



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 40 BPR

Eine Kommentierung von Irina Lehner

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

Stand der Bearbeitung: 25.07.2023

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20230720-125247-0

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	3
II. Proporz und Mandatsverteilung	4
A. Spielarten der Proporzwahl	4
1. Grundlegende Unterschiede der Berechnungsmethoden	4
2. Konkrete Berechnungsmethoden der Mandatsverteilung	4
a. Hare/Niemeyer	4
b. Hagenbach-Bischoff	5
c. Sainte-Laguë	5
d. Pukelsheim	6
3. Verfassungsrechtlicher und völkerrechtlicher Rahmen	6
a. Vorgaben von Art. 149 BV	6
b. Völkerrechtliche Vorgaben	7
c. Änderung der Mandatsverteilungsmethode?	7
B. Ablauf der Mandatsverteilung	8
1. Ablauf der gesamten Mandatsverteilung gemäss BPR	8
2. Beispiel Erstverteilung	8
C. Rechtsvergleich	9
III. Erstverteilung der Nationalratsmandate auf die Listen	11
A. Verteilungszahl (Abs. 1)	11
1. Berechnung der Verteilungszahl	11
2. Änderungen des Wortlauts	12
B. Erstverteilung der Mandate auf die Listen (Abs. 2)	13
1. Berechnung der ersten Mandatsverteilung i.e.S.	13
2. Bevorzugung grosser Parteien	13
Materialien	14
Literaturverzeichnis	14

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Bis 1919 wurden die Mitglieder des Nationalrats – verfassungsrechtlich ‘unausgesprochen’ – nach dem Mehrheitswahlverfahren (Majorz) gewählt.¹ Im Jahr 1919 wurde die **Umstellung** auf die Nationalratswahl «nach dem Grundsatz der Proportionalität» vollzogen.² 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.³ Es folgten verschiedene andere parlamentarische Vorstösse, die ebenfalls scheiterten.⁴ Durch die Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung wurde 1891 der Weg geschaffen, auf dem der Wechsel vom Majorz- zum Proporzwahlsystem schlussendlich gelang;⁵ Bereits 1900 sowie 1910 gelangten Volksinitiativen zur Abstimmung, die den Wechsel des Nationalratswahlsystems forderten, welche aber abgelehnt wurden.⁶ 1918, im Vorfeld des Landesgeneralstreiks, wurde eine dritte Initiative mit demselben Inhalt von Volk und Ständen schliesslich mit grosser Mehrheit gutgeheissen.⁷
- 2 Unter dem Eindruck der deutlichen Volksabstimmung und des Landesgeneralstreiks schuf der (noch nach altem Wahlrecht gewählte) Nationalrat die **Umsetzungsgesetzgebung** zur neuen Verfassungsnorm sehr schnell.⁸ Nach der Annahme der Volksinitiative am 13. Oktober 1918 legte der Bundesrat am 26. November 1918 einen Gesetzesentwurf vor,⁹ dessen Beratung die Räte am 14. Februar 1919 bereits beendeten.¹⁰ Am 26. Oktober 1919 wurden die ersten – vorgezogenen – Wahlen unter Anwendung des neuen Nationalratswahlgesetzes durchgeführt.¹¹ 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.¹²
- 3 Die Verfassungsbestimmung regelte damals, wie auch heute noch, nur die Wahl des Nationalrats nach dem **Grundsatz des Proporz**. Die weitere Ausgestaltung des Wahlsystems blieb damit dem Gesetzgeber überlassen.¹³ Dabei handelt es sich zwar um eine «technische Regelung», die nichtsdestotrotz eine «in ihren Einzelheiten sehr verwickelte Doktrin» darstellt.¹⁴ Bereits der bundesrätliche Entwurf von November 1918 sah vor, die Mandate nach der Berechnungsmethode von Hagenbach-Bischoff¹⁵ auf die Listen zu verteilen.¹⁶ Das Parlament behielt diese Bestimmung unverändert bei.¹⁷ Am Grundsatz, wie die Mandate auf die Listen verteilt werden, änderte sich bis

1. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 311.

2. Art. 73 Abs. 1 aBV in der Fassung vom 13.10.1918; vgl. heute Art. 149 Abs. 2 BV: «nach dem Grundsatz des Proporz».

3. Aubert, N. 251.

4. Für eine Übersicht siehe Aubert, N. 252; Schmid, N. 35.

5. Aubert, N. 255.

6. 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.

7. BBl 1918 V S. 95, S. 100; vgl. auch Schmid, N. 35; Aubert, N. 262 ff.; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 311.

8. Der rasche Wechsel auf das Proporzwahlssystem war eine wichtige, schnell umsetzbare Forderung des Landesgeneralstreiks. Vgl. Aubert, N. 270; Schmid, N. 35.

9. Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919 (E-NWG); Botschaft NWG.

10. AB 1919 I NR S. 246; AB 1919 I SR S. 143 f.

11. Gemäss Volksabstimmung vom 10.8.1919, BBl 1919 III S. 93.

12. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 311 f.

13. Aubert, N. 274.

14. Votum Kunz (Berichterstatter), AB 1919 I SR S. 34.

15. Vgl. Hagenbach-Bischoff, Einführung; Hagenbach-Bischoff, Anwendung. Siehe unten, N. 9 f.

16. Art. 17 Abs. 1 E-NWG 1918; Botschaft NWG, S. 135.

17. Vgl. Art. 17 aNWG.

heute nichts, weder bei der Überführung des Nationalratswahlgesetzes in das neue Bundesgesetz über die politischen Rechte 1976 noch bei dessen Revisionen.¹⁸

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 vergeben werden können, muss im zweiten Schritt gerundet werden, um die definitive Zuteilung der Mandate zu erhalten.¹⁹
- 5 Die **Rundung** kann einen erheblichen Einfluss auf die Wahlergebnisse haben.²⁰ Die verschiedenen Berechnungsmethoden unterscheiden sich im Wesentlichen darin, wie sie die Rundung vornehmen.²¹ 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.²²
- 6 Es gibt zwei **Rundungsregeln**, die bei der Mandatsverteilung zur Anwendung 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.²³ 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.²⁴

2. Konkrete Berechnungsmethoden der Mandatsverteilung

- 7 In Bund und Kantonen finden sich vier verschiedene **Berechnungsmethoden** für die Mandatsverteilung im Verhältniswahlssystem. 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.²⁵

a. Hare/Niemeyer

- 8 Die Mandatsverteilungsmethode nach Hare/Niemeyer ist eine **Quotenmethode**.²⁶ 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

18. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 633.

19. Weber, N. 276 m.w.Hw.

20. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 638.

21. Vgl. dazu ausführlich Pukelsheim, S. 13 ff.; Weber, N. 451.

22. Zum Ganzen Pukelsheim, S. 53.

23. Pukelsheim, S. 5.

24. Vgl. Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1595.

25. Vgl. Kritik bei Pukelsheim, S. 53.

26. Zur Begriffsklärung siehe oben, N. 5.

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.²⁷

b. Hagenbach-Bischoff

- 9 Die Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff²⁸ ist eine Divisormethode mit Abrundung.²⁹ Diese Mandatsverteilungsmethode beruht auf der Idee eines «**Mandatspreises**», der möglichst hoch sein soll: Hinter jedem verteilten Mandat sollen möglichst viele abgegebene Stimmen stehen.³⁰
- 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.³¹ Im zweiten Verteilungsschritt 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.³² Dieser Verteilungsschritt wird einzeln für jedes verbleibende Mandat wiederholt.

c. Sainte-Laguë

- 11 Es handelt sich bei der Berechnungsmethode nach Sainte-Laguë um **eine Divisormethode mit Standardrundung**.³³ 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.³⁴

27. Zum Ganzen Pukelsheim, S. 53 f.

28. Vgl. Hagenbach-Bischoff, Einführung; Hagenbach-Bischoff, Anwendung.

29. 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).

30. Entsprechend wird nach dem Mandatspreis unterschieden: Jedes verteilte Mandat muss einen höheren Mandatspreis erhalten als jedes unverteilter. Schuhmacher, S. 525.

31. Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1590.

32. Schuhmacher, S. 525.

33. Zur Begriffsklärung siehe oben, N. 5.

34. Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1597 mit Beispielen im Kanton Basel-Stadt, der 2011 auf die Mandatsverteilungsmethode nach Sainte-Laguë gewechselt hat.

d. Pukelsheim

- 12 Die Mandatsverteilungsmethode nach Pukelsheim ist eine doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung (vereinfacht auch «**Doppelproporz**» oder «doppelter Pukelsheim» genannt).³⁵ 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 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.³⁶
- 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).³⁷

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 Proporz** 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.³⁸ 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 Proporz» 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.³⁹
- 16 Der Grundsatz des Proporz kann auf unterschiedliche Arten konkretisiert werden, und der **Begriff des Proporz** an sich kann zwei verschiedene Bedeutungen haben. Einerseits kann der Proporz ein Repräsentationsprinzip darstellen, das auf dem gesamten Wahlgebiet zusammengekommen verwirklicht werden muss (wahlkreisübergreifender Proporz). Andererseits kann der Proporz als blosser Entscheidungsregel verstanden werden, die nur wahlkreisintern angewendet wird (wahlkreisbezogener Proporz).⁴⁰ Der Proporzgrundsatz gewichtet die Erfolgswertgleichheit hoch. Je nach Begriffsverständnis des Proporz muss die Erfolgswertgleichheit aber *an einem anderen Ort* möglichst gut verwirklicht werden: entweder wahlkreisübergreifend oder (nur) wahlkreisintern.⁴¹
- 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

35. Zur Begriffsklärung siehe oben, N. 5.

36. Zum Ganzen Pukelsheim/Schuhmacher, Zürcher Zuteilungsverfahren, S. 504 ff.

37. Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1589 f.

38. Weber, N. 274: Die Mandatsverteilung ist der «Kern des Wahlsystems».

39. Kölz, S. 19.

Mandatsverteilungsverfahren wären im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts ebenfalls möglich, beispielsweise ein Wechsel auf die Divisormethode mit Standardrundung nach Sainte-Laguë.⁴²

- 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.⁴³ 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.⁴⁴ Eine Minderheit vertritt demgegenüber die Ansicht, dass auch wahlkreisübergreifende Proporzwahlssysteme 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.⁴⁵ Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, allerdings wird die *Bedeutung* der Wahlkreise durch die Übertragung von Stimmen zwischen den Wahlkreisen beim Doppelproporz deutlich geschmälert.

b. Völkerrechtliche Vorgaben

- 19 Der **UNO-Pakt II** schützt in Art. 25 gewisse Grundgehalte der politischen Rechte.⁴⁶ Laut der bundesgerichtlichen Rechtsprechung garantiert der UNO-Pakt II einen «kleinsten gemeinsamen Nenner» der politischen Rechte.⁴⁷ So schreibt der UNO-Pakt II weder ein Majorz- noch Proporzwahlssystem vor;⁴⁸ er schützt laut Bundesgericht die Zählwert-, aber nicht die Erfolgswertgleichheit.⁴⁹ 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.⁵⁰ Der Antragssteller sah aber ein, dass der Antrag aktuell politisch chancenlos war, und zog ihn vor der Abstimmung im Rat zurück.⁵¹ Bei der Revision des BPR 1993 prüfte der Bundesrat einen Wechsel des Mandatsverteilungssystems,⁵² 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.»⁵³

40. Zum Ganzen Biaggini, Majorz, S. 424.

41. Biaggini, Majorz, S. 424 f.

42. SGK-Glaser, Art. 149 BV N. 5. Zu dieser Methode siehe oben, N. 11.

43. Biaggini, Art. 149 N. 116; Kley, Politische Rechte, N. 69.

44. Biaggini, Art. 149 N. 116; Kley, Politische Rechte, N. 69; BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 19.

45. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 644; Glaser, S. 5 und 13; im Ergebnis gleich Weber, N. 621.

46. Achermann/Caroni/Kälin, S. 225 ff.

47. BGer 1C_322/2015 vom 19.8.2015 E. 4.2.

48. Achermann/Caroni/Kälin, S. 227; Schabas, CCPR Commentary, Art. 25 N. 42 f.

49. BGer 1C_322/2015 vom 19.8.2015 E. 4.3.

50. Votum Sauser, AB 1976 I NR S. 37; Antrag Sauser, AB 1976 I NR S. 43.

51. Votum Sauser, AB 1976 I NR S. 37.

52. 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.

53. Botschaft BPR-Revision 1993, S. 487.

- 21 Auch ausserhalb von grösseren Revisionsvorhaben im Bereich der politischen Rechte ergehen im Bundesparlament regelmässig **Vorstösse** zu Anpassungen 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.⁵⁴ Mit der gleichen Regelmässigkeit, wie sie eingereicht werden, scheitern diese Vorstösse aber auch.⁵⁵ Zuletzt wurde einer Parlamentarischen Initiative der grünliberalen Fraktion im Nationalrat Ende 2021 keine Folge gegeben.⁵⁶

B. Ablauf der Mandatsverteilung

1. Ablauf der gesamten Mandatsverteilung gemäss BPR

- 22 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.⁵⁷ 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).⁵⁸ Wurden auch Unterlistenverbindungen eingegangen (vgl. Art. 31 Abs. 1 und 1^{bis} BPR), müssen die Mandate der Listengruppe zuerst auf die Unterlistengruppen verteilt werden, anschliessend auf die einzelnen Listen innerhalb der 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 **Unterschritten** 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.⁵⁹ Diese Mandate werden im zweiten Unterschnitt, 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»

54. Postulat 03.3377 Genner, Nationalratswahlen. Gerechtere Sitzverteilung. Das Postulat wurde nur wenig mehr als einen Monat nach der Einführung des doppeltproportionalen Mandatszuteilungsverfahrens im Kanton Zürich eingereicht.

55. 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.

56. Parlamentarische Initiative 20.453 grünliberale Fraktion, Jede Stimme zählt gleich viel. Es ist Zeit für faire Nationalratswahlen.

57. Genaueres dazu siehe oben, N. 16.

58. 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.

59. So bereits Botschaft NWG, S. 134.

und ihre kleineren Ableger zusätzlich in Unterlistengruppen verbunden waren.⁶⁰ (Unter-)Listengruppen derselben Partei sind jeweils mit einem Pluszeichen gekennzeichnet.

25 Die Stimmen verteilen 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
<i>Total</i>	<i>1'186'656</i>

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
		<i>9</i>

26 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.⁶¹

C. Rechtsvergleich

27 Die überwiegende Mehrheit der Kantone bestimmt ihr Parlament nach einem **Proporzwahlverfahren**: Elf Kantone nach Hagenbach-Bischoff,⁶² acht nach dem Doppelproporz,⁶³

60. 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.

zwei nach Sainte-Laguë,⁶⁴ zwei nach Hare/Niemeyer⁶⁵. Als einziger Kanton hat Appenzell-Innerrhoden ein reines Majorzwahlssystem.⁶⁶ 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.⁶⁷ Im Kanton Uri wird in den Wahlkreisen mit mehr als fünf Landratssitzen im Proporzwahlverfahren nach Pukelsheim gewählt,⁶⁸ in den kleineren Wahlkreisen im Majorzverfahren.⁶⁹

- 28 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.⁷⁰ Die Berechnungen der Verteilungszahl unterscheiden sich in allen Kantonen mit Hagenbach-Bischoff kaum vom Bund.
- 29 Die Kantone geniessen seit jeher eine grosse Freiheit bei der Ausgestaltung ihres Wahlsystems,⁷¹ sowohl Majorz-, Proporz- als auch Mischsysteme können bundesverfassungskonform sein, sofern sie dabei der Wahlrechtsgleichheit des Art. 34 BV entsprechen.⁷² Bei der Einführung des Proporzwahlrechts auf Bundesebene 1919 hatten bereits zehn Kantone den Proporz eingeführt.⁷³ Die Erfahrungen aus den Kantonen waren wichtig für die Ausgestaltung des Nationalratswahlrechts auf der Bundesebene.⁷⁴ Das proportionale Nationalratswahlrecht beeinflusste wiederum weitere Kantone bei der Überarbeitung ihres Parlamentswahlrechts: Nach der Ausarbeitung des Proporzwahlrechts im Bund wechselten verschiedene Kantone vom zuvor verbreiteten System des einfachen Quotienten auf Hagenbach-Bischoff.⁷⁵
- 30 In Bezug auf kantonale Proporzwahlssysteme hat das **Bundesgericht** in jüngerer Zeit zunehmend strengere Anforderungen an die Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit gestellt: Wenn das kantonale Verfassungsrecht ein Proporzwahlssystem vorsieht, muss die Erfolgswertgleichheit *wahlkreisübergreifend*, nicht bloss wahlkreisintern, möglichst gut verwirklicht werden.⁷⁶ Infolge dieser

61. Siehe dazu OK-Lehner, Art. 42 BPR.

64. § 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).

65. Art. 68 della Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100); Art. 74 de la Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD; RS 160.01).

66. Art. 9 der Verordnung Kantons Appenzell Innerrhoden vom 1.12.2014 über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen (VLGV/AI; GS 160.410).

67. 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).

68. 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.

69. Art. 88 Abs. 1 KV/UR.

70. § 40 Abs. 1 GpR/BL.

71. Statt vieler BGE 143 I 92 E. 3.1; Musliu, N. 61.

72. BGE 131 I 85 E. 2.2 m.w.Hw.; BGE 140 I 396 E. 10.2; Musliu, N. 8 und N. 61 f.

73. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 311.

74. 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).

75. Kölz, S. 17; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 643.

76. Einen «Wendepunkt» stellt 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).

Rechtsprechung haben seit 2002 die oben erwähnten acht Kantone auf ein doppeltproportionales Wahlverfahren gewechselt.⁷⁷

- 31 Vor der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum kantonalen Parlamentswahlrecht hielte das Nationalratswahlrecht möglicherweise nicht stand.⁷⁸ 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.⁷⁹ Ob das Verständnis des Proporz als (bloss) wahlkreisbezogene Verteilungsregel bereits aus Art. 149 Abs. 3 BV abgeleitet werden kann, liess das Bundesgericht offen.⁸⁰ 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.⁸¹ In jedem Fall ist das Bundesgericht nach Art. 190 BV an die Regelung im BPR gebunden.⁸² Es wird zu beobachten sein, ob die Anpassungen der kantonalen Wahlsysteme auf Bundesebene allenfalls Folgen *politischer* Natur zeitigen.⁸³ 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 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.⁸⁴ Gleichzeitig hat sich die kantonale Dynamik verlangsamt, nachdem zuletzt der Kanton Graubünden am 15. Mai 2022 die ersten Grossratswahlen mit dem neuen Mandatsverteilungssystem des Doppelproporz durchgeführt hat.⁸⁵ 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.⁸⁶

III. ERSTVERTEILUNG DER NATIONALRATSMANDATE AUF DIE LISTEN

A. Verteilungszahl (Abs. 1)

1. Berechnung der Verteilungszahl

- 32 Bei der Verteilungsmethode nach Hagenbach-Bischoff wird als erster Schritt ein **Divisor** berechnet,⁸⁷ 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.
- 33 Die Berechnungsmethode nach Hagenbach-Bischoff stammt aus einer Zeit, in der Rechenoperationen ohne Zuhilfenahme von Computerprogrammen durchgeführt wurden. Ein Ziel war es deshalb,

77. Siehe oben, N. 27.

78. 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 Proporzahlen gemäss Art 34 BV nicht.»

79. BGE 143 I 92 E. 3.5.

80. BGer 1C_322/2015 vom 19.8.2015 E. 3.2.

81. BGE 143 I 92 E. 3.5.

82. BGE 143 I 92 E. 3.5; BGer 1C_322/2015 vom 19.8.2015 E. 3.3.

83. Glaser, Wahlrecht, N. 37 befürchtet eine «Delegitimierung» des Nationalratswahlverfahrens.

84. Siehe oben, N. 21.

85. Vgl. Art. 27 Abs. 2 KV/GR und GRWG/GR. Ähnlich SGK-Steinmann/Besson, Art. 34 BV N. 25.

86. Fuhrer, N. 38 f.

87. Siehe oben, N. 10.

möglichst wenige Rechenschritte vornehmen zu müssen.⁸⁸ 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. 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.⁸⁹ So reduziert sich die Anzahl zusätzlich notwendiger Rechenoperationen im Rahmen der Restverteilung nach Art. 41 BPR.⁹⁰

- 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.⁹¹

2. Änderungen des Wortlauts

- 35 Der Wortlaut des heutigen Art. 40 Abs. 1 BPR erfuhr verschiedene Änderungen.⁹² 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.⁹³ Bei der Einführung des BPR wurde diese Formulierung angepasst.⁹⁴ Durch diese «Neuredaktion ohne materielle Änderung»⁹⁵ 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.⁹⁶ Die betreffende Bestimmung wurde daher bei der Teilrevision des BPR 1993/1994 wieder verfassungskonform und mathematisch präziser neu formuliert und das Risiko so beseitigt.⁹⁷
- 36 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.⁹⁸ Die «händische» Berechnungsmethode nach Hagenbach-Bischoff wurde beibehalten.

88. Schuhmacher, S. 525.

89. 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.

90. Zum Ganzen Schuhmacher, S. 526; Haller/Kölez/Gächter, N. 818; BGE 109 Ia 203 E. 4c.

91. Schuhmacher, S. 526.

92. Vgl. Art. 40 BPR 1976; Art. 40 BPR 1994.

93. Art. 17 E-NWG 1918.

94. 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.»

95. Botschaft BPR 1975, S. 1340.

96. Botschaft BPR-Revision 1993, S. 486.

97. Botschaft BPR-Revision 1993, S. 486.

98. Zum Ganzen Botschaft BPR-Revision 1993, S. 486.

B. Erstverteilung der Mandate auf die Listen (Abs. 2)

1. Berechnung der ersten Mandatsverteilung i.e.S.

- 37 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.
- 38 Die Mandatsverteilungsmethode nach Hagenbach-Bischoff wird auch als Divisormethode mit **Abrundung** bezeichnet.⁹⁹ Die Abrundung versteckt sich im letzten, gerade oben beschriebenen Schritt.¹⁰⁰ 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.
- 39 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 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 Proporztes sind bei Wahlen rundungsbedingt immer in Kauf zu nehmen, denn es können nur ganze Sitze vergeben werden.¹⁰¹ 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.¹⁰² In der Bewertung gibt es hingegen Unterschiede. Teile der Literatur sehen diese Bevorzugung als verfassungsrechtlich zulässig an.¹⁰³ Dieser Effekt sei seit der Einführung solcher Mandatsverteilungsverfahren im 18./19. Jahrhundert bekannt.¹⁰⁴ Andere Stimmen der Literatur kritisieren diese Bevorzugung als verfassungswidrige systematische Verzerrung der Proportionalität.¹⁰⁵
- 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. 2 BPR nur implizit zeigt.¹⁰⁶ Das bevorzugt die grossen Parteien. Zum Vergleich: Bei der

99. Pukelsheim, S. 28 f.

100. Siehe gerade oben, N. 37.

101. Bericht Proporzwahlssysteme, S. 4 f.

102. 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).

103. Biaggini, Art. 149 BV N. 10; implizit Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 663; siehe auch Pukelsheim, S. 37.

104. Pukelsheim, S. 31.

105. Sehr kritisch bspw. Weber, N. 1377.

Mandatsverteilungsmethode nach Sainte-Laguë wird mit der Standardrundung gerundet. Dadurch werden die grösseren Parteien gerade nicht bevorzugt resp. die kleineren nicht benachteiligt.¹⁰⁷ Die Restverteilung hat aber ebenfalls einen grossen Einfluss auf Verzerrungseffekte von Mandatsverteilungsverfahren.¹⁰⁸

Ich danke Elias Studer (MLaw), Joey Jüstrich und Matthias Zinniker, Hilfsassistenten 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 Grundsatz 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 Proporzwahlssysteme im Vergleich vom 21. August 2013, abrufbar unter <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/pore/proporzwahlssystemeimvergleichberichtderbkandenbrvom21082013.pdf.download.pdf/proporzwahlssystemeimvergleichberichtderbkandenbrvom21082013.pdf>, besucht am 26.4.2023 (zit. Bericht Proporzwahlssysteme).

LITERATURVERZEICHNIS

Achermann Alberto/Caroni Martina/Kälin Walter, Die Bedeutung des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte für das schweizerische Recht, 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).

106. Siehe gerade oben, N. 38.

107. Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1590.

108. Siehe OK-Lehner, Art. 41 BPR, N. 17.

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 Verhältniswahlssystemen, 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 Covenant 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 Proporzahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016.