



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 42 BPR

Eine Kommentierung von Irina Lehner

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

Stand der Bearbeitung: 20.07.2023

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20230720-125735-0

ZITIERVORSCHLAG

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 42 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/
Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 42 BPR.

Art. 42 Verteilung der Mandate an verbundene Listen

¹ Jede Gruppe miteinander verbundener Listen wird bei der Verteilung der Mandate zunächst wie eine einzige Liste behandelt.

² Auf die einzelnen Listen der Gruppe werden die Mandate nach den Artikeln 40 und 41 verteilt. Artikel 37 Absätze 2 und 2^{bis} bleiben vorbehalten.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Bedeutung der Vorschrift	3
A. Allgemeines	3
B. Ablauf der Mandatsverteilung.....	3
1. Ablauf der Verteilung auf die Listen	3
2. Beispiel der Mandatsverteilung auf einzelne Listen	3
a. Verteilung auf die Unterlistengruppen	4
b. Verteilung auf die einzelnen Listen.....	5
C. Rechtsvergleich	6
III. Kommentierung des Normtextes	6
A. Abs. 1: Umgang mit verbundenen Listen bei der Mandatsverteilung.....	6
1. «Gruppe miteinander verbundener Listen»	6
2. «bei der Verteilung der Mandate»	6
3. Mechanismus: «wie eine einzige Liste behandelt»	6
B. Abs. 2: Verteilung auf die einzelnen Listen	7
1. Abs. 2 Satz 1: Verteilung nach Art. 40 und 41 BPR	7
2. Abs. 2 Satz 2: Vorbehalt von Art. 37 Abs. 2 und 2bis	7
Materialien	8
Literaturverzeichnis.....	8

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Listenverbindungen sind seit der Einführung der Proporzwahl und des Nationalratswahlgesetzes im Jahr 1919 zulässig, ebenso Unterlistenverbindungen.¹ Daher ist es auch seit 1919 notwendig, die Mandate, welche die Gruppe verbundener Listen zugesprochen erhält, auf die einzelnen Listen zu verteilen. Der Gesetzgeber regelte dies selbst, statt es den betroffenen Listen zu überlassen,² und entschied sich dabei für eine Regelung, die **bis heute unverändert** gilt. Der betreffende Art. 21 aNWG gab weder in der Botschaft noch in den parlamentarischen Debatten zu Bemerkungen Anlass.³
- 2 Es gab verschiedene Bestrebungen, die Möglichkeit von Listenverbindungen oder Unterlistenverbindungen abzuschaffen, die jedoch keinen Erfolg hatten.⁴ Wären Listen- oder Unterlistenverbindungen nicht mehr zulässig, würde auch Art. 42 BPR hinfällig.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

- 3 Listen- und Unterlistenverbindungen sind ein rege genutztes Instrument bei den Nationalratswahlen und beeinflussen die Mandatsverteilung erheblich.⁵ Da sie so häufig eingesetzt werden, ist die Frage, wie die von der Listengruppe errungenen Mandate bei der Erst- und Restverteilung nach Art. 40 und 41 BPR auf die einzelnen Listen verteilt werden, von **wesentlicher Bedeutung**.

B. Ablauf der Mandatsverteilung

1. Ablauf der Verteilung auf die Listen

- 4 Die Mandate werden in **mehreren Schritten** auf die Listen verteilt:
 - Verteilung der Mandate auf die Listen(-gruppen) nach Art. 40 und 41 BPR
 - Verteilung der Mandate an die in der Gruppe zusammengeschlossenen Listen resp. Untergruppen nach Art. 42 Abs. 2 BPR
 - Verteilung der Mandate an die in der Unterlistenverbindung zusammengeschlossenen einzelnen Listen nach Art. 42 Abs. 2 BPR.⁶

2. Beispiel der Mandatsverteilung auf einzelne Listen

- 5 Die Erstverteilung wird am Beispiel der Nationalratswahlergebnisse im Wahlkreis (Kanton) Luzern im Jahr 2019 dargestellt. Der Kanton (= Wahlkreis) hatte neun Sitze im Nationalrat an die Listen zu verteilen. Es traten insgesamt 35 Listen an. Von diesen 35 Listen traten zwei einzeln an, die übrigen waren in insgesamt drei verschiedenen Listengruppen zusammengeschlossen, wobei «Mutterparteien» und ihre kleineren Ableger zusätzlich durch Unterlistenverbindungen verbunden waren.⁷ (Unter-)Listengruppen derselben Partei sind jeweils mit einem Pluszeichen gekennzeichnet. Es

1. Vgl. Art. 7 aNWG.

2. Aubert, N. 274.

3. Vgl. Botschaft NWG, S. 136; AB 1919 VI NR S. 544; AB 1919 I SR S. 60.

4. Siehe OK-Wyler, Art. 31 BPR.

5. Vgl. Bundesamt für Statistik, Listen und Kandidaturen, Nationalratswahlen 2019, S. 6 f.; Glaser/Frei, S. 308; eingehend zu Vor- und Nachteilen für grössere und kleinere Parteien siehe Weber, S. 691-694.

6. Vgl. auch OK-Lehner, Art. 40 BPR N. 20.

7. Die Unterlistengruppe wird im Folgenden jeweils mit einem Pluszeichen bezeichnet.

bestand u.a. eine Listenverbindung zwischen der Partei der Grünen, der SP, der GLP und der Liste «Integrale Politik» (IP). Die Gruppe «Grüne+, SP+, GLP+, IP» wurde im Rahmen der Verteilung nach Art. 40 BPR wie eine einzige Liste behandelt und erhielt insgesamt drei Mandate zugesprochen.⁸ Als Beispiel wird hier die Verteilung auf die Unterlistengruppen sowie auf die einzelnen Listen für eine Unterlistengruppe durchgerechnet.

a. Verteilung auf die Unterlistengruppen

- 6 Die Stimmen verteilen sich folgendermassen auf die einzelnen Listen:

Liste	Stimmen		Unterlistengruppe	Stimmen
Grüne	123'739	}	Grüne+	145'107
Junge Grüne	11'963			
Unternehmer*innen für eine grüne Wirtschaft (Grüne)	9'405			
			SP+ (6 Listen)	160'408
			GLP+ (3 Listen)	84'227
Integrale Politik (IP)	5'945		--	5'945
			<i>Total</i>	<i>395'687</i>

- 7 Die drei Mandate der Listengruppe müssen nun weiter verteilt werden. Gemäss Art. 42 Abs. 1 BPR werden die verbundenen Listen der Unterlistengruppen dabei jeweils wie eine einzige Liste behandelt. Es wird Art. 40 BPR angewendet und der Divisor berechnet: Anzahl Parteistimmen der ganzen Listengruppe geteilt durch (die Anzahl zu vergebender Mandate plus eins), aufgerundet auf die nächst höhere ganze Zahl.

$$395'687 / (3+1) = 98'921.75 \text{ à Divisor: } 98'922 (= \text{«Mandatspreis»})$$

Der Quotient jeder Unterlistengruppe resp. Liste wird errechnet, indem die Anzahl Parteistimmen der Unterlistengruppe resp. Liste durch den Divisor geteilt wird. Die Zahl vor dem Komma gibt an, wie viele Mandate die Unterlistengruppe nach der Erstverteilung erhält.

Bspw. für die Unterlistengruppe «Grüne+»: $145'107 / 98'922 = 1.467$ à Anspruch der Unterlistengruppe gem. Erstverteilung: 1 Mandat

Unterlistengruppe/Liste	Anzahl Parteistimmen	Quotient (gerundet)	Mandate
Grüne+	145'107	1.47	1
SP+	160'408	1.62	1
GLP+	84'227	0.85	0
IP	5'945	0.06	0
<i>Total</i>			<i>2</i>

8. Dazu OK-Lehner, Art. 40 BPR N. 23. Eine Restverteilung nach Art. 41 BPR war nicht notwendig, alle Mandate konnten bei der Erstverteilung nach Art. 40 BPR vergeben werden.

- 8 Ein weiteres Mandat muss mittels Restverteilung nach Art. 41 BPR verteilt werden. Gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. a BPR wird zunächst ein Quotient für jede Gruppierung berechnet, indem deren Parteistimmenzahl durch die Zahl der ihr bereits zugeteilten Mandate plus eins geteilt wird.

Bspw. für die Grünen: $145'107 / (1+1) = 72'553.5$

Unterlistengruppe/Liste	Anzahl Parteistimmen	Quotient
Grüne+	145'107	72'553.5
SP+	160'408	80'204
GLP+	84'227	84'227
IP	5'945	5'945
<i>Total</i>		

Die Unterlistengruppe GLP+ weist den grössten Quotienten im Sinne des «hypothetischen Mandatspreises» auf und erhält daher das letzte Mandat der Listengruppe zugesprochen. Dementsprechend erhalten die Unterlistengruppen Grüne+, SP+ und GLP+ je ein Mandat.

b. Verteilung auf die einzelnen Listen

- 9 Grüne+, SP+ und GLP+, die nach der obigen Rechnung jeweils Anspruch auf ein Mandat haben, sind Unterlistengruppen. Es muss zuletzt entschieden werden, welche Liste der Unterlistengruppe das betreffende Mandat erhält. Auch diese Mandatsverteilung wird anhand von Art. 40 und 41 BPR berechnet.

Der Divisor wird berechnet: Anzahl Parteistimmen der ganzen Unterlistengruppe geteilt durch (die Anzahl zu vergebender Mandate plus eins), aufgerundet auf die nächst höhere ganze Zahl.

$145'107 / (1+1) = 72'553.5$ à Divisor: 72'554 (= «Mandatspreis»)

Der Quotient jeder einzelnen Liste wird errechnet, indem die Anzahl Parteistimmen der Liste durch den Divisor geteilt wird. Die Zahl vor dem Komma gibt an, wie viele Mandate die Unterlistengruppe nach der Erstverteilung erhält.

Bspw. für die Grüne Liste: $123'739 / 72'554 = 1.705$ à Anspruch der Grünen Liste gem. Erstverteilung: 1 Mandat

Liste	Anzahl Parteistimmen	Quotient (gerundet)	Mandate
Grüne	123'739	1.47	1
Junge Grüne	11'963	0.16	0
Unternehmer*innen für eine grüne Wirtschaft (Grüne)	9'405	0.000002	0
<i>Total</i>			<i>1</i>

Das Mandat der Unterlistengruppe Grüne+ wird somit der Liste «Grüne» zugeteilt. Die entsprechende Berechnung muss für jede Unterlistengruppe durchgeführt werden.

C. Rechtsvergleich

- 10 Listenverbindungen sind nicht in allen Kantonen zugelassen. In Kantonen mit Mandatsverteilungssystem nach Pukelsheim sind Listenverbindungen ausgeschlossen, da sie unnötig sind.⁹ In den meisten Kantonen mit Mandatsverteilungssystem nach Hagenbach-Bischoff sind Listenverbindungen hingegen zulässig,¹⁰ ebenso in zwei anderen Kantonen mit anderen Varianten von Proporzwahlssystemen.¹¹ Unterlistenverbindungen gibt es nur in wenigen Kantonen.¹² Sofern Listen- respektive Unterlistenverbindungen möglich sind, werden sie in den Kantonen **gleich behandelt** wie im Bund, sowohl in Bezug auf die Berechnungen der Erst- und Restmandatsverteilung als auch auf die Verteilung der errungenen Mandate der Gruppe verbundener Listen auf die einzelnen Listen.¹³

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Abs. 1: Umgang mit verbundenen Listen bei der Mandatsverteilung

1. «Gruppe miteinander verbundener Listen»

- 11 Die Gesetzesbestimmung spricht von der «Gruppe miteinander verbundener Listen». Sie benennt weder Listen- noch Unterlistenverbindungen explizit, sondern gilt für beide in der jeweiligen Phase der Mandatsverteilung.

2. «bei der Verteilung der Mandate»

- 12 Die Verteilung der Mandate auf die Listen i.w.S. erfolgt in mehreren Schritten, wie oben beschrieben.
¹⁴ Art. 42 Abs. 1 BPR ist für alle diese Verteilungsschritte relevant: Er gilt einerseits für die Verteilung der Mandate auf die Listen und Listenverbindungen gemäss Art. 40 und 41 BPR (Schritt 1). Der Absatz ist aber ebenso anwendbar auf die Verteilung der Mandate auf die in Unterlistenverbindungen zusammengeschlossenen Unterlistengruppen nach Art. 42 Abs. 2 BPR (Schritt 2).

3. Mechanismus: «wie eine einzige Liste behandelt»

- 13 Durch Listenverbindungen sollen möglichst alle Stimmen einen Einfluss auf die Mandatsverteilung erhalten und somit die **Erfolgswertgleichheit** verbessern.¹⁵ Ohne Listenverbindungen ist dies gerade

9. Kley, N. 105.

10. Art. 79 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); Art. 151 de la Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05); § 96 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10) i.V.m. Art. 42 BPR; Art. 8 und 9 des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2); § 52 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); § 51 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1); in Appenzell-Auserrhoden wird das Proporzwahlrecht für die Wahl des Kantonsrats nur im Wahlkreis Herisau angewendet, dort siehe Art. 8 des Reglements der Gemeinde Herisau/AR vom 6.1.1975 über die Wahl des Einwohnerrates und der Mitglieder des Kantonsrates (PWR/Herisau; SRV 12). Ebenfalls Art. 43 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3) (Spezialfall: nur Listenverbindungen im Sinne der Unterlistenverbindungen im BPR, d.h. Abstellen auf Gruppierungen derselben Partei).

11. VD (Hare/Niemeyer; Art. 65 de la Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD; RS 160.01) und GL (Sainte-Laguë; Art. 45 des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2).

12. LU und TG (mit denselben Einschränkungen wie im BPR; § 96 Abs. 1 StRG/LU; Art. § 51 Abs. 2 StWG/TG); BE, SO, Herisau/AR (sämtliche Arten von Unterlistenverbindungen; Art. 79 PRG/BE; § 52 GpR/SO); Wahlkreis Herisau/AR (Art. 8 Abs. PWR/Herisau).

13. Art. 85 PRG/BE; Art. 151 und 161 LEDP/GE; Art. 52 GPR/GL; Art. 17 PG/OW; §109 GpR/SO; Art. 101 WAG/SG; § 57 StWG/TG; Art. 75 LEDP/VD; Art. 8 Abs. 2 PWR/Herisau.

bei den Stimmen, die für kleinere Listen abgegeben wurden, problematisch, insbesondere in Wahlkreisen mit wenigen Sitzen. Das Risiko besteht, dass die betreffenden Listen kein Mandat erhalten, sondern am natürlichen Quorum scheitern würden.¹⁶ Die Idee von Listenverbindungen basiert darauf, dass es besser ist, dass zumindest einer mit der kleinen Liste verbundenen, etwas grösseren Liste ein Mandat zufällt, als dass die Stimmen für die kleine Liste gar keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung haben. Dadurch kann es aber auch geschehen, dass mittels Listenverbindungen eine kleine Liste einer grossen zu einem Mandat verhilft, ohne selbst davon zu profitieren.¹⁷

- 14 Entsprechend werden die Stimmen aller verbundenen Listen zusammengerechnet, wenn die Mandate insgesamt verteilt werden. Sinn und Zweck von Listenverbindungen ist es also gerade, dass die betreffenden Listen bei der Mandatsverteilung **als eine einzige Gruppe behandelt** werden, was dieser Absatz sicherstellt.

B. Abs. 2: Verteilung auf die einzelnen Listen

1. Abs. 2 Satz 1: Verteilung nach Art. 40 und 41 BPR

- 15 Die Verteilung auf die in der Listengruppe zusammengeschlossenen Listen erfolgt nach den **gleichen Mechanismen wie die Erst- und Restverteilung** auf alle Listen, weshalb für die Erklärung derselben weitgehend auf die Kommentierung zu diesen Artikeln verwiesen werden kann.¹⁸
- 16 Die Erstverteilung (Art. 40 BPR) und die Restverteilung (Art. 41 BPR) bewirken im Zusammenspiel, dass **grössere Parteien systematisch einen kleinen Vorteil** bei der Mandatsverteilung erhalten.¹⁹ Das gilt nicht nur bei der Verteilung der Mandate auf die Listengruppen, sondern auch bei der Verteilung auf die einzelnen Listen. Listenverbindungen gereichen daher insgesamt den grösseren Parteien innerhalb der Gruppe zum Vorteil, wenn es an die Mandatsverteilung *stricto sensu* geht. Andererseits sorgen sie dafür, dass Stimmen für kleinere Parteien immerhin die erste Verteilung der Mandate beeinflussen.

2. Abs. 2 Satz 2: Vorbehalt von Art. 37 Abs. 2 und 2^{bis}

- 17 Als einziger Teil der gesamten Bestimmung wurde Satz 2 von Abs. 2 später zu Art. 42 BPR hinzugefügt. Art. 37 Abs. 2 und 2^{bis}, auf welche darin verwiesen wird, befassen sich mit der Frage, welcher Liste **Zusatzstimmen bei Unterlistenverbindungen** zugerechnet werden. Die Unterlistenverbindungen wurden bei der BPR-Revision 1994 umfassend diskutiert und neu geregelt. Der bundesrätliche Entwurf sah vor, Unterlistenverbindungen zu verbieten.²⁰ Das Parlament entschied sich für eine Lösung, die Unterlistenverbindungen zwar zulässt,²¹ aber auf Listen beschränkt, die dieselbe Bezeichnung mit anderen Zusätzen tragen.²² Im Zuge dieser umfassenden Neuregelung wurden auch Art. 37 Abs. 2 und 2^{bis} eingefügt, ebenso der Vorbehalt dieser Artikel bei der Verteilung der Mandate auf die einzelnen Listen.

Ich danke Joey Jüstrich und Matthias Zinniker, Hilfsassistenten am Zentrum für Demokratie Aarau, für die anregenden Anmerkungen, Mithilfe bei der Materialrecherche und Durchsicht des Texts.

14. Siehe oben, N. 3.

16. BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 13; Weber, S. 692; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 652.

17. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 652.

18. Siehe OK-Lehner, Art. 40 und 41 BPR.

19. Kölz, S. 4. Siehe auch eingehend Kommentierung Art. 40 BPR, N. 40 f.; Kommentierung Art. 41 BPR, N. 17 f. und 26.

20. Botschaft BPR-Revision 1993, S. 485.

21. Vgl. Art. 31 Abs. 1 Satz 2 BPR.

22. Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR. Kritisch zur Wirksamkeit dieser Einschränkung Glaser/Frei.

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 über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft BPR-Revision 1993).

LITERATURVERZEICHNIS

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

Glaser Andreas/Frei Florian, Rechtswidrige Unterlistenverbindungen zwischen verschiedenen Parteien, ZBl 121 (2020), S. 308–314.

Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2020.

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

Kley Andreas, Demokratisches Instrumentarium, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 360–388.

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

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 40 und 41 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr40>, besucht am 15.6.2023.

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

Weber Anina, Listenverbindungen: Problematische Liaisons bei Wahlen, AJP 2013, S. 683–697.

Wylér Stefan, Kommentierung zu Art. 31 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr31>, besucht am 20.6.2023.