



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 41 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: 10.17176/20230720-125502-0

ZITIERVORSCHLAG

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 41 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/
Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 41 BPR.

Art. 41 Weitere Verteilungen

¹ Sind noch nicht alle Mandate verteilt, so werden die verbliebenen einzeln und nacheinander nach folgenden Regeln zugeteilt:

- a. Die Stimmenzahl jeder Liste wird durch die um eins vergrösserte Anzahl der ihr bereits zugeteilten Mandate geteilt.
- b. Das nächste Mandat wird derjenigen Liste zugeteilt, die den grössten Quotienten aufweist.
- c. Haben mehrere Listen aufgrund des gleichen Quotienten den gleichen Anspruch auf das nächste Mandat, so erhält jene unter diesen Listen das nächste Mandat, welche bei der Teilung nach Artikel 40 Absatz 2 den grössten Rest erzielte.
- d. Falls noch immer mehrere Listen den gleichen Anspruch haben, geht das Mandat an jene dieser Listen, welche die grösste Parteistimmenzahl aufweist.
- e. Haben immer noch mehrere Listen den gleichen Anspruch, so erhält jene dieser Listen das nächste Mandat, bei welcher der für die Wahl in Betracht kommende Kandidat die grösste Stimmenzahl aufweist.
- f. Falls mehrere solche Kandidaten die gleiche Stimmenzahl aufweisen, entscheidet das Los.

² Dieses Vorgehen wird solange wiederholt, bis alle Mandate zugeteilt sind.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Restverteilung im Allgemeinen	3
A. Notwendigkeit der Restverteilung	3
B. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Restverteilung	4
C. Rechtsvergleich	4
III. Restverteilungsregeln im BPR im Einzelnen	5
A. Abs. 1: Restverteilungsregeln	5
1. Verteilung «einzeln und nacheinander»	5
2. Kaskade der Restverteilungsregeln	6
3. Restverteilung nach dem grössten Quotienten	6
a. Abs. 1 lit. a: Berechnung des Quotienten	6
b. Abs. 1 lit. b: Mandatsverteilung	7
c. Beispiel	7
4. Abs. 1 lit. c: Restverteilung nach dem grössten Rest	8
a. Kommentierung	8
b. Beispiel	9
5. Abs. 1 lit. d: Restverteilung nach der grössten Parteistimmenzahl	9
6. Abs. 1 lit. e: Restverteilung nach der grössten Kandidierendenstimmenzahl	10
7. Abs. 1 lit. f: Restverteilung mittels Losziehung	10
B. Abs. 2: Verteilung der Mandate nacheinander	11
Materialien	11
Literaturverzeichnis	11

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 In der Regel können bei der Erstverteilung nicht alle Mandate auf die Listen verteilt werden. Dieses Problem erkannte der Gesetzgeber bereits bei der Einführung des Proporzwahlrechts 1919.¹ Daher suchte er nach einer Methode, um die bei der Erstverteilung unverteilt gebliebenen Mandate auf die Listen zu verteilen. In den Kantonen mit einem Proporzwahlrecht gab es hierfür verschiedene Varianten, die auch auf der Bundesebene diskutiert wurden.² Der Bundesrat schlug vor, die Restverteilung grundsätzlich nach dem grössten Quotienten vorzunehmen, und sah eine Kaskade an anderen, subsidiären Restverteilungsregeln vor.³ Das Parlament stimmte diesem Vorschlag ohne Diskussionen zu. Die so eingeführte Restverteilung verfolgte das Ziel, die Proportionalität bei der Restverteilung weiterzuführen.⁴
- 2 Die **heutige gesetzliche Regelung entspricht weitestgehend der bereits 1919 eingeführten Restverteilung**. Bei der Einführung des BPR 1976 wurde ein Antrag für eine grundlegende Änderung gestellt: Die Restverteilung sollte nach grössten Restzahlen durchgeführt werden.⁵ Mangels politischer Unterstützung wurde der Antrag aber wieder zurückgezogen⁶ und das bisherige System ohne Änderungen materieller Natur beibehalten.⁷
- 3 Durch die Revision des BPR 1994 wurde eine **Gesetzeslücke** geschlossen.⁸ Bisher fehlte eine Regelung für den Fall, dass mehrere Listen denselben Quotienten und dieselben Reststimmenzahlen nach der Erstverteilung aufweisen, aber unterschiedliche Parteistimmenzahlen haben.⁹ Neu wurde explizit festgelegt, dass in diesem Fall die Liste mit der höheren Parteistimmenzahl das Mandat zugesprochen erhält. Zudem wurden die Art. 40 und 41 BPR neu aufgeteilt, sodass die Erst- und Restverteilung nunmehr systematisch klar voneinander getrennt sind.¹⁰

II. RESTVERTEILUNG IM ALLGEMEINEN

A. Notwendigkeit der Restverteilung

- 4 In seltenen Fällen können alle Mandate bereits bei der Erstverteilung nach Art. 40 BPR an die Listen vergeben werden. Die abgegebenen Stimmen sind allerdings auf viele verschiedene Listen verteilt, daher kommt es häufig vor, dass die Verteilungszahl nach Art. 40 Abs. 1 BPR im konkreten Fall zu hoch ist, um alle Mandate an Listen vergeben zu können.¹¹ Gleichzeitig wäre es auch nicht zulässig, eine tiefere Verteilungszahl zu wählen, da dies dazu führen könnte, dass mehr Mandate verteilt werden, als dem jeweiligen Wahlkreis Sitze zustehen.¹² I.d.R. ist daher eine **Restverteilung** der verbleibenden unverteilt Mandate **notwendig**.
- 5 Das BPR sieht eine ganze **Kaskade an Restverteilungsregeln** vor.¹³ Die Verteilung nach dem grössten Quotienten kommt sehr regelmässig vor. Bei den Nationalratswahlen 2019 kam in 13 der 20

1. Botschaft NWG, S. 134.

2. Namentlich wurde auch die Restverteilung nach den stärksten Parteistimmenzahlen und den grössten Stimmenresten diskutiert (Botschaft NWG, S. 135).

3. Botschaft NWG, S. 135.

4. Votum Sträuli (Berichterstatter) AB 1918 VI NR S. 541.

5. Antrag Sauser, AB 1976 I NR S. 43. Zur Restverteilung nach dem grössten Rest siehe unten, N. 20 ff.

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

7. Vgl. Botschaft BPR 1975, S. 1340; AB 1976 I NR S. 43.

8. Botschaft BPR-Revision 1993, S. 454.

9. Botschaft BPR-Revision 1993, S. 486 f.

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

Kantone mit Proporzwahlrecht das Restverteilungsverfahren nach dem grössten Quotienten zur Anwendung.¹⁴ Die subsidiären Restverteilungsregeln von Art. 41 Abs. 1 lit. c bis f BPR hingegen werden potenziell nur in Einzelfällen tatsächlich angewandt. Seit der Einführung des Proporzwahlrechts auf Bundesebene 1919 kam es, soweit ersichtlich, noch nie zu einer Restmandatsverteilung mit anderen Verteilungsregeln als der Berechnung des Quotienten.

B. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Restverteilung

- 6 Die Bundesverfassung statuiert in Art. 149 Abs. 2 bloss, dass die Nationalratswahl «nach dem **Grundsatz des Proporz**» zu erfolgen hat.¹⁵ Die Ausgestaltung des Wahlrechts, insbesondere der Mandatsverteilung, ist innerhalb dieser Schranken Sache des Gesetzgebers.¹⁶ Für die Restverteilungsregeln gilt *a fortiori*, was auch für die Erstverteilung zutrifft: Verschiedene Mandatsverteilungsmethoden können verfassungskonform sein, sofern der Proporzgrundsatz dadurch nicht *insgesamt* in Frage gestellt wird.¹⁷ Konkret bedeutet dies, dass mindestens die Erstverteilung und die erste Restverteilungsregel proportionalen Grundsätzen entsprechen müssen.
- 7 Gewisse Restverteilungsregeln sind klarerweise **nicht proportional**.¹⁸ Wichtig erscheint daher, dass sie bloss subsidiär zur Anwendung gelangen. Solange die Erst- und primäre Restverteilung die Proportionalität möglichst gut verwirklichen, d.h. die abgegebenen Stimmen möglichst proportional in Mandate umgewandelt werden, kann insgesamt gesagt werden, dass der «Grundsatz des Proporz» vom Mandatsverteilungssystem eingehalten wird.¹⁹

C. Rechtsvergleich

- 8 Kantone mit **Majorzwahlssystemen** benötigen naturgemäss keine Restverteilung. Auch bei Mandatsverteilungen nach **Pukelsheim** entfällt die Restverteilung, da die gesamten Mandate in einem einzigen Schritt verteilt werden.
- 9 Die Kantone mit einer Mandatsverteilungsmethode nach **Hagenbach-Bischoff** sehen alle primär vor, unverteilt gebliebene Mandate an die Listen mit dem jeweils grössten Quotienten zu vergeben. Sechs Kantone haben darüber hinaus genau dieselbe Kaskade von subsidiären Restverteilungsregeln wie das BPR.²⁰ Der Kanton Thurgau sieht das Losverfahren nicht vor, ansonsten verfügt er ebenfalls über dieselbe Kaskade.²¹ In zwei Kantonen ist die Rechtslage dieselbe wie im Bund vor der Schliessung der Gesetzeslücke 1993,²² d.h. es fehlt eine explizite Regelung für den Fall, dass mehrere Listen ungleiche

13. Dazu siehe unten, N. 13.

11. So bereits Botschaft NWG, S. 134.

12. Vgl. OK-Lehner, Art. 40 BPR, Ziele der Definition der Verteilungszahl.

14. Vgl. Bericht Nationalratswahlen 2019.

15. Aubert, N. 274; Biaggini, Majorz, S. 424; siehe auch OK-Lehner, Art. 40 BPR, N. 14 ff.

16. Aubert, N. 274; siehe auch OK-Lehner, Art. 40 BPR, N. 14 ff.

17. Vgl. OK-Lehner, Art. 40 BPR, N. 17 f.

18. Siehe unten, Kommentierung der jeweiligen Buchstaben des Art. 41 BPR.

19. Vgl. Biaggini, Art. 149 N. 10: gar das Losverfahren kann als «legislatorische Relativierung» des Proporzgrundsatzes noch verfassungskonform sein.

20. § 40 Abs. 5–8 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120); Art. 75 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1); § 96 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10) i.V.m. Art. 41 BPR; Art. 100 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3); § 108 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); in Appenzell-Ausser Rhoden wird das Proporzwahlrecht für die Wahl des Kantonsrats nur im Wahlkreis Herisau angewendet, Art. 24 f. des Reglements der Gemeinde Herisau/AR vom 6. Januar 1975 über die Wahl des Einwohnerrates und der Mitglieder des Kantonsrates (PWR/Herisau; SRV 12).

21. § 56 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1).

Parteistimmenzahlen, aber gleiche Quotienten und gleiche Reste haben.²³ In den drei Westschweizer Kantonen mit Hagenbach-Bischoff sind weniger subsidiäre Restverteilungsregeln vorgesehen. Der Kanton Genf nimmt die Restverteilung aufgrund des grössten Quotienten vor, subsidiär nach dem grössten Rest und sieht zum Schluss ein Losverfahren vor.²⁴ Die Kantone Jura und Neuenburg schreiten nach der Berechnung des grössten Quotienten subsidiär unmittelbar zum Losverfahren.²⁵

- 10 In den weiteren Kantonen mit anderen Ausprägungen des **Proporzwahlrechts** finden sich unterschiedliche Restverteilungsmethoden. Im Kanton Basel-Stadt (Sainte-Laguë) erfolgt die primäre Restverteilung ebenfalls nach dem System des grössten Quotienten. Dieser wird berechnet, indem die erhaltene Stimmenzahl der Liste durch die Anzahl der ihr bisher zugesprochenen Mandate mal zwei plus eins geteilt wird. Subsidiär wird das betreffende Mandat an die Liste mit dem grössten Rest, erneut subsidiär an die Liste mit der höchsten Stimmenzahl für die möglicherweise gewählte Person zugeteilt. Ist auch diese gleich hoch, erfolgt eine Losziehung.²⁶ Im Kanton Glarus, der ebenfalls über ein Mandatsverteilungsverfahren nach Sainte-Laguë verfügt, kommt für die Restverteilung unmittelbar das Losverfahren zum Zug.²⁷ Im Kanton Waadt mit dem Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer wird bei der Restverteilung primär der grösste Rest berechnet. Subsidiär erhält diejenige Liste das Mandat, die bei der Erstverteilung die wenigsten Mandate zugesprochen erhalten hat. Diese Methode der Restverteilung findet sich sonst nirgendwo und bevorzugt klarerweise die kleinen Parteien. Gibt es mehrere Listen mit derselben, tiefsten Mandatszahl, wird das Los gezogen.²⁸ Im Kanton Tessin (ebenfalls Hare/Niemeyer) erfolgt die Restverteilung auch primär mittels des Systems des grössten Rests. Subsidiär geht der Sitz an die Liste mit der höchsten Parteistimmenzahl, subsidiär wird wiederum ausgelost.²⁹
- 11 Die Kantone bieten heute ein **uneinheitliches Bild**, selbst innerhalb der Kantone mit einem Mandatsverteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff. Insofern passt dies auch zur historischen Entwicklung, bei der die Kantone lange sehr unterschiedliche, frei kombinierte Erst- und Restverteilungssysteme hatten.³⁰ Immerhin zeigt sich ein klarer Konsens bei den «Hagenbach-Bischoff-Kantonen» der Deutschschweiz, die allesamt dasselbe Restverteilungssystem vorsehen wie der Bund.

III. RESTVERTEILUNGSREGELN IM BPR IM EINZELNEN

A. Abs. 1: Restverteilungsregeln

1. Verteilung «einzeln und nacheinander»

- 12 Die nach der Erstverteilung noch unverteilter Mandate werden gemäss Gesetzeswortlaut «einzeln und nacheinander» verteilt. Es wird also zuerst für das erste Mandat der Quotient jeder Liste berechnet und das erste Mandat entsprechend (oder nach den weiteren, subsidiären Regeln) der Liste mit dem grössten Quotienten zugeteilt. Anschliessend wird für ein allfälliges zweites Mandat erneut der

22. Dazu siehe oben, N. 3.

23. Art. 84 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); Art. 16 des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2).

24. Art. 161 de la Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05).

25. Art. 40 de la Loi du Canton de Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LDP/JU; RSJU 161.1); Art. 60 lit. d de la Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141).

26. § 53 f. des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS; SG 132.100).

27. Art. 51 des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2).

28. Art. 74 lit. c–d de la Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD; RS 160.01).

29. Art. 68 Abs. 4–6 della Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100).

30. Vgl. etwa Poledna, S. 42 ff.

Quotient jeder Liste berechnet, der nun für diejenige Liste anders ausfällt, die das erste Mandat der Restverteilung erhalten hat. Die Restverteilungsregel nach dem grössten Quotienten bedingt dieses einzelne und aufeinander folgende Vorgehen geradezu.

2. Kaskade der Restverteilungsregeln

- 13 Art. 41 Abs. 1 BPR sieht eine ganze Kaskade an Regeln für die Restverteilung vor. Führt eine Regel zu keinem eindeutigen Resultat, wird die folgende (subsidiäre) angewendet. Die letzte Regel führt notwendigerweise immer zu einem klaren Entscheid über die Zuteilung des betreffenden Mandats, da das BPR als *ultima ratio* die Losziehung vorsieht (Art. 41 Abs. 1 lit. f BPR).³¹ Die Mandatsverteilung ist somit **im Detail** geregelt – sogar für den Fall, dass zwei Listen genau gleich viele Parteistimmen und die für den freien Sitz in Frage kommenden Kandidierenden ebenfalls gleich viele Stimmen erhalten haben.³² Eine Nachzählung ist nicht vorgesehen, auch nicht für den Fall, dass der Entscheid über die Mandatsverteilung an die Listen aufgrund denkbar knapper oder gar ganz fehlender Stimmenunterschiede fällt.³³
- 14 Das BPR sieht als primäre Restverteilungsregel die Verteilung nach dem grössten Quotienten vor. Diese Regel ist ein inhärenter Bestandteil des Mandatsverteilungsverfahrens nach Hagenbach-Bischoff.³⁴ Die anderen, subsidiären Restverteilungsregeln weichen hingegen von der Idee des möglichst hohen Mandatspreises und damit von der *wahlkreisinternen* Proportionalität ab, wie sie zur Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff gehört. Die subsidiären Restverteilungsregeln sind dabei so angeordnet, dass sie sich mit absteigender Reihenfolge immer weiter vom **Proporzgedanken** der Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff entfernen.³⁵ Die erste subsidiäre Restverteilungsregel nach dem grössten Rest (Art. 41 Abs. 1 lit. c BPR) folgt einem anderen Verständnis von Proportionalität, während die Restverteilung eines Mandats an die stärkste Liste (Art. 41 Abs. 1 lit. d BPR) respektive an die Liste mit der stärksten infrage kommenden kandidierenden Person (Art. 41 Abs. 1 lit. e BPR) majorzgeprägt sind. Die Losziehung als *ultima ratio* für die Restverteilung (Art. 41 Abs. 1 lit. f BPR) schliesslich folgt weder Proporz- noch Majorzgrundsätzen.
- 15 Die Regeln für die Restverteilung in dieser Kaskade sind also in einer **logischen Abfolge** angeordnet, welche die Verfassungsmässigkeit der gesetzlichen Regelung gewährleistet. Je weiter weg vom Proporzgrundsatz sie sich befindet, desto weniger häufig wird die entsprechende Regelung zur Anwendung kommen. Wenn immer möglich, erfolgt die Mandatsverteilung nach dem Proporzgrundsatz.

3. Restverteilung nach dem grössten Quotienten

a. Abs. 1 lit. a: Berechnung des Quotienten

- 16 Die primäre Restverteilung nach BPR erfolgt nach dem **grössten Quotienten**, d.h. danach, wie viele Stimmen hinter jedem verteilten Mandat stehen. Für jede Liste wird berechnet, wie hoch der (hypothetische) Mandatspreis wäre, den sie insgesamt für jedes ihr zugeteilte Mandat bezahlte, erhielte sie das zusätzliche Mandat. Konkret bedeutet dies: Die Zahl der Parteistimmen jeder einzelnen Liste wird durch die Zahl der ihr bereits zugeteilten Mandate plus eins geteilt, das Resultat heisst Quotient. Als solcher wird das Resultat der Rechnung in lit. a allerdings erst in lit. b bezeichnet.

31. Vgl. zur Notwendigkeit eines Wahlergebnisses Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 541.

32. BGE 138 II 5 E. 4.1.

33. BGE 138 II 5 E. 4.1.

34. Vgl. bereits Hagenbach-Bischoff, S. 20 f.

35. Im Einzelnen siehe unten, Kommentierung der jeweiligen Buchstaben des Art. 41 BPR.

b. Abs. 1 lit. b: Mandatsverteilung

- 17 Diejenige Liste, die den höchsten Quotienten – berechnet nach der Regel von lit. a – erzielt, erhält das zusätzliche Mandat. Dies führt die für die Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff entscheidende Idee des **Mandatspreises** weiter: Jedes verteilte Mandat pro Liste soll möglichst viele Stimmen vertreten.³⁶ Verglichen mit der Restverteilung nach dem grössten Rest werden durch diese Regelung die grösseren Parteien bevorzugt.³⁷
- 18 Der Bundesgesetzgeber gab der Restverteilung nach dem grössten Quotienten den Vorzug mit der Begründung, dass dies die Proportionalität am besten weiterführe.³⁸ Die Restmandatsverteilung nach dem grössten Quotienten entspringt dem **Proportionalitätsgedanken** eines Mandatsverteilungssystems nach Hagenbach-Bischoff. Diese Art der Restverteilung war bereits integraler Bestandteil des Mandatsverteilungssystems, wie es Professor Hagenbach-Bischoff im Jahr 1892 entwarf.³⁹ Dazu passt auch die frühere Aufteilung der heutigen Art. 40 und 41 BPR, bei der die Restverteilung nach dem grössten Quotient noch Teil des ersten Artikels zur Mandatsverteilung bildete und nicht zu den «besonderen Fällen» (damalige Sachüberschrift) des heutigen Art. 41 BPR gehörte.⁴⁰ Betrachtet man die Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff insgesamt als verfassungskonform,⁴¹ können keine Zweifel daran bestehen, dass auch diese primäre Restverteilung verfassungsmässig ist, wenngleich sie die grösseren Parteien begünstigt.⁴²

c. Beispiel

- 19 Die Restverteilung wird am Beispiel der Nationalratswahlergebnisse im Wahlkreis (Kanton) Schwyz im Jahr 2019 dargestellt. Der Kanton (= Wahlkreis) hatte vier Sitze im Nationalrat an die Listen zu verteilen, es traten insgesamt 21 Listen an, die in insgesamt vier Listengruppen zusammengeschlossen waren, wobei «Mutterparteien» und ihre kleineren Ableger zusätzlich mittels Unterlistenverbindungen verbunden waren. Die Stimmen waren wie folgt verteilt und die Erstverteilung ergab folgendes Resultat:

Listengruppe	Anzahl Parteistimmen	Mandate Erstverteilung
SVP+	75'234	1
CVP+/GLP+/EVP	48'095	1
FDP+	47'103	1
SP+/Grüne+	33'494	0
<i>Total</i>		3

Damit blieb einer der vier Sitze nach der Erstverteilung unverteilt. Dafür erfolgte eine Restverteilung nach dem grössten Quotienten. Der Quotient wird für jede Listengruppe separat berechnet, indem die

36. Siehe dazu OK-Lehner, Art. 40 BPR, N. 9; Schuhmacher, S. 525; Aubert, N. 247; Tschannen, N. 1156.

37. Kölz, S. 4.

38. Votum Sträuli (Berichterstatter), AB 1918 VI NR S. 541.

39. Hagenbach-Bischoff, S. 20 f.

40. Art. 17 und 18 aNWG; Art. 40 und 41 aBPR 1976. Die beiden Artikel wurden bei der BPR-Revision 1994 neu aufgeteilt, um Erst- und Restverteilung systematisch klar zu trennen (vgl. Botschaft BPR-Revision 1993, S. 487).

41. So etwa Biaggini, Art. 149 N. 116; Kley, N. 69; a.A. Weber, N. 566. Zur Verfassungsmässigkeit der Mandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff eingehend Kommentierung Art. 40 BPR, N. 16 ff.

42. Biaggini, Art. 149 N. 10; BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 12; Kölz, S. 4; vgl. auch BGer 1P.563/2001/otd vom 26.2.2002 E. 5.4 und E. 5.5.

Anzahl Parteistimmen der Listengruppe durch die Anzahl der ihr bereits zugesprochenen Mandate plus eins geteilt wird. Die Gruppe mit dem höchsten Quotienten erhält das Mandat zugeteilt.

Bspw. für die SVP+: $75'234 / (1+1) = 37'617$ (Quotient)

Listengruppe	Quotient
SVP+	37'617
CVP+/GLP+/EVP	24'047.5
FDP+	23'551.5
SP+/Grüne+	33'494

Die SVP+ verfügt über den höchsten Quotienten und erhält daher das letzte Mandat zugesprochen. Insgesamt erhält damit die SVP+ zwei Mandate CVP+/GLP+/EVP ein Mandat sowie die FDP+ ein Mandat. Die Listengruppe SP+/Grüne+ ging leer aus.

4. Abs. 1 lit. c: Restverteilung nach dem grössten Rest

a. Kommentierung

- 20 Wenn die Verteilungsregel nach dem höchsten Quotienten kein eindeutiges Resultat ergibt, d.h. mehrere Listen den gleichen (höchsten) Quotienten aufweisen, kommt diese erste subsidiäre Restverteilungsregel zur Anwendung. Ein bei der Erstverteilung unverteilt gebliebenes Mandat wird an diejenige Liste verteilt, die bei der Erstverteilung den grössten **Rest an «unverwerteten» Stimmen** hatte.⁴³ Bei der Erstverteilung wird ein «Mandatspreis» in Form des Divisors festgelegt.⁴⁴ Die «verwerteten» Stimmen jeder Liste werden berechnet, indem die Anzahl der Mandate, die der Liste zugeteilt wurden, mit diesem Mandatspreis multipliziert wird. Die Differenz zwischen dieser Anzahl verwerteter Stimmen und allen für diese Liste abgegebenen Parteistimmen ist die für die Restverteilung nach dem grössten Rest ausschlaggebende Zahl unverwerteter Stimmen.
- 21 Hinter der Restverteilung nach dem grössten Rest steht die Überlegung, dass **möglichst viele der abgegebenen Stimmen Einfluss auf die Mandatsverteilung** haben sollen.⁴⁵ Durch eine solche Restverteilung werden kleinere Parteien begünstigt,⁴⁶ insbesondere in kleineren Wahlkreisen, wo diese in der Erstverteilung noch kein Mandat erhalten haben.⁴⁷
- 22 Die Restmandatsverteilung nach dem grössten Rest «unverwerteter» Stimmen bei der Erstverteilung weicht vom Proportionalitätsgedanken der Erstverteilung nach Hagenbach-Bischoff ab. Grundgedanke der Verteilung nach dem grössten Rest ist es, möglichst viele Stimmen zu verwerten, statt (wie bei der Verteilung nach dem grössten Quotienten) das Mandat jener Partei zuzusprechen, welche die grösste Stimmenzahl pro ihr zugeteiltem Mandat aufweisen kann.⁴⁸ Auch dies entspricht jedoch der *Grundidee* des Proporz, sodass diese Art der Restverteilung ebenfalls verfassungskonform ist.

43. Kölz, S. 17.

44. Siehe dazu OK-Lehner, Art. 40 BPR, N. 9 f.

45. Aubert, N. 247.

46. BGer 1P.563/2001/otd vom 26.2.2002 E. 5.4.

47. Kölz, S. 19.

48. Aubert, N. 247; siehe auch Botschaft NWG, S. 135.

b. Beispiel

- 23 In einem fiktiven Wahlkreis mit fünf Sitzen treten drei Parteien an, insgesamt werden 120'000 Stimmen abgegeben. Der Divisor wird berechnet: $120'000 / (5+1) = 20'000$. Folgendes ist das Resultat der Erstverteilung:

Liste	Anzahl Parteistimmen	Quotient	Mandate Erstverteilung
A	70'000	3.5	3
B	35'000	1.75	1
C	15'000	0.75	0
<i>Total</i>	<i>120'000</i>		<i>4</i>

- 24 Nach der Erstverteilung ist somit noch ein Mandat zu vergeben. Der Quotient jeder Liste für die erste Regel der Restverteilung (Art. 41 Abs. 1 lit. a und b BPR) wird berechnet.

Liste	Anzahl Parteistimmen	Mandate Erstverteilung	Quotient
A	70'000	3	17'500
B	35'000	1	17'500
C	15'000	0	15'000

- 25 Die Listen A und B haben beide den gleichen, höchsten Quotienten. Daher ist es nun notwendig, den Rest unverwerteter Stimmen der beiden Listen nach Art. 41 Abs. 1 lit. c BPR zu berechnen: Parteistimmen minus (Anzahl bereits zugeteilte Sitze mal Divisor der Erstverteilung)

Liste A: $70'000 - (3 \times 20'000) = 10'000$ unverwertete Stimmen

Liste B: $35'000 - (1 \times 20'000) = 15'000$ unverwertete Stimmen

Liste B hat somit mehr unverwertete Stimmen nach der bisherigen Verteilung als Liste A. Daher erhält die Liste B das letzte Mandat. Insgesamt hat die Liste A drei Mandate, Liste B zwei Mandate errungen.

5. Abs. 1 lit. d: Restverteilung nach der grössten Parteistimmenzahl

- 26 Wenn zwei Listen sowohl den gleichen, höchsten Quotienten als auch denselben Rest unverwerteter Stimmen bei der Erstverteilung haben, wird die Parteistimmenzahl der beiden Listen verglichen. Es handelt sich um die mathematisch einfachste Regel der Restverteilung, unverteilte Mandate den **stärksten Listen** zuzuweisen. Es ist offensichtlich, dass dadurch die grösseren Parteien einen beträchtlichen Vorteil erhalten.
- 27 Die Zuteilung eines Restmandats an die Liste mit der grössten Parteistimmenzahl bedeutet, dass für die Restverteilung (zumindest beim betreffenden Mandat) die absolute Stimmenzahl ausschlaggebend ist. Diese Methode der Restverteilung weicht vom Proporzgedanken ab und wendet stattdessen eine **Majorzregel** an. An sich entspricht dies nicht dem in der Bundesverfassung vorgesehenen Proporz (Art. 149 Abs. 2 BV). Interessanterweise wurde diese Variante als *primäre* Restverteilungsregel bei der ersten Ausgestaltung des Proporzwahlrechts für den Nationalrat diskutiert, aber als willkürlich bezeichnet und daher abgelehnt.⁴⁹ Dennoch kommt sie als zweite subsidiäre Restverteilungsregel zur Anwendung, die in der Praxis aber eine geringe Bedeutung hat. Erst – aber immerhin – wenn alle

49. Botschaft NWG, S. 135.

proportionalen Mandatsverteilungsregeln zu keinem Resultat führen, kommt es zum Rückgriff auf diese Majorzregel. Gewisse einzelne Majorzelemente sind dem Charakter der Nationalratswahlen und ihrer Mandatsverteilung als grundsätzlich proportionalem System nicht abträglich, solange sie «mit Zurückhaltung eingesetzt werden»⁵⁰ und entsprechend auch nur in «besonderen konkreten Konstellationen» Auswirkungen entfalten.⁵¹ Dies ist bei einer solchen zweiten subsidiären Restverteilungsregel zu bejahen, daher muss sie als verfassungsmässig gelten.

6. Abs. 1 lit. e: Restverteilung nach der grössten Kandidierendenstimmenzahl

- 28 Wenn sowohl Quotient als auch Rest und Parteistimmenzahl gleich hoch sind, wird **die Stimmenzahl der infrage kommenden kandidierenden Person** jeder Liste verglichen. Ein verbleibendes Mandat wird an diejenige Liste vergeben, bei der die betreffende Person am meisten Stimmen auf sich vereinen konnte. Jede Liste wird also nach Personenstimmenzahlen absteigend geordnet, in absteigender Reihenfolge werden die bisher der Liste zugesprochenen Mandate an die Kandidierenden der Liste verteilt.⁵² Die Stimmenzahl derjenigen Person jeder Liste wird verglichen, die das hypothetische zusätzliche Mandat erhalten würde, d.h. die oberste mit den bereits verteilten Mandaten nicht gewählte Person jeder Liste. Diejenige Liste erhält das zusätzliche Mandat, auf der sich von den Verglichenen die Person befindet, welche die meisten Personenstimmenzahlen erhalten hat.
- 29 Die Restverteilung nach der grössten Zahl an Personenstimmen ist keine Proporzwahl, sondern folgt dem klassischen Muster einer **Personenwahl** im Majorzsystem. Dies entspricht dem verfassungsmässigen Proporzgrundsatz für sich betrachtet nicht. Ebenso wie bei der Restverteilungsregel nach der grössten Parteistimmenzahl ist für die Verfassungsmässigkeit dieser Regel entscheidend, dass sie nur in absoluten Ausnahmefällen zur Anwendung kommt, wenn sämtliche *proportionalen* Mandatsverteilungsregeln nicht zu einer eindeutigen Zuteilung des betreffenden Mandats führen.

7. Abs. 1 lit. f: Restverteilung mittels Losziehung

- 30 Als letzte «**Auffangregel**» sieht das BPR vor, dass zwischen mehreren Listen das Los gezogen wird, wenn diese sowohl über den gleichen höchsten Quotienten und Rest verfügen, als auch ihre Partei- und die Kandidierendenstimmen der infrage kommenden Person gleich hoch sind. Das Losverfahren muss von der zuständigen Behörde angeordnet⁵³ und manuell durchgeführt werden.⁵⁴
- 31 Es ist offensichtlich, dass mit einer Losziehung **keine Repräsentationsgedanken** bei der Zusammensetzung des Parlaments – ob im Sinne des Proporzes oder des Majorzes – verwirklicht werden. Stattdessen entscheidet der Zufall. Erneut bleibt darauf hinzuweisen, dass dieser Fall äusserst selten eintreffen wird. Gleichzeitig muss eine Wahl zwingend zu einem Ergebnis führen, was diese Regelung gewährleistet.⁵⁵ Diese gesetzgeberische Ausgestaltung ist daher ebenfalls verfassungsmässig.⁵⁶

50. BGE 109 Ia 203 E. 5b.

51. BGer 1P.563/2001/otd vom 26.2.2002 E. 5.5.

52. Vgl. auch OK-Lehner, Art. 43 Abs. 1 BPR.

53. Vgl. Art. 20 BPR und zugehörige Kommentierung, in: OK-MarkiĆ, Art. 20 BPR sowie BGE 138 II 13 E. 5.2. Der Entscheid befasst sich mit einem Losziehungsverfahren zwischen zwei stimmengleichen Kandidierenden nach Art. 43 Abs. 3 BPR, die Vorgaben zum Losverfahren sind allerdings ebenso auf ein Losverfahren nach Art. 41 Abs. 1 lit. f BPR anwendbar.

54. Vgl. BGE 138 II 13 E. 6.

55. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 422 und 541.

56. Biaggini, Art. 149 N. 10.

B. Abs. 2: Verteilung der Mandate nacheinander

- 32 Bereits Abs. 1 hält fest, dass alle nach der Erstverteilung unverteilt Mandate einzeln und nacheinander nach den oben beschriebenen Regeln verteilt werden. Abs. 2 wiederholt dieses Prinzip.

Ich danke Prof. em. Dr. Friedrich Pukelsheim und Prof. Dr. Grégoire Nicollier für ihre hilfreichen Erläuterungen zu den mathematischen Grundlagen. Weiter danke ich Elias Studer (MLaw), Joey Jüstrich und Matthias Zinniker, 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 des Bundesrats an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 51. Legislaturperiode vom 13.11.2019, BBl 2019 S. 7461 ff. (zit. Bericht Nationalratswahlen 2019).

LITERATURVERZEICHNIS

Aubert Jean-François, Die schweizerische Bundesversammlung von 1848–1998, Basel 1998.

Biaggini Giovanni, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, ZBl 117 (2016), S. 409–429 (zit. Majorz).

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BV-Kommentar).

Hagenbach-Bischoff Eduard, Die Anwendung der Proportionalvertretung bei den Schweizerischen Nationalratswahlen, Gutachten aus Auftrag des leitenden Comités des schweiz. Wahlreformvereins, Basel 1892.

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

Kley Andreas, Politische Rechte, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 646–668.

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts – Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 88 (1987), S. 1–48.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 20 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr20>, besucht am 20.6.2023.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 40 und 43 BPR, in: Glaser Andreas/Binder Nadja Braun/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr40>, besucht am 20.6.2023.

Poledna Tomas, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988.

Schuhmacher Christian, Die Leitidee bei der Verteilung der Nationalratsmandate, ZBl 100 (1999), S. 522–526.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte – Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016.