



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 35 BPR

Eine Kommentierung von Andreas Glaser

Herausgegeben von Andreas Glaser / Nadja Braun Binder / Corsin Bisaz / Bénédicte
Tornay Schaller

Stand der Bearbeitung: 20.01.2024

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20240120-131422-0

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	3
II. Bedeutung der Vorschrift	4
A. Allgemeines	4
B. Rechtsvergleich	7
III. Kommentierung des Normtextes	7
A. Abs. 1 (Wahlzettel ohne Vordruck)	7
B. Abs. 2 (Wahlzettel mit Vordruck)	8
C. Abs. 3 (Kumulieren)	9
Literaturverzeichnis	9
Materialienverzeichnis	10

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 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**».¹ 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.
- 2 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.² 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»)³. Sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat fand die Möglichkeit des Panaschierens in Kombination mit dem bevorzugten System der Einzelstimmenkonkurrenz deutliche Mehrheiten.
- 3 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.⁴ Ausserdem sei die Stimmenhäufung für die Wähler nicht 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».⁵
- 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.⁶ Darüber hinaus gehend wurde die Ermöglichung der dreifachen⁷ beziehungsweise der unbegrenzten⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ Danach hätten die Parteien zunächst definiert, wer

1. Botschaft 1975, S. 1340 (Art. 35 BPR war im Entwurf des Bundesrates noch Art. 34).

2. Botschaft 1918, S. 127.

3. Botschaft 1918, S. 128.

4. Botschaft 1918, S. 133 f.

5. Botschaft 1918, S. 145.

6. Voten Sträuli, AB 1918 NR S. 495, 509.

7. Votum Burren, AB 1918 NR S. 517.

8. Votum Knellwolf, AB 1918 NR S. 523.

9. Votum Grünenfelder, AB 1918 NR S. 503.

10. Votum Zurburg, AB 1918 NR S. 524; Votum Grünenfelder, AB 1918 NR S. 526.

ihre Wunschkandidaten sind, und im Übrigen Ersatzkandidaten bezeichnet. Im Nationalrat setzte sich knapp der Vorschlag des Bundesrates ohne Kumulieren und Ersatzkandidaten durch.¹¹

- 5 Im Ständerat wurde zugunsten des Kumulierens die Freiheit des Wählerwillens betont.¹² 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.¹³ 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».
- 6 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**.¹⁴ Der Antrag war darauf gerichtet, den Wettbewerb innerhalb einer Liste einzudämmen. Zum anderen wurde weniger weitgehend verlangt, dass das Kumulieren lediglich handschriftlich erfolgen dürfe.¹⁵ Dadurch wäre das **Vorkumulieren** auf vorgedruckten Listen untersagt worden. Der Einfluss der Parteien sollte dadurch vermindert werden. Der Kommissionsberichtersteller 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.¹⁶ Weiter argumentierte ein Mitglied, das Kumulieren sei das «wesentlichste Korrekturrecht» des Volkes, es komme darin ein Rest der Persönlichkeitswahl zum Ausdruck.¹⁷ Der Nationalrat lehnte beide Änderungsanträge deutlich ab.¹⁸ Der Ständerat schloss sich ohne Diskussion der vom Nationalrat beschlossenen Fassung und damit dem Entwurf des Bundesrates an.¹⁹
- 7 Art. 35 BPR erfuhr seit dem Erlass keine Änderung.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

- 8 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 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.

11. AB 1918 NR S. 528.

12. Votum Kunz, AB 1919 SR S. 45; Votum Ochsner, AB 1919 SR S. 49 f.

13. 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).

14. Antrag Nationalrat Duboule, AB 1976 NR S. 39.

15. Antrag Nationalrat Salzmann, AB 1976 NR S. 39.

16. Votum Eng, AB 1976 NR S. 40.

17. Votum Auer, AB 1976 NR S. 40.

18. AB 1976 NR S. 41.

19. AB 1976 SR S. 528.

- 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.²⁰ 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.²¹
- 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.²² Die zahlreichen Möglichkeiten der Wählenden bergen indes bei der Auswertung der Wahlzettel und damit der Ermittlung des Wahlergebnisses ein nicht unerhebliches Fehlerpotenzial.²³ 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.²⁴ 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).
- 12 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.
- 13 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.
- 14 Abs. 3 erlaubt das **zweimalige Aufführen** kandidierender Personen auf dem Wahlzettel, und zwar bei der Verwendung eines Wahlzettels mit oder ohne Vordruck.
- 15 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

20. BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 13; Biaggini, Art. 149 BV N. 10.

21. Weber, Rz. 197.

22. So Weber, Rz. 601.

23. Vgl. dazu und zum Folgenden BGE 138 II 5 E. 4.2. Siehe ferner BGer 1C_398/2007 vom 19.11.2007 E. 2.

und andererseits um die Auswertung der von den Wählenden in einer bestimmten Form abgegebenen Wahlzettel im Rahmen der **Ermittlung der Ergebnisse**.

- 16 Die Artikelüberschrift («Ausfüllen des Wahlzettels») deutet den engen Bezug der formellen Vorgaben zu den **Ungültigkeitsgründen** bezüglich ganzer 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)²⁴.
- 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.
- 21 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.²⁵ 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.²⁶

24. Vgl. BGE 138 II 5 E. 3.2.

25. Näher dazu Kölz, S. 5.

26. Vgl. BFS, Panaschierstatistik.

27. Schiess Rütimann, Rz. 171.

B. Rechtsvergleich

- 22 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.
- 23 Dem in allen Kantonen angewendeten System der Einzelstimmenkonkurrenz entsprechend ist das **Panaschieren** überall erlaubt.²⁸ Das **Kumulieren** ist hingegen in den Kantonen Freiburg,²⁹ Wallis,³⁰ Neuenburg³¹ und Genf³² verboten.³³ Der Kanton Basel-Stadt lässt demgegenüber die Dreifach-Kumulation zu.³⁴ 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 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

28. Vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1399.

29. Art. 68 Abs. 5 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1).

30. Art. 150 Abs. 5 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1).

31. 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).

32. 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).

33. 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).

34. § 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.

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)

- 27 Abs. 2 erfasst die Möglichkeit des Benutzens eines Wahlzettels mit Vordruck. 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.
- 28 Die erste Option besteht im **Streichen vorgedruckter Kandidatennamen**. 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.
- 29 Die zweite Möglichkeit ist das **Eintragen von Kandidatennamen aus anderen Listen (Panaschieren)**. 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)

- 32 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).
- 33 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.
- 34 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.

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 Proporzahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2016.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatz 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).