



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 37 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: 10.17176/20240120-131826-0

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	3
II. Bedeutung der Vorschrift	4
A. Allgemeines	4
B. Rechtsvergleich	6
III. Kommentierung des Normtextes	6
A. Abs. 1 (Zurechnung leerer Linien)	6
B. Abs. 2 (Zusatzstimmen für regionale Teillisten)	7
C. Abs. 2bis (Zusatzstimmen bei sonstigen Teillisten)	9
D. Abs. 3 (Streichung von Namen nicht kandidierender Personen).....	9
E. Abs. 4 (Auslegungsregel bei Widersprüchlichkeit)	10
Literaturverzeichnis.....	11
Materialienverzeichnis.....	11

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. 2^{bis} Satz 1 (1994) und Abs. 2^{bis} 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.¹ Das Parlament hat in Art. 14 Abs. 1 NWG 1919 den Begriff der «Zusatzstimmen» eingeführt.² In der Sache ging es darum, unvollständig ausgefüllten Wahlzetteln zu voller Gültigkeit zu verhelfen, indem die leeren Linien in der Regel «gezählt werden».³ 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».⁴ Die Formulierung war im Vergleich zum Entwurf des Bundesrates aufgrund des erfolgreichen **Antrages Grünenfelder** geändert worden.⁵ 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 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.⁶
- 4 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».⁷ 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.⁸ Im Nationalrat obsiegte jedoch ein abweichender Antrag (Antrag Akeret), der im Wesentlichen die heutige Regelung forderte.⁹ Das Hauptargument war, dass eine klare Regelung Interpretationsschwierigkeiten von vornherein verhindere.¹⁰ Das Regelungsziel

1. Botschaft 1918, S. 145.

2. Antrag Grünenfelder, AB 1918 NR S. 505.

3. Botschaft 1918, S. 133.

4. Botschaft 1918, S. 145.

5. Antrag Grünenfelder, AB 1918 NR S. 505.

6. Botschaft 2007, S. 6149.

7. Botschaft 1975, S. 1325.

8. Botschaft 1975, S. 1340.

9. Antrag Akeret, AB 1976 NR S. 41 f.

bestand darin, «leere Zusatzstimmen jener Regionalliste zuzurechnen, die dem Wählerwillen am ehesten entspricht, also jener Regionalliste, die in seinem Wohngebiet eingereicht worden ist»¹¹. Der Ständerat stimmte dem Antrag ohne weitere Diskussion zu.¹²

- 5 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.¹³
- 6 Der Erlass von Art. 37 Abs. 2^{bis} Satz 1 BPR im Jahr 1994 war eine mittelbare Auswirkung der Regelung zu den Unterlistenverbindungen in Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR. Da der Bundesrat Unterlistenverbindungen nicht zulassen wollte,¹⁴ 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.¹⁵ 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. 2^{bis} 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».¹⁶

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 Proporzwahlssystem mit starren Parteilisten ohne Änderungsbefugnis durch die Wählenden stellen sich die in Art. 37 BPR geregelten Fragen nicht. Jeder 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

10. Antrag Akeret, AB 1976 NR S. 41.

11. Antrag Akeret, AB 1976 NR S. 41.

12. AB 1976 SR S. 528.

13. Botschaft 1975, S. 1340.

14. OK-Wyler, Art. 31 BPR N. 2.

15. AB 1993 NR S. 2488.

16. Botschaft 2001, S. 6413.

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.

- 9 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).
- 10 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**.
- 11 **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. 2^{bis} Satz 1).¹⁷ Im Falle eines Widerspruches gilt die Listenbezeichnung (Abs. 4). In der Logik eines 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

17. 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.».

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.

- 13 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.
- 14 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.

B. Rechtsvergleich

- 15 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.¹⁸ Auch die Kantone Bern¹⁹ und Solothurn²⁰ kennen vergleichbare Bestimmungen. Mangels Listen- und Unterlistenverbindung im Rahmen des 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.²¹

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

18. Art. 95 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3).

19. Art. 82 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1).

20. § 96 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111).

21. § 99 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (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).

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 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).
- 19 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.
- 20 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.

B. Abs. 2 (Zusatzstimmen für regionale Teillisten)

- 21 Abs. 2 bezieht sich auf eine in Art. 31 Abs. 1^{bis} 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 von Stammlisten gemäss Art. 23 Satz 2 BPR lösen, so wie dies für die übrigen Konstellationen in Art. 37 Abs. 2^{bis} 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».²² 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.
- 25 Mit der stetigen **Zunahme** der regionalen Teillisten (1971: 22; 2003: 12; 2015: 41; 2019: 64; 2023: 72)²³ könnten sich verstärkt praktische Abgrenzungsfragen stellen. Unproblematisch ist die Zuordnung, wenn die Listen an eingrenzbbare 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».
- 26 **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.
- 27 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

22. AB 1976 NR S. 42.

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 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. 2^{bis} (Zusatzstimmen bei sonstigen Teillisten)

- 28 Abs. 2^{bis} erfasst die Konstellationen von Listen- und Unterlistenverbindungen zwischen Listen mit einem **Zusatz** zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung oder des Alters. Abs. 2^{bis} 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. 2^{bis} 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. 2^{bis}) 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».²⁴

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 blosser 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 2^{bis} 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».²⁵ 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».²⁶

- 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;²⁷ 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 werden jedoch als Zusatzstimmen gezählt, wenn der Wahlzettel eine Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer trägt; *[nur wenn]* eine solche *[fehlt]*, zählen diese Stimmen nicht (leere Stimmen)».²⁸

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 Parteienamen entsprechenden Listenbezeichnungen viel geläufiger sind als die Ordnungsnummern der Listen. Ausserdem sind Zahlen fehleranfälliger als Buchstabenkombinationen.

23. 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.

24. Botschaft 2001, S. 6414.

25. Votum Sträuli, AB 1918 NR S. 539.

26. Votum Calame, AB 1918 NR S. 540.

27. Zutreffend BBl 2007 6121, 6149.

28. Kursive Formulierungen durch Verf. hinzugefügt.

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 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 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 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).