomitees zum Rückzug an solche 21

2343 Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, N. 163; Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 84 f.; Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte, N. 2097 und 2099; Tornay, La démocratie directe saisie par le juge, 132 f.

2344 Vgl. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 82 und 196.

2345 Art. 25 Abs. 1 der Verordnung über die politischen Rechte vom 24.5.1978 (VPR; SR 161.11); siehe hinten N. 24.

2346 Art. 73*a* Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 25 Abs. 1^{quater} VPR: «Werden in einer einzelnen Rückzugserklärung andere Bedingungen als der Rückzug zugunsten des indirekten Gegenvorschlags geltend gemacht, so ist die betreffende Rückzugserklärung ungültig.»

2347 BGE 147 I 206 E. 3.6; siehe vorne N. 16.

2348 Art. 73 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 25 Abs. 1^{quater} VPR; vgl. vorne N. 20.

anderweitigen Bedingungen geknüpft, ist diese m.E. ebenfalls ungültig – was sich auf die Rückzugserklärung nur auswirkt, falls die absolute Mehrheit zustimmender Mitglieder dadurch verloren geht.

B. Abs. 2

1. Zeitpunkt

22 Um dem Initiativkomitee die politische Handlungsfreiheit möglichst lange einzuräumen und doch im Hinblick auf die Organisation der Volksabstimmung Rechtssicherheit zu gewährleisten, darf der Rückzug bis zur Festsetzung der Volksabstimmung[2349] durch den Bundesrat bzw. bis zum Ablauf der davor eingeräumten Frist[2350] erfolgen.[2351] Ein später erklärter Rückzug wäre unbeachtlich.

23 Hebt das Bundesgericht eine eidgenössische Abstimmung über eine Volksinitiative auf, lebt auch das Rückzugsrecht bis zur erneuten Festsetzung eines neuen Abstimmungstermins auf; denn Art. 34 BV verleiht weder den Stimmberechtigten einen Anspruch auf eine erneute Volksabstimmung noch schützt er diese vor einem Rückzug einer Volksinitiative.[2352] Dieser Fall trat bei der Abstimmung über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» ein, die das Bundesgericht wegen nachträglich erkannter Informationsmängel aufhob.[2353] Daraufhin zog das Initiativkomitee seine Volksinitiative zurück,[2354] womit sich die Durchführung einer zweiten Volksabstimmung erübrigte.

2349 Bei der Volksinitiative auf Totalrevision und bei der Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung handelt es sich dabei um die Vorabstimmung, vgl. dazu SGK BV[4], Art. 138-Ehrenzeller/Nobs, N. 12 und SGK BV[4], Art. 139-Ehrenzeller/Nobs, N. 26.

2350 siehe dazu hinten N. 24.

2351 BGE 147 I 206 E. 3.6; mit Verweis auf Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 735 f. Fn. 91; und Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 641. Dieser Zeitpunkt hatte sich bereits in der Praxis vor 1950 etabliert, siehe Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 82 f.

2352 BGE 147 I 206 E. 3; Pierre Tschannen, in: Zeller et al., Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2020 und 2021, 612 f. mit Verweis auf die entsprechende Stellungnahme des Bundesrates in BBl 2019 5787, S. 5794 f.

2353 BGE 145 I 207.

2354 BBl 2020 1284.

2. Verfahren

Bevor der Bundesrat die Volksabstimmung festsetzt, stellt die Bundeskanzlei dem Initiativkomitee ein Formular mit dem Entwurf einer Rückzugserklärung samt Unterschriftentalon zu.[2355] Die Mustervorlage eines solchen Entwurfs findet sich im Anhang zur Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (VPR; SR 161.11).[2356] Das Initiativkomitee ist nicht verpflichtet, dieses für die Rückzugserklärung zu verwenden. Aus der Rückzugserklärung hat jedenfalls hervorzugehen, dass die Voraussetzungen für den Rückzug erfüllt sind. 24

Das Initiativkomitee hat der Bundeskanzlei seinen Entscheid über einen Rückzug innert zehn Tagen mit allen nötigen Unterschriften seiner Mitglieder einzureichen.[2357] 25

Der rechtsgültig zustande gekommene Rückzug ist unwiderruflich. Er bewirkt, dass die Volksinitiative für die Behörden gegenstandslos und das von ihr eingeleitete Verfahren beendet wird. 26

Die heutige Regelung hat insofern einen Nachteil, als sie nicht gewährleisten kann, dass im Zeitpunkt der Einreichung oder auch in einem früheren Zeitpunkt je die erforderliche Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees den Rückzug unterstützt hat.[2358] Es muss den Mitgliedern daher möglich sein, ihre Unterstützung des Rückzugs zu widerrufen, solange dieser noch nicht eingereicht wurde. Der Eingang der Rückzugserklärung sollte den Mitgliedern des Initiativkomitees unverzüglich angezeigt werden, damit sie auf allfällige Manipulationen reagieren könnten. 27

Der Rückzug wird im Bundesblatt publiziert.[2359] 28

2355 Art. 25 Abs. 1 VPR.

2356 Anhang 4a (Erklärung des unbedingten Rückzugs einer eidgenössischen Volksinitiative) zur VPR.

2357 Art. 73 Abs. 2 Zweiter Satz BPR («kurze Frist») i.V.m. Art. 25 Abs. 1ter VPR. Während die Fristenregelung in Art. 73 Abs. 2 Zweiter Satz BPR als Ordnungsfrist zu qualifizieren ist, handelt es sich bei der Zehn-Tages-Frist von Art. 25 Abs. 1ter VPR m.E. um eine Verwirkungsfrist (vgl. auch Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, N. 125).

2358 Die Unterschriften zugunsten des Rückzugs können über mehrere Tage gesammelt und der Rückzug erklärt werden. Bei wankelmütigen Mitgliedern des Initiativkomitees ist denkbar, dass die auf dem Rückzugsformular ausgewiesene Mehrheit tatsächlich zu keinem Zeitpunkt bestand.

2359 Art. 25 Abs. 3 VPR.

C. Abs. 3

29 Stimmt die Bundesversammlung einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung zu, übernimmt sie den Umsetzungsauftrag und verpflichtet sich damit zur getreuen Umsetzung des Initiativbegehrens.[2360] Die Zustimmung der Bundesversammlung zur Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung ist verbindlich und endgültig, die Bundesversammlung kann auf ihren diesbezüglichen Entscheid weder zurückkommen noch von diesem zurücktreten.[2361]

30 Ab diesem Zeitpunkt besteht kein Spielraum mehr, um mit dem Initiativkomitee Kompromisse auszuhandeln; vielmehr hat das Initiativkomitee mit der Zustimmung der Bundesversammlung zur Volksinitiative seine Aufgabe erfüllt und kann nicht mehr über sie verfügen.[2362] Entsprechend entfällt auch die Möglichkeit für das Initiativkomitee, das Volksbegehren zurückzuziehen, was Art. 73 Abs. 3 BPR ausdrücklich festhält.

31 Gleiches muss gelten, wenn das Stimmvolk eine Volksinitiative in Form einer allgemeinen Anregung in der Vorabstimmung angenommen hat. In diesem Fall wird der Umsetzungsauftrag vom Stimmvolk gegeben, die Ermächtigung des Initiativkomitees beschränkt sich auf den Rückzug in Vertretung der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Volksinitiative und erstreckt sich daher nicht auf das Stimmvolk.

D. Besondere Fragen: Der Rückzug als Gegenstand einer Beschwerde in Stimmrechtssachen

32 Das Bundesgericht leitet aus Art. 29a BV und Art. 189 Abs. 1 lit. f BV ab, dass trotz fehlender Grundlage im BPR auch der Rückzug einer Volksinitiative Gegenstand einer Beschwerde in Stimmrechtssachen vor Bundesgericht sein kann.[2363] Dabei kommen Art. 80 Abs. 2 und 3 BPR analog zur Anwendung.[2364]

2360 So im Zusammenhang mit einer kommunalen Vorlage BGer, Urteil 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.1, nicht publ. in: BGE 149 II 66.

2361 So im Zusammenhang mit einer kommunalen Vorlage BGer, Urteil 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.1, nicht publ. in: BGE 149 II 66.

2362 So im Zusammenhang mit einer kommunalen Vorlage BGer, Urteil 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.1, nicht publ. in: BGE 149 II 66, mit Verweis auf Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N. 1051 und 1080; Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 626 und 628; Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N. 156.

Es hat sich nicht festgelegt, ob der Rückzugsbeschluss des Initiativkomitees oder die als Verfügung zu qualifizierende Publikation der Bundeskanzlei betreffend des Rückzugs[2365] Anfechtungsobjekt sein kann.[2366] Nach der hier vertretenen Ansicht sind beide gestützt auf Art. 82 lit. c BGG anfechtbar,[2367] da beide auf öffentlichem Recht beruhen und das Stimmrecht betreffen: Mit dem Rückzug übt das Initiativkomitee ein politisches Recht aus, mit der Verfügung der Bundeskanzlei wird die gültige Ausübung des Rückzugsrechts festgestellt und amtlich publiziert. Wird dabei Art. 73 BPR nicht eingehalten, kann dies demnach die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen und muss anfechtbar sein.[2368] In der Praxis dürfte diese Frage nach dem Anfechtungsobjekt selten relevant werden, da der Rückzug den meisten Stimm- und damit Beschwerdeberechtigten erst mit der Publikation der Rückzugserklärung nach Art. 77 Abs. 2 BPR bekannt werden dürfte, womit dieser Akt fristauslösend wäre.

LITERATURVERZEICHNIS

Amstad Eduard, Referendum und Initiative, in: Hangartner Yvo, Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, St. Gallen 1978, 91–116.

Aubert Jean-François, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuenburg 1967.

Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874, Basel 1987-1996 (= Komm BV 1874).

2363 BGE 147 I 206 E. 2.3.

2364 BGE 147 I 206 E. 2.4.

2365 Glaser, Kommentar zu Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.10.2020, 1C_105/2020 und 1C_129/2020 (publ. als BGE 147 I 206), 238.

2366 Vgl. BGE 147 I 206 E. 2.4.

2367 Für den Rückzugsbeschluss hält dies Glaser dagegen für «zweifelhaft» (Glaser, ibid.); Seferovic dagegen hält den Rückzugsbeschluss, nicht jedoch dessen «Anzeige» durch die Bundeskanzlei für das zulässige Anfechtungsobjekt (Seferovic, Rückzug, N. 10).

2368 Vgl. auch Glaser, Kommentar zu Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.10.2020, 1C_105/2020 und 1C_129/2020 (publ. als BGE 147 I 206), 240 f.

Auer Andreas, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, ZSR 1984 II, 1–110.

Auer Andreas, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987 (= Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève).

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Bisaz Corsin, Das Initiativkomitee, in: Good/Platipodis, FS Auer, Bern 2013, 135–148.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Habilitationsschrift Universität Zürich [2018], Zürich/St. Gallen 2020 (= Bisaz, Direktdemokratische Instrumente).

Büeler Heinrich, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, Dissertation Universität Zürich, Winterthur 1925.

Burckhardt Walther, Une nouvelle forme de l'initiative constitutionnelle fédérale, ZBJV 1908, 7–10.

Burckhardt Walther, Schweizerisches Bundesrecht, Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, Frauenfeld 1930/31.

Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023 (= SGK BV^4).

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Glaser Andreas, Kommentar zu Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.10.2020, 1C_105/2020 und 1C_129/2020 (publ. als BGE 147 I 206), ZBl 2021, 226–242.

Good Andrea/Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht: Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013 (= Good/Platipodis, FS Auer).

Grisel Etienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. Aufl., Bern 2004.

Hangartner Yvo (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Referate und ausgewählte Unterlagen des Verwaltungskurses vom 14.10.1977, St. Gallen 1978.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (= Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (= Hangartner et al., Die demokratischen Rechte).

Hefti-Spoerry Ursula, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, Dissertation Universität Zürich [1958], Goldach 1959.

Helbling Michael René, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, Dissertation Universität Zürich, Zürich 2020.

Jacquemoud Camilla, Les initiants et leur volonté, La notion de volonté des initiants et la délimitation de son influence sur le processus d'initiative populaire, Dissertation Universität Freiburg i.Ue., Genf/Zürich 2022 (= Jacquemoud, Les initiants).

Kuoni Beat, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie in Deutschland und in der Schweiz, Dissertation Universität Zürich [2014], Zürich 2015 (= Kuoni, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie).

Saile Peter/Burgherr Marc, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Gezeigt am Beispiel der Stadt Zürich, Zürich 2011.

Seferovic Goran, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Habilitationsschrift Universität Zürich [2017], Bern 2018.

Seferovic Goran, Rückzug einer Volksinitiative nach aufgehobener Volksabstimmung, Besprechung des Urteils des Bundesgerichts 1C_105/2020, 1C_129/2020 vom 7.10.2020 i.S. Rückzug der Volksinitiative «Für Ehe und

Familie – gegen die Heiratsstrafe» (zur Publikation bestimmt), sui generis 2021, 37–43 (= Seferovic, Rückzug).

Stüssi Heinrich, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen, Zürich 1893.

Tornay Bénédicte, La démocratie directe saisie par le juge, L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Dissertation Universität Genf, Genf 2008.

Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Habilitationsschrift Universität Bern [1994], Basel 1995.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Von Arx Nicolas, Ähnlich, aber anders, Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz, Genf/Basel/München 2002.

Waldkirch Eduard von, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, nach dem Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer Kantone, Bern 1918.

Zeller Franz/Lienhard Andreas/Tschannen Pierre/Tschentscher Axel, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2020 und 2021, ZBJV 2021, 565–622 (= Zeller et al., Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2020 und 2021).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 73a BPR

Eine Kommentierung von Corsin Bisaz

ZITIERVORSCHLAG

Corsin Bisaz, Kommentierung zu Art. 73a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Bisaz, Art. 73a BPR N. XXX.

Art. 73*a* Unbedingter und bedingter Rückzug

[1] Der Rückzug einer Volksinitiative ist in der Regel unbedingt.

[2] Hat die Bundesversammlung jedoch spätestens gleichzeitig mit der Schlussabstimmung über die Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag in der Form des Bundesgesetzes verabschiedet, so kann das Initiativkomitee seine Volksinitiative ausdrücklich unter der Bedingung zurückziehen, dass der indirekte Gegenvorschlag nicht in einer Volksabstimmung abgelehnt wird.

[3] Der bedingte Rückzug wird wirksam, sobald:

a. die Frist für das Referendum gegen den indirekten Gegenvorschlag unbenützt abgelaufen ist;

b. das Nichtzustandekommen eines eingereichten Referendums gegen den indirekten Gegenvorschlag rechtsgültig feststeht; oder

c. der Bundesrat im Falle eines Referendums das zustimmende Ergebnis einer Volksabstimmung über den indirekten Gegenvorschlag nach Artikel 15 Absatz 1 erwahrt hat.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 927
II. Bedeutung der Vorschrift 927
A. Allgemeines 927
B. Rechtsvergleich 929
III. Kommentar 929
A. Systematik 929
B. Abs. 1 929
C. Abs. 2 930
1. «indirekter Gegenvorschlag» 930
2. Zeitpunkt des Rückzugs 932
3. Form des bedingten Rückzugs 933
4. Verfahren beim bedingten Rückzug 933
D. Abs. 3 933
1. Lit. a und lit. b 934
2. Lit. c 935
Literaturverzeichnis 935

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Nachdem die Möglichkeit anerkannt worden war, eine Volksinitiative unbedingt zurückzuziehen,[2369] zeigte es sich, dass die rechtliche Regelung nicht in jeder Hinsicht befriedigen konnte. Die Bundesversammlung kam Initiativkomitees verschiedentlich mit indirekten (frühere Bezeichnung: «materiellen») Gesetzesvorschlägen entgegen. «Um nicht zum Spielball wechselnder Initiativkomitees» zu werden, fügte die Bundesversammlung diesen häufig eine bedingte Publikationsanordnung ein, «wonach der indirekte Gegenvorschlag im Bundesblatt zu veröffentlichen (und damit die Referendumsfrist auszulösen) sei, sobald die Volksinitiative zurückgezogen oder von Volk und Ständen abgelehnt worden ist.»[2370] Mangels der Möglichkeit eines bedingten Rückzugs bestand jedoch die Gefahr, dass das Initiativkomitee die Initiative vorsorglich nicht zurückzog bzw. dass gegen einen indirekten Gegenvorschlag vorsorglich ein Referendum ergriffen wurde, was beides zu unbefriedigenden Situationen führen konnte.[2371] 1

Die Möglichkeit des bedingten Rückzugs einer Volksinitiative zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags der Bundesversammlung geht auf eine parlamentarische Initiative vom 18. Dezember 2008[2372] zurück. Anlass war ein konkreter Anwendungsfall (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Lebendiges Wasser»)[2373]. Die Änderung wurde am 25. September 2009 beschlossen und trat am 1. Februar 2010 in Kraft. 2

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

Art. 73*a* BPR ermöglicht neben dem unbedingten Rückzug, der bereits in Art. 73 BPR angelegt ist, auch den bedingten Rückzug zugunsten eines indirekten 3

2369 Siehe dazu OK-Bisaz, Art. 73 BPR N. 1–5.

2370 Parlamentarische Initiative 08.515, Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Fall eines indirekten Gegenvorschlages, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 12.5.2009, BBl 2009 3591, S. 3598 mit einer grossen Auswahl an Beispielen aus der Praxis.

2371 Ausführlich dazu a.a.O., BBl 2009 3591, S. 3592 f., 3599 f.

2372 Parlamentarische Initiative (08.515) «Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Falle eines indirekten Gegenvorschlages» von Ständerat Filippo Lombardi.

Gegenvorschlags in der Form eines Bundesgesetzes. Solche indirekten Gegenvorschläge sind in Bereichen zulässig, in denen die Bundesversammlung aufgrund ihrer allgemeinen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 160 Abs. 1 BV bzw. der Bundesrat aufgrund seines Initiativrechts nach Art. 181 BV zur Ausarbeitung eines Bundesgesetzes kompetent sind.

4 Die staatspolitische Bedeutung des indirekten Gegenvorschlags kombiniert mit dem bedingten Rückzug einer Volksinitiative sollte nicht unterschätzt werden. Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung können dazu eingesetzt werden, die Bundesversammlung zur Ausarbeitung oder zur Änderung eines Bundesgesetzes in einem bestimmten Sinn zu bewegen. Mit dem indirekten Gegenvorschlag kann die Bundesversammlung alternative Lösungen auf Gesetzesebene zu Themen suchen, welche die Volksinitiative behandelt.[2374] Zu einem gewissen Grad vermag diese Möglichkeit des bedingten Rückzugs das Fehlen der Gesetzesinitiative auf Bundesebene zu kompensieren.[2375]

5 Die Möglichkeit des bedingten Rückzugs von Volksinitiativen hat mehr Verbindlichkeit und Struktur ins politische Seilziehen zwischen den Initiativkomitees und der Bundesversammlung gebracht. Die Bundesversammlung gerät dadurch nicht in Abhängigkeit vom Volksinitiativkomitee und dieses geht mit dem bedingten Rückzug der Volksinitiative nicht das einseitige Risko ein, dass der indirekte Gegenvorschlag zu seiner Volksinitiative scheitert.[2376] Die gefundene Lösung ist im Sinne aller Beteiligten.[2377]

6 Die praktische Bedeutung des bedingten Rückzugs geht eindrücklich aus der Statistik der Bundeskanzlei hervor. So wurden gemäss dieser bis zum 1. November 2024 insgesamt 108 von 367 eidg. Volksinitiativen zurückgezogen, davon 29 zugunsten eines Gegenentwurfs, 46 zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags und 33 aus anderen Gründen.[2378] Seit dem Jahr 2000 waren

---

2373 Vgl. dazu a.a.O., BBl 2009 3591, S. 3593.

2374 Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 20.5.2009 zum Bericht vom 12.5.2009 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur Parlamentarischen Initiative (08.515) Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Fall eines indirekten Gegenvorschlages, BBl 2009 3609, S. 3610.

2375 SGK BV[4], Art. 139-Ehrenzeller/Nobs, N. 89 f.; Wertenschlag, Strukturen und Formen der Volksinitiative, 70–72; vgl. auch SGK BV[4], Vorbem. zu Volk und Ständen-Ehrenzeller, N. 39.

2376 Vgl. dazu a.a.O., BBl 2009 3609, S. 3610; ferner auch a.a.O., BBl 2009 3591, S. 3601.

2377 A.a.O., BBl 2009 3591, S. 3601 f.

es demgemäss insgesamt 41 Volksinitiativen, die zurückgezogen wurden, davon 10 zugunsten eines Gegenentwurfs, 19 zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags und 12 aus anderen Gründen.

B. Rechtsvergleich

Die Rechtslage bzgl. des Rückzugsrechts in den Kantonen entspricht im Allgemeinen weitgehend jener im Bund.[2379] Den bedingten Rückzug zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags sehen dagegen bloss drei Kantone vor (Bern/Waadt/Zürich).[2380] 7

III. KOMMENTAR

A. Systematik

Art. 73*a* BPR ist die Spezifizierung von Art. 73 BPR, die Voraussetzungen von Art. 73 BPR gelten auch für bedingte Rückzüge nach Art. 73*a* Abs. 2 und 3 BPR.[2381] Entsprechend ist diesbezüglich auf die Kommentierung von Art. 73 BPR zu verweisen. 8

B. Abs. 1

In Eugen Huber'scher Kürze besagt dieser Absatz, dass der Rückzug einer Volksinitiative «in der Regel unbedingt» ist. Die Kürze geht zulasten von Genauigkeit. Diese Norm soll nämlich nicht umschreiben, wie der Rückzug einer Volksinitiative erfahrungsgemäss erfolgt. Es handelt sich entgegen ihrem Wortlaut nicht um eine empirische Aussage. Vielmehr ist sie – normativ – dahingehend zu verstehen, dass ein Rückzug immer («in der Regel») unbedingt zu erfolgen hat, wenn nicht ein zulässiger Ausnahmetatbestand vorliegt.[2382] 9

2378 Die Bundeskanzlei veröffentlicht eine Liste aller zurückgezogenen Volksinitiativen samt den dazugehörigen Dokumenten unter: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_4.html.

2379 Vgl. OK-Bisaz, Art. 73 BPR N. 10.

2380 Art. 157 des Gesetzes des Kantons Bern über die politischen Rechte vom 05.6.2012 (PRG/BE; BSG 141.1); art. 124 f. de la loi du Canton de Vaud sur l'exercice des droits politiques du 5 octobre 2021 (LEDP/VD; RSV 160.01); § 138e des Gesetzes des Kantons Zürich über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR/ZH; LS 161; für Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs).

2381 So auch a.a.O., BBl 2009 3591, S. 3596.

10 Der einzige zulässige Ausnahmetatbestand wird in Abs. 2 geregelt.[2383]

11 Dem Initiativkomitee ist es demnach – wie bereits vor der Einführung von Art. 73*a* BPR – untersagt, den Rückzug der Volksinitiative von einer anderen als der in Abs. 2 geregelten Bedingung abhängig zu machen. Diese Regelung beschränkt die Handlungsoptionen und damit auch den politischen Einfluss des Initiativkomitees. Insbesondere schränkt sie damit aber auch das Missbrauchspotenzial ein, bestärkt die Verbindlichkeit der Rückzugserklärung und die Vertrauenswürdigkeit dieses Verhandlungspfands.

12 Der Rückzug dürfte typischerweise dann unbedingt erfolgen, wenn der Initiative ein direkter Gegenentwurf gegenübergestellt wird, bei welchem feststeht, dass er obligatorisch zur Abstimmung von Volk und Ständen gelangen wird; ferner auch in Fällen, in denen das Entgegenkommen der Behörden das Initiativkomitee bereits zufrieden stellt bzw. sich dieses keine reellen Chancen für sein Anliegen mehr ausrechnet.[2384]

C. Abs. 2

13 Die einzige Bedingung, mit der ein Rückzug verbunden werden kann, ist nach Art. 73*a* Abs. 2 BPR jene, dass der indirekte Gegenvorschlag nicht in einer Volksabstimmung abgelehnt wird (vgl. «jedoch» im ersten Satz von Abs. 2).[2385]

1. «indirekter Gegenvorschlag»

14 Das Initiativkomitee kann die Volksinitiative zugunsten eines (einzigen) «indirekten Gegenvorschlags» (Art. 73*a* Abs. 2 und 3, Art. 75*a* Abs. 2 BPR) zurückziehen. In der deutschsprachigen Fassung wird dieser terminologisch abgegrenzt vom «Gegenentwurf» (Art. 139 Abs. 5 Satz 3 und Art. 139*b* Abs. 1 BV; Art. 76 Abs. 1 Satz 1, Abs. 1 Lit. b, Abs. 3 Satz 1 BPR) bzw. vom «direkten Gegenentwurf» (Titel von Art. 76 BPR). In der französischen (contre-projet) und in der italienischen («contro-progetto») Fassung wird dagegen ein einheitlicher Begriff verwendet. Die Lehre äussert sich kritisch zu dieser

2382 Art. 73*a* Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 25 Abs. 1quater VPR: «Werden in einer einzelnen Rückzugserklärung andere Bedingungen als der Rückzug zugunsten des indirekten Gegenvorschlags geltend gemacht, so ist die betreffende Rückzugserklärung ungültig.»; siehe auch a.a.O., BBl 2009 3591, S. 3602 f.

2383 Siehe dazu hinten N. 13 ff.

2384 A.a.O., BBl 2009 3591, S. 3603.

2385 Siehe vorne N. 9 ff.

begrifflichen Unterscheidung und verwendet häufig den einheitlichen Begriff des «Gegenentwurfs»; statt zwischen direkten Gegenentwürfen und indirekten Gegenvorschlägen unterscheidet sie oft einzig zwischen direkten und indirekten Gegenentwürfen – wobei auch dieser Begriff nicht ganz treffend ist.[2386]

Direkte Gegenentwürfe i.S.v. Art. 139 Abs. 5 Satz 3 und Art. 139*b* Abs. 1 BV befinden sich auf der gleichen Erlassstufe wie die Volksinitiative, d.h. auf Bundesebene immer auf Verfassungsstufe. Indirekte Gegenvorschläge können dagegen grundsätzlich auf einer beliebigen tieferen Erlassstufe angesiedelt sein.[2387] Ein indirekter Gegenvorschlag i.S.v. Art. 73*a* Abs. 2 und 3 BPR ist demgegenüber, wie der Gesetzestext ausdrücklich festhält, auf Gesetzesstufe angesiedelt. Als Beschluss über ein Bundesgesetz untersteht ein solcher nur dem fakultativen Referendum, und im Falle eines Zustandekommens eines Referendums genügt das Volksmehr (Art. 141 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 142 Abs. 1 BV).[2388] 15

Der einzige rechtliche Zusammenhang zwischen einem indirekten Gegenvorschlag und der Volksinitiative betrifft gemäss Botschaft die Frist für die Ansetzung der Abstimmung über die Volksinitiative bzw. für die Behandlung der Volksinitiative durch die Behörden.[2389] Inhaltliche Voraussetzung für eine solche Fristverlängerung ist, dass der indirekte Gegenvorschlag «eng mit der Volksinitiative zusammenhäng[t]» (vgl. Art. 97 Abs. 2 und 105 Abs. 1 ParlG).[2390] Das Bundesgericht hatte diesen Grundsatz bereits im Rahmen seiner Rechtsprechung zu kantonalen Volksinitiativen entwickelt.[2391] Er wird in der Lehre und Rechtsprechung häufig als besondere Form des Grundsatzes der Einheit der Materie verstanden.[2392] Im Lichte von 16

2386 Anstelle vieler Graf, Volksinitiative und indirekter Gegenentwurf, Fn. 1, mit weiteren Hinweisen. Dieser Autor verweist an dieser Stelle darauf, dass «Gegen-» zu Unrecht impliziere, es handle sich «immer um einen alternativen, d.h. mit der Volksinitiative nicht kompatiblen Erlass»; auch der Wortteil «-entwurf» sei «fragwürdig, da der indirekte Gegenentwurf nur bis zur Verabschiedung durch die Eidg. Räte ein Entwurf [sei]. Zum Zeitpunkt der Volksabstimmung über die Volksinitiative [sei] er weder Entwurf noch Vorschlag.»

2387 Stellvertretend Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 849 f.

2388 Vgl. a.a.O., BBl 2009 3591, S. 3597.

2389 A.a.O., BBl 2009 3591, S. 3597.

2390 A.a.O., BBl 2009 3591, S. 3597. Der sachliche Zusammenhang muss jedoch nicht gleich eng sein wie beim direkten Gegenentwurf (vgl. Hangartner et al., ibid., N. 849 mit weiteren Hinweisen).

Art. 34 Abs. 2 BV hat der indirekte Gegenvorschlag die Chancengleichheit zu wahren.[2393] Der indirekte Gegenvorschlag wird häufig als solcher durch eine entsprechende Verbindungsklausel oder durch eine Alternativklausel, die angesichts der Inkompatibilität des indirekten Gegenvorschlags und der Volksinitiative einen Publikationsvorbehalt enthält, kenntlich gemacht.[2394]

17 Der bedingte Rückzug erfolgt demnach unter der aufschiebenden Bedingung, dass der indirekte Gegenvorschlag in Kraft tritt, bzw. – genauer – dass das Inkrafttreten des indirekten Gegenvorschlags durch keine rechtliche Schranke mehr verhindert werden kann.[2395] Das Risiko, dass gegen den indirekten Gegenvorschlag ein Referendum zustande kommt und der indirekte Gegenvorschlag allenfalls in der Volksabstimmung verworfen wird, ist damit nicht mehr allein von den Initiantinnen und Initianten zu tragen.

18 Gestützt auf ihre Legislativkompetenz kann die Bundesversammlung einer Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag in der Form des Bundesgesetzes gegenüberstellen.[2396] Dies trifft auf alle Formen der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung zu. Mangels Sachantrag ist es jedoch nach einem Teil der Lehre unzulässig, einer Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen.[2397]

2. Zeitpunkt des Rückzugs

19 Damit ein bedingter Rückzug möglich ist, muss die Bundesversammlung den indirekten Gegenvorschlag «spätestens gleichzeitig mit der Schlussabstimmung über die Volksinitiative» verabschiedet haben.[2398] Mit

---

2391 So hielt es fest, der Gegenvorschlag müsse «in materieller Hinsicht mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative eng zusammenhängen und dem Stimmbürger eine echte Alternative einräumen. Mit dem Gegenvorschlag [dürfe] eine Initiative zwar sowohl formell als auch materiell verbessert werden; doch [dürfe] mit ihm keine andere Frage als mit der Initiative gestellt, sondern lediglich andere Antworten vorgeschlagen werden.» BGE 113 Ia 46, 54 E. 5a, mit Hinweisen.

2392 Vgl. BGE 137 I 200, 203 f. E. 2.2; 113 Ia 46, 54 E. 5a; 100 Ia 53, 59 E. 6a; differenzierend, Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 434–445 mit weiteren Hinweisen.

2393 Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 851–856 mit weiteren Hinweisen.

2394 Eingehend hierzu Graf, Volksinitiative und indirekter Gegenentwurf.

2395 Siehe hinten lit. D; und a.a.O., BBl 2009 3591, S. 3601.

2396 Siehe vorne N. 3.

2397 Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 82 und 196; CR CF, Art. 138-Dubey, N. 44 und 48; im gleichen Sinn OK-Jacquemoud, Art. 75*a* BPR N. 88; vgl. OK-Bisaz, Art. 73 BPR N. 18.

dieser Fristsetzung soll verhindert werden, dass der bedingte Rückzug für beliebige Bedingungen geöffnet wird.[2399]

Sollte der indirekte Gegenvorschlag in der Volksabstimmung abgelehnt werden, hat der Bundesrat die Volksinitiative innert zehn Monaten der Volksabstimmung zu unterbreiten (Art. 75*a* Abs. 2 BPR). 20

3. Form des bedingten Rückzugs

Die in Art. 73 Abs. 1 BPR festgelegten Voraussetzungen für einen Rückzug (Mehrheitserfordernis) gelten auch für den bedingten Rückzug. Das Mehrheitserfordernis ist dabei für den bedingten und den unbedingten Rückzug je einzeln zu erreichen, um die Volksinitiative gültig zurückzuziehen.[2400] Dabei hat für den Fall, dass sowohl der bedingte als auch der unbedingte Rückzug eine Mehrheit erhalten, eine Stichfrage darüber zu entscheiden, ob der Rückzug bedingt oder unbedingt erfolgen soll.[2401] 21

4. Verfahren beim bedingten Rückzug

Art. 73 Abs. 2 BPR gilt auch für den bedingten Rückzug.[2402] Für die Rückzugserklärung besteht eine Mustervorlage im Anhang der VPR.[2403] Das Initiativkomitee ist nicht verpflichtet, dieses für die Rückzugserklärung zu verwenden. Aus der Rückzugserklärung hat jedenfalls hervorzugehen, dass die Voraussetzungen für den bedingten oder den unbedingten Rückzug erfüllt sind.[2404] 22

D. Abs. 3

Der bedingt erklärte Rückzug einer Volksinitiative gilt, sobald das Datum des Inkrafttretens des indirekten Gegenvorschlags feststeht, d.h. wenn keine rechtliche Schranke (Referendum oder Volksabstimmung)[2405] sein 23

2398 Vgl. auch Art. 25 Abs. 1 VPR; anstelle von «gleichzeitig» steht in der Botschaft «am gleichen Tag» (a.a.O., BBl 2009 3591, S. 3603).

2399 Vgl. a.a.O., BBl 2009 3591, S. 3603.

2400 A.a.O., BBl 2009 3609, S. 3610.

2401 So ist dies auch in der Mustervorlage im Anhang 4b zur VPR vorgesehen. Im Falle eines Patts ginge angesichts der Tragweite des Rückzugsrechts m.E. der bedingte Rückzug als der sanftere Eingriff in die Volksrechte dem unbedingten vor.

2402 Siehe dazu OK-Bisaz, Art. 73 BPR N. 24–28.

2403 Anhang 4b zur VPR.

2404 Siehe auch vorne N. 21.

Inkrafttreten mehr verhindern kann.[2406] Wann dies der Fall ist, wird in lit. a-c aufgezählt:[2407]

1. Lit. a und lit. b

24 Lit. a erfasst jene Fälle, in denen keine gültigen Unterschriften zugunsten eines Referendums gegen den indirekten Gegenvorschlag eingehen, lit. b jene, in denen zwar gültige Unterschriften eingehen, jedoch nicht in der erforderlichen Zahl. Gehen keine gültigen Unterschriften zugunsten eines Referendums ein (Art. 73*a* Abs. 3 lit. a BPR) oder wird das verfassungsmässige Quorum um mehr als die Hälfte verfehlt (ein Teil der Fälle nach Art. 73*a* Abs. 3 lit. b BPR) publiziert die Bundeskanzlei im Bundesblatt lediglich einen Hinweis auf den unbenützten Ablauf der Sammelfrist (Art. 72 Abs. 1 Zweiter Satz BPR . Dagegen ist der Rechtsweg ausgeschlossen (Art. 80 Abs. 2 Zweiter Satz BPR). Wird das Quorum hingegen weniger deutlich verfehlt (übrige Fälle von Art. 73*a* Abs. 3 lit. b BPR, erlässt die Bundeskanzlei eine Verfügung über das Nichtzustandekommen des Referendums. Diese öffnet den Rechtsweg (Art. 66 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 80 Abs. 2 BPR.

25 Anders als bei einer Volksinitiative – und als von lit. b suggeriert – wird bei einem fakultativen Referendum kein eigentlicher Referendumstext («Referendum») eingereicht, sondern Unterschriften von Stimmberechtigten gegen einen Erlass bzw. eine Erlassänderung. Unpassend ist auch, dass vom Nichtzustandekommen «eines» eingereichten Referendums die Rede ist, treffender wäre: «des Referendums». Unabhängig davon, wie viele «Referendumskomitees» bzw. Stimmberechtigte Unterschriften zugunsten des Referendums einreichen – und aus welchen Gründen sie dies tun –, ihre Unterschriften sind solche zugunsten des Referendums gegen den indirekten Gegenvorschlag.

26 In beiden Fällen (lit. a und b) relevant ist, dass das Referendum nicht zustande kommt und damit dem Inkrafttreten des indirekten Gegenvorschlags kein

2405 A.a.O., BBl 2009 3591, S. 3603.

2406 A.a.O., BBl 2009 3591, S. 3601.

2407 Sollte das Parlament aufgrund triftiger sachlicher Gründe auf eine durch Referendum angefochtene Vorlage, die als indirekter Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative fungiert und aufgrund derer sie bedingt zurückgezogen wurde, erlaubterweise zurückkommen (siehe dazu Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, N. 1866), müsste das bedingte Rückzugsrecht ebenfalls wieder aufleben.

rechtlicher Grund mehr entgegensteht. Bezüglich des Zeitpunkts können sich Unterschiede wegen der allfälligen Anfechtbarkeit von Fällen nach lit. b ergeben.[2408]

2. Lit. c

Bei lit. c ist das Referendum gegen den indirekten Gegenvorschlag zwar zustande gekommen, wurde aber in der Volksabstimmung abgelehnt. Mit der Erwahrung dieses Ergebnisses steht fest, dass seinem Inkrafttreten keine rechtliche Schranke mehr entgegen steht. 27

LITERATURVERZEICHNIS

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Habilitationsschrift Universität Zürich [2018], Zürich/St. Gallen 2020 (= Bisaz, Direktdemokratische Instrumente).

Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023 (= SGK BV[4]).

Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz vom 17.12.1976 über die politischen Rechte (BPR) (= OK-Autor).

Graf Martin, Volksinitiative und indirekter Gegenentwurf: «Sowohl – als auch» oder «Entweder – oder»?, LeGes 2022 (= Graf, Volksinitiative und indirekter Gegenentwurf).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (= Hangartner et al., Die demokratischen Rechte).

Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Bâle 2021 (= CR CF).

2408 Vorne N. 24.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Wertenschlag Rudolf, Strukturen und Formen der Volksinitiative. In: Wertenschlag/Lombardi, Formen der Volksinitiative im Bund: heute und morgen, Basel/Frankfurt am Main 1990, 55–115.

Wertenschlag Rudolf/Lombardi Aldo Virgilio (Hrsg.), Formen der Volksinitiative im Bund: heute und morgen, Basel/Frankfurt am Main 1990.

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 75 BPR

Eine Kommentierung von Stéphane Grodecki

ZITIERVORSCHLAG

Stéphane Grodecki, Kommentierung zu Art. 75 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Grodecki, art. 75 BPR N. XXX.

Art. 75 Prüfung der Gültigkeit

[1] Ist bei einer Volksinitiative die Einheit der Materie (Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 BV) oder die Einheit der Form (Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 3 BV) nicht gewahrt oder verletzt die Volksinitiative zwingende Bestimmungen des Völkerrechts (Art. 139 Abs. 3, 193 Abs. 4 und 194 Abs. 2 BV), so erklärt die Bundesversammlung sie soweit notwendig für ganz oder teilweise ungültig.

[2] Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

[3] Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt ist.

GLIEDERUNG

I. Hintergrund 939
II. Bedeutung der Bestimmung 939
A. Allgemeines 939
B. Vergleichendes kantonales Recht 942
III. Kommentar 942
A. Die vollständige oder teilweise Ungültigkeit: die Verankerung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Abs. 1). 942
B. Die Einheit der Materie: der innere Zusammenhang (Abs. 2) 946
C. Die Einheit der Form: Das Verbot von Vermischungen (Abs. 3) 948
Literaturverzeichnis 949

I. HINTERGRUND

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000 wurde Art. 75 BPR geändert. Neben einer Änderung der Verweise auf die Bundesverfassung wurde mit dieser Novelle die Möglichkeit der Teilungültigkeit einer eidgenössischen Volksinitiative formell verankert und die Bedingung der Einhaltung zwingender Regeln des Völkerrechts eingeführt: "Ebenso sind in Art. 75 Abs. 1 BPR die Verweise auf die Verfassungsbestimmungen anzupassen. Im Übrigen soll auf die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts hingewiesen werden. Der Wortlaut des Artikels verweist schließlich auf die Möglichkeit, eine Volksinitiative gemäß Art. 139 Abs. 3 nBV teilweise für ungültig zu erklären. Der Ausdruck "wenn nötig" verdeutlicht die Bedeutung dieser Möglichkeit: Sie stellt keine Erweiterung der Befugnisse der Behörden dar, ihr Ziel ist lediglich die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, auch im Bereich der Volksrechte (Art. 5 Abs. 2 nBV)". 1

An dieser Stelle sei noch angemerkt, dass am 1. Januar 2003 sein Mitteltitel ("Prüfung der Gültigkeit") im Rahmen einer Gesetzesänderung geändert wurde. Diese Änderung hat jedoch nichts an der Tragweite der Bestimmung geändert. 2

II. BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

A. Allgemeines

Art. 75 BPR übernimmt die in Art. 139 BV genannten Bedingungen für die Gültigkeit von eidgenössischen Volksinitiativen, d.h. die Einhaltung (i) der Einheit der Materie, (ii) der Einheit der Form und (iii) der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. 3

Während die Bedingungen als solche aus der Bundesverfassung hervorgehen, werden in Art. 75 LDP drei wesentliche Elemente genannt: 4

- Der Grundsatz der teilweisen Ungültigkeitserklärung (Art. 75 Abs. 1 LDP) ;
- Die Definition des Grundsatzes der Einheit der Materie (Art. 75 Abs. 2 LDP), mit der Einführung des "inneren Zusammenhangs", der die gesamte zur Einheit der Materie ergangene Rechtsprechung des Bundes ausstrahlt ;

- Die Definition des Grundsatzes der Einheit der Form.

5 Damit handelt es sich um eine Bestimmung, die materiell gesehen bei der Prüfung der Gültigkeit einer Volksinitiative von zentraler Bedeutung ist. Davon abgesehen wurden in der Praxis nur vier eidgenössische Volksinitiativen für ungültig und eine für teilweise ungültig erklärt :

- Im Jahr 2013 wurde die eidgenössische Volksinitiative "für die effektive Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)" vom Bundesparlament teilweise für ungültig erklärt: Der Satz, der die zwingenden Regeln des Völkerrechts restriktiv definiert, wurde für ungültig erklärt: "Au final, la définition que donne le ch. IV, 2e phr. E-BV die Tür für Ausweisungen und Abschiebungen öffnen, die das ius cogens im Sinne des Völkerrechts und die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts im Sinne von Art. 139 Abs. 3 BV verletzen könnten".
- Die eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" wurde vom Parlament am 14. März 1996 wegen Verletzung zwingender Bestimmungen des Völkerrechts für ungültig erklärt: "Wenn sie angenommen würde, würde die Initiative "für eine vernünftige Asylpolitik" die Substanz der wichtigsten multilateralen Verträge im Bereich des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte verletzen. Wenn nämlich illegal in die Schweiz eingereiste Asylsuchende sofort zurückgewiesen würden, ohne die Möglichkeit zu haben, Beschwerde einzulegen, wäre es nicht mehr möglich, ihren Fall unter dem Gesichtspunkt des Non-Refoulement-Prinzips zu prüfen. Zwar würde man einen formalen Widerspruch zwischen unserer Gesetzgebung und dem internationalen Vertragsrecht beseitigen, indem man die Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter kündigt. Es bliebe jedoch eine Verletzung des zwingenden Völkerrechts bestehen, und damit wären so elementare Grundrechte wie das Recht auf Leben bedroht. Der Bundesrat teilt deshalb die Überzeugung der Staatengemeinschaft und der neuen Lehre, dass es in einem Rechtsstaat nicht möglich ist, diese Grundrechte durch eine Verfassungsrevision zu verletzen. Aus diesem Grund ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Initiative "für eine vernünftige Asylpolitik" für ungültig erklärt werden muss.

- Die eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben mehr Friedenspolitik" wurde vom Bundesparlament am 20. Juni 1995 wegen Verletzung der Einheit der Materie für ungültig erklärt, obwohl der Bundesrat für ihre Gültigkeit plädierte: "Der in der Bundesverfassung verankerte Grundsatz der Einheit der Materie verlangt einen inneren Zusammenhang zwischen den verschiedenen Teilen einer Initiative. Themen, bei denen kein innerer Zusammenhang besteht, müssen Gegenstand separater Volksinitiativen sein. Ein solcher Zusammenhang fehlt grundsätzlich zwischen der Senkung der Ausgaben für die Landesverteidigung und der Verwendung eines Teils der eingesparten Beträge für den Bereich der sozialen Sicherheit. Angesichts der gegenwärtigen extensiven Praxis von Bundesrat und Parlament und da die Ausübung der Volksrechte nur dann eingeschränkt werden darf, wenn sich eine solche Maßnahme unzweifelhaft aufdrängt, wird die Gültigkeit der Initiative trotzdem bejaht".
- Die eidgenössische Volksinitiative "gegen Teuerung und Inflation" wurde am 16. Dezember 1977 vom Bundestag wegen Verletzung der Einheit der Materie für ungültig erklärt: "Der "innere Zusammenhang" zwischen den Bestandteilen einer Initiative wird angenommen, wenn objektive Gründe es rechtfertigen, dass sie Gegenstand einer einzigen Entscheidung des Bürgers sind". Die Initiative "gegen hohe Lebenshaltungskosten und Inflation" lässt dies nicht zu".
- Die eidgenössische Volksinitiative "zur vorübergehenden Senkung der Militärausgaben (Waffenruhe)" wurde am 15. Dezember 1955 vom Bundesparlament für ungültig erklärt, obwohl der Bundesrat ihre Gültigkeit befürwortete, wobei er lediglich die Frage nach der Wahrung der Einheit der Materie stellte : "Es kann behauptet werden, dass ein innerer, wenn nicht logischer, so doch praktischer Zusammenhang besteht zwischen der Kürzung des ordentlichen Militärbudgets im Jahre 1956 (1955 kommt nicht mehr in Betracht) und dem Verbot aller ausserordentlichen Rüstungsausgaben im gleichen Jahr einerseits und der Verwendung der so erzielten Einsparungen für die angegebenen Zwecke (schweizerische Kinderwerke und Bau von Wohnungen mit bescheidenen Mieten; Wiederaufbauwerke in den vom Krieg verwüsteten Gebieten der Nachbarländer) andererseits. Wie auch aus dem Kontext hervorgeht, ist der zweite Teil der Initiative die Folge des ersten".

6 Diese Zahlen von 4 vollständigen Ungültigkeitserklärungen und einer teilweisen Ungültigkeitserklärung müssen also im Verhältnis zu den 356 erfolgreichen Volksinitiativen gesehen werden, von denen 228 zur Abstimmung kamen und nur 25 angenommen wurden. Die Ungültigerklärung einer eidgenössischen Volksinitiative - im Gegensatz zu kantonalen oder kommunalen Volksinitiativen - bleibt somit weitestgehend die Ausnahme.

B. Vergleichendes kantonales Recht

7 Obwohl sie nur auf eidgenössische Volksinitiativen anwendbar ist, wird die Theorie des "inneren Zusammenhangs", die in Art. 75 Abs. 2 BPR zur Definition der Einheit der Materie verankert ist, vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zur Prüfung dieser Voraussetzung für die Gültigkeit einer Initiative, die für die Kantone in Anwendung der Garantie der politischen Rechte verbindlich ist, aufgegriffen. Sie wurde zudem von mehreren kantonalen Bestimmungen übernommen, wie beispielsweise in den Kantonen Bern (Art. 141 Abs. 2 BPR/BE), Freiburg (Art. 123 Abs. 2 LEDP/FR), Neuenburg (Art. 97 Abs. 3 BPR/NE) oder auch Waadt (Art. 113 Abs. 3 LEDP/VD).

8 Das Bundesgericht weist zudem darauf hin, dass die Lösung, die auf eine teilweise Ungültigkeit im Falle einer Verletzung der Einheit der Materie abzielt, zwar in Art. 75 Abs. 1 StPO verankert ist und häufig von den Kantonen übernommen wird, jedoch nicht durch das Bundesrecht vorgeschrieben ist.

9 Umgekehrt stellt die Lehre klar, dass die vom Bundesgericht entwickelten Grundsätze über die Gültigkeit von kantonalen und kommunalen Initiativen auch vom Bundesparlament übernommen werden müssen, wenn es eine eidgenössische Volksinitiative prüft.

III. KOMMENTAR

A. Die vollständige oder teilweise Ungültigkeit: die Verankerung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Abs. 1).

10 Nach Art. 75 Abs. 1 DSG gilt, dass wenn eine Volksinitiative den Grundsatz der Einheit der Materie (Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 BV), den Grundsatz der Einheit der Form (Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 3 BV) oder die zwingenden Regeln des Völkerrechts (Art. 139 Abs. 3, 193 Abs. 4 und 194 Abs. 2 BV), erklärt

die Bundesversammlung sie ganz oder teilweise für nichtig, soweit dies erforderlich ist.

Grundsätzlich werden nur diese Gültigkeitsvoraussetzungen, die formell in der Bundesverfassung vorgesehen sind, geprüft. Es wird jedoch anerkannt, dass es eine zusätzliche Gültigkeitsbedingung für eine eidgenössische Volksinitiative gibt: die Nichtdurchsetzbarkeit. Dies ist die einzige ungeschriebene materielle Grenze, die für die Verfassungsprüfung zugelassen ist: "Damit eine Initiative aus diesem Grund für ungültig erklärt werden kann, müssen eindeutige materielle Gründe vorliegen, die sie zweifellos undurchführbar machen". 11

Art. 75 LDP ist somit eine Umsetzungsbestimmung für mehrere Verfassungsbestimmungen: 12

- Die Art. 139 und 194 BV, die die Bedingungen für die Gültigkeit einer eidgenössischen Volksinitiative zur Teilrevision der Bundesverfassung enthalten.
- Art. 173 Abs. 1 lit. f BV, der die Kompetenz des Bundesparlaments festschreibt, über die Gültigkeit von erfolgreichen eidgenössischen Volksinitiativen zu entscheiden.

Art. 75 Abs. 1 BPR bestätigt somit, dass die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Gültigkeit einer eidgenössischen Volksinitiative bei der Bundesversammlung liegt. Da sich diese in Anwendung des Prinzips des perfekten Bikameralismus aus den beiden Räten mit gleichen Kompetenzen zusammensetzt (Art. 148 Abs. 2 BV), findet Art. 98 Abs. 2 ParlG im Falle einer möglichen Meinungsverschiedenheit zwischen diesen Räten Anwendung. Nach dem Grundsatz in dubio pro populo gilt die Initiative im Falle einer Divergenz als gültig: "Weichen die Beschlüsse der Räte über die Gültigkeit einer Volksinitiative oder eines Teils davon voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Gültigkeit anerkannt hat, seinen Beschluss, so gelten die Initiative oder die fraglichen Teile als gültig" (Art. 98 Abs. 2 ParlG). 13

Die Entscheidung der Bundesversammlung muss sich auf eine reine Rechtskontrolle beschränken. In dieser Hinsicht wird dem Parlament zur Erleichterung seiner Aufgabe eine Botschaft des Bundesrates vorgelegt, in der diese Fragen geprüft werden (Art. 97 ParlG) und die es ihm ermöglicht, einen Entscheid zu fällen. 14

15 Das Bundesrecht sieht nicht vor, dass es ein Anhörungsrecht der Initianten vor der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung gibt, auch nicht nach der Einreichung der Botschaft des Bundesrates. Während das Bundesgericht entschieden hat, dass ein solches Recht im Falle eines parlamentarischen Verfahrens wie vor der Bundesversammlung nicht besteht, hat es kürzlich die Rechtsprechung weiterentwickelt und bestätigt, dass den Initianten ein Anhörungsrecht zuerkannt werden muss, wenn eine kantonale Exekutive über die Gültigkeit einer Volksinitiative entscheidet, bevor die Unterschriften gesammelt wurden. Angesichts der mehrheitlichen Lehrmeinung, die für ein Anhörungsrecht der Initianten plädiert, wäre eine Gesetzesrevision in diesem Punkt wünschenswert. Nach geltendem Recht und BGE 123 I 63, der besagt, dass die Initianten ihren Standpunkt von den verschiedenen Kräften im Parlament vorbringen lassen können, haben die Initianten jedoch (leider) kein Recht auf Anhörung vor der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung. Dieses Fehlen ist unserer Ansicht nach angesichts des Gewichts der Botschaft des Bundesrates problematisch.

16 Schließlich ist die Entscheidung der Bundesversammlung über die Gültigkeit (oder die teilweise oder vollständige Ungültigkeit) einer Volksinitiative endgültig. Er unterliegt insbesondere nicht der Beschwerde an das Bundesgericht, da dies in keinem Bundesgesetz vorgesehen ist (Art. 189 Abs. 4 BV). Logischerweise unterliegt sie auch nicht dem Referendum (Art. 141 Abs. 1 lit. c BV). Sie wird somit in Form eines einfachen Bundesbeschlusses im Sinne von Art. 29 ParlG erlassen.

17 In Art. 75 Abs. 1 BPR ist die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips bei der Ungültigerklärung von eidgenössischen Volksinitiativen verankert (Art. 36 Abs. 3 BV). In seiner Rechtsprechung zu den Standesinitiativen stellt das Bundesgericht fest, dass selbst bei Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung im kantonalen Recht die Möglichkeit einer Teilungültigkeit einer Volksinitiative aus dem Grundsatz in dubio pro populo abgeleitet wird und den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) im Bereich der politischen Rechte konkretisiert. Wenn also nur ein Teil der Initiative unzulässig (einschließlich undurchführbar) erscheint, kann der verbleibende Teil als solcher bestehen bleiben, sofern er ein zusammenhängendes Ganzes bildet, dem Willen der Initiatoren noch entsprechen kann und an sich übergeordnetes Recht beachtet. Die Ungültigkeit eines Teils der Initiative darf nur dann die Ungültigkeit des

Ganzen nach sich ziehen, wenn der Text nicht gekürzt werden kann, ohne verfälscht zu werden.

Der Bundesrat wendet diese Grundsätze vollumfänglich an, wenn er mit einer eidgenössischen Volksinitiative konfrontiert ist, deren Teil ungültig ist: "Die Ungültigerklärung einer Initiative stellt einen schweren Eingriff in das Initiativrecht dar; sie muss daher unter Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit erfolgeń. Die Bundesversammlung muss sich für die am wenigsten einschneidende Lösung entscheiden, nämlich die Teilungültigkeit, sofern der gültige Teil noch einen Sinn ergibt und davon ausgegangen werden kann, dass die Initiative auch bei einer solchen Kürzung die erforderliche Zahl von Unterschriften erhalten hätte". 18

Wenn die Voraussetzungen für eine Teilungültigkeit erfüllt sind, d.h. der verbleibende Teil (i) noch ein zusammenhängendes Ganzes bildet, (ii) dem Willen der Initianten entsprechen kann und (iii) an sich übergeordnetes Recht beachtet, ist die Bundesversammlung somit verpflichtet, nur eine Teilungültigkeit vorzunehmen. Es muss jedoch klargestellt werden, dass eine Teilungültigkeit nur bei Verstößen gegen zwingende Normen des Völkerrechts, bei Nichtdurchsetzbarkeit oder sogar bei der Einheit der Materie möglich ist, nicht aber bei Verstößen gegen die Einheit der Form. In letzterem Fall macht die Vermischung der Formen nämlich eine andere Sanktion als die vollständige Ungültigkeitserklärung unmöglich, da nicht bestimmt werden kann, welcher Teil beibehalten werden sollte. 19

Dagegen ist die Aufspaltung einer eidgenössischen Volksinitiative bei Verletzung der Einheit der Materie mangels einer Bestimmung, die dies ausdrücklich vorsieht, unseres Erachtens - und obwohl die Frage in der Lehre umstritten ist - unmöglich. Das Bundesgericht hat nämlich entschieden, dass die Spaltung einer eidgenössischen Volksinitiative zwar im kantonalen Recht vorgesehen sein kann, aber nicht vom Bundesrecht vorgeschrieben ist. Daraus muss unserer Ansicht nach folgen, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit die Aufspaltung einer Volksinitiative, die die Einheit der Materie verletzt, nicht gebietet. Die Aufspaltung kann somit im Bundesrecht nicht erfolgen, da es keine gesetzliche Grundlage gibt, die dies erlaubt. In jedem Fall muss klargestellt werden, dass bei einer eklatanten Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie die Spaltung - selbst wenn sie im kantonalen Recht vorgesehen ist - nicht verlangt werden kann. 20

B. Die Einheit der Materie: der innere Zusammenhang (Abs. 2)

21 Gemäss Art. 75 Abs. 2 BPR ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein innerer Zusammenhang besteht.

22 Das Erfordernis der Einheit der Materie ergibt sich aus der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 2 BV). Es verbietet, in ein und demselben Gegenstand, der dem Volk unterbreitet wird, mehrere Vorschläge unterschiedlicher Art oder Zielsetzung zu vermischen, die den Bürger zu einer globalen Zustimmung oder Ablehnung zwingen würden, während er möglicherweise nur mit einem Teil der ihm unterbreiteten Vorschläge einverstanden ist. Zwischen den verschiedenen Teilen eines Gegenstandes, der dem Volk vorgelegt wird, muss also eine innere Beziehung sowie eine Einheit des Zwecks bestehen, d. h. ein Zusammenhang, der die Zusammenfassung mehrerer Vorschläge in einer einzigen Abstimmungsfrage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt.

23 Der Begriff "innerer Zusammenhang" in Art. 75 Abs. 2 BPR ist folgendermaßen zu interpretieren: Der Grundsatz der Einheit der Materie ist dem Begriff der Initiative selbst inhärent, da diese den Bürgern zum Zeitpunkt der Abstimmung eine klare Frage stellen muss. Das entscheidende Kriterium ist daher, ob die Initiative, so wie sie vorgeschlagen wird, den Bürgern ermöglicht, ihren wahren Willen frei zu äußern.

24 Die Tragweite des Grundsatzes der Einheit der Materie ist zudem in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich. So sind die Anforderungen an Vorlagen, die aus einer Volksinitiative hervorgehen, strenger als an solche, die von der Behörde vorgeschlagen werden, da die Regel auch verhindern soll, dass die Initiatoren Befürworter verschiedener Reformen zusammenbringen und so leichter die erforderliche Unterschriftenzahl erreichen können, wobei sie jedoch Gefahr laufen, die Volksmeinung unzutreffend wiederzugeben.

25 Eine weitere Unterscheidung kann getroffen werden: Das Erfordernis der Einheit der Materie ist bei einer vollständig ausgearbeiteten Initiative strenger als bei einer unformulierten Initiative, da letztere einen allgemeinen Vorschlag enthält, der vom Gesetzgeber noch konkretisiert werden muss.

26 Die Einheit der Materie ist ein relativer Begriff, der nach den konkreten Umständen beurteilt werden muss. Eine Initiative, die sich als eine Sammlung

verschiedener Vorschläge präsentiert, die zwar alle auf dasselbe Ziel ausgerichtet sind, aber so unterschiedliche Bereiche wie eine Wirtschaftspolitik, eine Steuerreform, die Entwicklung der Bildung, die Verkürzung der Arbeitszeit, die Wiedereingliederung von Arbeitslosen usw. abdecken, verstößt gegen die Regel der Einheit der Materie. Im Gegensatz dazu kann eine Volksinitiative verschiedene Mittel einsetzen, solange diese ohne Kunstgriffe mit der von den Initiatoren vertretenen Kernidee in Verbindung gebracht werden. Die Einheit der Materie ist also nicht gegeben, wenn die Initiative in Wirklichkeit ein allgemeines politisches Programm darstellt, wenn es keine ausreichend enge Beziehung zwischen den verschiedenen Vorschlägen gibt, wenn diese künstlich oder subjektiv zusammengefasst werden, wenn es keine zentrale Idee gibt, sondern zwei Projekte völlig unterschiedlicher Art, oder wenn die Mittel eher nebeneinander stehen als sich ergänzen.

So werden in der Praxis anhand des Kriteriums der inhärenten materiellen Beziehung zwischen den Teilen einer Initiative zugelassen: 27

- Eine Initiative, die sich auf ein einziges Thema bezieht ;
- Eine Initiative, die ein einziges Ziel verfolgt, aber eine Finanzierungsklausel vorsieht ;
- Eine Initiative, die eine generell-abstrakte Regel vorschlägt und gleichzeitig eine Übergangsbestimmung für einen konkreten Fall einführt;
- Eine Initiative, die ein Ziel verfolgt, mit mehreren Mitteln, um dieses Ziel zu erreichen ;
- Eine Initiative mit mehreren Aspekten, die historisch oder praktisch miteinander verknüpft sind.

Es ist anzumerken, dass der Ansatz der Bundesbehörden weniger streng ist als der des Bundesgerichts, was sie ausdrücklich erwähnen, indem sie darauf hinweisen, dass sie über einen grossen Ermessensspielraum verfügen: "In ihrer Praxis nutzt die Bundesversammlung diesen Spielraum nach dem Grundsatz in dubio pro populo. Im Zweifelsfall entscheidet sie also zugunsten der Volksrechte und geht davon aus, dass die Einheit der Materie gewahrt ist. Damit will sie verhindern, dass das Initiativrecht zu stark eingeschränkt wird. Bei der Beurteilung von kantonalen Volksinitiativen wendet das Bundesgericht das Kriterium der materiellen Konnexität etwas strenger, aber 28

dennoch breit an. In der Rechtsprechung des Bundesgerichts heißt es, "dass der Grundsatz [der Einheit der Materie] relativer Natur ist und im Zusammenhang mit den besonderen Umständen betrachtet werden muss". Die Stimmberechtigten können sich nicht auf ein verfassungsmäßiges Recht berufen, dass ihnen bestimmte Teile einer Vorlage (z. B. besonders wichtige Teile) gesondert unterbreitet werden. Da die Beurteilung von eidgenössischen Volksinitiativen letztlich der Bundesversammlung obliegt, ist die oben erwähnte Rechtsprechung nicht direkt anwendbar".

29 Die Bundesversammlung hat beispielsweise die Volksinitiative "Stopp der Überbevölkerung - Ja zur nachhaltigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen" für gültig erklärt, obwohl der Text eine Begrenzung der Wohnbevölkerung mit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vermischte: Die Existenz einer inneren Verbindung zwischen diesen beiden Ideen ist zumindest fraglich.

30 So interpretiert, wird der Grundsatz der Einheit der Materie auf Bundesebene nur auf offensichtliche Verletzungen der Einheit der Materie angewendet.

31 Das Paradebeispiel für eine unzulässige Initiative ist die Volksinitiative "politisches Programm" nach dem Vorbild der Initiative "gegen hohe Lebenshaltungskosten und Inflation", die ein wirtschaftspolitisches Maßnahmenpaket vorsah und wegen Verstoßes gegen die Einheit der Materie für ungültig erklärt wurde: "Das "innere Verhältnis" zwischen den Bestandteilen einer Initiative wird angenommen, wenn objektive Gründe es rechtfertigen, dass sie Gegenstand einer einzigen Entscheidung des Bürgers sind. Die Initiative "gegen hohe Lebenshaltungskosten und Inflation" lässt dies nicht zu".

C. Die Einheit der Form: Das Verbot von Vermischungen (Abs. 3)

32 Nach Art. 75 Abs. 3 BPR ist die Einheit der Form gewahrt, wenn die Initiative ausschließlich in Form eines allgemein gehaltenen Vorschlags oder ausschließlich in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird.

33 Bei einem allgemein gehaltenen Vorschlag wird die gesetzgebende Behörde beauftragt, einen Entwurf auszuarbeiten, der das Ziel der Initiative konkretisiert, während der ausgearbeitete Entwurf bereits einen ausgearbeiteten und für die Behörden unantastbaren Text enthält.

Diese Bestimmung bedarf somit kaum einer weiteren Erläuterung. Sie legt 34
den Grundsatz fest, dass man zwischen einem vollständig ausgearbeiteten Text oder einem allgemein gehaltenen Vorschlag wählen kann. Sie verbietet eine Vermischung der beiden Möglichkeiten.

In der Lehre wird darauf hingewiesen, dass eine Verletzung der 35
Einheitlichkeit der Form konkret kaum denkbar ist, da der allgemein formulierte Vorschlag sehr weit gefasst ist. So kann selbst ein präziser Text so qualifiziert werden. In Betracht kommt lediglich ein Text, der "sowohl Elemente enthält, die nur endgültig sein können, als auch solche, die es im Hinblick auf den Grad ihrer legistischen Vollkommenheit nicht sein können".

Die Bundesversammlung hat eine Initiative wegen Verletzung der Einheit der 36
Form nur einmal für ungültig erklärt, nämlich 1955, als sie die Initiative "zur vorübergehenden Senkung der Militärausgaben (Waffenruhe)" für ungültig erklärte, weil sie sich auf mehrere Haushaltsjahre bezog. Die Lehre stellt jedoch fest, dass es sich dabei keineswegs um ein Problem der Einheit der Form handelte.

LITERATURVERZEICHNIS

Albertini Michel, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Berne, 2000.

Attinger Patrizia, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Zurich 2016.

Auer Andreas, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, 1987.

Biaggini Giovanni, Kommentar – Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2ème éd., Zurich, 2017.

Dubey Jacques, Commentaire de l'art. 139 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle, 2021.

Ehrenzeller Bernhard/Gertsch Gabriel, Kommentierung zu Art. 139 BV, in Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/cShindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 4ème éd., Zurich, 2023.

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 139 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (édit.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Bâle, 2015.

Grodecki Stéphane, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Genève, 2008.

Jacquemoud Camilla, Le droit d'être entendu lors du contrôle de validité des initiatives, Jusletter du 27 mai 2019.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich, 2016.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Kley Andreas, Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen, ZBl 2019 3.

Kölz Alfred, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 1982 2

Mahon Pascal, Les droits politiques, in Diggelmann Olivier/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (édit.), Droit constitutionnel suisse, vol. II : Etat de droit, Droits fondamentaux et droits humain, p. 1499 ss.

Rhinow René/Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, Bâle, 2016.

Schaub Barbara, Die Vereinbarkeit kantonaler Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht, Zurich, 2023.

Tanquerel Thierry, Splendeur et misère de l'unité de la matière, RDS 2020 I 115.

Tschannen Pierre, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 2002 1.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5ème éd., Berne, 2021.

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 75a BPR

Eine Kommentierung von Camilla Jacquemoud

ZITIERVORSCHLAG

Camilla Jacquemoud, Kommentierung zu Art. 75a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Jacquemoud, N. XXX zu Art. 75a BPR.

Art. 75a Abstimmung

[1] Der Bundesrat unterbreitet die Volksinitiative innert zehn Monaten nach der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung, spätestens aber zehn Monate nach Ablauf der dem Parlament reservierten gesetzlichen Behandlungsfristen der Volksabstimmung.

[2] Im Falle eines bedingten Rückzugs zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags unterbreitet der Bundesrat die Volksinitiative der Abstimmung von Volk und Ständen innert zehn Monaten, nachdem er das ablehnende Ergebnis der Volksabstimmung über den indirekten Gegenvorschlag nach Artikel 15 Absatz 1 erwahrt hat.

[3] Wird eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung angenommen, so wird die ausgearbeitete Verfassungsänderung innert

zehn Monaten nach der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

[3bis] Die Fristen nach den Absätzen 1–3 verlängern sich um sechs Monate, wenn sie zum Zeitpunkt zwischen zehn und drei Monaten vor der nächsten Gesamterneuerung des Nationalrates beginnen.

[4] Für die Behandlung einer Volksinitiative durch den Bundesrat und die Bundesversammlung und die dabei zu beachtenden Fristen gelten die Bestimmungen des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte ... 955
A. Fristen für die Behandlung (seit 1892)... ... 955
1. Einführung (1892) ... 955
2. Ausweitung und Aufteilung der Materie (1950; 1962; 1978) ... 956
3. Kürzung (1997) ... 957
B. ...zu den Fristen für Abstimmungen (seit 1997) ... 957
1. Einführung (1997) ... 957
2. Erweiterung (2003) ... 958
3. Modalitäten im Falle eines bedingten Rückzugs einer Initiative, Frist für die Abstimmung über die Umsetzung einer allgemein formulierten Initiative, Bereinigung (2010) ... 958
4. Verlängerung der Fristen in Wahljahren (2015) ... 960
II. Bedeutung der Bestimmung ... 960
A. Allgemeines ... 960
1. Hintergrund ... 960
2. Funktion ... 962
3. Natur und Sanktionen der Fristen des Art. 75a BPR ... 963
4. Ablauf der Fristen nach Art. 75a BPR ... 965
a. Anwendbare Regeln ... 965
b. Berechnung ... 966
c. Verlängerung ... 966
d. Suspendierung ... 967
e. Unterbrechung ... 970
B. Vergleichendes kantonales Recht ... 971
III. Kommentar ... 972
A. Frist, um eine Initiative zur Abstimmung zu bringen (Absatz 1) ... 972
1. Gegenstand ("eine Initiative zur Volksabstimmung bringen") ... 972
2. Ausgangspunkt ... 975
a. Hauptausgangspunkt: Tatsächlicher Abschluss der parlamentarischen Behandlung ("Schlussabstimmung der Bundesversammlung") ... 975
b. Subsidiärer Ausgangspunkt: Fiktives Ende der parlamentarischen Behandlung ("Ablauf der gesetzlichen Fristen, die dem Parlament zur Behandlung der Initiative vorbehalten sind") ... 977
c. Zusätzlicher Ausgangspunkt: Bundesratsbeschluss, der die Bestätigung eines Abstimmungsergebnisses verweigert oder widerruft (ungeschrieben) ... 978
3. Dauer ("zehn Monate") ... 979
B. Frist, um eine bedingt zurückgezogene Initiative bei Ablehnung des indirekten Gegenvorschlags zur Abstimmung zu bringen (Absatz 2) ... 980
1. Zweck ("die Initiative [...] zur Abstimmung bringen [wenn der indirekte Gegenentwurf abgelehnt wird]") ... 980

2. Zeitpunkt des Beginns 982
a. Ordentlicher Ausgangspunkt: exekutive Bestätigung der Ablehnung des indirekten Gegenvorschlags ("Datum der Bestätigung des Abstimmungsergebnisses über den Gegenvorschlag") 982
b. Ausserordentlicher Ausgangspunkt: Rückwirkende gerichtliche Bestätigung der Ablehnung des indirekten (ungeschriebenen) Gegenvorschlags 982
c. Zusätzlicher Ausgangspunkt: Bundesratsbeschluss, der die Bestätigung eines Abstimmungsergebnisses verweigert oder widerruft (ungeschrieben) 983
3. Dauer ("zehn Monate") 984
C. Frist für die Abstimmung über die Umsetzung einer allgemein gehaltenen Initiative (Absatz 3) 984
1. Gegenstand ("[zur Abstimmung bringen] die Verfassungsänderung [...] in Bezug auf [eine allgemein gehaltene Initiative]") 984
2. Ausgangspunkt ("Schlussabstimmung der Bundesversammlung") 986
a. Ordentlicher Ausgangspunkt: Tatsächlicher Abschluss der parlamentarischen Behandlung ("Schlussabstimmung der Bundesversammlung") 986
b. Zusätzlicher Ausgangspunkt: Bundesratsbeschluss, mit dem die Bestätigung eines Abstimmungsergebnisses verweigert oder widerrufen wird (ungeschrieben) 987
3. Dauer ("zehn Monate") 987
D. Verlängerung der Fristen (Absatz 3bis) 987
E. Fristen für die Behandlung der Initiative: Verweis auf das Parlamentsgesetz (Absatz 4) 990
Literaturverzeichnis 992

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Die Festlegung einer Frist für den Bundesrat, innerhalb derer Initiativen und darauf folgende Verfassungsänderungen zur Abstimmung vorgelegt werden müssen, geht auf die Revision des Gesetzes über die politischen Rechte und des ehemaligen Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) vom 21. Juni 1996 zurück, die am 1. April 1997 in Kraft getreten ist (I.B.). Zuvor enthielten die aufeinanderfolgenden Gesetzgebungen, die das Verfahren für Volksinitiativen regelten, lediglich Vorschriften über die Fristen für die parlamentarische Behandlung von Initiativen (I.A.). Da die Abstimmungsfristen in Art. 75a BPR mit dem Ende der Behandlung der Initiative in der Bundesversammlung oder dem Ablauf der dafür vorgesehenen Fristen beginnen, ist es dennoch sinnvoll, sie kurz in diese allgemeinere Geschichte der Fristen für die Behandlung von Initiativen einzuordnen. 1

A. Fristen für die Behandlung (seit 1892)...

1. Einführung (1892)

Von Anfang an (1891) setzte die Verfassungsbestimmung, die das Initiativrecht für eine Teilrevision der Verfassung einführte, den Behörden keine Frist, um sich zur Initiative zu äußern und sie zur Abstimmung zu bringen (Art. 121 aBV). Dasselbe gilt für die verfassungsrechtliche Regelung der Initiative für eine Totalrevision der Verfassung (Art. 120 aBV; vgl. auch Art. 113 aBV 1848). Dieses Schweigen findet sich auch heute noch in den Artikeln 138–139 BV. 2

Die erste gesetzliche Regelung der Modalitäten des Initiativrechts durch das Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 betreffend das Verfahren bei Volksinitiativbegehren und Abstimmungen über die Revision der Bundesverfassung setzte der Bundesversammlung hingegen eine Frist von einem Jahr, um zu entscheiden, ob sie die erfolgreichen Initiativen zur Teilrevision der Verfassung annimmt oder ablehnt (Art. 7 und 8). Im Vergleich dazu sieht das Gesetz keine Frist vor, innerhalb derer über die Initiativen abgestimmt werden muss, nachdem sie von der Bundesversammlung behandelt wurden. Initiativen, die auf eine Totalrevision der Verfassung abzielen, müssen "ohne weiteres" zur Abstimmung gebracht werden, da das Gesetz hierfür keine bestimmte Frist vorsieht (Art. 6). 3

2. Ausweitung und Aufteilung der Materie (1950; 1962; 1978)

4 Im Laufe des 20. Jahrhunderts wurde die Frist für die Behandlung von Initiativen mehrmals verlängert. Im Jahr 1950 verlängerte die Bundesversammlung die Frist auf zwei Jahre, wenn es sich um eine allgemein formulierte Initiative handelte (Art. 7), und auf drei Jahre, wenn sie mit einer vollständig ausgearbeiteten Initiative befasst war (Art. 8). Im Gegensatz zum Bundesrat, der vorschlug, auf eine feste Frist zu verzichten und stattdessen eine flexiblere Regelung einzuführen, die sowohl Krisenzeiten als auch normale Situationen abdecken kann, hielten die Räte am Grundsatz einer festen Frist fest. Aus den Debatten ging jedoch hervor, dass sich die Abgeordneten bewusst waren, dass außergewöhnliche Situationen die Einhaltung dieser Frist auf die Probe stellen könnten. Die Novelle führte weiterhin keine Abstimmungsfrist ein und beschränkte sich auf den Hinweis, dass die Initiative "ohne Verzug" zur Abstimmung gebracht wird, "wenn die beiden Räte innerhalb der gesetzlichen Frist keinen übereinstimmenden Beschluss fassen können" (Art. 9).

5 1962 ging die Verabschiedung des neuen Bundesgesetzes über Volksinitiativen mit einer Aufteilung der Materie einher: Die Vorschriften über die Behandlung von Initiativen durch die Bundesversammlung wurden in das neue GVG (Art. 25 ff.) eingefügt, auf das das Gesetz über Initiativen verweist (Art. 6), wobei es seinerseits nur die Verfahrensregeln beibehält, die direkt die Bürger (später Bürgerinnen) betreffen.

6 Die gesetzlichen Fristen für die Behandlung von Initiativen erfuhren 1976 anlässlich der Verabschiedung des BPRG (Inkrafttreten 1978) eine zweite Verlängerung: Sie stiegen von 2 auf 3 Jahre für allgemein formulierte Initiativen und von 3 auf 4 Jahre für von Grund auf neu formulierte Initiativen (Art. 26–27 BPRG). Seit 1974 hat die Bundesversammlung zudem die Möglichkeit, diese Fristen um ein Jahr zu verlängern, "wenn die Beschlüsse der Räte über einen Gegenentwurf oder einen Erlass, der in engem Zusammenhang mit der Volksinitiative steht, voneinander abweichen" (Art. 29 Abs. 4 GVG). Insgesamt kann sich die Behandlung einer Initiative somit über einen Zeitraum von 4 bzw. 5 Jahren erstrecken, wobei die Zeit, die der Bundesrat für die Abstimmung über die Initiative benötigt, noch nicht mitgerechnet ist, da diese noch nicht geregelt ist.

3. Kürzung (1997)

Die Revision des PrHG und des EHG im Jahr 1996 (in Kraft getreten 1997) brachte einen kompletten Paradigmenwechsel. Sie geht unter anderem auf eine Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates aus dem Jahr 1988 zurück und ist eine Reaktion auf die als zu lang empfundene Frist – oft 6, 7 Jahre, manchmal sogar noch länger –, innerhalb derer Abstimmungen über Initiativen stattfinden. 7

Im Gegensatz zu früheren Revisionen verkürzt die Revision von 1996 dementsprechend die Fristen für die Behandlung von Initiativen: Die Bundesversammlung hat nun zwei Jahre Zeit, um über allgemein formulierte Initiativen zu entscheiden, und 30 Monate, um über von Grund auf neu verfasste Initiativen zu entscheiden (Art. 26–27 GVG). Die letztgenannte Frist kann um ein Jahr verlängert werden, "wenn mindestens einer der Räte einen Beschluss über einen Gegenentwurf oder über einen Gesetzgebungsakt gefasst hat, der in engem Zusammenhang mit der Volksinitiative steht" (Art. 27 Abs. 5bis GRG). 8

Diese Regelung der Fristen für die parlamentarische Behandlung wird bei der Ersetzung des GVG durch das ParlG vom 13. Dezember 2002 übernommen. Die oben genannten Fristen gelten somit auch heute noch (Art. 96, 100, 103, 105 ParlG). 9

B. ...zu den Fristen für Abstimmungen (seit 1997)

1. Einführung (1997)

Neben der Verkürzung der Fristen für die Behandlung von Initiativen setzte die Revision von 1996/1997 ihr Ziel, die Gesamtdauer des Initiativprozesses zu verkürzen, durch die Einführung zusätzlicher Fristen um. 10

Einerseits verfügt der Bundesrat nun über eine Frist von neun Monaten, um die Initiative zur Abstimmung zu bringen. Diese Frist beginnt mit der Schlussabstimmung der Bundesversammlung über die Initiative, spätestens jedoch mit dem Ablauf der gesetzlichen Behandlungsfristen, die der Initiative gesetzt sind (Art. 74 Abs. 1 BPR in der Fassung bis 31. Dezember 2002). In den Augen der Räte trägt sie dem Bedürfnis des Bundesrates nach einer gewissen Flexibilität bei der Verteilung der verschiedenen abstimmungsreifen Vorlagen auf die zur Verfügung stehenden Fristen sowie dem Umstand Rechnung, dass 11

in einem Wahljahr im September keine Abstimmung stattfindet. Die Bundesversammlung kann sie ohne ausdrückliche zeitliche Begrenzung verlängern, "wenn der Initiative ein Gesetzgebungsakt (indirekter Gegenentwurf) entgegengesetzt wird" (Art. 74 Abs. 2 BPR in der Fassung bis zum 31. Januar 2010). Diese Bestimmung soll es den Behörden ermöglichen, das Schicksal (ggf. in einer Volksabstimmung) des indirekten Gegenentwurfs abzuwarten, bevor sie die Initiative den Stimmberechtigten vorlegen.

12 Andererseits muss die Bundesversammlung im Falle der Annahme einer in allgemeiner Form abgefassten Initiative die entsprechende Verfassungsänderung innerhalb von zwei Jahren verabschieden (Art. 26 Abs. 2 und 6 GG). Die betreffende Verfassungsänderung muss innerhalb von insgesamt 30 Monaten zur Abstimmung gebracht werden (Art. 74 Abs. 3 PGR in der Fassung bis zum 31. Januar 2010).

2. Erweiterung (2003)

13 Anfang der 2000er Jahre scheiterten zwei Volksinitiativen, die eine drastische Verkürzung des Verfahrens zur Behandlung von aus dem Stegreif verfassten Initiativen (insgesamt 6 bzw. 12 Monate) forderten, bereits bei der Unterschriftensammlung (Initiative "Damit Volksinitiativen innerhalb von sechs Monaten zur Abstimmung gebracht werden [...]") oder bei der Abstimmung (Initiative "Für eine schnellere direkte Demokratie [...]").

#Im Gegensatz dazu wurde die Frist für die Abstimmung über eine Initiative durch eine Revision des BPR im Jahr 2002, die 2003 in Kraft trat, auf 10 Monate verlängert. Diese Änderung war im Entwurf des Bundesrates nicht enthalten. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats nahm sie in die Revision auf, ohne in der parlamentarischen Debatte eine Begründung dafür zu liefern. Lediglich die damalige Bundeskanzlerin äußerte sich zu dieser Änderung und sprach von der Korrektur einer Ungleichheit, ohne diese jedoch näher zu erläutern.

3. Modalitäten im Falle eines bedingten Rückzugs einer Initiative, Frist für die Abstimmung über die Umsetzung einer allgemein formulierten Initiative, Bereinigung (2010)

15 Die Abstimmungsfristen erfahren eine neue Entwicklung mit der Revision des BPR vom 25. September 2009 (in Kraft getreten am 1. Februar 2010), die das

Recht einführt, eine Initiative unter der Bedingung zurückzuziehen, dass der von der Bundesversammlung angenommene indirekte Gegenentwurf in der Volksabstimmung nicht abgelehnt wird (Art. 73a Abs. 1 BPR). Dieses neue Instrument erfordert nämlich eine Präzisierung der Frist für die Abstimmung über die Initiative, die anwendbar ist, wenn die Ablehnung des indirekten Gegenvorschlags das Wirksamwerden des bedingten Rückzugs verhindert (Art. 73a Abs. 3 BPR e contrario), wodurch die Verpflichtung der Behörden, die Initiative zur Abstimmung zu bringen, aktuell wird. Für diesen Fall sieht das Gesetz nunmehr eine Frist von ebenfalls 10 Monaten für den Bundesrat vor, die ab der Bestätigung des Abstimmungsergebnisses über den Gegenentwurf gemäß Art. 15 Abs. 1 BPR läuft (Art. 75a Abs. 2 BPR). Der frühere Art. 74 Abs. 2 BPR, der es der Bundesversammlung ermöglichte, die Frist für die Abstimmung über eine Initiative zu verlängern, wenn der Initiative ein indirekter Gegenentwurf gegenübergestellt wurde, wird aufgehoben.

16 Bei dieser Revision wurde auch die Frist für die Abstimmung über eine Vorlage zur Umsetzung einer allgemein formulierten Initiative an die anderen Fristen angepasst: Während die Frist für die Behandlung und Abstimmung insgesamt 30 Monate betrug und ab der Einreichung der Initiative lief, beträgt sie nun 10 Monate und läuft ab der Schlussabstimmung der Bundesversammlung über die Revision (Art. 75a Abs. 3 LDP). Diese Revision, die als einfache Neuordnung der Materie dargestellt wird, führt in Wirklichkeit zu einer Verlängerung der Frist für den Umsetzungsprozess. Die Bundesversammlung hat nämlich weiterhin 2 Jahre, d.h. 24 Monate, Zeit, um die Umsetzungsvorlage auszuarbeiten (Art. 104 Abs. 1 ParlG), zuzüglich der 10 Monate, die dem Bundesrat für die Organisation der Volksabstimmung eingeräumt wurden. Insgesamt kann sich die Behandlung und Abstimmung einer Umsetzungsvorlage somit nicht nur über 30, sondern über 34 Monate erstrecken.

17 Schliesslich wurde mit der Revision 2009/2010 die Bestimmung über die Fristen für die Abstimmungsvorlage einer (echten) formellen Bereinigung unterzogen. Die betreffende Regelung trägt nun den Titel "Volksabstimmung" statt "Behandlung" – wobei ersterer den Inhalt genauer ausdrückt als letzterer – und befindet sich in Art. 75a LDP und nicht mehr in Art. 74 LDP (aufgehoben) – in der mehr oder weniger chronologischen Logik des Titels 5 des LDP.

4. Verlängerung der Fristen in Wahljahren (2015)

18 Die bislang letzte Änderung von Art. 75a LDP stammt aus der LDP-Revision von 2014, die dem Wahlverfahren zum Nationalrat gewidmet war. Während der vom Bundesrat vorgelegte Entwurf keine Änderung der Abstimmungsfristen vorschlug, beschloss der Nationalrat in erster Lesung und ohne dass der Vorschlag zur Debatte stand, die verschiedenen Fristen in Art. 75a LDP auf 12 Monate zu verlängern. Anstatt sich dieser Änderung anzuschließen, beschließt der Ständerat eine von seiner Staatspolitischen Kommission vorgeschlagene alternative Regelung, wonach die Abstimmungsfristen um 6 Monate verlängert werden, wenn der Beginn der Fristen zwischen 10 und 3 Monaten vor der nächsten Gesamterneuerung des Nationalrats liegt. Diese Version setzte sich schließlich auch im Nationalrat durch und trat am 1. März 2015 in Kraft (Art. 75a Abs. 3bis BPR). Aus den Beratungen in den Räten ist jedoch nicht ersichtlich, nach welchen Kriterien die SPK-S den für die Verlängerung relevanten Zeitraum sowie die Dauer der Verlängerung konkret in Monaten abgrenzt.

II. BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

A. Allgemeines

1. Hintergrund

19 Der Prozess der Volksinitiative umfasst mehrere Phasen. Nach der Lancierung (Art. 68–69 BPR), der Unterschriftensammlung und der Einreichung der Initiative (Art. 71 BPR) stellt die Bundeskanzlei das Zustandekommen der Initiative fest (Art. 72 BPR), woraufhin es dem Bundesrat obliegt, der Bundesversammlung den Entwurf eines Bundesbeschlusses sowie eine Botschaft dazu zu unterbreiten (Art. 97 ParlG). Danach beginnt eine parlamentarische Phase der Behandlung der Initiative, an deren Ende die Bundesversammlung über die Gültigkeit und die Zweckmässigkeit der Initiative sowie gegebenenfalls über die Annahme eines direkten oder indirekten Gegenentwurfs entscheidet (Art. 100 ff. ParlG).

20 Wird die Initiative nicht zurückgezogen (Art. 73–73a BPR), verpflichtet die Garantie des Initiativrechts (Art. 34 Abs. 1 BV) die Behörden anschließend, die erfolgreichen und gültigen Initiativen dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Initiative zur Totalrevision der Verfassung [Art. 138 Abs. 2 BV], allgemein

formulierte Initiative [Art. 139 Abs. 4 Satz 2 BV]) bzw. dem Volk und den Kantonen (von Grund auf formulierte Initiative [Art. 139 Abs. 5 Satz 1 BV]) vorgelegt werden. Die Rechtsprechung zu Standesinitiativen, deren Substanz aber auch auf Bundesebene relevant ist, besagt, dass die Abstimmung innerhalb einer angemessenen Frist stattfinden muss, damit die Initiative ihre Aktualität bewahrt. Ebenso gebietet die Garantie des Initiativrechts, dass in allgemeinen Worten abgefasste Initiativen, die angenommen wurden, innerhalb einer angemessenen Frist umgesetzt werden, indem die von ihnen geforderte Verfassungsänderung ausgearbeitet wird (Art. 139 Abs. 4 Sätze 1 und 3 BV).

Auf Bundesebene ist die Aufgabe, Abstimmungen anzuordnen und zu organisieren, dem Bundesrat übertragen (Art. 10 ff. BPR, vgl. auch Art. 58, 59c und 73 Abs. 2 BPR). Insbesondere obliegt es ihm, die Abstimmungstermine festzulegen und die Abstimmungsvorlagen auf die verschiedenen Termine zu verteilen (Art. 10 Abs. 1bis BPR). 21

In diesem Zusammenhang ist Art. 75a LDP zu sehen. Sein Zweck besteht darin, die zeitlichen Modalitäten der Verpflichtung, Initiativen innerhalb einer angemessenen Frist zur Abstimmung zu bringen bzw. umzusetzen, zu konkretisieren. Zu diesem Zweck setzt er dem Bundesrat eine bestimmte Frist (grundsätzlich 10 Monate), um eine Volksinitiative (Abs. 1–2) oder eine Verfassungsänderung, die auf eine allgemein formulierte Initiative folgt (Abs. 3), zur Abstimmung zu bringen. Nur die Abstimmungsfrist im engeren Sinne, d. h. ab dem (tatsächlichen oder fiktiven) Ende der parlamentarischen Behandlungsperiode, hat ihren Sitz in Art. 75a LDP. Die Fristen, innerhalb derer die Bundesversammlung über eine Volksinitiative entscheiden und gegebenenfalls eine Umsetzungsvorlage ausarbeiten muss, sind in Art. 97 ff. ParlG geregelt, auf die Art. 75a Abs. 4 BPR ausdrücklich verweist. 22

Art. 75a LDP befindet sich im 5. Titel des LDP, der der Volksinitiative gewidmet ist und dessen Reihenfolge der Bestimmungen mehr oder weniger dem Ablauf des entsprechenden Verfahrens folgt. Im Gegensatz dazu ist es nicht auf die Abstimmung über einen Gegenstand anwendbar, der dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegt, auch wenn es sich um eine Verfassungsänderung handelt, die von der Bundesversammlung initiiert wurde. Titel 5 gilt streng genommen unterschiedslos für alle Formen von Initiativen. Die Bestimmungen dieses Titels wurden jedoch in erster Linie für Initiativen konzipiert, die auf eine Teilrevision der Verfassung abzielen. 23

Einige dieser Bestimmungen sind daher nicht geeignet und folglich nicht auf Initiativen anwendbar, die auf eine vollständige Verfassungsänderung abzielen. Wenn sie mit dieser Art von Initiative nicht unvereinbar sind, bleiben die Regeln des Titels 5 jedoch relevant, gegebenenfalls in einer Weise, die an die Besonderheiten einer Initiative zur vollständigen Verfassungsänderung angepasst ist. Dies ist unserer Ansicht nach bei Art. 75a Abs. 1 (Frist für die Abstimmung über eine Initiative) und 3bis (Verlängerung dieser Frist) BPR der Fall.

24 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass Art. 75a BPR Teil des Systems zur Umsetzung des Rechts auf Volksinitiative ist. Aus diesem Grund genießt er unserer Ansicht nach den Schutz, den die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) bietet. Diese Garantie verlangt nämlich, dass "die Gesamtheit der Regeln, die die politischen Rechte begründen und organisieren, beachtet werden". Da die Verletzung von Art. 75a BPR jedoch nicht mit einer konkreten Sanktion einhergeht und nicht vor einem Gericht geltend gemacht werden kann, bleibt dieser grundlegende Schutz theoretisch. Beim derzeitigen Stand der Gesetzgebung hat er keine konkreten Auswirkungen auf die Praxis.

2. Funktion

25 Die Fristen für die Behandlung und Abstimmung über eine Initiative oder ihre Umsetzung konkretisieren das Initiativrecht, indem sie mehrere divergierende demokratische Interessen so gewichten, dass ihre jeweilige Berücksichtigung unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gewährleistet ist (Art. 5 Abs. 2 BV).

26 Einerseits besteht ein Interesse daran, dass die Stimmberechtigten rasch über die Initiative entscheiden, um die Aktualität des Themas zu gewährleisten, die von den rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen abhängt, unter denen die Initiative stattfindet. So sind die Initiativkomitees de facto quasi gezwungen, auf die Initiative zu verzichten, wenn seit ihrer Lancierung viele Jahre vergangen sind. Hinzu kommt, dass sich die Wählerschaft umso mehr verändert und von der Wählerschaft, die zum Zustandekommen der Initiative beigetragen hat, unterscheidet, je länger es dauert, eine Initiative zur Abstimmung zu bringen. Eine übermäßig lange Frist zwischen der Einreichung einer Initiative und der Abstimmung über diese Initiative kann

somit einer Aushöhlung des Initiativrechts gleichkommen und damit gegen die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) verstoßen.

Andererseits haben die Behörden ein Interesse daran, genügend Zeit zu haben, um sich zu Initiativen zu äußern und sie zur Abstimmung zu bringen. Neben der parlamentarischen Behandlung im engeren Sinne (vgl. Art. 139 Abs. 4 1. und 3. Satz und 5 2. Satz, Art. 173 Abs. 1 Bst. f BV), die nicht von Art. 75a BPR (cpr Abs. 4) erfasst wird, muss diese Zeit den Zeitraum abdecken, der erforderlich ist, um die Abstimmung so zu organisieren und durchzuführen, dass die freie Bildung und der getreue und sichere Ausdruck des Volkswillens gewährleistet sind (Art. 34 Abs. 2 BV). Diese Aufgabe umfasst nicht nur eine materielle Dimension (Ankündigung, Vorbereitung des Materials usw.), sondern auch eine intellektuelle. Der Bundesrat muss nämlich die Abstimmungsgegenstände auf die verschiedenen zur Verfügung stehenden Termine verteilen – 3 oder 4 pro Jahr, die im Voraus festgelegt werden (Art. 2a BPV) – und dabei verschiedene Faktoren berücksichtigen, die die freie Bildung und den getreuen und sicheren Ausdruck der Volksabstimmung beeinflussen können, insbesondere die für die Debatte erforderliche Zeit (Art. 10 Abs. 1bis BPV), die Komplexität, den widersprüchlichen Charakter oder auch die Neigung, die Debatte über die verschiedenen Vorlagen zu moderieren. 27

3. Natur und Sanktionen der Fristen des Art. 75a BPR

Die Fristen für die parlamentarische Behandlung einer Initiative werden häufig entweder als Verwirkungsfristen – nach deren Ablauf das Parlament geschlossen ist und nicht mehr über die Initiative und einen Gegenentwurf beraten kann – oder als Ordnungsfristen – deren Verletzung als solche keine rechtlichen Konsequenzen nach sich zieht, aber in bestimmten Fällen einer ungerechtfertigten Verweigerung des Entscheids gleichkommen kann – bezeichnet. Die Rechtsprechung überlässt es den Kantonen, ob sie Fristen vorsehen oder nicht und ob sie gegebenenfalls Fristen der einen oder anderen Art einführen. Auf Bundesebene sind die Behandlungsfristen in Art. 100 und 103 (cum 105) ParlG Verwirkungsfristen: Wenn die Bundesversammlung innerhalb dieser Fristen keinen Beschluss gefasst hat, unterbreitet der Bundesrat die Initiative zur Abstimmung (Art. 106 ParlG). Im Vergleich dazu ist die Frist, die der Bundesversammlung für die Ausarbeitung einer Verfassungsänderung aufgrund einer in allgemeiner Form abgefassten 28

Initiative eingeräumt wird (Art. 104 Abs. 1 ParlG), eine Ordnungsfrist (vgl. auch Art. 75a Abs. 3 BPR).

29 Die Unterscheidung zwischen Ordnungs- und Verwirkungsfristen ist jedoch wenig geeignet, um die Fristen für Abstimmungen (über eine Initiative bzw. eine darauf folgende Verfassungsänderung) in Art. 75a BPR zu qualifizieren. Es macht nämlich keinen Sinn, festzuhalten, dass nach Ablauf der Frist das Recht des Bundesrates, die Initiative oder deren Umsetzung zur Abstimmung zu bringen, verfällt: Die Abstimmung ist der Zweck des Initiativverfahrens. Dennoch handelt es sich bei den Abstimmungsfristen nach dem vorliegenden Kommentar nicht um reine Ordnungsfristen. Die Auslegung von Art. 75a BPR führt vielmehr zu der Feststellung, dass es sich um verbindliche Fristen handelt.

30 Zunächst sind die drei Absätze des Art. 75a BPR, die Fristen festlegen (Abs. 1–3), kategorisch formuliert: Sie enthalten keine Präzisierungen wie "grundsätzlich". Nur ein Fall der Fristverlängerung ist ausdrücklich geregelt (Art. 75a Abs. 3bis ODSG). Zweitens: Obwohl sich in den Vorbereitungsarbeiten keine Spuren einer Diskussion über die Natur der Fristen finden, wird in den Debatten zu keinem Zeitpunkt die Möglichkeit vorbehalten, dass der Bundesrat diese Fristen überschreiten kann. Im Gegenteil, die Kammern gehen, so scheint es uns, von dem Grundsatz aus, dass der Bundesrat verpflichtet ist, diese Fristen einzuhalten. Dies geht insbesondere aus ihren späteren Beschlüssen hervor, die Fristen für Abstimmungen von 9 auf 10 Monate zu verlängern und eine automatische Verlängerung um 6 Monate im Falle eines Wahljahres vorzusehen (Art. 75a Abs. 3bis BPR). Wären die Fristen in Art. 75a LDP nur Ordnungsfristen, wären solche Anpassungen überflüssig. Daraus geht hervor, dass sich die Bundesversammlung für eine klar definierte Regelung des zeitlichen Rahmens entschieden hat, der für die Behandlung und Abstimmung von Initiativen gilt. Auch der Zweck der Fristsetzung an den Bundesrat – die Vorgabe eines Rhythmus bei der Abstimmung über Initiativen – spricht gegen eine Einstufung als Ordnungsfrist. Schließlich wäre es wenig kohärent, wenn die dem Bundesrat gesetzten Fristen nicht bindend wären, während die der Bundesversammlung gesetzten Fristen bindend sind.

31 Die Nichteinhaltung der Abstimmungsfristen von 10 bzw. 16 Monaten verstösst somit gegen Art. 75a BPR und gegen die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV). Vorbehalten bleiben jedoch Fälle, in denen eine

Fristüberschreitung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, die Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit beachtet und die Substanz der Frist bewahrt (Art. 5, 9 BV). Es handelt sich dann um eine alternative Konkretisierung der Modalitäten des Initiativrechts. Wie später noch erläutert wird, geht der vorliegende Kommentar davon aus, dass sich der Fristenstillstand unter bestimmten Umständen direkt auf das LDP stützen kann.

Davon abgesehen geht der zwingende Charakter der Fristen in Art. 75a LDP mit keinerlei Sanktionen einher. Einerseits bringt die Überschreitung einer Frist für den Bundesrat keine Nachteile mit sich (kann keine Nachteile mit sich bringen). Zum anderen steht den Bürgerinnen und Bürgern unter diesen Umständen kein gerichtlicher Rechtsweg zur Verfügung, um die Verletzung ihrer politischen Rechte geltend zu machen. Art. 189 Abs. 4 BV schliesst nämlich aus, dass Handlungen des Bundesrates vor das Bundesgericht gebracht werden können, es sei denn, das Gesetz sieht eine Ausnahme vor. Auch wenn es sich im vorliegenden Fall genau genommen um eine Unterlassung handelt (die Nichtvorlage eines Gegenstands zur Abstimmung innerhalb einer bestimmten Frist), betrifft diese dennoch eine Handlung, die in die Zuständigkeit des Bundesrats fällt. Nach geltendem Recht schließt die Logik von Art. 189 Abs. 4 BV jedoch jeglichen Rechtsschutz in Bezug auf die Kompetenzen des Bundesrats im Bereich der politischen Rechte aus. Da es keine gesetzliche Bestimmung gibt, die eine Ausnahme von dieser Regel einführt, kann das Bundesgericht nicht auf Beschwerden gegen die Rechtsverweigerung (Art. 94 BGG) eintreten, die eine ungerechtfertigte Verzögerung oder Weigerung, die Abstimmung anzuordnen, darstellen würde. Unseres Wissens hat sich diese Frage jedoch nie gestellt, so dass es keine Rechtsprechung zu diesem Thema gibt. 32

4. Ablauf der Fristen nach Art. 75a BPR

a. Anwendbare Regeln

Abgesehen von einem bestimmten Verlängerungsgrund (Abs. 3bis) enthält Art. 75a BPR keine Regeln für den Ablauf der dort festgelegten Fristen. Das BPR enthält auch keine allgemeine Regel über die Berechnung, Verlängerung, Aussetzung und Unterbrechung von Fristen. 33

34 Gemäss dem vorliegenden Kommentar ist das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, das Regeln über Fristen enthält (Art. 20 ff. VwVG), nicht auf die Fristen von Art. 75a BPR anwendbar. Zwar ist die Anwendung des VwVG auf die Materie der politischen Rechte des Bundes nicht ausgeschlossen, auch wenn es sich nicht um eine "Verwaltungssache" (Art. 1 Abs. 1 VwVG) im engeren Sinne handelt. Zwar könnte man auch argumentieren, dass der Bundesrat (Art. 1 Abs. 2 Bst. a VwVG) eine (Allgemeinverfügung) trifft, wenn er die Gegenstände einer Abstimmung festlegt (Art. 10 Abs. 1bis BPR). Die fristwahrende Handlung nach Art. 75a BPR ist jedoch nicht die Festlegung der Tagesordnung einer Abstimmung, sondern die Abstimmung selbst, also eine Handlung eigener Art. Da eine Abstimmung nicht mit einer Verwaltungsverfügung gleichzusetzen ist (cpr Art. 5 VwVG), unterliegt ihr Verfahren nicht den Verfahrensregeln des VwVG.

35 Aus denselben Gründen scheint uns das Europäische Übereinkommen über die Berechnung von Fristen, das für die Berechnung von Fristen insbesondere "in [...] Verwaltungssachen" gilt, nicht die Fristen für Abstimmungen über eine Initiative oder deren Umsetzung zu regeln.

36 Unter diesen Umständen und in Ermangelung einer anwendbaren Regel des erlassenen Rechts sind es unserer Ansicht nach die allgemeinen Rechtsgrundsätze, in denen nach Regeln zu suchen ist, die es ermöglichen, den Ablauf der Fristen von Art. 75a BPR zu regeln.

b. Berechnung

37 Die drei Fristen des Art. 75a LDP (Abs. 1, 2 und 3) sind Fristen, die in Monaten festgelegt sind. Nach einem allgemeinen Grundsatz (cpr z.B. Art. 77 Abs. 1 Ziff. 3 OR, Art. 142 Abs. 2 ZPO, Art. 110 Abs. 6 StGB, Art. 4 Ziff. 2 Europäisches Übereinkommen über die Vereinbarung von Fristen) werden sie in Quantilen berechnet: Die Frist endet am Tag des letzten Monats, der dem Tag entspricht, an dem sie zu laufen begonnen hat, oder, mangels eines entsprechenden Datums, am letzten Tag des letzten Monats. Wenn die 10-monatige Frist am 22. Dezember (dies a quo) zu laufen beginnt, endet sie folglich am 22. Oktober (dies ad quem).

c. Verlängerung

38 Art. 75a Abs. 3bis DSG sieht ausdrücklich einen Grund für die Verlängerung der Fristen der Abs. 1–3 vor: Beginnt die Frist zwischen 10 und 3 Monaten vor

der nächsten Gesamterneuerung des Nationalrates zu laufen, wird sie um 6 Monate verlängert.

Nach dem vorliegenden Kommentar ist darin eine umfassende Regelung der Fristverlängerung des Art. 75a BPR zu sehen. Das Schweigen des DSG zu allfälligen weiteren Verlängerungsgründen ist in der Tat qualifiziert. Für diese Schlussfolgerung spricht nicht nur ein Argument a contrario im Zusammenhang mit dem Wortlaut von Art. 75a Abs. 3bis BPR, sondern auch der Vergleich mit den im ParlG festgelegten Behandlungsfristen (Art. 97 ff. ParlG), bei denen die Verlängerungsgründe ebenfalls genau abgegrenzt sind (Art. 97 Abs. 2, 105 Abs. 1 ParlG). Zudem wird in den Vorarbeiten die Zulässigkeit anderer Verlängerungsgründe zwar weder ausdrücklich vorbehalten noch ausgeschlossen, die allgemeine Entwicklung der Regelungen zu den Behandlungs- und Abstimmungsfristen deutet aber eher darauf hin, dass der zeitliche Rahmen durch das Gesetz genau abgesteckt ist und kein Raum für andere Verlängerungsgründe bleibt. Aus teleologischer Sicht schließlich hat der Gesetzgeber dem Interesse des Bundesrates, genügend Zeit für die Organisation der Abstimmung zu haben, bereits Rechnung getragen, indem er eine relativ lange Frist gewährt hat, wenn man sie mit der in der Praxis tatsächlich verwendeten Zeit vergleicht. 39

Da keine andere Bestimmung eine Verlängerung der Fristen von Art. 75a BPR vorbehält, ist diese ausgeschlossen, selbst wenn die Bundesversammlung und/oder das Initiativkomitee damit einverstanden sind. Es ist nämlich ein allgemeiner Grundsatz, dass eine gesetzliche Frist nicht verlängert werden kann (z. B. Art. 144 ZPO, Art. 89 Abs. 1 StPO). Anders verhält es sich hingegen mit der Frage, ob die Fristen nach Art. 75a BPR gehemmt werden können. 40

d. Suspendierung

Die Fristverlängerung unterscheidet sich von der Fristaussetzung. Während beide den Ablauf der Frist hinausschieben, verlängert die Fristverlängerung die Frist, während die Suspendierung den Ablauf der Frist pausiert. Wenn die Person oder Behörde, der eine Frist gesetzt wurde, während der Aussetzung Schritte zur Wahrung der Frist unternehmen kann, ähnelt die Aussetzung faktisch einer Verlängerung, da die Tage der Aussetzung die Dauer der Frist entsprechend verlängern. Entspricht der Stillstand hingegen einem Zeitraum, in dem die Erledigung der Schritte zur Wahrung der Frist (in diesem Fall die Organisation und Durchführung einer Abstimmung) behindert wird, kommt 41

der Stillstand keiner Verlängerung gleich: Die nutzbare Zeit, die für die Erledigung der Schritte zur Verfügung steht, bleibt dieselbe wie die ursprünglich in der Frist festgelegte.

42 Das BPR enthält keine ausdrückliche Regel – weder allgemein noch spezifisch für Art. 75a BPR –, die sich auf den Stillstand von Fristen bezieht. Da die in Art. 75a Abs. 3bis vorgesehene Regelung der Fristverlängerung abschliessend ist, ist gemäss diesem Kommentar ein Stillstand dieser Fristen, der faktisch auf eine Verlängerung der Fristen hinauslaufen würde, ausgeschlossen.

43 Hingegen spricht das qualifizierte Schweigen des Art. 75a BPR zu den Gründen für eine Fristverlängerung unseres Erachtens nicht gegen die Annahme, dass das Gesetz in Bezug auf die (echte) Hemmung von Fristen eine Lücke aufweist. Anders als bei der Frage der Fristverlängerung schließt der Text von Art. 75a BPR eine Hemmung zwar nicht aus oder behält sie vor, regelt aber keinen Aspekt davon. Wie dargelegt, besteht sein Ziel darin, ein Gleichgewicht zu wahren zwischen dem Interesse, die Aktualität einer Initiative zu erhalten, und dem Interesse, dem Bundesrat genügend Zeit für die materielle und intellektuelle Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung zu geben. Dieses Interesse steht insbesondere im Dienste der Gewährleistung der freien Bildung und der getreuen und sicheren Äußerung des Volkswillens (Art. 34 Abs. 2 BV). Steht dem Bundesrat diese Zeit jedoch nicht zur Verfügung oder können Abstimmungen nicht im ordentlichen Zeitrahmen stattfinden (Art. 2a BPV), wird dieses Gleichgewicht gestört. Schliesslich gibt es keinen Hinweis auf einen historischen Willen des Gesetzgebers, einen Stillstand der Frist unter bestimmten ausserordentlichen Umständen auszuschliessen.

44 Es ist schwierig, eine solche Lücke generell, modo legislatoris, zu schließen, indem man alle Hypothesen und Umstände einer Hemmung vorwegnimmt. Im Interesse der Rechtssicherheit wäre eine Gesetzesrevision in diesem Sinne vorzuziehen. Eine Aussetzung der Fristen muss in jedem Fall die allgemeinen Grundsätze der Staatstätigkeit (Art. 5, 8 und 9 BV) beachten. So darf sie nicht zum Ziel oder zur Folge haben, eine Initiative gegenüber einer anderen zu benachteiligen oder zu begünstigen: Als unterschiedliche Behandlung muss sie auf einem objektiven und ernsthaften Grund beruhen und alle Vorlagen, die sich im selben Zeitrahmen befinden, gleichermaßen betreffen (Art. 8 Abs. 1 BV). Sie muss zudem geeignet und notwendig sein, um das angestrebte Ziel

zu erreichen (Art. 5 Abs. 2 BV), d.h. dem Bundesrat zu ermöglichen, die gesamte Frist von 10 oder 16 Monaten für die Organisation und Durchführung der Abstimmung sinnvoll zu nutzen.

Eine Suspendierung auf der Grundlage des BPR kann daher nur in einer Situation in Betracht kommen, in der die Organisation und/oder Durchführung der Abstimmung behindert wird. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn sich das Land im Krieg befindet, ein allgemeiner Stromausfall herrscht oder sogar notwendige Maßnahmen zur Gesundheitsbekämpfung die Abstimmung und/oder die Stimmenauszählung unmöglich machen. Das alleinige Auftreten dieser Umstände reicht jedoch nicht aus. Sie müssen auch tatsächlich und konkret zu einer Behinderung führen. 45

Die konkrete Wirkung und die Dauer der Suspendierung sollten im Übrigen von der Art der Behinderung(en) abhängen: Betrifft sie die Organisation der Abstimmung, ihre Durchführung oder beide Aspekte? Wenn beispielsweise ein Ereignis (Krieg, allgemeiner Stromausfall, Pandemie usw.) die Durchführung einer Abstimmung verhindert, während die gesetzliche Abstimmungsfrist abläuft, kann man davon ausgehen, dass die Frist bis zum nächsten möglichen Abstimmungstermin ausgesetzt wird. Andererseits entbindet die bloße Unmöglichkeit, eine Abstimmung abzuhalten, die Behörden nicht davon, sich für die Vorbereitung der nächstmöglichen Abstimmung einzusetzen, wenn die vorbereitenden Schritte nicht behindert werden. Wenn also ein Ereignis die Durchführung einer Abstimmung vorübergehend verhindert, der Bundesrat aber noch genügend Zeit hat, um die Initiative zu einem späteren Zeitpunkt zur Abstimmung zu bringen, und in der Lage ist, die entsprechenden Vorbereitungsschritte zu unternehmen, ist nicht davon auszugehen, dass die Frist gehemmt ist. 46

Eine Beurteilung der zweimonatigen Aussetzung der Abstimmungsfristen von Art. 75a BPR, die der Bundesrat am 20. März 2020 als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie anordnete (Art. 1 Abs. 1 Bst. c Verordnung vom 20. März 2020 über die Aussetzung der Fristen für eidgenössische Volksinitiativen und Referendumsbegehren auf Bundesebene), kann das oben Gesagte veranschaulichen. Konkret betraf dieser Stillstand nur die Initiative "Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)", deren gesetzliche Abstimmungsfrist am 20. Oktober 2020 abgelaufen wäre und daher bis zum 20. Dezember 2020 verlängert wurde. Der Bundesrat hatte die Volksabstimmung über diese Initiative ursprünglich für den 17. Mai 2020 47

angesetzt, sagte diese jedoch – ebenfalls aufgrund der Covid-19-Pandemie – ab und schloss die Durchführung von Volksabstimmungen bis zum 31. Mai 2020 aus (Art. 2 Abs. 1 Bst. b Verordnung über den Stillstand der Fristen). Bereits am 29. April 2020 entschied er, dass die Abstimmung schliesslich am 27. September 2020 stattgefunden hätte, also noch innerhalb der Frist von 10 Monaten ab dem Votum der Bundesversammlung.

48 Auch wenn der Bundesrat letztlich in der Lage war, die Abstimmungsfrist einzuhalten, als hätte er keine Suspendierung ausgesprochen, kann man im Hinblick auf mögliche zukünftige Krisensituationen das Vorgehen, die Frist "präventiv" zu suspendieren, kritisch sehen. Am 20. März 2020, zum Zeitpunkt der Annullierung der Abstimmung vom 17. Mai 2020, hatte der Bundesrat nämlich noch 7 Monate Zeit, um eine neue Abstimmung zu planen und zu organisieren, die bereits nach dem 31. Mai 2020 stattfinden konnte, so dass ein Zeitraum von fast 5 Monaten (bis zum 20. Oktober 2020) für die Durchführung der Abstimmung zur Verfügung stand. Neben dem ordentlichen Datum des 27. September 2020 (Art. 2a Abs. 1 Bst. c VEP) hatte der Bundesrat die Möglichkeit, während dieser Zeit aus überwiegenden Gründen zusätzliche Abstimmungsdaten festzulegen (Art. 2a Abs. 2 VEP). Unter diesen Umständen war die Aussetzung der Frist für zwei Monate nicht notwendig und verstiess aus diesem Grund gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV).

49 Nach der in diesem Kommentar vorgeschlagenen Auslegung erfordert eine Hemmung der Fristen von Art. 75a LDP, die sich im oben beschriebenen Rahmen bewegt, keine zusätzliche gesetzliche Grundlage, da sie sich auf das LDP stützen kann, das in zulässiger Weise ergänzt wurde. Anders – und exorbitant zum Gegenstand dieses Kommentars – ist die Frage, ob es andere Rechtsgrundlagen gibt, die eine Hemmung der fraglichen Fristen erlauben.

e. Unterbrechung

50 Die Fristen des Art. 75a BPR laufen grundsätzlich ohne Unterbrechung bis zur Erfüllung der Handlung, auf die sie abzielen, d.h. bis zur Durchführung einer Volksabstimmung (über eine Initiative [Abs. 1–2] bzw. über eine Verfassungsänderung, die als Folge einer Initiative angenommen wurde [Abs. 3]).

Es muss jedoch der seltene, aber nicht ausgeschlossene Fall vorbehalten bleiben, dass die betreffende Abstimmung später für ungültig erklärt wird. In einer solchen Situation ist festzuhalten, dass eine neue (volle) Abstimmungsfrist zu laufen beginnt. Mit anderen Worten: Die für ungültig erklärte Abstimmung wirkt dann wie eine Handlung, die die ursprüngliche Abstimmungsfrist unterbricht. 51

Ähnlich verhält es sich, wenn eine Initiative unter der Bedingung zurückgezogen wird, dass ein indirekter Gegenentwurf in Kraft tritt (Art. 73a Abs. 2 BPR), wenn das Volk den Gegenentwurf nach einer Abstimmung mit gültigem Ergebnis ablehnt (Art. 15 BPR), wodurch die Frist für die Abstimmung über die Initiative nach Art. 75a Abs. 2 BPR beginnt, aber die Abstimmung über den Gegenentwurf später Gegenstand eines rückblickenden "Revisionsantrags" ist, muss dieser Antrag unserer Meinung nach die Frist für die Abstimmung über die Initiative unterbrechen. 52

B. Vergleichendes kantonales Recht

Die meisten Kantone kennen eine Regelung der Abstimmungsfristen für Initiativen oder, wenn über diese abgestimmt werden muss, für die Umsetzungsvorlagen von angenommenen, allgemein formulierten Initiativen. Schematisch lassen sich drei Systeme unterscheiden: 53

Einige Kantone legen eine "absolute" Abstimmungsfrist fest, d.h. eine Frist, die ab der Einreichung oder der Feststellung des Zustandekommens der Initiative läuft (Art. 29–30 KV/ZH cum § 132, 137 GPR/ZH; Art. 28 Abs. 3 KV/UR; Art. 64 BV/OW; Art. 55 BV/NW; Art. 119 Abs. 1, 124, 125 LEDP/FR; Art. 32 Abs. 1–2 BV/SO; § 24a IRG/BS; § 29 BV/BL; Art. 15 BV/GR; § 66 GPR/AG; Art. 82 Abs. 1 BV/VD; Art. 33 Abs. 2, 100 Abs. 2 BV/VS). 54

In anderen Kantonen ist die Abstimmungsfrist "relativ": Sie läuft ab dem Ende der Behandlung der Initiative im Parlament, ähnlich wie die Fristen in Art. 75a Abs. 1 und 3 BPR (§ 35 Abs. 5, 79 Abs. 2 KV/ZG; § 81 Abs. 2, 82 Abs. 2, 83 Abs. 3 StWG/TG). 55

Schliesslich kennen einige Kantone keine Abstimmungsfristen. Sie können den Behörden hingegen Fristen für die Behandlung der Initiative und/oder die Ausarbeitung eines Umsetzungskonzepts setzen (Art. 59 Abs. 4 BV/BE cum Art. 149 ff. StWG/BE; § 33 BV/SZ; Art. 55 Abs. 3 BV/AR; Art. 44 ff. RIG/SG; Art. 62–63 BV/GE; Art. 76 BV/JU). 56

57 Mehrere Kantone kombinieren zudem Elemente aus verschiedenen Systemen. Im Kanton Luzern beispielsweise regelt eine absolute Abstimmungsfrist von sechs Monaten die Initiative zur Totalrevision der Kantonsverfassung (§ 82l KRG/LU, cpr § 82a im Bereich des obligatorischen und fakultativen Referendums). In Schaffhausen und Neuenburg wird eine relative Abstimmungsfrist (Art. 77 Abs. 4 Wahlgesetz/SH; Art. 109 Abs. 4, 110 Abs. 5 LDP/NE) durch eine absolute Frist ergänzt, wenn die Initiative auf eine Totalrevision der Kantonsverfassung abzielt (Art. 79 Wahlgesetz/SH; Art. 108 Abs. 1 LDP/NE). Was den Kanton Tessin betrifft, so legt er eine absolute Abstimmungsfrist von zwei Jahren ab der Veröffentlichung des Zustandekommens der Initiative (bzw. von 60 Tagen, wenn die Initiative auf eine Totalrevision der Verfassung abzielt) und eine relative Frist von 60 Tagen ab dem Abschluss der Beratungen fest (Art. 46, 90 BV/TI).

58 Wie bei den Behandlungsfristen ist es Sache des kantonalen Rechts, zu bestimmen, ob es sich bei den Abstimmungsfristen um verbindliche oder um Ordnungsfristen handelt. Einige Kantone sehen unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich ihre Verlängerung (Art. 117 Abs. 2 LEDP/FR; § 24a Abs. 1 und 4 IRG/BS; Art. 15 BV/GR; Art. 82 Abs. 2 BV/VD; Art. 33 Abs. 2 BV/VS) oder sogar ihren Stillstand (§ 24a Abs. 3 IRG/BS) vor. Im Übrigen weist die Lehre in Ermangelung einer ausdrücklichen Qualifikation (was häufig der Fall ist) darauf hin, dass die Rechtsprechung (im Zusammenhang mit Bearbeitungsfristen) eher dazu neigt, festzuhalten, dass es sich um Ordnungsfristen handelt.

III. KOMMENTAR

A. Frist, um eine Initiative zur Abstimmung zu bringen (Absatz 1)

1. Gegenstand ("eine Initiative zur Volksabstimmung bringen")

59 Art. 75a Abs. 1 BPR räumt dem Bundesrat eine Frist von zehn Monaten ab der Schlussabstimmung der Bundesversammlung über die Initiative oder dem Ablauf der ihm hierfür gesetzten Fristen ein, um eine Volksinitiative zur Abstimmung zu bringen.

60 Gegenstand der Frist in Art. 75a Abs. 1 BPR ist somit die Durchführung einer Abstimmung, d. h. eines "Verfahrens, in dessen Verlauf die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger, die die Stimmberechtigten (Volk) bilden, über die Annahme

oder Ablehnung eines Vorschlags entscheiden", in diesem Fall einer Volksinitiative, in Form einer Abstimmung.

Die Frist bezieht sich ausschließlich auf die Phase des Initiativprozesses nach der parlamentarischen Behandlung. Grundsätzlich ordnet die Bundesversammlung die Vorlage einer Volksinitiative zur Abstimmung im Bundesbeschluss an, in dem sie die Initiative für gültig erklärt und eine Empfehlung dazu ausspricht (Art. 98, 100, 103 ParlG). Eine Ausnahme bildet jedoch die Situation, in der die Räte innerhalb der gesetzten Frist keinen Bundesbeschluss über die Initiative verabschiedet haben (Art. 100, 103, 106 ParlG). In diesem Fall ist es ausnahmsweise Sache des Bundesrates, diesen Mangel zu beheben, indem er den Grundsatz der Abstimmung selbst anordnet (Art. 106 ParlG). 61

In beiden Fällen ist es dann Aufgabe des Bundesrates, auf die Einhaltung der Abstimmungsfrist hinzuwirken. Als Exekutivbehörde (Art. 174 BV) legt er den Tag der Abstimmung fest (Art. 10 Abs. 1bis BPR) und unternimmt die vorbereitenden Schritte (Art. 11 BPR), die es den Kantonen ermöglichen, die Abstimmung auf ihrem jeweiligen Gebiet durchzuführen (vgl. Art. 10 Abs. 2 BPR). Grundsätzlich legt es die Gegenstände, die Gegenstand der nächsten Abstimmung sein werden, in Form eines Erlasses fest und delegiert an die Bundeskanzlei, alle für die Abstimmung erforderlichen Massnahmen zu treffen. 62

Die Frist ist eingehalten, wenn die Abstimmung tatsächlich vor ihrem Ablauf stattfindet. Die bloße Festlegung des Abstimmungsdatums reicht daher noch nicht aus, um sie zu wahren. Wenn die Abstimmung stattfindet und später für ungültig erklärt wird, unterbricht dies die Frist. Die Initiative muss dann erneut zur Abstimmung gestellt werden (vorbehaltlich ihres Rückzugs) und eine neue Frist von 10 Monaten beginnt gemäß Art. 75a Abs. 1 BPR zu laufen. 63

Gemäß dem vorliegenden Kommentar fallen alle gültigen Initiativen (Art. 139 Abs. 3 BV, Art. 75 BPR), die nicht zurückgezogen werden (Art. 73–73a LDP), unter die Frist des Art. 75a Abs. 1 BPR, einschließlich der Initiativen, die auf eine Totalrevision der Bundesverfassung abzielen (Art. 138 BV). Initiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung (Art. 138 Abs. 2 BV) sowie allgemein formulierte Initiativen (Art. 139 Abs. 4 zweiter Satz BV) müssen dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, während von Grund auf neu formulierte 64

Initiativen dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden müssen (Art. 139 Abs. 5 erster Satz BV).

65 Aufgrund der Verpflichtung, sie gleichzeitig mit den Initiativen, denen sie entgegenstehen, zur Abstimmung zu bringen (Art. 139b BV, Art. 76 BPR), fallen direkte Gegenentwürfe, d. h. von der Bundesversammlung vorgeschlagene alternative Verfassungsrevisionen zur Initiative, indirekt unter die Abstimmungsfrist von Art. 75a BPR, wenn die Initiative trotz ihrer Annahme aufrechterhalten wird, auch wenn sie Gegenstand eines von der Initiative getrennten Bundesbeschlusses sind (vgl. Art. 101 Abs. 2 ParlG). Art. 75a Abs. 1 BPR legt hingegen keine Frist für die Abstimmung über den direkten Gegenentwurf als solchen fest. Wenn die Initiative zurückgezogen wird und nur der direkte Gegenentwurf übrig bleibt, unterliegt dieser nicht der Abstimmungsfrist von 10 Monaten. De lege ferenda würde eine ähnliche Abstimmungsfrist wie in Art. 75a Abs. 1 BPR verhindern, dass eine wesentliche Verzögerung dazu führt, dass der Gegenentwurf seine Daseinsberechtigung verliert.

66 Indirekte Gegenentwürfe, die ebenfalls eine alternative Regelung zur Initiative vorschlagen, jedoch in Form eines unterverfassungsrechtlichen Aktes, der nicht notwendigerweise in einem formalen Ausschlussverhältnis zur Initiative steht, unterliegen ebenfalls nicht der Frist des Art. 75a Abs. 1 BPR. Kommt ein Referendum gegen einen indirekten Gegenentwurf zustande, legen weder die Verfassung noch das Gesetz eine Frist fest, innerhalb derer die Abstimmung stattfinden muss. Wenn die Initiative trotz des indirekten Gegenvorschlags aufrechterhalten wird, steht der Bundesrat unter Druck, diesen rasch zur Abstimmung zu bringen, damit die Abstimmung über die Initiative, die innerhalb von zehn Monaten stattfinden muss (Art. 75a Abs. 1 BPR), stattfindet, sobald über das Schicksal des Gegenvorschlags entschieden ist. Dieser Druck fehlt hingegen, wenn die Initiative zurückgezogen wird, entweder endgültig oder unter der Bedingung, dass der indirekte Gegenentwurf endgültig angenommen wird (Art. 73a Abs. 2 BPR).

2. Ausgangspunkt

a. Hauptausgangspunkt: Tatsächlicher Abschluss der parlamentarischen Behandlung ("Schlussabstimmung der Bundesversammlung")

Die Frist des Art. 75a Abs. 1 BPR beginnt grundsätzlich mit dem Abschluss der parlamentarischen Phase der Behandlung der Initiative, d.h. mit der Schlussabstimmung der Bundesversammlung über den Bundesbeschluss zur Initiative (Art. 81 Abs. 1 Bst. c ParlG). Dieser Beschluss entscheidet über die Gültigkeit der Initiative (Art. 1) und über die Abstimmungsempfehlung zu ihr (wenn sie von Grund auf neu verfasst wird) bzw. über ihre Annahme oder Ablehnung (wenn sie in allgemeiner Form abgefasst wird) (Art. 2). 67

Die Schlussabstimmung über den Bundesbeschluss zur Initiative findet in beiden Kammern am selben Tag statt, wenn der Nationalrat und der Ständerat über die Initiative übereinstimmende Beschlüsse gefasst haben (Art. 81 Abs. 1bis ParlG), nachdem sie jeweils in erster Lesung beraten (Art. 74 ParlG) und gegebenenfalls ihre Differenzen bereinigt haben (Art. 89 ff. ParlG). 68

Es kann jedoch vorkommen, dass die Kammern keine übereinstimmenden Beschlüsse über die Initiative fassen können. Lehnt eine Kammer den Vermittlungsvorschlag zur Abstimmungsempfehlung bei einer ausgearbeiteten Initiative ab, so wird nach Art. 98 Abs. 3 ParlG nur Art. 2 des Bundesbeschlusses, der die Abstimmungsempfehlung betrifft, gestrichen. In diesem Fall scheint es uns, dass eine Schlussabstimmung über den Beschluss (Art. 81 Abs. 1 Bst. c ParlG), die sich ausschliesslich auf die Gültigkeit der Initiative (Art. 1) bezieht, stattfinden kann. 69

Obwohl uns dies eher das Ergebnis eines durch analoge Anwendung korrigierbaren Versäumnisses als einer bewussten Entscheidung zu sein scheint, bezieht sich Art. 98 Abs. 3 ParlG nicht auf die Annahme oder Ablehnung einer in allgemeiner Form abgefassten Initiative (cpr "Abstimmungsempfehlung", "Schlichtungsvorschlag"). Das diesbezügliche Differenzbereinigungsverfahren kennt eine Besonderheit: Beschliesst eine Kammer ein zweites Mal, die Initiative abzulehnen, so gilt diese zweite Ablehnung als endgültig (Art. 95 Bst. e ParlG). Wenn man in diesem Zusammenhang davon ausgeht, dass der Mechanismus von Art. 98 Abs. 3 ParlG nicht anwendbar ist, weist Nico Häusler darauf hin, dass der Text von 70

Art. 81 ParlG eine Schlussabstimmung über die Initiative ausschliesst, da er voraussetzt, dass beide Kammern den zur Schlussabstimmung stehenden Erlass angenommen haben (Art. 81 Abs. 1 Bst. c ParlG), noch dazu, indem sie darüber übereinstimmende Beschlüsse gefasst haben (Art. 81 Abs. 1bis ParlG).

71 Hält man sich jedoch an den Wortlaut von Art. 75a Abs. 1 BPR, so würde bei fehlender Schlussabstimmung die Frist von Art. 75a Abs. 1 BPR erst mit Ablauf der der Bundesversammlung gesetzten Behandlungsfristen (Art. 103, 105 ParlG) zu laufen beginnen. Eine solche Schlussfolgerung widerspricht jedoch der (systematischen und teleologischen) Logik des Artikels, die besagt, dass eine endgültige Entscheidung der Bundesversammlung die Abstimmungsfrist in Gang setzt. Sie ist wahrscheinlich eher auf ein Versäumnis zurückzuführen, das sich dadurch erklären lässt, dass es kaum eine Praxis für die Behandlung von Initiativen gibt, die in allgemeiner Form abgefasst sind, als auf ein qualifiziertes Schweigen. Wenn die Praxis darauf verzichtet, Art. 98 Abs. 3 ParlG analog auf die Ablehnung einer Initiative in allgemeiner Form anzuwenden und eine Schlussabstimmung über die Gültigkeit der Initiative durchzuführen, muss gemäss dem vorliegenden Kommentar die (zweite) Ablehnung durch einen Rat, die das Schicksal der Initiative endgültig besiegelt (Art. 95 Bst. e ParlG), den Beginn der Frist von Art. 75a Abs. 1 BPR nach sich ziehen. Unter diesen Umständen ist es nicht angebracht, den Ablauf der Behandlungsfrist für die Bundesversammlung abzuwarten (Art. 103 Abs. 1, 105 ParlG).

72 Schließlich ist es trotz des Erfordernisses, dass die Schlussabstimmung stattfindet, nachdem die Kammern übereinstimmende Beschlüsse gefasst haben, möglich, dass die Kammern in der Schlussabstimmung schließlich abweichende Beschlüsse fassen, indem die eine Kammer den Bundesbeschluss mit einer Empfehlung annimmt und die andere Kammer ihn ablehnt (Art. 81 Abs. 3 ParlG). In diesem Fall wird davon ausgegangen, dass die Kammern darauf verzichtet haben, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben, was ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht, sich zu äußern, zuwiderläuft (Art. 139 Abs. 4 und 5 BV). Um das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf eine rasche Entscheidung über eine Initiative zu wahren, beendet diese Situation dennoch endgültig die parlamentarische Phase und lässt die Abstimmungsfrist von Art. 75a BPR beginnen, auch wenn die Fristen für die parlamentarische Behandlung (Art. 100, 103, 105 ParlG) noch nicht abgelaufen sind.

b. Subsidiärer Ausgangspunkt: Fiktives Ende der parlamentarischen Behandlung ("Ablauf der gesetzlichen Fristen, die dem Parlament zur Behandlung der Initiative vorbehalten sind")

Der tatsächliche Abschluss der parlamentarischen Behandlung der Initiative markiert nur dann den Beginn der Frist für die Abstimmung über die Initiative, wenn er innerhalb der gesetzlichen Fristen für die parlamentarische Behandlung erfolgt (Art. 100, 103, 105 ParlG). Gelingt es der Bundesversammlung nicht, die Initiative innerhalb der gesetzten Fristen zu behandeln bzw. einen übereinstimmenden Beschluss über die Initiative zu fassen, ist der Bundesrat verpflichtet, die Volksabstimmung anzuordnen, ohne seinen Beschluss abzuwarten (Art. 106 ParlG). 73

In einer solchen Situation stattet Art. 75a Abs. 1 BPR die Frist für die Abstimmung über eine Initiative mit einem zur Schlussabstimmung der Bundesversammlung subsidiären Ausgangspunkt aus: dem Ablauf der gesetzlichen Frist für die parlamentarische Behandlung der Initiative. Anstatt des tatsächlichen Endes der parlamentarischen Behandlung ist es dann das fiktive Ende, das durch den Verwirkungseffekt eintritt, das den Beginn der 10-monatigen Frist markiert. Dieses System begrenzt und macht die maximale Gesamtdauer (Frist für die parlamentarische Behandlung [Art. 100 oder 103 Abs. 1 ParlG], gegebenenfalls verlängert [Art. 105 ParlG] + Frist für die Abstimmung [Art. 75a Abs. 1 BPR], gegebenenfalls verlängert [Art. 75a Abs. 3bis BPR]), die zwischen der Einreichung einer Initiative und der Abstimmung über diese Initiative vergehen kann, vorhersehbar. 74

Bei der Initiative zur Totalrevision der Verfassung bestimmt Art. 96 ParlG lediglich, dass die Bundesversammlung die Initiative dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, ohne ausdrücklich eine Frist dafür festzulegen. Unserer Ansicht nach würde es jedoch gegen die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) verstoßen, daraus abzuleiten, dass die Bundesversammlung nicht verpflichtet ist, die Initiative innerhalb einer angemessenen Frist zu behandeln. Wie vom Großteil der Lehre angenommen, sollte die Bundesversammlung auf jeden Fall eine Frist von zwei Jahren nicht überschreiten, die der Frist für die Behandlung von Initiativen entspricht, die in allgemeiner Form abgefasst sind (Art. 103 Abs. 1 ParlG). Nach dem vorliegenden Kommentar sollte der Ablauf einer solchen Frist folglich auch den subsidiären Beginn der Frist von Art. 75a Abs. 1 BPR markieren. 75

Andernfalls würde eine Verzögerung oder eine ungerechtfertigte Weigerung der Bundesversammlung, die Initiative zu behandeln, dazu führen, dass die Abstimmung über die Initiative auf unbestimmte Zeit verhindert würde.

c. Zusätzlicher Ausgangspunkt: Bundesratsbeschluss, der die Bestätigung eines Abstimmungsergebnisses verweigert oder widerruft (ungeschrieben)

76 Wie bereits erwähnt, ist es denkbar, dass eine Abstimmung über eine Initiative für ungültig erklärt wird, was den Beginn einer neuen Abstimmungsfrist im Sinne von Art. 75a Abs. 1 BPR zur Folge hat.

77 Art. 75a BPR regelt nicht die Frage, wann diese neue Abstimmungsfrist beginnt. Nach dem vorliegenden Kommentar ist darin eine eigentliche Lücke zu sehen, die darauf zurückzuführen ist, dass der Gesetzgeber diese Frage nicht antizipiert hat. Um diese Lücke zu schließen, muss unserer Ansicht nach das nach der Annullierung der Abstimmung angewandte Verfahren berücksichtigt werden, das wiederum von den Gründen abhängt, die zu dieser Annullierung geführt haben.

78 Wenn also ein neues parlamentarisches Verfahren über die Initiative stattfindet, können die Regeln des Art. 75a Abs. 1 über den dies a quo ohne weiteres mutatis mutandis angewendet werden, da eine neue Schlussabstimmung innerhalb einer bestimmten Frist stattfinden müsste.

79 Wird das parlamentarische Verfahren nicht fortgesetzt, ist zu entscheiden, ob die Frist ab der gerichtlichen Entscheidung, mit der die Abstimmung für ungültig erklärt wird, oder – nach der materiellen Ungültigkeitserklärung – ab dem Bundesratsbeschluss, mit dem die Gültigkeit des Ergebnisses verweigert oder widerrufen wird, neu zu laufen beginnt (Art. 15 BPR). Auch wenn dies das Risiko birgt, dass der Bundesrat sein Handeln verzögert, scheint uns die zweite Lösung angemessener zu sein. Die Validierung ist nämlich der Akt, der das Ergebnis der Abstimmung verbindlich und endgültig feststellt. Mit seiner Ablehnung oder seinem Widerruf endet das Verfahren formell. Im Übrigen spiegelt dieser Ausgangspunkt Art. 75a Abs. 2 BPR wider, dessen dies a quo das Datum der Validierung des Abstimmungsergebnisses über den indirekten Gegenentwurf und nicht das Datum der Abstimmung ist.

3. Dauer ("zehn Monate")

Die Frist für die Abstimmung über eine Initiative nach Art. 75a Abs. 1 LDP läuft über eine Dauer von zehn Monaten, die in Quantilen gerechnet wird. Zur Erinnerung: In dieser Phase müssen nur die nachparlamentarischen Schritte zur materiellen und intellektuellen Organisation der Abstimmung unternommen werden. 80

Da die Frist ab der Schlussabstimmung der Bundesversammlung zu laufen beginnt, wenn diese innerhalb der gesetzlichen Fristen des ParlG stattfindet, profitiert der Bundesrat nicht zusätzlich zu den 10 Monaten, die von Art. 75a Abs. 1 BPR vorgeschrieben sind, von einem eventuellen Rest der im ParlG festgelegten Behandlungsfrist. 81

Angesichts des Kalenders der zur Verfügung stehenden Abstimmungstermine (4 pro Jahr außerhalb des Wahljahres) (Art. 2a BPR) und der Verpflichtung, die Gegenstände einer Abstimmung mindestens 4 Monate im Voraus festzulegen (Art. 10 Abs. 1bis BPR), verfügt der Bundesrat im Prinzip konkret über 2 frei wählbare Termine, um die Initiative zur Abstimmung zu bringen. In der Praxis beträgt die durchschnittliche Frist zwischen der Schlussabstimmung der Bundesversammlung und der Abstimmung bei den Initiativen, über die seit 2010 abgestimmt wurde, rund 6,3 Monate (ohne verlängerte Fristen nach Art. 75a Abs. 3bis BPR). 82

Innerhalb dieser Frist steht es dem Bundesrat frei, von seinem Ermessensspielraum Gebrauch zu machen, den ihm sein Status als oberste Exekutivbehörde des Bundes (Art. 174 BV) einräumt, um das Datum der Abstimmung über eine Initiative festzulegen. Er muss diesbezüglich keine Weisungen von der Bundesversammlung entgegennehmen. Er muss jedoch die freie Bildung und die getreue und sichere Äußerung des Volkswillens wahren (Art. 34 Abs. 2 BV), was bedeutet, dass er seine Aufgabe unter Berücksichtigung der Komplexität, des widersprüchlichen Charakters oder auch der Neigung, die Debatte zu beleben, der verschiedenen zur Abstimmung zu stellenden Gegenstände ausüben muss. 83

Die Dauer der Frist wird um sechs Monate verlängert, wenn sie während eines bestimmten Zeitraums vor der Gesamterneuerung des Nationalrats zu laufen beginnt (Art. 75 Abs. 3bis ParlG). Nach dem vorliegenden Kommentar kann sie sehr ausnahmsweise ausgesetzt werden. 84

B. Frist, um eine bedingt zurückgezogene Initiative bei Ablehnung des indirekten Gegenvorschlags zur Abstimmung zu bringen (Absatz 2)

1. Zweck ("die Initiative [...] zur Abstimmung bringen [wenn der indirekte Gegenentwurf abgelehnt wird]")

85 Wie die Frist in Art. 75a Abs. 1 LDP hat auch die Frist in Art. 75a Abs. 2 LDP zum Gegenstand, dass eine Initiative zur Abstimmung vorgelegt wird. Dementsprechend kann auf die vorangegangenen Ausführungen zu diesem Begriff verwiesen werden. Art. 75a Abs. 2 BPR bezieht sich jedoch auf den besonderen Kontext, in dem das Volk einen indirekten Gegenentwurf ablehnt, obwohl das Initiativkomitee die Initiative unter der Bedingung zurückgezogen hatte, dass dieser Gegenentwurf in der Volksabstimmung nicht scheitert (Art. 73a Abs. 2 BPR). In einem solchen Fall entfaltet die Rücknahme der Initiative keine Wirkung, da die Bedingung, an die sie geknüpft ist, nicht eingetreten ist (Art. 73a Abs. 3 BPR e contrario). Wenn das Initiativkomitee schließlich nicht beschließt, die Initiative bedingungslos zurückzuziehen (Art. 73 Abs. 1 BPR), sind die Behörden weiterhin verpflichtet, die Initiative zur Abstimmung zu bringen.

86 Unter diesen Umständen würde ein Beginn der Frist für die Abstimmung über eine bedingt zurückgezogene Initiative ab der Schlussabstimmung der Bundesversammlung, wie in Art. 75a Abs. 1 BDP vorgesehen, das Risiko einer Überschreitung der Abstimmungsfrist erhöhen. 1 BPR, würde das Risiko bergen, dass diese Frist angesichts der Referendumsfrist von 100 Tagen (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV) und der Pflicht, eine Abstimmung mindestens vier Monate im Voraus anzukündigen (Art. 10 Abs. 1bis BPR), abläuft, bevor das Schicksal des indirekten Gegenvorschlags und damit auch der Initiative besiegelt ist. Aus diesem Grund bestimmt Art. 75a Abs. 2 BPR, dass die Frist erst mit dem Datum der Bestätigung des Ergebnisses der Abstimmung, in der der indirekte Gegenentwurf abgelehnt wurde, zu laufen beginnt.

87 Der Text von Art. 75a Abs. 2 LDP zielt darauf ab, die Initiative "dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vorzulegen". Nun unterliegt aber nur die von Grund auf neu verfasste Initiative dem Erfordernis der doppelten Mehrheit (Art. 139 Abs. 5 BV). Art. 75a Abs. 2 BPR scheint uns jedoch auch auf eine allgemein formulierte Initiative (die nur dem Volk zur Abstimmung vorgelegt

wird) anwendbar zu sein. Nach herrschender Meinung ist es nicht ausgeschlossen, einer solchen Initiative einen indirekten Gegenentwurf gegenüberzustellen. Folglich sollte es auch zulässig sein, die Initiative bedingt zurückzuziehen. Der Wortlaut von Art. 73a BPR schließt dies im Übrigen nicht aus. Darüber hinaus zeigen die Vorbereitungsarbeiten zur Einführung des bedingten Rückzugs der Initiative keinen Willen der Bundesversammlung, diesen Mechanismus bei einer Initiative, die in allgemeiner Form abgefasst ist, auszuschließen. In diesem Zusammenhang scheint uns der restriktive Wortlaut von Art. 75a Abs. 2 BPR lediglich das Ergebnis eines Versäumnisses zu sein, das auf die wenigen Vorkommen von allgemein formulierten Initiativen in der Praxis und den raschen Ablauf der Gesetzgebungsarbeiten zurückzuführen ist.

Bei der Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung hingegen schließt die bisherige Mehrheitslehre aus, dass sie Sachanträge enthält. In diesem Zusammenhang kann die Bundesversammlung keine Alternative zu einer solchen Initiative vorschlagen, auch nicht in indirekter Form, was einen bedingten Rückzug der Initiative ausschließt. Die Regel des Art. 75a Abs. 2 BPR ist daher für diese Art von Initiative irrelevant. 88

Schließlich ist zu beachten, dass weder Art. 75a Abs. 2 BPR noch die Verfassung die Abstimmung über den indirekten Gegenentwurf an eine Frist knüpft. Nach dem vorliegenden Kommentar muss sich der Bundesrat nicht weniger an eine angemessene Frist halten, um die Initiativgarantie (Art. 34 Abs. 1 BV) zu wahren. Denn je länger die Abstimmung über den Gegenentwurf dauert, desto länger dauert die Abstimmung, die im Falle einer Ablehnung des Gegenentwurfs über die Initiative stattfinden muss, was die Initiative aushöhlen kann. De lege ferenda sollte unserer Ansicht nach, zumindest wenn die Initiative bedingt zurückgezogen wurde, eine Frist für die Abstimmung über den indirekten Gegenentwurf festgelegt werden, die mit der in Art. 75a LDP (10 Monate) identisch ist. 89

2. Zeitpunkt des Beginns

a. Ordentlicher Ausgangspunkt: exekutive Bestätigung der Ablehnung des indirekten Gegenvorschlags ("Datum der Bestätigung des Abstimmungsergebnisses über den Gegenvorschlag")

90 Die Abstimmungsfrist von Art. 75a Abs. 2 BPR beginnt mit der Validierung des Abstimmungsergebnisses, mit dem der indirekte Gegenentwurf abgelehnt wurde. Dieser Akt stellt einen Feststellungsbeschluss des Bundesrates dar. Er tritt erst ein, nachdem eventuelle Beschwerden im Zusammenhang mit der Abstimmung, die innerhalb von drei Tagen (Art. 77 Abs. 2 BPR) eingereicht werden müssen, erledigt sind (Art. 15 Abs. 1 BPR).

91 Die Frist ab dem Gültigkeitsbeschluss und nicht ab dem Datum der Abstimmung selbst beginnen zu lassen, soll verhindern, dass die Ablehnung des indirekten Gegenvorschlags für ungültig erklärt wird, während die Abstimmung über die Initiative noch vorbereitet wird oder sogar schon stattgefunden hat. Da die Wirkung der Initiative vom Scheitern des indirekten Gegenvorschlags abhängt (Art. 73a Abs. 3 BPR), ist dieser Mechanismus unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und der Gewährleistung der freien Bildung und der getreuen und sicheren Äußerung des Volkswillens (Art. 34 Abs. 2 BV) unerlässlich. Man kann nämlich nicht von den Bürgerinnen und Bürgern verlangen, über eine Initiative abzustimmen, bei der die Wirkung des Rückzugs nicht endgültig geklärt ist.

b. Ausserordentlicher Ausgangspunkt: Rückwirkende gerichtliche Bestätigung der Ablehnung des indirekten (ungeschriebenen) Gegenvorschlags

92 Nach dem vorliegenden Kommentar wird, wenn die Abstimmung über den indirekten Gegenvorschlag ausnahmsweise Gegenstand einer "retrospektiven" gerichtlichen Überprüfung ist, d.h. nach der Bestätigung der Ergebnisse gemäß Art. 15 BPR, während die Abstimmung über die Initiative noch nicht stattgefunden hat, muss zum Schutz der freien Willensbildung und der getreuen und sicheren Äußerung des Volkswillens (Art. 34 Abs. 2 BV) sowie der Rechtssicherheit die Abstimmung über die Initiative ausgesetzt werden, solange das Schicksal der Abstimmung über den indirekten Gegenentwurf noch nicht entschieden ist. Art. 75a Abs. 2 BPR weist in dieser Hinsicht eine

Lücke auf, die der Gesetzgeber nicht beachten konnte und die der vom Bundesgericht entwickelte Rechtsweg zu schließen gebietet.

Wird die Abstimmung über den Gegenentwurf tatsächlich für ungültig erklärt, hängt die Pflicht der Behörden, die Initiative zur Abstimmung zu bringen, nun (erneut) vom Schicksal des Gegenentwurfs ab, so dass die Frist des Art. 75a Abs. 2 BPR unterbrochen wird. 93

Wird das Ungültigkeitsbegehren hingegen abgelehnt, stellt sich die Frage, ob dem Bundesrat erneut eine volle Frist von 10 Monaten eingeräumt werden muss, um die Initiative zur Abstimmung zu bringen, oder ob die bereits abgelaufene Frist bis zur Einreichung des Revisionsbegehrens zu berücksichtigen ist. Angesichts der Verpflichtung, den Gegenstand einer Abstimmung mindestens vier Monate im Voraus anzukündigen (Art. 10 Abs. 1bis BPR) und der Zeit, die für die Organisation der Abstimmung benötigt wird, erscheint es uns angemessener, von einer neuen vollen Frist von zehn Monaten ausgehen zu lassen. Mit anderen Worten, die Einreichung eines Antrags "auf Wiederholung" der Abstimmung über den indirekten Gegenentwurf unterbricht den Lauf der Frist von Art. 75a Abs. 2 LDP, während die Ablehnung des Antrags den dies a quo einer neuen Abstimmungsfrist markiert. 94

Im Vergleich dazu ist die Abstimmung über eine Initiative, deren bedingter Rückzug aufgrund des Scheiterns des indirekten Gegenvorschlags nicht wirksam wurde, sobald sie stattgefunden hat, ein Grund, der einer "rückwirkenden" Annullierung der Abstimmung über den indirekten Gegenvorschlag entgegenstehen sollte. Tatsächlich knüpft das Bundesgericht die Annullierung einer Abstimmung in diesem Zusammenhang an mehrere Bedingungen, darunter den Schutz der Rechtssicherheit, die beeinträchtigt würde, sobald die Annullierung der Abstimmung über den Gegenentwurf die Annullierung der Abstimmung über die Initiative nach sich ziehen müsste. 95

c. Zusätzlicher Ausgangspunkt: Bundesratsbeschluss, der die Bestätigung eines Abstimmungsergebnisses verweigert oder widerruft (ungeschrieben)

Schließlich muss, wie Art. 75a Abs. 1 BPR, im Falle einer Annullierung der Abstimmung über die Initiative (deren Rückzug aufgrund des Scheiterns des indirekten Gegenvorschlags nicht rechtskräftig wurde) Art. 75a Abs. 2 BPR 96

dahingehend ergänzt werden, dass, wenn das parlamentarische Verfahren nicht erneuert wird, der Beschluss des Bundesrates, der die Gültigkeit des Ergebnisses verweigert oder widerruft (Art. 15 BPR), den Ausgangspunkt für eine neue zehnmonatige Frist für die Abstimmung über die Initiative markiert.

3. Dauer ("zehn Monate")

97 Die Bestätigung des Ergebnisses der Abstimmung über den indirekten Gegenentwurf löst eine Abstimmungsfrist von 10 Monaten aus. Von der Abstimmungsfrist wird also nicht rückwirkend die Zeit abgezogen, die zwischen der Schlussabstimmung der Bundesversammlung über die Initiative und dem bedingten Rückzug der Initiative verstrichen ist.

98 Da alle indirekten Gegenentwürfe, aufgrund derer eine Initiative bedingt zurückgezogen wurde, in Rechtskraft erwachsen sind, ist es in der Praxis nicht möglich, die durchschnittliche Dauer für die Durchführung einer Abstimmung nach der Ablehnung des indirekten Gegenentwurfs anzugeben. Da es sich auch in diesen Fällen um die Durchführung einer Abstimmung über eine Verfassungsänderung handelt, gibt es jedoch prima facie keinen Grund, warum sie wesentlich von der durchschnittlichen Dauer der Durchführung einer Abstimmung über die Initiative in einem "gewöhnlichen" Fall abweichen sollte.

C. Frist für die Abstimmung über die Umsetzung einer allgemein gehaltenen Initiative (Absatz 3)

1. Gegenstand ("[zur Abstimmung bringen] die Verfassungsänderung [...] in Bezug auf [eine allgemein gehaltene Initiative]")

99 Die Frist in Art. 75a Abs. 3 BPR bezieht sich auch auf die Durchführung einer Volksabstimmung, deren Modalitäten die gleichen sind wie die in Art. 75a Abs. 1 und 2 genannten Abstimmungen, deren Gegenstand jedoch die Verfassungsänderung ist, die auf die Annahme einer in allgemeiner Form konzipierten Initiative folgt, und nicht die Initiative selbst.

100 Art. 75a Abs. 3 BPR ist ausschliesslich auf punktuelle Verfassungsänderungen anwendbar, die auf allgemein formulierte Initiativen folgen. Er bezieht sich also nicht auf eine umfassende Verfassungsänderung, die auf eine in diesem Sinne angenommene Initiative zurückgeht (Art. 138 cum 193 Abs. 1 BV), die

ebenfalls Gegenstand einer Abstimmung von Volk und Ständen sein muss (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV).

Zur Erinnerung: Die allgemein gehaltene Initiative zeigt die Richtung einer gewünschten Verfassungsänderung auf, ohne den Wortlaut dieser Änderung endgültig zu formulieren. Stimmt die Bundesversammlung der Initiative zu, arbeitet sie direkt die entsprechende Verfassungsänderung aus (Art. 139 Abs. 4 Satz 1 BV), die "strikt den Inhalt und die Ziele der Initiative" widerspiegeln muss (Art. 104 Abs. 2 ParlG). Lehnt er die Initiative ab, legt er sie dem Volk zur Abstimmung vor (Art. 139 Abs. 4 Satz 2 Kum. 140 Abs. 2 Bst. b BV). Stimmt das Volk zu, ist die Bundesversammlung verpflichtet, die von der Initiative verlangte Verfassungsänderung auszuarbeiten (Art. 139 Abs. 4 Satz 3 BV). Da es sich um eine Verfassungsänderung handelt, unterliegt die von der Bundesversammlung ausgearbeitete Umsetzung dem obligatorischen Referendum und muss von Volk und Ständen angenommen werden (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV). 10 1

Die Umsetzung der in allgemeiner Form abgefassten Initiative innerhalb einer angemessenen Frist wird durch die Garantie der politischen Rechte geschützt (Art. 34 Abs. 1 BV). Die Frist in Art. 75a Abs. 3 BPR bezieht sich auf die postparlamentarische Phase dieses Prozesses. Die Bundesversammlung ihrerseits verfügt über eine Frist von zwei Jahren ab der Genehmigung der Initiative, um die Verfassungsänderung auszuarbeiten (Art. 104 Abs. 1 ParlG). Das Gesetz sieht jedoch keinen Mechanismus vor, mit dem eine Verzögerung oder eine Weigerung der Bundesversammlung, gesetzgeberisch tätig zu werden, sanktioniert werden kann (cpr Art. 189 Abs. 4 BV). 10 2

Entsprechend einer verfassungsrechtlichen Anforderung (Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV) sieht das Gesetz hingegen einen Mechanismus vor, der sicherstellt, dass ein Beschluss über die Umsetzung gefasst wird, wenn nur Differenzen zwischen den Räten seine Annahme durch die Bundesversammlung verhindern. Art. 104 Abs. 3 ParlG lautet: "Können sich die Räte nicht auf einen gemeinsamen Entwurf für eine Teilrevision einigen oder lehnen einer oder beide Räte den Entwurf ab, so werden die Beschlüsse, die sie in der letzten Beratung gefasst haben, dem Volk und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet". Diese Bestimmung findet Anwendung, wenn die Kammern jeweils einen Beschlussentwurf angenommen haben, aber eine Kammer den Vorschlag der Einigungskonferenz ablehnt (cpr Art. 93 Abs. 2 ParlG) oder eine 10 3

(oder beide) Kammern den Revisionsentwurf bei der Schlussabstimmung über diesen ablehnen (cpr Art. 1 Abs. 3 ParlG).

10 4 Tritt eine dieser Situationen ein, ist es Sache von Volk und Ständen, die von der einen und der anderen Kammer in ihren letzten Detailberatungen angenommenen Vorlagen in Form einer Abstimmung über diese beiden Varianten voneinander zu trennen. Unabhängig von der Frage nach dem genauen Gegenstand und den Modalitäten dieser Abstimmung, die über den Gegenstand dieses Kommentars hinausgeht, sollte unserer Ansicht nach die Frist von Art. 75a Abs. 3 BPR zumindest analog auch hier gelten, wenn es sich um eine Abstimmung über eine Verfassungsänderung handelt, die auf eine allgemein gehaltene Initiative folgt.

2. Ausgangspunkt ("Schlussabstimmung der Bundesversammlung")

a. Ordentlicher Ausgangspunkt: Tatsächlicher Abschluss der parlamentarischen Behandlung ("Schlussabstimmung der Bundesversammlung")

10 5 Die Frist für die Abstimmung über eine Verfassungsänderung, die auf eine in allgemeiner Form abgefasste Initiative zurückgeht, beginnt mit der Schlussabstimmung der Bundesversammlung (Art. 81 ParlG), die der betreffenden Revision zustimmt (Art. 75a Abs. 3 BPR). Dieser dies a quo gilt auch dann, wenn eine der beiden Kammern den Beschlussentwurf zur Verfassungsänderung in dieser Schlussabstimmung ablehnt (Art. 104 Abs. 3 ParlG).

10 6 Hingegen findet in dem Fall, dass Art. 104 Abs. 3 ParlG infolge der Ablehnung des Vorschlags der Einigungskonferenz durch einen Rat zur Anwendung kommt, keine Schlussabstimmung über den Beschlussentwurf zur Verfassungsrevision statt. In diesem Fall ist es unserer Ansicht nach angebracht, eine Lücke in Art. 75a Abs. 3 BPR zu füllen, indem man festhält, dass die Zweijahresfrist ab der Abstimmung läuft, die zur Ablehnung des Einigungsvorschlags führt.

10 7 Da es keinen Mechanismus gibt, um die Bundesversammlung zur Annahme einer Verfassungsänderung zu zwingen, und da der Bundesrat keine eigene Kompetenz hat, eine Verfassungsänderung selbst anzunehmen, kann der Bundesrat logischerweise auch keine Abstimmung über einen nicht

existierenden Gegenstand anordnen (cpr Art. 106 ParlG). Aus diesem Grund wird im Gegensatz zu Abs. 2. 1, Art. 75a Abs. 3 BPR keinen subsidiären dies a quo vor.

b. Zusätzlicher Ausgangspunkt: Bundesratsbeschluss, mit dem die Bestätigung eines Abstimmungsergebnisses verweigert oder widerrufen wird (ungeschrieben)

Schließlich ist, wie die Abstimmungen über Initiativen, auch die Abstimmung über die Verfassungsänderung, mit der eine in allgemeiner Form abgefasste Initiative umgesetzt wird, nur sehr ausnahmsweise für ungültig zu erklären. In diesem Fall ist es unserer Ansicht nach der Beschluss des Bundesrates, der die Gültigkeit des Ergebnisses verweigert oder widerruft (Art. 15 BPR), der den Beginn einer neuen Abstimmungsfrist von 10 Monaten markiert. 10 8

3. Dauer ("zehn Monate")

Wie bei den anderen Fristen des Art. 75a LDP verfügt der Bundesrat über eine Dauer von zehn Monaten, um die Volksabstimmung zu organisieren und durchzuführen. Die Zeit, die die Bundesversammlung möglicherweise nicht innerhalb der zweijährigen Frist für die Ausarbeitung der Verfassungsänderung verwendet hat, verlängert die dem Bundesrat zur Verfügung stehende Frist nicht. 10 9

Mangels einer entsprechenden Praxis ist es nicht möglich, die durchschnittliche Zeitdauer anzugeben, die in der Praxis zwischen der Schlussabstimmung der Bundesversammlung und der Volksabstimmung vergeht. Auch hier gibt es jedoch keinen Grund, warum sie wesentlich von der durchschnittlichen Dauer der Durchführung der Abstimmung über die Initiative in einem "gewöhnlichen" Fall abweichen sollte. 11 0

D. Verlängerung der Fristen (Absatz 3bis)

Während die ersten drei Absätze von Art. 75a Abstimmungsfristen festlegen, wird in Abs. 3bis die Verlängerung dieser Fristen, unserer Meinung nach in erschöpfender Weise. Er macht diese von der Bedingung abhängig, dass der dies a quo der betreffenden Frist (definiert durch die entsprechend interpretierten Absätze 1–3) in einen bestimmten Zeitraum vor der nächsten 11 1

Gesamterneuerung des Nationalrats fällt, d.h. zwischen 10 und 3 Monaten vor der Wahl.

11 2 Obwohl diese Bestimmung bei ihrer Verabschiedung im Jahr 2014 nicht kommentiert wurde, ist es verständlich, dass ihre Ratio darin besteht, der Tatsache Rechnung zu tragen, dass ein Wahljahr nicht vier, sondern nur drei Termine für Volksabstimmungen umfasst (Art. 2a Abs. 3 ODP), wodurch die Termine, die dem Bundesrat zur Verfügung stehen, um die Initiative zur Abstimmung zu bringen, eingeschränkt werden. Denkbar ist auch der Wille, die Bundeskanzlei während dieser Zeit zu entlasten. Die Kriterien, die zur Abgrenzung des Zeitraums geführt haben, der für die Verlängerung ausschlaggebend ist, sind uns hingegen nicht bekannt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Notwendigkeit, im Wahljahr über genügend Zeit und Abstimmungsdaten zu verfügen, bereits bei der ursprünglichen Festlegung der "ordentlichen" Abstimmungsfrist auf 9 Monate berücksichtigt worden war.

11 3 Die Gesamterneuerung des Nationalrats bezeichnet die Wahl aller Abgeordneten, die diese Kammer bilden, alle vier Jahre (Art. 149 Abs. 2 B-VG), im Gegensatz zu einer möglichen Ersatzwahl (Art. 51 BPR) oder Ergänzungswahl (Art. 56 BPR).

11 4 Der Nationalrat wird ebenfalls vor Ablauf der vierjährigen Legislaturperiode vollständig erneuert, wenn das Volk dem Grundsatz einer Totalrevision der Verfassung zustimmt (Art. 193 Abs. 3 BV). Das Gesetz regelt nicht die zeitlichen Modalitäten dieser punktuellen Gesamterneuerung. Im Gegensatz zur periodischen Erneuerung ist sie nicht vorhersehbar. Sie wird daher nicht von der Regel erfasst, dass grundsätzlich vier Abstimmungen pro Jahr stattfinden (Art. 2a Abs. 1 und 3 ODP). Wenn nötig, sollte sie daher an einem zusätzlichen Abstimmungstermin stattfinden und sich nicht mit den anderen Abstimmungsgegenständen überschneiden. Unserer Ansicht nach wird sie daher nicht von Art. 75a Abs. 3bis BPR erfasst. Dies ergibt sich im Übrigen bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung, die eine Periodizität impliziert, indem sie sich auf die "nächste" Erneuerung bezieht, und aus ihrer Logik, die darin besteht, die Fristverlängerung in Abhängigkeit von einem vorhersehbaren Datum festzulegen.

11 5 Die periodische Gesamterneuerung des Nationalrats findet (alle vier Jahre) am vorletzten Sonntag im Oktober statt (Art. 19 Abs. 1 LDP). Der für die Verlängerung maßgebliche Zeitraum zwischen 10 und 3 Monaten vor der

Erneuerung läuft somit immer von einem Tag des Monats Dezember des Jahres vor der Wahl bis zu einem Tag des Monats Juli des Wahljahres. Sie erstreckt sich also über sieben Monate.

Alle Fristen, die während dieses Zeitraums zu laufen beginnen, werden automatisch verlängert. Ein entsprechender Beschluss des Bundesrates oder der Bundesversammlung ist nicht erforderlich. Die Dauer der Verlängerung beträgt 6 Monate, wodurch die Gesamtfrist auf 16 Monate verlängert wird. 11 6

De lege ferenda ist festzuhalten, dass dieses System der automatischen Verlängerung um die gleiche Dauer für alle Fristen, die zwischen 10 und 3 Monaten vor der Wahl zu laufen beginnen, sein mutmassliches Ziel nicht erreicht, dem Bundesrat bei der Festlegung des Abstimmungsdatums über die Initiative so viele Wahlmöglichkeiten wie üblich zu geben. Außerhalb eines Wahljahres hat der Bundesrat grundsätzlich die Wahl zwischen zwei Abstimmungsterminen, um die Initiative zur Abstimmung zu bringen. Der Mechanismus von Art. 75a Abs. 3bis BPR bewahrt dieses Gleichgewicht jedoch nicht: 11 7

- Wenn die Abstimmungsfrist unmittelbar vor der Stillhaltefrist (d.h. unmittelbar vor dem Stichtag im Dezember) zu laufen beginnt, hat der Bundesrat nur einen Abstimmungstermin zur Verfügung. Hätte die Bundesversammlung beispielsweise die Schlussabstimmung über eine Initiative am letzten Tag ihrer Wintersession 2022, also am 16. Dezember 2022, durchgeführt, wäre die Frist für die Abstimmung über diese Initiative nicht verlängert worden, da der für die Verlängerung maßgebliche Zeitraum angesichts der Gesamterneuerung des Nationalrats am 22. Oktober 2023 am 22. Dezember 2022 begonnen hätte. Der Bundesrat hätte folglich eine Frist bis zum 16. Oktober 2023 gehabt, um die Initiative zur Abstimmung zu bringen. Aufgrund der Verpflichtung, eine Abstimmung mindestens vier Monate im Voraus anzukündigen (Art. 10 Abs. 1bis BPR) und des Kalenders der Abstimmungstermine, der Art. 2a BPR konkretisiert, hätte die Abstimmung über die Initiative nur an einem einzigen Abstimmungstermin stattfinden können, nämlich am 18. Juni 2023.
- Beginnt die Frist hingegen während des Stillstands zu laufen (d. h. bis zum Stichtag im Juli), stehen nicht mehr zwei, sondern drei oder sogar vier Termine für die Abstimmung zur Verfügung. Wenn die Bundesversammlung beispielsweise am 17. März 2023 einen Beschluss

über eine Initiative fasst, läuft die Frist für die Abstimmung über die Initiative unter Berücksichtigung der Verlängerung bis zum 17. Juli 2024, so dass dem Bundesrat die folgenden 3 Termine zur Verfügung stehen, um die Abstimmung festzulegen: 26. November 2023, 3. März 2024 und 9. Juni 2024. Wenn die Schlussabstimmung am 16. Juni 2023 stattfindet, läuft die Frist bis zum 16. Oktober 2024, was dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, die Abstimmung am 26. November 2023, am 3. März 2024, am 9. Juni 2024 oder am 22. September 2024 anzuordnen.

11 Mit anderen Worten: Das aktuelle System verhindert unter bestimmten
8 Umständen nicht den Verlust eines Abstimmungsdatums und bietet unter anderen Umständen ein oder sogar zwei zusätzliche Abstimmungsdaten an. In Anbetracht dessen ist anzumerken, dass bei den vier Initiativen, die bislang von einer Fristverlängerung betroffen waren, die durchschnittliche Dauer zwischen der Schlussabstimmung und der Abstimmung ca. 10,3 Monate betrug. Das derzeitige System hat also zumindest bislang nicht zu Missbräuchen geführt.

E. Fristen für die Behandlung der Initiative: Verweis auf das Parlamentsgesetz (Absatz 4)

11 Art. 75a BPR schließt mit einem Verweis auf das ParlG, wenn es um die
9 Behandlung einer Initiative durch den Bundesrat und die Bundesversammlung sowie die diesbezüglichen Fristen geht. Diese Aufteilung der Materie ist eine historische Entscheidung des Gesetzgebers. Die Fristen für die parlamentarische Behandlung einer Initiative sind jedoch für die Anwendung von Art. 75a Abs. 1 BPR ausschlaggebend, da ihr Ablauf den subsidiären Beginn der Frist für die Abstimmung über eine Initiative darstellt.

12 Die Behandlung einer Initiative durch den Bundesrat und die
0 Bundesversammlung ist Gegenstand eines ganzen Kapitels (3) in einem Titel (5) des ParlG (Art. 96–106).

12 Wie bereits erwähnt, unterliegt die Initiative zur Totalrevision der Verfassung
1 keinen ausdrücklichen Fristen (Art. 96 ParlG). Dennoch muss sie innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden, die in jedem Fall zwei Jahre nicht überschreiten sollte, analog zu dem, was für allgemein formulierte Initiativen vorgesehen ist (Art. 103 Abs. 1 ParlG).

Bei einer Initiative, die auf eine Teilrevision der Verfassung abzielt, setzt Art. 97 Abs. 1 Bst. a ParlG dem Bundesrat eine Frist von einem Jahr ab Einreichung der Initiative, um der Bundesversammlung den Entwurf eines Bundesbeschlusses sowie eine Botschaft dazu zu unterbreiten. Die Frist wird um sechs Monate verlängert, wenn der Bundesrat einen Gegenentwurf oder einen Entwurf für einen Erlass ausarbeitet, der in engem Zusammenhang mit der Volksinitiative steht (Art. 97 ParlG). 12 2

Die Bundesversammlung ihrerseits verfügt über eine Frist von 30 Monaten ab Einreichung einer ausgearbeiteten Initiative, um zu entscheiden, ob sie diese zur Annahme oder Ablehnung empfiehlt (Art. 100 ParlG), bzw. von 2 Jahren ab Einreichung einer in allgemeiner Form abgefassten Initiative, um zu entscheiden, ob sie diese annimmt oder ablehnt (Art. 103 Abs. 1 ParlG). Auf Beschluss der Bundesversammlung können diese Fristen um ein Jahr verlängert werden, wenn einer der Räte "einen Beschluss über einen Gegenentwurf oder einen Erlassentwurf gefasst hat, der in engem Zusammenhang mit der Volksinitiative steht" (Art. 105 Abs. 1 ParlG). 12 3

Insgesamt können somit folgende Fristen zwischen der Einreichung der Initiative und der Abstimmung über sie vergehen: 12 4

Bei einer von Grund auf neu ausgearbeiteten Initiative :

- Wenn die Bundesversammlung die Behandlungsfrist nicht aufgrund eines Gegenvorschlags verlängert: 40 Monate (30 Monate Behandlungsfrist + 10 Monate Abstimmungsfrist) bzw. 46 Monate (40 Monate + 6 Monate Verlängerung), wenn die Frist zwischen 10 und 3 Monaten vor der nächsten Gesamterneuerung des Nationalrats zu laufen beginnt.
- Wenn die Bundesversammlung die Behandlungsfrist aufgrund eines Gegenentwurfs verlängert: 52 Monate (30 Monate Behandlungsfrist + 1 Jahr, d. h. 12 Monate, Verlängerung + 10 Monate Abstimmungsfrist) bzw. 58 Monate (52 Monate + 6 Monate Verlängerung), wenn die Frist zwischen 10 und 3 Monaten vor der nächsten Gesamterneuerung des Nationalrats zu laufen beginnt.

Bei einer Initiative, die in allgemeiner Form abgefasst ist :

- Wenn die Bundesversammlung die Behandlungsfrist aufgrund eines Gegenvorschlags nicht verlängert: 34 Monate (2 Jahre, d. h. 24 Monate, Behandlungsfrist + 10 Monate Abstimmungsfrist) bzw. 40 Monate (34

Monate + 6 Monate Verlängerung), wenn die Frist zwischen 10 und 3 Monaten vor der nächsten Gesamterneuerung des Nationalrats zu laufen beginnt.

- Wenn die Bundesversammlung die Behandlungsfrist aufgrund eines (indirekten) Gegenvorschlags verlängert: 46 Monate (2 Jahre bzw. 24 Monate Behandlungsfrist + 1 Jahr bzw. 12 Monate Verlängerung + 10 Monate Abstimmungsfrist) bzw. 52 Monate (46 Monate + 6 Monate Verlängerung), wenn die Frist zwischen 10 und 3 Monaten vor der nächsten Gesamterneuerung des Nationalrats beginnt.

12 Was schließlich die Umsetzung einer angenommenen Initiative in allgemeiner
5 Form betrifft, so verfügt der Bundesrat ebenfalls über eine Frist von einem Jahr ab der Annahme, um der Bundesversammlung einen Entwurf und eine Botschaft zu unterbreiten (Art. 97 Abs. 1 Bst. b ParlG), wobei der Bundesversammlung eine Frist von zwei Jahren ab der Annahme für die Ausarbeitung des Erlasses eingeräumt wird. Wie bereits erwähnt, hat die Nichteinhaltung dieser Frist jedoch keine konkreten Konsequenzen.

LITERATURVERZEICHNIS

Albrecht Christoph, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen – Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, St-Gall 2003.

Attinger Patrizia, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Zurich 2016.

Aubert Jean-François, Commentaire de l'art. 138 Cst., in : Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999, Zurich et al. 2003 (Petit Comm.-Aubert).

Aubert Jean-François, L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et des limites du droit d'initiative, in : Auer Andreas (édit.), Sans délais et sans limites ? L'initiative populaire à la croisée des chemins, Bâle et al. 2001, p. 1–18 (Aubert, Evolution).

Biaggini Giovanni, Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 121 (2020), p. 277–287 (Biaggini, Fristenstillstand).

Biaggini Giovanni, Kommentierung zu Art. 138, 139, 171 und 189 BV, in : Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich 2020.

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen – Eine Analyse ausgehend von Erfahrungen im Zuge der Corona-Pandemie, ZBl 122 (2021), p. 591–613.

Chaix François, Commentaire de l'art. 189 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Chaix).

Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats, Rapport du 1.11.2011 au sujet de la motion « Initiatives populaires sur l'épargne-logement. Ordre des objets soumis à votation » (11.3759), consultable sous https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20113759 (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport ordre des objets soumis à votation).

Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, Rapport du 18.10.2022 au sujet de la motion « Protection des droits démocratiques et amélioration de la « préparation numérique » » (20.3314), consultable sous https://www.parlament.ch/centers/kb/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=4U7YAJRAVM7Q-1-51838 (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport protection droits démocratiques).

Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, Rapport du 12.5.2009 au sujet de l'initiative parlementaire « Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect » (08.515), FF 2009 p. 3143, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/699/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport retrait conditionnel d'une initiative).

Commissions des institutions politiques du Conseil national, Rapport du 18.2.2021 au sujet de la motion « Protection des droits démocratiques et amélioration de la « préparation numérique » » (20.3419), consultable sous https://www.parlament.ch/centers/kb/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?

ID=4U7YAJRAVM7Q-1-49222 (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport protection droits démocratiques).

Commissions des institutions politiques du Conseil national, Rapport du 18.8.2017 au sujet de l'initiative parlementaire « Modifications diverses du droit parlementaire » (16.457), FF 2017 p. 6425, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1995/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport révision LParl 2017).

Commissions des institutions politiques du Conseil national, Rapport du 1.3.2001 au sujet de l'initiative parlementaire concernant une loi sur le parlement (01.401), FF 2001 p. 3298, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/639/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport LParl).

Conseil fédéral, Message additionnel du 14.8.2019 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (Imposition équilibrée des couples et de la famille, FF 2019 p. 5547, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/2067/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message additionnel imposition des couples).

Conseil fédéral, Avis du 11.10.2017 sur le rapport CIP-N au sujet de l'initiative parlementaire « Modifications diverses du droit parlementaire du 18 août 2017 » (16.457), FF 2017 p. 6493, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1999/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Avis rapport CIP-N révision LParl 2017).

Conseil fédéral, Avis du 7.9.2011 au sujet de la motion « Initiatives populaires sur l'épargne-logement. Ordre des objets soumis à votation » (11.3759), consultable sous https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20113759 (dernière consultation le 12.3.2023) (Avis ordre des objets soumis à votation).

Conseil fédéral, Avis du 20.5.2009 sur le rapport CIP-E au sujet de l'initiative parlementaire « Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect » (08.515), FF 2009 p. 3161, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/701/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Avis rapport CIP-E retrait conditionnel d'une initiative).

Conseil fédéral, Message du 1.9.1993 concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, FF 1993 III p. 405, consultable

sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message révision LDP 1993).

Conseil fédéral, Message du 9.4.1975 concernant une loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I p. 1337, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message LDP).

Conseil fédéral, Message du 25.4.1960 à l'appui d'une refonte de la loi sur le mode de procéder pour les initiatives populaires et les votations relatives à la révision de la constitution, FF 1960 I p. 1491, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1960/1_1431_1491_713/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message refonte loi sur les initiatives 1960).

Conseil fédéral, Message du 16.11.1948 à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale, FF 1948 III p. 913, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1948/3_909_913_/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message révision loi sur les initiatives 1948).

Corti Guido, I termini per la trattazione delle iniziative popolari e par l'organizzazione degli scrutini, Rivista ticinese di diritto 2011, p. 415–435.

Dubey Jacques, Commentaire des art. 138 et 139 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Dubey).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, vol. I : Notion, garantie, restriction et juridiction et vol. II : Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018 (Dubey, Droits I/II).

Dubey Jacques, Quelle autorité pour la chose votée ? – A propos du contrôle (dit « rétrospectif ») de la régularité d'une votation fédérale, après le délai de recours et la validation du résultat (1C_176/2011 du 20 décembre 2011 [...]), in : Belser Eva Maria/Waldmann Bernhard (édit.), Mehr oder weniger Staat ?, Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Berne 2015, p. 1–27 (Dubey, Autorité).

Dubey Jacques/Jacquemoud Camilla, Commentaire de l'art. 139*b* Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Dubey/Jacquemoud).

Dubey Jacques/Zufferey Jean-Baptiste, Droit administratif général, Bâle 2014.

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 138 BV, in : Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (édit.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3e éd., Zurich et al. 2014 (SGK-Ehrenzeller/Nobs).

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger/Gertsch Gabriel, Kommentierung zu Art. 139 BV, in : Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (édit.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3e éd., Zurich et al. 2014 (SGK-Ehrenzeller/Nobs).

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 138–139 BV, in : Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (édit.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Bâle 2015 (BSK-Epiney/Diezig).

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich 1949.

Fuhrer Corina, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Zurich et al. 2019.

Füzesséry Alexandre, Kommentierung zu Art. 97–98, 105–106 ParlG, in : Graf Martin/Theler Cornelia/von Wyss Moritz (édit.), Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Bâle 2014.

Füzesséry Alexandre/Häusler Nico, Kommentierung zu Art. 100 ParlG, in : Graf Martin/Theler Cornelia/von Wyss Moritz (édit.), Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Bâle 2014.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Häusler Nico, Kommentierung zu Art. 96, 101, 103–104 ParlG, in : Graf Martin/Theler Cornelia/von Wyss Moritz (édit.), Kommentar zum

Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Bâle 2014.

Jacquemoud Camilla, L'annulation du scrutin fédéral sur l'initiative « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage » – Commentaire de l'ATF 145 I 207, http://www.lawinside.ch/763/ (dernière consultation le 12.3.2023) (Jacquemoud, Annulation).

Kölz Alfred, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts – Darstellung und kritische Betrachtung, ZBl 83 (1982), p. 2–49 (Kölz, Volksinitiative).

Lammers Guillaume, Commentaire des art. 149 et 193 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Lammers).

Markić Luka, Einschränkungen der politischen Rechte in Notsituationen, in : Lehner Irina *et al.* (édit.), Recht in der Krise, Zurich 2022, p. 155–168.

Martenet Vincent/Lammers Guillaume, L'accès au juge en matière de droits politiques fédéraux, in : Zufferey Jean-Baptiste/Dubey Jacques/Previtali Adriano (édit.), L'Homme et son droit, Mélanges en l'honneur de Marco Borghi, Zurich 2011, p. 313–329.

Martenet Vincent/von Büren Théophile, Commentaire de l'art. 34 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Martenet/von Büren).

Seferovic Goran, Volksinitiative zwischen Recht und Politik – Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Berne 2018.

Tornay Bénédicte, La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Genève et al. 2008.

Tschannen Pierre, Die « Maulkorbinitiative » und die Qualität der politischen Entscheidfindung, *in* : Auer Andreas (édit.), Sans délais et sans limites ? L'initiative populaire à la croisée des chemins, Bâle/Genève/Munich 2001, p. 43–60.

Wildhaber Luzius, Commentaire des art. 119/120 et 121/122 Cst. 1874, in : Aubert Jean-François et al. (édit.), Commentaire de la Constitution fédérale du 29.5.1874, Bâle et al. 1987–1996 (CR-Wildhaber).

Wili Hans-Urs, « Gutes entsteht nicht, wo viele herrschen»...? – Zu Entwicklungen der Volksinitiative 1975–2015, LeGes 1/2017, p. 11–26.

Wirz Felix/Jakob Stefan/Kunz Stefan, Volksinitiativen professionell vorbereiten, LeGes 2/2012, p. 159–168.

ACHTUNG: Diese Version des Kommentars ist eine automatische maschinelle Übersetzung des Originals. Die Originalversion ist französisch. Die Übersetzung wurde mit www.deepl.com durchgeführt. Nur die Originalversion ist autoritativ. Die übersetzte Form des Kommentars kann nicht zitiert werden.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 76 BPR

Eine Kommentierung von Camilla Jacquemoud

ZITIERVORSCHLAG

Camilla Jacquemoud, Kommentierung zu Art. 76 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Jacquemoud, N. XXX zu Art. 76 BPR.

Art. 76 Direkter Gegenentwurf

[1] Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf, so werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel drei Fragen vorgelegt. Jede stimmberechtigte Person kann uneingeschränkt erklären:

a. ob sie die Volksinitiative dem geltenden Recht vorziehe;

b. ob sie den Gegenentwurf dem geltenden Recht vorziehe;

c. welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls Volk und Stände beide Vorlagen dem geltenden Recht vorziehen sollten.

[2] Das absolute Mehr wird für jede Frage getrennt ermittelt. Unbeantwortete Fragen fallen ausser Betracht.

[3] Werden sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf angenommen, so entscheidet das Ergebnis der dritten Frage. In Kraft tritt die Vorlage, die bei dieser Frage mehr Volks- und mehr Standesstimmen erzielt.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 1003
A. System der reinen Alternative (bis 1988) 1003
B. System der subsidiären Frage (seit 1988) 1003
1. Status quo bei Uneinigkeit von Volk und Ständen (bis 2003) 1003
a. Verfassungsrevision 1003
b. Anpassung des BPR an die neue Gesetzgebung 1004
2. Regel der höchsten Summe der Prozentsätze der Volks- und Standestimmen (seit 2003) 1004
a. Revision der Verfassung 1004
b. Keine Auswirkungen auf das BPR 1004
II. Bedeutung der Bestimmung 1005
A. Allgemeines 1005
1. Hintergrund 1005
2. Funktionen 1006
B. Vergleichendes kantonales Recht 1007
III. Kommentar 1008
A. Fragen, über die bei einer Abstimmung über eine Initiative und einen Gegenentwurf abgestimmt wird (Absatz 1) 1008
1. Einheitlicher Stimmzettel 1008
2. Hauptfragen (Bst. a und b) 1008
a. Unabhängige Abstimmungen 1008
b. Zulassung der doppelten Zustimmung 1009
3. Subsidiäre Frage (Bst. c) 1010
a. Ausschluss einer doppelten Verfassungsänderung 1010
b. Ausdruck einer Präferenz zwischen Initiative und Gegenentwurf im Fall einer doppelten Annahme 1010
B. Berechnung der Mehrheiten (Absatz 2) 1011
1. Getrennte Berechnung 1011
2. Ausdruck der Gleichgültigkeit zwischen einem Gegenstand und dem Status quo 1012
C. Abstimmungsergebnis bei doppelter Annahme der Initiative und des Gegenentwurfs (Absatz 3) 1013
1. Umfang der Stichfrage (1. Satz) 1013
a. Mögliche Tragweite 1013
b. Zusätzliche Bedingung für die Annahme der Initiative oder des Gegenentwurfs 1013
2. Ergebnis der Abstimmung über die Stichfrage (2. Satz) 1014
a. (Künstliche) Erfordernis einer doppelten Mehrheit 1014
b. (Tatsächliche) Erfordernis der höchsten Summe der Stimmen von Volk und Kantonen 1015

Literaturverzeichnis 1017

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

A. System der reinen Alternative (bis 1988)

In seiner ursprünglichen, bis 1988 geltenden Fassung gestaltete Art. 76 BPR die Abstimmung über eine Initiative und einen Gegenentwurf in Form einer "reinen Alternative". Die beiden Vorlagen wurden in einer gleichzeitigen Abstimmung gegenübergestellt. Jeder Stimmzettel konnte beide Vorlagen ablehnen, eine davon annehmen und die andere ablehnen oder leer bleiben. Die Zustimmung zu beiden Vorlagen führte hingegen zur Ungültigkeit des Stimmzettels (Verbot des doppelten Ja). Die absolute Mehrheit wurde für beide Vorlagen gemeinsam berechnet. 1

Dieses System war Gegenstand zahlreicher Kritiken, die Ende der 1970er Jahre nach drei Abstimmungen, bei denen eine Initiative und ein Gegenentwurf abgelehnt wurden, obwohl sie zusammen mehr Stimmen als der Status quo erhalten hatten, noch zunahmen. 2

B. System der subsidiären Frage (seit 1988)

1. Status quo bei Uneinigkeit von Volk und Ständen (bis 2003)

a. Verfassungsrevision

Als Reaktion auf diese Kritik und Forderungen nach Veränderungen schlägt der Bundesrat 1984 vor, die Modalitäten des Abstimmungsverfahrens dahingehend zu ändern, dass die Bürgerinnen und Bürger künftig sowohl der Initiative als auch dem Gegenentwurf zustimmen (Zulassung des doppelten Ja) und die Rangfolge zwischen beiden durch Beantwortung einer Stichfrage angeben können. 3

Die eidgenössischen Räte nehmen dieses System der doppelten Abstimmung mit Stichfrage (nach seinem Hauptentwickler "Haab" genannt) an, verabschieden es aber in Form einer Verfassungsänderung (Art. 121^{bis} aBV). Diese wurde am 5. April 1987 von Volk und Ständen angenommen und trat ein Jahr später in Kraft. 4

b. Anpassung des BPR an die neue Gesetzgebung

5 Anstatt Art. 76 BPR im Sinne des neuen Art. 121bis aBV zu revidieren, hebt die Bundesversammlung in der Folge diese Bestimmung am 1. Januar 1989 auf, im Zuge einer Revision, deren Hauptthema die Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens über eine Initiative und einen Gegenentwurf in den Räten ist.

6 Erst im Jahr 2000, anlässlich eines Pakets von Gesetzesanpassungen nach dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, verabschiedete die Bundesversammlung einen neuen Art. 76 BPR, der die verfassungsrechtlichen Vorgaben konkretisiert (nunmehr in Art. 139b BV verankert).

2. Regel der höchsten Summe der Prozentsätze der Volks- und Standestimmen (seit 2003)

a. Revision der Verfassung

7 Das System der Abstimmung über eine Initiative und einen Gegenentwurf erfährt 2003 eine letzte Revision mit der Einführung der sogenannten "Summe der Prozentsätze"-Regel (Art. 139b Abs. 3 BV). Diese Regel soll die bis dahin vorherrschende Pattsituation verhindern, wenn sich bei der Beantwortung der Stichfrage die Mehrheit des Volkes für die Initiative und die Mehrheit der Kantone für den Gegenentwurf ausspricht oder umgekehrt (cpr Art. 121bis Abs. 3 dritter Satz aBV; Art. 139 Abs. 6 BV in der Fassung bis zum 31. Juli 2003). Bei Uneinigkeit zwischen Volk und Ständen über die Stichfrage ist nunmehr die Vorlage angenommen, die die höchste Summe der in Prozenten ausgedrückten Stimmen von Volk und Ständen erhält (Art. 139b Abs. 3 BV).

b. Keine Auswirkungen auf das BPR

8 Die Änderung der Verfassung in Richtung der Prozentsummenregel wird nicht auf Art. 76 BPR übertragen. Da diese Bestimmung nicht ausdrücklich besagt, dass der Dissens zwischen Volk und Ständen in der Stichfrage die Annahme der Verfassungsänderung vereitelt, erschien ihre Änderung wahrscheinlich überflüssig.

9 Art. 76 BPR erfuhr 2010 eine leichte Anpassung, die eher legistischer als materieller Natur war. Die Bundesversammlung gab ihm den Titel "Direkter Gegenentwurf" anlässlich der Revision des BPR, mit der die Möglichkeit

eingeführt wurde, eine Initiative unter der Bedingung zurückzuziehen, dass ein indirekter Gegenentwurf in Kraft tritt (Art. 73a BPR).

II. BEDEUTUNG DER BESTIMMUNG

A. Allgemeines

1. Hintergrund

Art. 76 BPR ist im 5. Titel des BPR angesiedelt, der der Volksinitiative gewidmet ist. Er konkretisiert Art. 139b BV, der die Grundsätze für das Verfahren der Volksabstimmung über eine Initiative und einen Gegenentwurf festlegt. 10

Wie der Titel schon sagt, gilt Art. 76 BPR nur für die Abstimmung über (eine Initiative und) einen direkten Gegenentwurf. Der Gegenentwurf ist ein Akt, den die Bundesversammlung als Alternative zur Initiative beschließt. Er ist "direkt", wenn er nicht nur inhaltlich, sondern auch formal eine Alternative darstellt, d. h. wenn er der Initiative in einem Verfahren gegenübergestellt wird, an dessen Ende nur ein einziger Rechtsakt in die Rechtsordnung eintritt. Im Vergleich dazu schlägt der "indirekte" Gegenentwurf, der nicht von Art. 76 BPR betroffen ist, eine materiell alternative Regelung vor, steht aber nicht in einem formal alternativen Verhältnis zur Initiative. 11

Das Verfahren der Abstimmung über eine Initiative und einen direkten Gegenentwurf betrifft nur Initiativen, die auf eine Teilrevision der Verfassung abzielen und von Grund auf neu verfasst wurden. Nach herrschender Meinung können andere Initiativen (auf eine Totalrevision der Verfassung gerichtet oder allgemein formuliert) nicht Gegenstand eines direkten Gegenentwurfs sein (Art. 139 Abs. 5 BV, gleichlautend mit Art. 101 ParlG). 12

Das in Art. 76 BPR konkretisierte Abstimmungsverfahren über eine Initiative und einen Gegenentwurf nach dem "Haab"-System ist relevant, wenn die Initiative nach Annahme des Gegenentwurfs nicht zurückgezogen wird (Art. 73 BPR). Die Behörden sind dann verpflichtet, die Initiative und den Gegenentwurf zur Abstimmung zu bringen (vgl. Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV). Art. 139b BV ordnet in diesem Fall eine gleichzeitige Abstimmung über die beiden Vorlagen an (Abs. 1), erlaubt ihre doppelte Annahme und bestimmt, dass sie durch eine Stichfrage entschieden werden, wenn sie beide das doppelte Mehr 13

von Volk und Ständen erhalten (Abs. 2). Art. 76 BPR konkretisiert diese Regeln, indem er die Abstimmungsfragen (Abs. 1), die Berechnung der Mehrheiten (Abs. 2) und die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses bei doppelter Annahme von Initiative und Gegenentwurf (Abs. 3) festlegt. Es enthält somit Regeln sowohl darüber, wie die Bürgerinnen und Bürger ihren Willen zum Ausdruck bringen können, als auch darüber, wie ihre Stimmen bei der Ermittlung eines Ergebnisses berücksichtigt werden.

2. Funktionen

14 Wenn die Bundesversammlung einer Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberstellt, müssen die Stimmberechtigten über eine Alternative mit drei Begriffen abstimmen: Status quo, Initiative oder Gegenentwurf. Art. 76 BPR, der Art. 139b BV konkretisiert, regelt das Abstimmungsverfahren über diese Alternative. Das Vorhandensein solcher generell-abstrakter Regeln, die die Modalitäten der Abstimmung hinreichend klar und präzise festlegen, ist wesentlich, um zu gewährleisten, dass die Abstimmung auf ihre Ordnungsmäßigkeit hin überprüft werden kann und ihr Ergebnis als getreuer und sicherer Ausdruck des Volkswillens angesehen werden kann (Art. 34 Abs. 2 BV).

15 Das durch Art. 139b BV und Art. 76 BPR geschaffene System gewährleistet die Verfahrensgleichheit zwischen den drei Optionen Status quo, Initiative oder Gegenentwurf. Mit anderen Worten, es stellt sicher, dass das Verfahren das Abstimmungsergebnis nicht beeinflusst, sondern in dem Sinne neutral bleibt, dass es rechnerisch die gleichen Erfolgschancen für Initiative und Gegenentwurf garantiert und es nicht schwieriger macht, den Status quo zu kippen als bei anderen Verfassungsänderungen. Wie jede andere Verfassungsänderung müssen jedoch sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf von einer doppelten Mehrheit des Volkes und der Stände angenommen werden, um gültig zu sein (Art. 140 Abs. 1 Bst. a, 142 Abs. 2 BV). Das Verfahren gewährleistet somit die Einhaltung des Föderalismus im Zusammenhang mit einer Abstimmung über alternative Verfassungsrevisionen.

16 Das Verfahren nach Art. 139b BV und Art. 76 BPR ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern zudem, über die Initiative und den Gegenentwurf so differenziert abzustimmen, dass dies als (formeller) Ausdruck ihres (materiellen) Willens gewertet werden kann. Durch die Kombination von zwei Hauptabstimmungen und einer Stichfrage kann jeder Bürger jede der 13 nicht

widersprüchlichen Präferenzordnungen, die das Verhältnis zwischen dem Gegenentwurf, der Initiative und dem Status quo regeln können, durch seine Stimme zum Ausdruck bringen. Durch die Verknüpfung der Fragen untereinander wird auch vermieden, dass die Abstimmung zu einem widersprüchlichen Gesamtergebnis führt. Diese Ausgestaltung dient somit nicht nur der (individuellen) inhaltlichen Freiheit der Abstimmung, sondern auch dem (kollektiven) Schutz der getreuen und sicheren Äußerung des Volkswillens, die sich beide aus der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 2 BV) ergeben.

B. Vergleichendes kantonales Recht

In fast allen Kantonen entspricht das System der Abstimmung über eine Initiative und einen Gegenentwurf mutatis mutandis (ohne das Erfordernis des doppelten Mehrs) demjenigen des Bundes (z.B. Art. 36 BV/ZH; Art. 60 Abs. 2 BV/BE; Art. 125 Abs. 5 BPR/FR; Art. 33 Abs. 3 BPR/VD; Art. 34 Abs. 4 BV/VS; Art. 113 BPR/NE; Art. 63 Abs. 3 BV/GE). Nur zwei Kantone, der Jura und der Aargau, heben sich in diesem Punkt ab. 17

Im Kanton Jura werden Initiative und Gegenentwurf auch unabhängig voneinander in einer doppelten, gleichzeitigen Hauptabstimmung gegen den Status quo gestellt. Wenn sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen werden, gibt es jedoch keine Stichfrage. Die Vorlage, die mehr Stimmen erhalten hat, ist angenommen (Art. 76 Abs. 5 Cst./JU, Art. 93 Abs. 2 BPR/JU). 18

Was den Kanton Aargau betrifft, so sieht er zwar eine gleichzeitige Abstimmung über die Initiative und den Gegenentwurf vor, aber die Abstimmung über die Initiative ist eine Hauptabstimmung, während die Abstimmung über den Gegenentwurf eine Eventualabstimmung ist (§ 65 Abs. 3 KV/AG). Die Abstimmung über den Gegenentwurf wird nur dann berücksichtigt, wenn die Initiative abgelehnt wird. Wenn also beide Entwürfe die absolute Mehrheit erreichen, ist nur die Initiative angenommen (§ 59 Abs. 2 GPR/AG). 19

III. KOMMENTAR

A. Fragen, über die bei einer Abstimmung über eine Initiative und einen Gegenentwurf abgestimmt wird (Absatz 1)

1. Einheitlicher Stimmzettel

20 Art. 76 Abs. 1 BPR konkretisiert die Abstimmungsmodalitäten bei der Abstimmung über eine Initiative und einen direkten Gegenentwurf, indem er angibt, dass drei (unterschiedliche) Fragen auf einem (einzigen) Stimmzettel stehen. Damit setzt er die erste Weisung von Art. 139b Abs. 1 BV um, wonach die Stimmberechtigten in derselben Abstimmung ("gleichzeitig") über die Initiative und den Gegenentwurf abstimmen. Das Ziel dieser Gleichzeitigkeit ist es, die Chancengleichheit zwischen Initiative und Gegenentwurf zu gewährleisten.

21 Dennoch stimmen die Wähler über zwei verschiedene Gegenstände ab. Jede Bürgerin und jeder Bürger stimmt in erster Linie über die Initiative (Art. 76 Abs. 1 Bst. a BPR) und den Gegenentwurf (Art. 76 Abs. 1 Bst. b BPR) ab, und in zweiter Linie über ihre bzw. seine Präferenz zwischen Initiative und Gegenentwurf, falls beide angenommen werden (Art. 76 Abs. 1 Bst. c BPR). Die Bundesversammlung entscheidet im Übrigen über die Initiative und den Gegenentwurf in Form von zwei getrennten Bundesbeschlüssen (Art. 101 Abs. 2 ParlG).

2. Hauptfragen (Bst. a und b)

a. Unabhängige Abstimmungen

22 Die ersten beiden Fragen auf dem Stimmzettel ermöglichen es jeder Stimmbürgerin und jedem Stimmbürger, sich über die Initiative und den Gegenentwurf so zu äussern, als ob ihnen diese Vorlagen getrennt vorgelegt würden (Art. 76 Abs. 1 Bst. a und b BPR). Konkret lauten die Fragen wie folgt: a) Nehmen Sie die Volksinitiative "[Titel]" an? b) Nehmen Sie den Bundesbeschluss vom [Datum] betreffend [thematischer Titel des Gegenbeschlusses als Gegenentwurf"] an?

23 Sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf richten sich jeweils gegen die geltende Regelung (den Status quo). Um diesen zu stürzen, müssen beide die

absolute Mehrheit der Stimmen von Volk und Ständen auf sich vereinen (Art. 140 Abs. 1 Bst. a, 142 Abs. 2–4 BV). Andernfalls wird die Vorlage abgelehnt.

Die Abstimmungen über die Initiative und den Gegenentwurf sind somit unabhängig voneinander. Jeder Gegenstand kann entweder angenommen oder abgelehnt werden. Werden beide abgelehnt, kommt es nicht zu einer Verfassungsänderung. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Vorlage von der Mehrheit des Volkes und die andere von der Mehrheit der Kantone angenommen wird. Wenn nur eine der Vorlagen angenommen wird, wird die Verfassung in diesem Sinne revidiert. Wenn sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen werden, entscheidet eine eventuelle Abstimmung über eine Stichfrage zwischen den beiden Vorlagen, wodurch eine doppelte Verfassungsänderung vermieden werden kann. 24

b. Zulassung der doppelten Zustimmung

Art. 76 BPR, wie auch Art. 139b Abs. 2 BV, erlaubt es den Bürgerinnen und Bürgern, sowohl der Initiative als auch dem Gegenentwurf zuzustimmen ("every voter can declare without reservation"). Die Zustimmung zu einer der Vorlagen ist also nicht mehr Voraussetzung für die Abstimmung über die andere Vorlage. Die Bundesversammlung selbst kann die doppelte Zustimmung empfehlen (Art. 102 Abs. 1 Bst. b ParlG). Konkret können die Stimmzettel 9 Kombinationen enthalten: Ja/Ja; Nein/Nein; Ja/Nein; Nein/Ja; Weiss/Ja; Weiss/Nein; Ja/Weiss; Nein/Weiss; Weiss/Weiss; Weiss/Weiss. 25

Dank der Zulassung des "doppelten Ja" können die Bürgerinnen und Bürger ihre Präferenz für eine der beiden Revisionen (Initiative oder Gegenentwurf) gegenüber dem Status quo zum Ausdruck bringen. In Kombination mit der separaten Berechnung der Mehrheit ermöglicht diese Modalität, neun Präferenzen zwischen Initiative, Gegenentwurf und Status quo auszudrücken. Die Nebenfrage ermöglicht es, die restlichen 4 von 13 möglichen nicht widersprüchlichen Präferenzen auszudrücken. 26

Zum Vergleich: Im System der reinen Alternative waren Stimmzettel, die sowohl der Initiative als auch dem Gegenentwurf zustimmten, ungültig und wurden folglich bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nicht berücksichtigt. Eine leere Stimme, die sich nur auf eine der Vorlagen bezog, bedeutete de facto die Ablehnung dieser Vorlage. Dieses System ermöglichte keine ausreichend differenzierte Abstimmung, was sich zudem verfälschend 27

auf das Gesamtergebnis der Abstimmung auswirken konnte und den Status quo über die gemeinsamen Anforderungen an jede Verfassungsänderung hinaus förderte. Denn von den 13 möglichen Präferenzordnungen zwischen Initiative, Gegenentwurf und Status quo konnten nur 4 tatsächlich ausgedrückt werden. Unter diesen Umständen war es möglich, dass die Initiative und der Gegenentwurf abgelehnt wurden, obwohl die Mehrheit der Wählerschaft eine Verfassungsänderung gewünscht hätte.

3. Subsidiäre Frage (Bst. c)

a. Ausschluss einer doppelten Verfassungsänderung

28 Da es zulässig ist, sowohl der Initiative als auch dem Gegenentwurf zuzustimmen, ist es möglich – auch wenn dies bisher noch nie vorgekommen ist –, dass beide Vorlagen jeweils das doppelte Mehr von Volk und Ständen erhalten und somit beide angenommen werden (Art. 142 Abs. 2 BV). Da Initiative und Gegenentwurf in einem (materiellen und formellen) Alternativverhältnis zueinander stehen , ist es jedoch ausgeschlossen, dass diese doppelte Annahme zu einer doppelten Verfassungsänderung führt.

b. Ausdruck einer Präferenz zwischen Initiative und Gegenentwurf im Fall einer doppelten Annahme

29 Um diese Grenze umzusetzen, sehen Art. 139b Abs. 2 BV und Art. 76 Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 BPR vor, dass die beiden Vorlagen direkt einander gegenübergestellt werden in einer dritten, simultanen, von den Hauptfragen getrennten und subsidiären Frage, die die Bürgerinnen und Bürger fragt, "welcher der beiden Texte in Kraft treten soll, falls Volk und Stände die beiden Texte der geltenden Regelung vorziehen" (Art. 76 Abs. 1 Bst. c BPR). Die Frage lautet konkret: c) Wenn Volk und Stände sowohl die Volksinitiative "[Titel]" als auch den Gegenentwurf (Bundesbeschluss vom [Datum] über [thematischer Titel des als Gegenentwurf entgegengesetzten Beschlusses]) annehmen: Soll dann die Volksinitiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten?

30 Im Gegensatz zur Abstimmung über die Initiative oder den Gegenentwurf lauten die Antworten, die die Bürgerinnen und Bürger auf die Stichfrage geben können, nicht "Ja" oder "Nein" (oder eine leere Stimme), sondern "Initiative" oder "Gegenentwurf" (oder eine leere Stimme). Die Stichfrage

führt somit zwangsläufig zu einer Wahl zwischen diesen beiden Vorlagen. Erhält eine Vorlage die Mehrheit (aus der Summe der Stimmen von Volk und Ständen), vereint die andere zwangsläufig nur eine Minderheit auf sich. Wenn die Initiative zum Beispiel 51 Prozent der Stimmen erhält, hat der Gegenentwurf 49 Prozent. Es ist also nicht möglich, dass, wie bei den Hauptabstimmungen, beide Vorlagen die Mehrheit von Volk und Ständen auf sich vereinen.

Die Antwort auf die Stichfrage ist unabhängig von den Antworten auf die Hauptfragen zur Initiative und zum Gegenentwurf. Es ist möglich, sie nicht zu beantworten oder nur auf diese Frage zu antworten (vgl. auch Art. 76 Abs. 2 Satz 2 BPR). Dieses System ermöglicht es, die 13 möglichen widerspruchsfreien Präferenzordnungen zwischen Initiative, Gegenentwurf und Status quo auszudrücken , einschließlich der 4, die eine Präferenz zwischen Initiative und Gegenentwurf anzeigen, wenn beide dem Status quo vorgezogen werden oder umgekehrt, wenn der Status quo ihnen vorgezogen wird. 31

B. Berechnung der Mehrheiten (Absatz 2)

1. Getrennte Berechnung

Art. 76 Abs. 2 BPR setzt das System der doppelten Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf mit Stichfrage um, indem er festlegt, dass die Stimmen gezählt und die absolute Mehrheit für jeden Gegenstand getrennt berechnet werden (1. S.) und dass unbeantwortete Fragen nicht berücksichtigt werden (2. S.). Das bedeutet, dass eine leere Stimme bei einer der Fragen (partieller leerer Stimmzettel), z. B. der Präferenz zwischen Initiative und Status quo , bei der Berechnung der für die Beantwortung dieser Frage erforderlichen Mehrheit nicht berücksichtigt wird. Sie wird jedoch bei der Berechnung der erforderlichen Mehrheit für die Beantwortung der anderen Fragen berücksichtigt, wenn sie sich zu diesen Fragen äußert. 32

Zur Veranschaulichung: Wenn von insgesamt 2'600'000 in Frage kommenden Stimmzetteln 50'000 Stimmzettel nicht für die Initiative und 70'000 nicht für den Gegenentwurf abgegeben werden, ist die absolute Mehrheit des Volkes bereits bei 1'275'000 Ja-Stimmen ([2'600'000-50'000] : 2) für die Initiative erreicht, während sie für den Gegenentwurf bereits bei 1'265'000 Ja-Stimmen ([2'600'000-70'000] : 2) erreicht ist. 33

34 Um diese Berechnung zu ermöglichen, werden im Abstimmungsprotokoll für jede Hauptfrage getrennt die Anzahl der Ja-Stimmen, die Anzahl der Nein-Stimmen und die Anzahl der unbeantworteten Stimmzettel sowie für die Stichfrage die Anzahl der jeweiligen Stimmen für die Initiative oder den Gegenentwurf und die Anzahl der leeren Stimmen angegeben. Die Anzahl der Stimmzettel, die überhaupt nicht in Betracht kommen (völlig leer oder völlig ungültig), wird in einem gesonderten Posten eingetragen (Art. 4 Abs. 1 ODP und Anhang 1b ODP).

2. Ausdruck der Gleichgültigkeit zwischen einem Gegenstand und dem Status quo

35 Die separate Berechnung der Mehrheit ermöglicht es, nur bei der Initiative oder dem Gegenentwurf leer zu stimmen, ohne dass diese leere Stimme als Ablehnung dieses Gegenstands interpretiert wird. So ist es möglich, einem Gegenstand zuzustimmen oder ihn abzulehnen und eine Gleichgültigkeit zwischen dem anderen Gegenstand und dem Status quo auszudrücken. Jeder Gegenstand hat die gleichen Chancen, angenommen zu werden, wie wenn er allein zur Abstimmung gestellt würde.

36 Zum Vergleich: Im alten System wurde die absolute Mehrheit gemeinsam für die Initiative und den Gegenentwurf berechnet. Teilweise leere Stimmzettel wurden bei der Berechnung der gemeinsamen Mehrheitsschwelle berücksichtigt. Eine leere Stimme bei nur einer der Vorlagen bedeutete de facto, dass man diese Vorlage ablehnte, da der Stimmzettel dennoch die Schwelle für die absolute Mehrheit auch bei dieser Vorlage erhöhte. Dieses System verhinderte, dass die vier Prioritätsreihenfolgen zwischen Initiative, Gegenentwurf und Status quo, die eine Gleichgültigkeit zwischen dem Status quo und einem der Gegenstände zum Ausdruck bringen, zum Ausdruck kamen. Allgemeiner gesagt, verfälschte es den Ausdruck des Volkswillens, da teilweise leere Stimmzettel dazu beitrugen, die Schwelle für die absolute Mehrheit für einen Gegenstand zu erhöhen, dem diese Stimmzettel jedoch genauso viel Vorzug gegeben hatten wie dem Status quo.

C. Abstimmungsergebnis bei doppelter Annahme der Initiative und des Gegenentwurfs (Absatz 3)

1. Umfang der Stichfrage (1. Satz)

a. Mögliche Tragweite

Wie bereits erwähnt , hat die Zulässigkeit der doppelten Annahme von Initiative und Gegenentwurf zur Folge, dass es möglich ist, dass diese beiden Gegenstände von Volk und Ständen angenommen werden. Da die Verfassung nicht in diese beiden sich ausschließenden Richtungen revidiert werden kann, stellt das geltende Abstimmungssystem die Initiative und den Gegenentwurf in einer Stichfrage direkt gegenüber, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, ihre Präferenz zwischen diesen beiden Vorlagen auszudrücken, wenn beide angenommen werden (Art. 139b Abs. 2 BV cum 76 Abs. 1 Bst. c BPR). 37

Der subsidiäre Charakter der Frage nach der Präferenz zwischen Initiative und Gegenentwurf ergibt sich bereits aus dem Wortlaut, wie ihn Art. 76 Abs. 1 Bst. c BPR formuliert ("falls Volk und Stände die beiden Texte dem geltenden System vorziehen"). Art. 76 Abs. 3 erster Satz. BPR bestätigt die mögliche Bedeutung der Abstimmung über die Stichfrage, indem er festlegt, dass "wenn sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf angenommen werden, das Ergebnis, das sich aus den Antworten auf die dritte Frage ergibt, die Entscheidung trägt". Im Gegensatz zu den Hauptabstimmungen wird die Abstimmung über die Stichfrage also nicht bedingungslos berücksichtigt. Ihre mögliche Bedeutung wird nur dann aktualisiert, wenn sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf als Antwort auf die Hauptfragen angenommen werden. In allen anderen Fällen sind nur die Ergebnisse der Hauptabstimmungen ausschlaggebend. Das Ergebnis der Abstimmung über die Stichfrage wird jedoch in allen Fällen festgestellt, auch in den Fällen, in denen nur die Hauptabstimmungen ausschlaggebend sind. 38

b. Zusätzliche Bedingung für die Annahme der Initiative oder des Gegenentwurfs

Das System der Stichfrage macht die Annahme einer Verfassungsänderung von der Annahme durch Volk und Stände abhängig (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV), wenn sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen werden. 39

In diesem Fall muss die Verfassungsänderung nicht nur von Volk und Ständen als Antwort auf die Hauptabstimmungen angenommen worden sein – was in allen anderen Fällen eine ausreichende Voraussetzung für die Annahme einer Verfassungsänderung ist –, sondern auch als Antwort auf die Stichfrage bevorzugt worden sein.

2. Ergebnis der Abstimmung über die Stichfrage (2. Satz)

a. (Künstliche) Erfordernis einer doppelten Mehrheit

40 Nach dem Willen des Gesetzgebers muss die in Beantwortung der Stichfrage zum Ausdruck gebrachte Präferenz für die Initiative oder den Gegenentwurf eine doppelte Mehrheit von Volk und Ständen auf sich vereinen, um über ihre Alternative zu triumphieren. Art. 76 Abs. 3 zweiter Satz. BPR bestimmt, dass die Vorlage, die "die meisten Wähler- und die meisten Stände-Stimmen auf sich vereinigt", in Kraft tritt. Diese Regel muss jedoch in Verbindung mit Art. 139b Abs. 3 BV gelesen werden, um ihre Tragweite zu erfassen.

41 Bis 2003 wurde keine Verfassungsänderung angenommen, wenn bei der Beantwortung der Stichfrage eine Vorlage die Mehrheit der Volks- und die andere die Mehrheit der Stände-Stimmen auf sich vereinigte. Diese Blockade begünstigte den Status quo und verfälschte den Volkswillen. Um dieser Situation abzuhelfen, mildert Art. 139b Abs. 3 BV nun die Folgen einer Divergenz zwischen Volk und Kantonen. Wie in Art. 76 Abs. 3 zweiter Satz zum Ausdruck kommt. BPR ("die meisten Wählerstimmen und die meisten Standestimmen" [Hervorhebung hinzugefügt]), bleibt das doppelte absolute Mehr von Volk und Ständen bei der Beantwortung der Stichfrage jedoch implizit die grundsätzliche Regel.

42 Unserer Ansicht nach ist diese Unterscheidung zwischen einer ordentlichen Regel, wenn eine Antwort das doppelte Mehr erreicht, und einer besonderen Regel, wenn dies nicht der Fall ist, jedoch künstlich. Tatsache ist, dass Art. 139b Abs. 3 BV auf das Erfordernis des doppelten Mehrs verzichtet und stattdessen ein anderes Kriterium – die Mehrheit der Summe der Stimmen von Volk und Ständen – vorsieht, das in allen Situationen eine Entscheidung zwischen Initiative und Gegenentwurf ermöglicht. Eine Vorlage, die das Volks- und Ständemehr erreicht (z. B. 51 % des Volkes und 12 Kantone [52,17 %]), erhält nämlich zwangsläufig die höhere Summe der prozentualen Anteile der Stimmen der Stimmberechtigten und der Kantone (103,17 % vs. 96,83 %).

Das nach Art. 139b Abs. 3 BV berechnete absolute Mehr ist daher in allen Fällen relevant, nicht nur bei Differenzen zwischen Volk und Ständen. Statt der Vorlage, die "die meisten Wähler- und die meisten Stände-Stimmen" (vgl. Art. 76 Abs. 3 Satz 2 BPR) sammelt, geht die Vorlage mit den meisten Wähler- und Stände-Stimmen als Sieger hervor (vgl. auch die italienische Version: "il maggior numero di voti del Popolo e dei Cantoni").

b. (Tatsächliche) Erfordernis der höchsten Summe der Stimmen von Volk und Kantonen

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Ausgang der Abstimmung über die subsidiäre Frage – wenn diese ihre Tragweite entfalten soll – durch eine besondere Mehrheit bestimmt wird: Angenommen ist die Vorlage, welche die höchste Summe der Stimmen der Stimmberechtigten und der Kantone auf sich vereinigt (Art. 76 Abs. 3 2. Satz BPR cum 139b Abs. 3 BV). 43

Wenn eine Antwort auf die Stichfrage die Mehrheit der Stimmen des Volkes und die Mehrheit der Stimmen der Kantone auf sich vereinigt, vereinigt sie notwendigerweise auch die Mehrheit der Summe der Stimmen des Volkes und der Kantone auf sich. In diesem Fall, der nach der Vorstellung des Verfassungs- und des Gesetzgebers den Normalfall darstellt, ist keine zusätzliche Berechnung erforderlich. 44

Wenn umgekehrt eine Vorlage das Volksmehr und die andere das Ständemehr erreicht (beide Vorlagen haben jeweils das doppelte Mehr bei der Beantwortung der Hauptfrage erreicht), schreibt Art. 139b Abs. 3 BV eine Methode vor, die als "Summe der Prozentsätze" bezeichnet wird, bei der die Stimmen der Wählerinnen und Wähler sowie der Kantone, die jede Vorlage erhalten hat, in Prozente umgerechnet und dann addiert werden. 45

Nach dieser Methode ist jeder Kanton ca. 4,348 % wert, jeder "Halbkanton" ca. 2,174 %. Die Gesamtsumme der Volks- und der Standestimmen entspricht 200 % (100 % der Stimmen der Bürgerinnen und Bürger und 100 % der Stimmen der Kantone). Die absolute Mehrheit wird aus diesem Gesamttotal errechnet. Es wird also von der Vorlage erreicht, bei der die Summe der in Prozent umgerechneten Stimmen 100 % übersteigt, unabhängig davon, ob diese Vorlage ein Minimum von mehr als 50 % der Volks- und mehr als 50 % der Ständerstimmen erhalten hat. Mit anderen Worten: Die Siegervorlage ist 46

diejenige, die die höchste Summe der in Prozent ausgedrückten Volks- und Standesvertreterstimmen erhält.

47 Als Beispiel kann man sich vorstellen, dass bei der Beantwortung einer subsidiären Frage mit insgesamt 2'500'000 Antworten eine Initiative 13 Kantone, 4 "Halbkantone" und 1'200'000 Volksstimmen erhält, während ihr Gegenentwurf 7 Kantone, 2 "Halbkantone" und 1'300'000 Stimmen erhält. Rechnet man diese Ergebnisse in Prozent um, so erhält die Initiative ca. 65,22 % der Stimmen der Kantone und 48 % der Stimmen des Volkes und der Gegenentwurf ca. 34,78 % der Stimmen der Kantone und 52 % der Stimmen des Volkes. Insgesamt erhält die Initiative somit 113,22 % der Volks- und Standestimmen und der Gegenentwurf 86,78 %. In diesem Fall ist es also die Initiative, die die Mehrheit erreicht, da sie mehr als 100 % der Stimmen erhalten hat (und logischerweise einen höheren Prozentsatz als der Gegenentwurf).

48 Das Kriterium der Summe der Prozentsätze ist neutral gegenüber der Initiative und dem Gegenentwurf. Es respektiert die Gleichheit zwischen diesen beiden Vorlagen und verhindert, dass der Status quo ungebührlich bevorzugt wird, obwohl sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf von einer doppelten Mehrheit des Volkes und der Kantone als Antwort auf die Hauptfragen angenommen wurden. Unserer Meinung nach stellt diese besondere Mehrheit jedoch eine ungerechtfertigte Beeinträchtigung der Stimmrechtsgleichheit dar. Es verleiht den (Bürgerinnen und Bürgern bestimmter) Kantone mehr Einfluss als den Wählerinnen und Wählern (anderer Kantone). Dieser unausgewogene Einfluss ist jedoch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten im Stadium der subsidiären Frage nicht zu rechtfertigen. Bei der Abstimmung über die Stichfrage geht es nämlich nicht darum, ob ein Gegenstand angenommen (> 50 %) oder abgelehnt (< 50 %) wird, sondern darum, zwischen zwei Verfassungsänderungen zu entscheiden, die bereits nach den Modalitäten eines obligatorischen Referendums angenommen wurden. Es fällt somit nicht in den Anwendungsbereich der Regel der doppelten Mehrheit (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV). Das Kriterium der höchsten Summe der Stimmen von Volk und Ständen weicht zudem von der Bedeutung des doppelten Mehrs ab. Es geht nicht mehr darum, eine Mindestzahl von Körperschaften zusammenzubringen, die einem Gegenstand zustimmen (Art. 142 Abs. 2 BV), sondern darum, den Kantonen einen rechnerischen Einfluss auf die

Beantwortung der subsidiären Frage zuzugestehen. Ein derartiger Einfluss der Kantone findet jedoch weder im Föderalismusprinzip noch in einem anderen allgemeinen Grundsatz eine Rechtfertigung.

Nach dem vorliegenden Kommentar sollte daher nur die Mehrheit des Volkes 49
für das Ergebnis der Abstimmung über die Stichfrage ausschlaggebend sein, wie es die Behörden bei der Totalrevision der Verfassung auch beabsichtigt hatten. Ein solcher Paradigmenwechsel erfordert jedoch eine Revision von Art. 139b Abs. 3 BV und Art. 76 Abs. 3 Satz 2 BPR.

LITERATURVERZEICHNIS

Albrecht Christoph, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen – Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, St-Gall 2003.

Aubert Jean-François, Commentaire de l'art. 139 Cst., in : Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999, Zurich et al. 2003.

Biaggini Giovanni, Kommentierung zu Art. 139*b* BV, in : Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich 2020.

Burckhardt Walther, Kommentierung zu Art. 121 und 123 BV 1874, in : Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29.5.1874, Berne 1931.

Conseil fédéral, Explications concernant la votation populaire du 28.11.2010, consultable sous https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/dokumentation/volksabstimmungen/volksabstimmung-20101128.html (dernière consultation le 12.3.2023) (Explications votation du 28.11.2010).

Conseil fédéral, Message du 11.8.1999 concernant la mise en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale et les adaptations législatives consécutives, FF 1999 p. 7145 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1999/1_7922_7145_6784/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Conseil fédéral, Message du 20.11.1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I, p. 1 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1_1_1_1/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Conseil fédéral, Avis du 5.10.1987 au sujet de l'initiative parlementaire « Initiative populaire avec contre-projet », FF 1987 III, p. 380 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1987/3_388_380_337/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Conseil fédéral, Message du 28.3.1984 concernant une nouvelle réglementation
de la procédure de vote, FF 1984 II, p. 345 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1984/2_333_345_277/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Conseil fédéral, Avis du 15.6.2001 sur le Rapport CIP-E sur l'initiative parlementaire « Suppression de carences dans les droits populaires », FF 2001, p. 5783 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1021/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Commission des institutions politiques du Conseil des Etat, Rapport du 2.4.2001 sur l'initiative parlementaire « Suppression de carences dans les droits populaires », FF 2001, p. 4590 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/781/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales, Rapport du 3.9.1987 au sujet de l'initiative parlementaire « Initiative populaire avec contre-projet », FF 1987 III, p. 369 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1987/3__369_/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Dalcher Andreas, Zum Modus der Abstimmungen bei Initiative und Gegenvorschlag (Speziell bei eidgenössischen Abstimmungen), RSES 1978, p. 79–88.

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, vol. II : Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018.

Dubey Jacques/Jacquemoud Camilla, Commentaire de l'art. 139*b* Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Dubey/Jacquemoud).

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 139*b* BV, in : Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (édit.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3e éd., Zurich et al. 2014 (SGK-Ehrenzeller/Nobs).

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 139*b* BV, in : Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (édit.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Bâle 2015 (BSK-Epiney/Diezig).

Favre John, Initiative populaire et contreprojet – Le droit d'initiative compromis par le mode de votation en cas de contreprojet, Revue syndicale suisse 1983, p. 3–22.

Gauglhofer-Witzig Margrit/Loeffel Hans, Ein Beitrag aus formal-logischer Sicht zur Diskussion des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag, RSES, 1983 p. 23–48.

Grisel Etienne, Le mode de votation sur l'initiative populaire et le contre-projet en droit fédéral, ZBl 80 (1979), p. 551–572.

Haab Christoph, Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag : Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung, ZBl 77 (1976), p. 377–385 (Abstimmung).

Haab Christoph, Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat – das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage) als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag, Zurich 1984 (Volkswille).

Haab Christoph/Haab Richard, Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag – Kritische Würdigung der Vorschläge der nationalrätlichen Kommission Cevey und Vergleich mit dem Verfahren Basel-Land, ZBl 82 (1981), p. 509–521.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Hefti-Spoerry Ursula, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, Goldach 1959.

Helbling Michael René, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, Zurich et al. 2020.

Jöhr Walter Adolf, Das Abstimmungsproblem bei Initiativen, St-Gall 1975.

Jöhr Walter Adolf/Hättenschwiler Edwin B., Das Abstimmungsproblem bei drei Alternativen – Versuch einer systematischen Klärung, RSES 1976, p. 469–534.

Kley Andreas, Die öffentlichen Stellungnahmen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer, ZBl 112 (2011), p. 2–36.

Wildhaber Luzius, Commentaire des art. 121bis et art. 123 Cst. 1874, in : Aubert Jean-François et al. (édit.), Commentaire de la Constitution fédérale du 29.5.1874, Bâle et al. 1987–1996 (Comm. Cst. 1874-Wildhaber).

Wili Hans-Urs, Nein oder nicht nein, das ist die Frage ! – Zu Genauigkeitsgrad und Verfassungsmässigkeit des geltenden Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf, RDS 104 (1985) I, p. 539–573.

Wüthrich Werner, Die kantonalen Volksrechte im Aargau, St-Gall 1990.

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 76a BPR

Eine Kommentierung von Goran Seferovic

ZITIERVORSCHLAG

Goran Seferovic, Kommentierung zu Art. 76a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Torney Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Seferovic, N. XXX zu Art. 76a BPR.

5a. Titel: Parteienregister

Art. 76a

[1] Eine politische Partei kann sich bei der Bundeskanzlei amtlich registrieren lassen, wenn sie:

a. die Rechtsform eines Vereins im Sinne der Artikel 60–79 des Zivilgesetzbuches aufweist; und

b. unter dem gleichen Namen mit mindestens einem Mitglied im Nationalrat oder mit mindestens je drei Mitgliedern in drei Kantonsparlamenten vertreten ist.

[2] Zur Eintragung ins Parteienregister reicht der Verein der Bundeskanzlei folgende Unterlagen und Angaben ein:

a. ein Exemplar der rechtsgültigen Statuten;

b. den statutarischen Namen und den Sitz der Partei;

c. Namen und Adressen der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen der Bundespartei.

[3] Die Bundeskanzlei erstellt ein Register über die Angaben der Parteien. Dieses Register ist öffentlich. Einzelheiten regelt die Bundesversammlung in einer Verordnung.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 1024
II. Bedeutung der Vorschrift 1026
A. Allgemeines 1026
B. Rechtsvergleich 1027
III. Kommentierung des Normtextes 1028
A. Voraussetzungen der amtlichen Registrierung (Abs. 1) 1028
1. Definition der politischen Partei 1028
2. Rechtsform des Vereins 1028
3. Mindestzahl politischer Mandate 1029
B. Unterlagen und Angaben (Abs. 2) 1030
C. Register und Parlamentsverordnung (Abs. 3) 1030
Materialien 1031
Literaturverzeichnis 1031

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

1 Parteien traten in der Schweiz erst spät in Erscheinung, in der Bundesversammlung von 1848 gab es sie nicht. Gerade die kantonalen liberalen Bewegungen der 1830er Jahre wehrten sich dagegen als «Partei» bezeichnet zu werden, da der **Begriff diskreditiert** war.[2409] Die Freisinnige Volkspartei wurde erst 1873 gegründet und die erste Fraktion in der Bundesversammlung, die «radikal-demokratische Gruppe der Bundesversammlung», konstituierte sich erst 1878.[2410] Der Bedarf nach Parteien entstand auch erst mit dem nachlassenden Einfluss der liberalen Elite im frühen Bundesstaat gegen Ende der 1870er Jahre.[2411] Die Politik war nun auf die Mitwirkung des Volkes angewiesen, doch das Volk war mehrheitlich nicht an Politik interessiert oder hatte nicht die Bildung und Musse, um sich für Politik zu interessieren.[2412] Die politischen Parteien sprangen in diese Lücke und unterstützten nun die politische Willensbildung des Stimmvolks. Die Bedeutung der Parteien nahm fortan parallel zur Bedeutung der Volksrechte zu,[2413] wenngleich gerade die Volksrechte dazu führten, dass die politischen Parteien in der Schweiz einen weniger grossen Einfluss auf staatliche Entscheidungen ausüben als in anderen Staaten.[2414]

2 Entsprechend waren die politischen Parteien auch für die Staatsrechtslehre lange Zeit kein Thema, da Gesetzgebung und Verfassungsrecht sie ignorierten.[2415] «Das Staatsrecht aber mit seinen Pflichten und seinen Befugnissen weiß nichts von Parteien» schrieb Johann Caspar Bluntschli 1869 und meinte damit, dass die **Normen des Staatsrechts nicht nach Parteien unterscheiden** und die Institutionen und Ämter des Staates nicht nach Kriterien der Parteien ausgeübt werden dürften.[2416]

3 Die Bundesverfassung erwähnt die Parteien denn auch erst seit der Totalrevision im Jahre 1999.[2417] Art. 137 bestimmt seither, dass die politischen

---

2409 Vgl. Feller, S. 439; Gruner, Parteien, S. 59 ff.
2410 Gruner, Parteien, S. 85 f.; Lachenal, S. 182.
2411 Vgl. dazu Gruner, Wirtschaftspolitik, S. S. 45.
2412 Vgl. zur mangelnden Bildung des Volkes: Feller, S. 438.
2413 Vgl. Gruner, S. 25 ff.; vgl. auch Feller, S. 434: «Parteien aber springen dort auf, wo Altes verabschiedet und Neues geschaffen wird».
2414 Glaser, Rz. 115.
2415 Vgl. Gruner, S. 60 f.; Rhinow, S. 94 f.

Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken. Wenngleich das formelle Verfassungsrecht die Parteien zuvor nicht erwähnte,[2418] so war es am Ende des 20. Jhd. selbstverständlich unbestritten, dass den politischen Parteien heute eine zentrale staatspolitische Funktion zukommt. Es mag mit einer nach wie vor verbreiteten **Skepsis gegenüber einer verstärkten Parteienstaatlichkeit** zusammenhängen,[2419] dass Art. 137 BV lediglich festhält, was ohnehin schon lange gilt.[2420] Der normative Gehalt der Verfassungsbestimmung ist denn auch eher gering.[2421] Die Lehre erachtet es als unzulässig, den politischen Parteien gestützt auf Art. 137 BV rechtliche oder finanzielle Vorteile zukommen zu lassen, welche über organisationsrechtliche Bestimmungen hinausgehen.[2422] Insbesondere kann Art. 137 BV nicht Grundlage für eine direkte Parteienfinanzierung sein,[2423] wenngleich etwa Hangartner befürchtete, Art. 137 werde dereinst gleichwohl als Grundlage für Finanzhilfen zugunsten der Parteien herangezogen.[2424]

Trotz der unklaren Tragweite von Art. 137 BV zog der Bundesrat diese 4
Bestimmung heran, um – zusammen mit Art. 39 Abs. 1 BV – das in Art. 76a BPR vorgesehene Parteienregister zu begründen,[2425] welches gleichzeitig einen neuen Titel im BPR bilden sollte. Der Skepsis gegenüber einer stärkeren Parteienstaatlichkeit war sich auch der Bundesrat bewusst, machte er in seiner Botschaft doch geltend, das **Parteienwesen in nur «massvoller Weise» regeln** zu wollen.[2426] Das Parteienregister sei nichts anderes als die konsequente Fortsetzung der Entscheidung des Verfassungsgebers, die Parteien in der BV zu verankern. Gleichzeitig verhehlte der Bundesrat aber nicht, dass ein Parteienregister die Voraussetzung jeder weiteren Art der Parteienregelung darstelle,[2427] womit Art. 76 BPR die Grundlage für weitere

2416 Bluntschli, S. 5; etwas verkürzt daher die Argumentation bei Gruner, S. 61.
2418 SGK-Schiess Rütimann, Art. 137 BV N. 5; Schiess Rütimann, Gleichheit, S. 505 f.
2419 Biaggini, Art. 137 BV N. 2; Rhinow, S. 99.
2420 Vgl. auch die Kritik bei SGK-Schiess Rütimann, Art. 137 BV N. 14.
2421 Biaggini, Art. 137 BV N. 3; etwas weiter hingegen BSK-Tschannen, Art. 137 BV N. 2 ff.
2422 So BSK-Tschannen, Art. 137 BV N. 11; weniger weitgehend hingegen SGK-Schiess Rütimann, Art. 137 BV N. 14.
2423 Biaggini, Art. 137 BV N. 6; SGK-Schiess Rütimann, Art. 137 BV N. 13; BSK-Tschannen, Art. 137 BV N. 12
2424 Hangartner, S. 1226 (Ziff. 2).
2425 Botschaft BPR 2001, S. 6424.
2426 Botschaft BPR 2001, S. 6420. Zur Bedeutung des Vereinswesens Biaggini, Art. 137 BV N. 5 und ausführlich Schiess Rütimann, Parteien, insb. Rz. 298 ff.
2427 Kritisch zu dieser Umsetzung SGK-Schiess Rütimann, Art. 137 BV N. 14.

Regelungen der politischen Parteien bilden könnte.[2428] Die Regelungen zur Transparenz der Politikfinanzierung stützt der Bund nun aber im Wesentlichen auf Art. 39 Abs. 1 BV.[2429]

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

5 Die praktische **Bedeutung der Vorschrift ist bisher beschränkt**, da die einzige Erleichterung, welche eine Registrierung mit sich bringt, darin besteht, dass die Partei unter gewissen Umständen von den Quoren nach Art. 24 Abs. 1 BPR entbunden ist.[2430] Die Vorschriften über die Parteifinanzierung knüpfen nicht am Parteiregister an, sondern am Begriff der «in der Bundesversammlung vertretenen politischen Partei» (Art. 76b Abs. 1 BPR).

6 Die Bedeutung liegt wohl eher darin, dass ein Parteienregister, wenn man der Argumentation des Bundesrates folgen will, der logische nächste Schritt ist, welcher auf die Erwähnung der Parteien in Art. 137 BV zu folgen hat (vgl. schon oben N. 4). Auch das Bundesgericht folgte dieser Einschätzung und hielt mit Verweis auf Art. 137 und 147 BV fest, der Bundesgesetzgeber könne an die Registrierung von Parteien nach Art. 76a BPR auch Folgen knüpfen, welche sich nicht - wie die Erleichterung nach Art. 24 Abs. 3 und 4 BPR - auf Wahlen zu beschränken hätten. Das Register bilde die **Grundlage für eine Parteienregelung** «ganz allgemein».[2431]

7 Damit kann Art. 76a BPR in rechtspolitischer Hinsicht **administrativer Anknüpfungspunkt** für die ganze Thematik einer verstärkten Parteienstaatlichkeit bilden. Art. 137 BV bietet dafür aber keine Grundlage.[2432] Die Lehre diskutiert denn auch mitunter, ob Art. 137 BV Verfassungsgrundlage

---

2428 So erachtet Tschannen etwa Regelungen zur Offenlegung der Parteienfinanzierung als von Art. 137 BV gestützt, BSK-Tschannen, Art. 137 BV N. 11.

2429 Parlamentarische Initiative Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (19.400), Bericht der Staatspolitischen der Kommission des Ständerates vom 24. Oktober 2019, BBl 2019 7875 ff., 7900.

2430 Art. 24 Abs. 3 und 4 BPR; vgl. auch Botschaft BPR 2001, S. 6413 sowie Biaggini, Art. 137 BV N. 5.

2431 BGE 129 II 307 E 1.1.

2432 Vgl. Schiess Rütimann, Parteien, Rz. 181 sowie bereits oben N. 3 f.

für Transparenzregelungen der Parteienfinanzierung bilden könnte (vgl. schon oben N. 4).

Eine weitere Bevorzugung kommt den registrierten Parteien im **Steuerrecht** zu, denn nach Art. 33 Abs. 1 lit. i Ziff. 1 DBG und Art. 9 Abs. 2 lit. l Ziff. 1 StHG dürfen Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an Parteien, welche im Parteienregister des Bundes eingetragen sind, von den Einkünften abgezogen werden. Das gleiche gilt jedoch auch für Parteien, welche in einem kantonalen Parlament vertreten sind oder in kantonalen Parlamentswahlen mindestens drei Prozent der Stimmen erreicht haben. 8

B. Rechtsvergleich

In den Kantonen gab es lange keine **Pendants zum Parteienregister** nach Art. 76a BPR.[2433] Das Parteienregister des Bundes bezieht sich nur auf die Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene,[2434] wenngleich Art. 76a Abs. 1 lit. b für die Registrierungsmöglichkeiten von Parteien etwas inkonsequent auch auf deren Vertretung in den Kantonsparlamenten abstellt. 9

Seit dem Jahre 2009 kennt der Kanton Freiburg ein **kantonales Parteienregister**, wobei die Modalitäten weitgehend dem BPR nachempfunden sind.[2435] Das Register geht auf eine Motion zurück, welche ein solches forderte, um die Parteien davon zu entlasten, jeweils eine Zahl von Unterschriften von Stimmberechtigten sammeln zu müssen für ihre Wahllisten.[2436] Ebenso hat der Kanton Waadt im Jahre 2021 mit der analogen Begründung wie der Kanton Freiburg ein solches Parteienregister eingeführt, welches sich für die Modalitäten ebenfalls an Art. 76a BPR orientiert.[2437] 10

2433 Schiess Rütimann, Gleichheit, S. 506 f.

2434 Art. 39 Abs. 1 BV, vgl. auch Botschaft BPR 2001, S. 6424.

2435 Art. 52b Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte vom 06. April 2001 (PRG/FR; SGF 115.1).

2436 Motion Denis Boivin vom 10.10.2006 (Nr. 159.06); vgl. auch Botschaft Nr. 110 vom 18.11.2008 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über eine Teilrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte und des Gesetzes über die Gemeinden, ASF 2009_018, S. 22.

2437 Art. 29 Loi sur l'exercice des droits politiques du 5 octobre 2021 (LEDP/VD; BLV 160.01); vgl. Expose des motifs et projets de lois sur l'exercice des droits politiques, janvier 2021, 20_LEG_79, S. 6, 22 ff.

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Voraussetzungen der amtlichen Registrierung (Abs. 1)

1. Definition der politischen Partei

11 Die amtliche Registrierung steht politischen Parteien offen.[2438] In Übereinstimmung mit der Tatsache, dass die politischen Parteien bis zur Totalrevision der BV im Jahre 1999 nicht in der Verfassung erwähnt waren, war auch der Begriff der politischen Partei zuvor rechtlich nicht definiert (vgl. schon oben N. 3). Seltsamerweise definiert jedoch das BPR den wichtigen **Begriff der politischen Partei** nicht, sondern setzt ihn in Art. 76a BPR gewissermassen bereits voraus. Erst die VO der Bundesversammlung definiert die politische Partei als «Verein, der auf Grund seiner Statuten vornehmlich politische Zwecke verfolgt».[2439] Damit kommen von vornherein nur Vereine als politische Parteien i.S.v. Art. 76a BPR in Frage, weshalb die Definition zu Recht als zirkulär kritisiert wird.[2440]

12 Für die Frage, ob ein Verein vornehmlich politische Zwecke verfolgt, ist auf den **Vereinszweck** abzustellen, wie ihn die Statuten des Vereins definieren.[2441] Der politische Zweck darf dabei wohl keinen blossen Nebenzweck des Vereins bilden,[2442] wobei die Unterscheidung zwischen Hauptzweck und Nebenzweck im Zivilrecht vor allem im Hinblick auf den wirtschaftlichen Nebenzweck verwendet wird und damit nicht ohne weiteres für den politischen Hauptzweck übernommen werden kann.[2443]

2. Rechtsform des Vereins

13 Die Konstituierung als Verein ist einerseits Begriffsmerkmal der politischen Parteien, wie sie Art. 2 VO Parteienregister[2444] definiert. Andererseits ist die

---

2438 Der Begriff «amtlich» stellt in diesem Zusammenhang ein Füllwort dar, vgl. auch Hangartner, S. 1227.

2439 Art. 2 VO Parteienregister; vgl. zur Kritik an dieser Definition Schiess Rütimann, Parteien, Rz. 99.

2440 Biaggini, Art. 137 BV N. 2; vgl. für andere Kritikpunkte auch SGK-Schiess Rütimann, Art. 137 BV N. 17 ff.

2441 BGE 129 II 305 E. 2.2; vgl. für eine Übersicht des Zwecks in den Statuten der Schweizer Parteien Schiess Rütimann, Parteien, Rz. 100.

2442 Schiess Rütimann, Parteien, Rz. 58.

2443 Vgl. zur zivilrechtlichen Unterscheidung BK-Riemer, Art. 60 ZGB N. 73 ff.

Rechtsform des Vereins i.S.v. Art. 60–79 ZGB eine Voraussetzung der amtlichen Registrierung gemäss Art. 76a Abs. 1 lit. a BPR. Da politische Parteien in der Schweiz seit jeher die Vereinsform wählen,[2445] mag diese Beschränkung der Gesellschaftsform unbestritten gewesen sein. Gleichwohl schliesst der Gesetzgeber damit jede andere **Gesellschaftsform und Personenzusammenschlüsse** aus, was eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit darstellt. Insbesondere im Falle der einfachen Gesellschaft wird in der Lehre mitunter vertreten, dass eine solche nicht per se ausgeschlossen werden sollte.[2446] Relevantes Kriterium scheint hier die Frage der Dauerhaftigkeit zu sein,[2447] was auch der Bundesrat in seiner Botschaft zur Revision des BPR mehrmals betonte.[2448]

3. Mindestzahl politischer Mandate

Voraussetzung der Registrierung ist zudem eine Mindestzahl an politischen Mandaten, was sowohl für die **Dauerhaftigkeit** als auch die **Ernsthaftigkei**t eines Vereins bzw. einer politischen Partei bürgen soll. Die Botschaft spricht etwas paternalistisch von «Versuchsballonen» und «Eintagsfliegen», welchen der Vorteil der Registrierung vorenthalten werden soll.[2449] Art. 2 VO Parteienregister kann aber ohnehin nur Bedeutung für die Registrierung einer Partei beanspruchen und nicht für deren Bestehen.[2450] Gleichwohl knüpfen Bund und Kantone in steuerrechtlichen Normen bereits an den Eintrag im Parteienregister an, für die Frage, ob Zuwendungen an Parteien steuerlich abzugsfähig sind. Zumindest auf Bundesebene ist der Eintrag im Parteienregister aber nur eines unter mehreren alternativen Kriterien.[2451] Das Parteienregister sorgt gleichwohl für eine gewisse Abstufung zwischen relevanteren Parteien, welche über gewisse administrative und steuerliche Vorteile verfügen, und den übrigen Parteien. 14

2444 Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister vom 13.12.2002, SR 161.15.
2445 Schiess Rütimann, Gleichheit, S. 509; vgl. auch BK-Riemer, Art. 60 ZGB N. 72.
2446 Schiess Rütimann, Gleichheit, S. 509. Schiess Rütimann erachtet die Beschränkung der Vereinigungsfreiheit durch Art. 2 VO Parteienregister für unverhältnismässig, vgl. SGK-Schiess Rütimann, Art. 137 BV N. 18. A.M. wohl Biaggini, Art. 23 BV N. 8.
2447 So auch Biaggini, Art. 23 BV N. 8.
2448 Botschaft BPR 2001, S. 6413 und 6420.
2449 Botschaft BPR 2001, S. 6420.
2450 So auch Schiess Rütimann, Parteien, Rz. 58; wohl a.M. Biaggini, Art. 137 BV N. 2.
2451 Art. 33 Abs. 1 lit. i DBG.

15 Die politische Partei kann sich registrieren lassen, wenn sie entweder mit einem Mitglied im Nationalrat oder mit je drei Mitgliedern in drei verschiedenen Kantonsparlamenten vertreten ist. Diese Regelung bevorzugt Parteien, denen eine **gewisse Bedeutung auf Bundesebene** zukommt.[2452] Das Mitglied des Nationalrats muss dabei nach Meinung des Bundesgerichts bereits als Vertreterin oder Vertreter der betreffenden Partei gewählt worden sein.[2453]

B. Unterlagen und Angaben (Abs. 2)

16 Für die Registrierung ist die **Bundeskanzlei** zuständig (Sektion Politische Rechte); diese führt das Parteienregister.[2454] Das BPR erwähnt als Unterlagen und Angaben, welche der Verein einzureichen hat, ein Exemplar der rechtsgültigen Statuten, den statutarischen Namen und Sitz der Partei sowie die Namen und Adressen der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen der Bundespartei.[2455] Die Bundeskanzlei hat zum Zweck der Anmeldung ein Formular erstellt, welches sich auf Art. 3 VO Parteienregister stützt und sowohl elektronisch als auch in Papierform kostenlos verfügbar ist.[2456]

C. Register und Parlamentsverordnung (Abs. 3)

17 Die Bundeskanzlei führt das Parteienregister, welches öffentlich ist und sowohl im Internet als auch vor Ort einsehbar ist;[2457] aktuell sind darin 14 Parteien verzeichnet.[2458] Die Angaben im Internet sind gegenwärtig mit dem Hinweis versehen, dass die Angaben nur auf Antrag der Parteien aktualisiert werden. Da Art. 4 VO Parteienregister die Parteien aber einer umgehenden **Meldepflicht** in Bezug auf Änderungen der obligatorischen Angaben unterstellt, handelt es sich dabei nicht um einen Antrag der Parteien. Diese Meldepflicht wird durch die Rechtsfolge abgesichert, wonach Parteien ihre Erleichterung nach Art. 24 Abs. 3 und 4 BPR verlieren, wenn sie der Meldepflicht bis zum 1. Mai des Wahljahres nicht nachgekommen sind.[2459]

2452 Schiess Rütimann, Parteien, Rz. 179.
2453 BGE 129 II 305 E. 2.
2454 Art. 1 Abs. 2 VO Parteienregister.
2455 Art. 76a Abs. 2 lit. a–c BPR.
2456 Die Anmeldung ist im Anhang der VO Parteienregister aufgeführt.
2457 Art. 1 Abs. 2 VO Parteienregister.
2458 https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/pa/par_2_2_2_3.html.

Die Verfügung der Bundeskanzlei über die **Verweigerung des Eintrags** ins Parteienregister ist direkt vor Bundesgericht anfechtbar. 18

Mit Art. 76a Abs. 3 BPR erteilt der Gesetzgeber der Bundesversammlung einen Auftrag, die Details des Registers in einer Parlamentsverordnung zu regeln. Der Bundesrat begründete dies mit einem Verweis auf Art. 163 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 2 BV.[2460] Art. 164 Abs. 2 BV betrifft die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen, womit die Bundesversammlung also davon ausging, dass die VO Parteienregister nicht nur Vollzugsvorschriften enthalten sollte. Art. 164 Abs. 2 BV betrifft nämlich auch den Fall, dass sich die Bundesversammlung als Gesetzgeberin mittels einer Gesetzesdelegation die Kompetenz überträgt, eine Materie als Verordnungsgeberin zu regeln.[2461] Die Bundesversammlung ist diesem Auftrag nachgekommen, indem sie die **VO Parteienregister** erlassen hat. 19

Der Autor dankt Beat Kuoni für die Durchsicht des Textes und wertvolle Hinweise.

MATERIALIEN

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30. November 2001, BBl 2001 6401 (Botschaft BPR 2001).

LITERATURVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bluntschli Johann Caspar, Charakter und Geist der politischen Parteien, Nördlingen 1869.

Feller Richard, Die Entstehung der politischen Parteien in der Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 8 (1958), S. 433–449.

Glaser Andreas, §2 Der moderne Verfassungsstaat, IV. Verhältnis Staat-Gesellschaft, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich et al. 2021.

2459 Art. 4 Abs. 3 VO Parteienregister.
2460 Botschaft BPR 2001, S. 6420.
2461 Vgl. Biaggini, Art. 164 BV N. 10 f.; BSK-Wyttenbach/Wyss, Art. 164 BV N. 39.

Gruner Erich, Die Parteien in der Schweiz, 2. Aufl., Bern 1977 (zit. Gruner, Parteien).

Gruner Erich, 100 Jahre Wirtschaftspolitik. Etappen des Interventionismus in der Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 100 (1964), S. 35–70 (zit. Gruner, Wirtschaftspolitik).

Hangartner Yvo, Bemerkungen zu Bundesgericht, I. öffentlichrechtliche Abteilung, 6.6.2003, Verein "Freies Forum Schweiz" c. Schweizerische Bundeskanzlei (1.A.91/2003), Verwaltungsgerichtsbeschwerde, BGE 129 II 305, AJP 2003, S. 1225–1227.

Lachenal François, Le parti politique, sa fonction de droit public (en particulier dans le droit public suisse), Basel 1944.

Rhinow René A., Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?, VVDStRL 44, S. 84–109.

Riemer Hans Michael, Berner Kommentar, Die Vereine, Systematischer Teil und Kommentar zu Art. 60–79 ZGB, 3. Aufl., Bern 1990.

Schiess Rütimann Patricia M., Art. 137 BV, die politische Gleichheit und das Parteienregister, ZBl 107 (2006), S. 505–528 (zit. Schiess Rütimann, Gleichheit).

Schiess Rütimann Patricia M., Politische Parteien: Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, Bern 2011 (zit. Schiess Rütimann, Parteien).

Schiess Rütimann Patricia M., Kommentierung zu Art. 137 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. SGK-Schiess Rütimann).

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 137 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

Wyttenbach Judith/Wyss Karl-Marc, Kommentierung zu Art. 164 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Wyttenbach/Wyss).

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 90 BPR

Eine Kommentierung von Goran Seferovic

ZITIERVORSCHLAG

Goran Seferovic, Kommentierung zu Art. 90 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Torney Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Seferovic, N. XXX zu Art. 90 BPR.

2. Kapitel: Übergangsrecht, Vollzug und Inkrafttreten

Art. 90 Übergangsrecht

[1] Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Tatsachen und Beschwerden, die sich auf Wahlen und Abstimmungen vor seinem Inkrafttreten beziehen. Das gleiche trifft zu für vorher eingereichte Referenden und Volksinitiativen. Für diese Fälle bleibt das bisherige Recht massgebend.

[2] Nach Ablauf von 18 Monaten seit Inkrafttreten werden nur noch Unterschriftenlisten entgegengenommen, welche den Bestimmungen dieses Gesetzes entsprechen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 1035
II. Kommentierung des Normtextes 1035
Literaturverzeichnis 1036

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Abs. 1 und 2 der Übergangsbestimmungen wurden bereits mit Erlass des BPR 1976 eingeführt und seither nicht geändert. 1

Die Bestimmungen haben ihre **Bedeutung mit der Zeit jedoch verloren**. Abs. 3 und 4 wurden bereits im Jahre 2008 aufgehoben, sie fielen einer «Entrümpelung des Bundesrechts»[2462] zum Opfer. Abs. 3 betraf die Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei zur Pressefreiheit aus dem Jahre 1935, welche die Behörden aus politischen Gründen über Jahre verschleppt hatten. Die Initianten konnten die Initiative nach dem Zweiten Weltkrieg mangels Rückzugsklausel formell nicht zurückziehen, weshalb diese kraft Gesetzes abgeschrieben wurde.[2463] Abs. 4 wurde im Jahre 1978 eingefügt und betraf eine Anpassung der Sitzverteilung im Nationalrat nach der Gründung des Kantons Jura. 2

Bei Abs. 1 und 2 war sich der Bundesrat wohl nicht sicher, ob diese Bestimmungen bei der formellen Bereinigung des Bundesrechts ebenfalls hätten aufgehoben werden können. 3

II. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

Bei Art 90 BPR handelt es sich um eine **klassische Übergangsbestimmung**, welche sich der zeitlichen Anwendbarkeit der neu eingeführten Bestimmungen widmet.[2464] Wahlen und Abstimmungen, welche vor Inkrafttreten des BPR stattgefunden haben, sowie Referenden und Volksinitiativen, welche vorher eingereicht worden sind, waren vollständig nach dem früheren Recht zu beurteilen. Damit sollte verhindert werden, dass im Laufe eines solchen Verfahrens das anwendbare Recht änderte.[2465] 4

Abs. 2 spezifiziert diese Übergangsregelung zusätzlich in Bezug auf die **Unterschriftenlisten**, welche für Referenden und Volksinitiativen 5

2462 So der Name einer Motion, welche im Zusammenhang der entsprechenden Revision abgeschrieben wurde, vgl. Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22.8.2007, BBl 2007 3437 ff., 6121.

2463 Vgl. dazu Seferovic, Rz. 125 m.w.H.

2464 Zum zeitlichen Geltungsbereich im Allgemeinen etwa Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 258 ff.

2465 Vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 288 ff.

einzureichen sind.[2466] Hier stellte das BPR auf die Sammelfrist für Volksinitiativen ab, welche bereits bei Erlass des BPR im Jahre 1976 18 Monate ab Publikation im Bundesblatt dauerte.[2467] Beide noch heute in Kraft stehenden Absätze haben ihre ursprüngliche Bedeutung verloren.[2468]

LITERATURVERZEICHNIS

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich et al. 2020.

Seferovic Goran, Volksinitiative zwischen Recht und Politik: Die staatsrechtliche Praxis der Volksinitiative in der Schweiz, den USA und Deutschland, Bern 2018.

Uhlmann Felix, Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre, in: Uhlmann Felix (Hrsg.), Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts, 13. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich et al. 2014, S. 33–51.

2466 Vgl. Art. 60 und 68 BPR.

2467 Art. 71 Abs. 1 BPR.

2468 Uhlmann bezeichnet Übergangsbestimmungen denn auch zutreffend als «Normen mit abnehmender Bedeutung», Uhlmann, S. 39.