



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 44 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: 10.17176/20230720-130007-0

ZITIERVORSCHLAG

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 44 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. 44 BPR.

Art. 44 Überzählige Mandate

Werden einer Liste mehr Mandate zugeteilt, als sie Kandidaten aufführt, so findet für die
überzähligen Mandate eine Ergänzungswahl nach Artikel 56 statt.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Bedeutung der Vorschrift	3
A. Allgemeines	3
1. Regelungsgegenstand und Abgrenzung	3
2. Praktische Relevanz	4
B. Rechtsvergleich	4
III. Kommentierung des Normtextes	5
A. Anwendungsfall: «Werden einer Liste mehr Mandate zugeteilt, als sie Kandidaten aufführt»	5
B. Verweis auf Art. 56 BPR, «Ergänzungswahl»	5
1. Proportionalität	5
2. Kritik	5
Materialien	6
Literaturverzeichnis	6

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Bei der Einführung des Proporzwahlrechts auf der Bundesebene im Jahr 1919 wurde bereits antizipiert, dass Fälle auftreten können, in denen eine Partei mehr Mandate zugeteilt erhält, als sie Kandidierende auf der Liste aufgeführt hat. Der Bundesgesetzgeber entschied sich bewusst *gegen* die damals in den Kantonen mit Proporzwahlrecht gängige Lösung. Diese sah vor, dass die 'übriggebliebenen' Sitze proportional unter den anderen Listen verteilt werden. Dies widerspreche der Gerechtigkeit und Billigkeit.¹ Stattdessen sollte eine Ergänzungswahl durchgeführt werden, bei der nur diejenige Gruppe, welche noch unbesetzte Mandate hatte, eine Liste einreichen durfte.² So sollte die **Proportionalität** gewahrt bleiben.³ Nach dem Verständnis des Nationalratswahlgesetzes von 1919 wurden die an die Listen verteilten Mandate also «Eigentum der Gruppe»⁴ und sollten es auch bleiben, wenn nicht genügend Kandidierende zur Wahl gestanden waren.
- 2 Diese zugrundeliegende Idee wurde in zwei Gesetzesnormen konkretisiert. Die erste – hier interessierende – Norm befasste sich spezifisch mit dem Fall, dass eine Liste unmittelbar bei der Wahl zu wenige Kandidierende für die ihr zugesprochene Anzahl Mandate aufführte, und verwies auf die zweite, in der das Verfahren der Ergänzungswahl detailliert normiert wurde. Die betreffende erste Bestimmung wurde in den Räten 1919 ohne Debatte angenommen.⁵ Die grundlegende Struktur und diese Bestimmung haben bis heute **ohne materielle Änderungen** Bestand.⁶

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

1. Regelungsgegenstand und Abgrenzung

- 3 Art. 44 BPR regelt den Fall, dass eine Liste mehr Mandate zugesprochen erhält, als sie Kandidierende aufführt. Die Bestimmung kommt also zur Anwendung, nachdem Nationalratswahlen durchgeführt und die Mandatsverteilungen auf die einzelnen Listen (Art. 40–42 BPR) vorgenommen wurden, wenn diese **Mandate an die einzelnen Kandidierenden** der Listen verteilt werden müssen – *vor* Beginn der Legislatur.
- 4 Art. 44 BPR verweist auf das Verfahren der Ergänzungswahl nach Art. 56 BPR. Diese Bestimmung wiederum regelt gemäss Titel des entsprechenden Kapitels im BPR «Änderungen *während* der Amtsdauer», spezifisch das Nachrücken während der Amtsdauer bei fehlenden Ersatzpersonen. Die **Abgrenzung** der beiden Bestimmungen erfolgt somit anhand des Zeitpunkts, in dem Mandate an einzelne Personen verteilt werden, die nicht auf der ursprünglichen Liste aufgeführt waren: Art. 44 BPR betrifft den Zeitpunkt unmittelbar nach der Wahl, Art. 56 die Zeit während der Amtsdauer. Das Verfahren bleibt dasselbe, doch für die verfassungsrechtliche Beurteilung kann diese Unterscheidung relevant sein.⁷

1. Botschaft NWG, S. 136; Votum Calame (Berichterstatter), AB 1919 VI NR S. 544.

2. Vgl. Art. 20 aNWG.

3. Botschaft NWG, S. 137.

4. Votum Calame (Berichterstatter), AB 1919 VI NR S. 544.

5. AB 1919 VI NR S. 544; AB 1919 I SR S. 60.

6. Vgl. Art. 44 BPR 1976; Art. 44 BPR; Botschaft BPR 1975, S. 1341.

7. Vgl. Rhinow, S. 18; siehe unten, N. 11 ff.

2. Praktische Relevanz

- 5 Zwei Mal waren bisher Ergänzungswahlen unmittelbar nach ordentlichen Nationalratswahlen erforderlich, beide im Jahr **1919**, nach den allerersten Nationalratswahlen mit Proporzwahlrecht. Im Kanton Freiburg erhielt die Katholisch-Konservative Partei sechs der sieben Sitze im Nationalrat, hatte aber nur fünf Kandidaten auf der Liste aufgeführt.⁸ Im Kanton Schaffhausen wurden der Bauernpartei beide Nationalratsmandate zugesprochen, sie hatte aber nur einen Kandidaten aufgestellt.⁹ **Seither ist kein Anwendungsfall** des heutigen Art. 44 BPR mehr aufgetreten.
- 6 Es ist an sich weiterhin denkbar, dass eine Partei (auch für sie selbst) überraschend viele Mandate erhält und nicht genügend viele Kandidierende aufgestellt hat – insbesondere bei neuen, allenfalls thematisch limitierten Parteien.¹⁰ Solange diese theoretische Möglichkeit besteht, ist diese Bestimmung durchaus wichtig, um Gesetzeslücken vorzubeugen, die erst im konkreten Anwendungsfall zu schliessen politisch umstritten und verfassungsrechtlich problematisch wäre.¹¹ Ihre **praktische Relevanz** bleibt aller Voraussicht nach aber **beschränkt**.

B. Rechtsvergleich

- 7 Die meisten Kantone, die ihr Parlament mittels eines Proporzwahlsystems wählen, regeln den Umgang mit überzähligen Mandaten **ähnlich wie das BPR**. Sie sehen in erster Linie die Möglichkeit vor, dass die Liste durch die (Mehrheit der) Unterzeichnenden des Wahlvorschlags ergänzt wird; bleibt diese Möglichkeit ungenutzt, wird eine Nachwahl durchgeführt, die nicht auf eine Partei resp. Liste beschränkt ist («freie Wahl»)¹². Vier Kantone schreiten unmittelbar zu einer freien Nachwahl.¹³ Im Kanton Wallis gehen freie Sitze an die separat gewählten Suppleantinnen und Suppleanten.¹⁴

8. Gruner, S. 393; Bericht Nationalratswahlen 1919, S. 637.

9. Joos, S. 287; Bericht Nationalratswahlen 1919, S. 637.

10. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 667.

11. Vgl. Hangartner/Kley, N. 680.

12. § 14b Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 8.3.1988 über die Wahl des Grossen Rates (GRWG/AG; SAR 152.100); Art. 27 des Reglements der Gemeinde Herisau/AR vom 6.1.1975 über die Wahl des Einwohnerrates und der Mitglieder des Kantonsrates (PWR/Herisau; SRV 12) (AR: Mischsystem, Proporzwahl nur im Wahlkreis Herisau); Art. 87 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.12.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); § 43 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120); § 57 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS; SG 132.100); Art. 164 de la Loi du Canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05); Art. 43 de la Loi du Canton de Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LDP/JU; RSJU 161.1); § 96 Abs. 1 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1998 (StRG/LU; SRL 10) i.V.m. Art. 44 BPR; Art. 62 de la Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141); Art. 25 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Nidwalden vom 26.4.1981 über die Verhältniswahl des Landrates (PropG/NW; NG 132.1); Art. 19 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2); Art. 102 Abs. 4 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3); Art. 2e Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 15.3.1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (WAG/SH; SHR 160.100); § 112 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); § 19 Abs. 3 des Kantonsratswahlgesetzes des Kantons Schwyz vom 17.12.2014 (KRWG/SZ; SRSZ 120.200); § 59 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1); Art. 56 della Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio die diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100); Art. 81 de la Loi du Canton de Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droit politiques (LEDP/VD; RS 460.01); § 105 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161). Die notwendigen Quoren der Unterzeichnenden des Wahlvorschlags unterscheiden sich, vgl. im Detail Kommentierung Art. 56 BPR.

13. Art. 76 Abs. 5 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1); Art. 55 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2); Art. 26 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Uri vom 3.3.1991 über die Verhältniswahl des Landrates (PRG/UR; RB 2.1205); § 52f Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Zug vom 28.12.2006 über die Wahlen und Abstimmungen (WAG/ZG; BGS 131.1).

14. Art. 157 Abs. 3-6 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1).

- 8 In fast allen Kantonen gilt das **gleiche Verfahren für die Ergänzungswahl unabhängig vom Zeitpunkt** der Ergänzung: im Fall von überzähligen Mandaten vor der Amtsdauer gleich wie bei Änderungen während der Amtsdauer.¹⁵ Einzige Ausnahme ist der Kanton Schwyz, der eine Unterscheidung macht. Bei überzähligen Mandaten ist die Listenergänzung ohne Wahl möglich, bei freien Sitzen während der Amtsdauer findet unmittelbar eine freie Nachwahl statt.¹⁶ Diese Unterscheidung erscheint einleuchtend: Der Proporzgrundsatz verlangt, dass die Zusammensetzung des Parlaments die Präferenzen der Wahlberechtigten *im Zeitpunkt der Wahl* proportional abbildet.¹⁷ Daher scheint es gerechtfertigt, die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments vor der Amtszeit nicht zu verändern, wenngleich dies zulasten der demokratischen Legitimation des betreffenden einzelnen Parlamentsmitglieds geht – bei Änderungen während der Amtsdauer hingegen ist eine freie Wahl zu bevorzugen.¹⁸

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Anwendungsfall: «Werden einer Liste mehr Mandate zugeteilt, als sie Kandidaten aufführt»

- 9 Eingereichte Listen resp. Wahlvorschläge (Art. 21 ff.) dürfen auch **weniger Namen** aufführen, als im Wahlkreis Sitze zu vergeben sind. Wird ein solcher Wahlzettel bei der Wahl eingelegt, zählen die leeren Zeilen als Zusatzstimmen für diejenige Liste, deren Bezeichnung oder Nummer der Wahlzettel trägt (Art. 37 Abs. 1 BPR). Daher kann es vorkommen, dass eine Liste mehr Mandate zugesprochen erhält, als sie Kandidierende auf der Liste aufführt.

B. Verweis auf Art. 56 BPR, «Ergänzungswahl»

1. Proportionalität

- 10 Das BPR geht davon aus, dass die Mandate derjenigen Liste «gehören», die gemäss Erst- und Restverteilung einen Anspruch darauf hat.¹⁹ Die **parteipolitische Zusammensetzung** des Nationalrats soll auch bei Ergänzungswahlen so bleiben, wie sich aus der Mandatsverteilung auf die Listen ergeben hat; die Proportionalität wird weiter beibehalten.²⁰ Das Verfahren der Ergänzungswahl sieht daher primär vor, dass die Unterzeichnenden des Wahlvorschlags die Liste «ergänzen» können (vgl. Art. 56 BPR). Insofern ist der Name «Ergänzungswahl» irreführend, da gerade *keine* (freie) Nachwahl stattfindet.

2. Kritik

- 11 Das Verfahren der «Ergänzungswahl» gemäss Art. 56 BPR hat in der Lehre verschiedentlich Kritik erfahren.²¹ Es wird als **verfassungsrechtlich problematisch** beurteilt, dass die Unterzeichnenden des Wahlvorschlags unmittelbar bestimmen können, wer Mitglied des Nationalrats wird, dass mithin keine direkte Wahl i.S.v. Art. 149 Abs. 2 BV stattfindet.²² Dadurch erhalten die Parteien sehr grosses

15. In der Regel gibt es beim einen oder anderen Fall einen Verweis, selten wird der Wortlaut direkt wiederholt (Art. 43 LDP/JU; Art. 2e Abs. 3 WAG/SH).

16. Vgl. § 21 Abs. 3 KRWG/SZ.

17. Siehe Kritik am Verfahren nach Art. 56 BPR, unten N. 11 ff.

18. Gl.A. zur Durchführung von freien Nachwahlen beim Nachrücken Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 1420.

19. Vgl. Votum Calame (Berichterstatter), AB 1919 VI NR S. 544.

20. Vgl. Botschaft NWG, S. 137.

21. Dazu eingehend OK-XXX, Art. 56 BPR.

22. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 667; Poledna, N. 14.

Gewicht.²³ Zusätzlich wird kritisiert, dass durch die Bestimmungen über die Ergänzungswahlen die parteibezogene Proportionalität über die demokratische Legitimation der einzelnen Nationalratsmitglieder gestellt wird – was insbesondere daher stossend sei, weil kein Anspruch darauf bestehe, dass der Proporz während der gesamten Amtsdauer des Nationalrats gewährt bleibe.²⁴

- 12 Die Proportionalität wird an verschiedenen Stellen des BPR eingeschränkt, häufig allerdings in Konstellationen, die in der Praxis selten auftreten.²⁵ Die verfassungsrechtliche Formulierung, dass die Nationalratswahlen «nach dem Grundsatz des Proporz» durchgeführt werden (Art. 149 Abs. 2 BV), lässt dies zu. Daher wäre es m.E. auch **zulässig**, für – ebenfalls selten durchzuführende – Ergänzungswahlen nach Art. 44 BPR die **Proportionalität** im Interesse der demokratischen Legitimation **einzuschränken**.
- 13 Es ist zu differenzieren, ob dies auch **notwendig** ist. Vor Beginn der Amtsdauer, d.h. unmittelbar nach der Willensäusserung der Wählenden, müssen deren Präferenzen möglichst proportional abgebildet werden, was durch die geltende Regelung der Ergänzungswahlen gewährleistet wird. Während der Amtsdauer hingegen ist dies aus zweierlei Gründen nicht mehr in derselben Absolutheit zu bejahen. Erstens ändern sich die Präferenzen der Bevölkerung natürlicherweise im Verlaufe der Zeit, werden aber im Rahmen der Nationalratswahlen nur periodisch, alle vier Jahre, geäussert. Zweitens kann sich auch die Zusammensetzung des Nationalrats ändern, wenn beispielsweise ein Mitglied die Partei wechselt.²⁶ Daher scheint die geltende Regelung der Ergänzungswahlen für die Besetzung überzähliger Mandate vor der Amtsdauer besser gerechtfertigt als für den Fall eines Nachrückens während der Amtszeit nach Art. 56 BPR.

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).

Bericht des Bundesrates an den Nationalrat betreffend die Nationalratswahlen für die XXV. Amtsperiode vom 22.11.1919, BBl 1919 V S. 637 ff. (zit. Bericht Nationalratswahlen 1919).

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).

LITERATURVERZEICHNIS

Gruner Erich, Die Schweizerische Bundesversammlung 1848-1920, Band I, Bern 1966.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1. Aufl., Zürich 2000.

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

Joos Eduard, Parteien und Presse im Kanton Schaffhausen, Thayngen 1975.

Poledna Tomas, Wahlrecht im Bund, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 363–371.

23. Vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 667.

24. Rhinow, S. 18.

25. So etwa die subsidiären Restverteilungsregeln von Art. 41 Abs. 1 lit. d bis f BPR.

26. Vgl. BGE 135 I 19 insb. E. 5.4; kritisch dazu Weber.

Rhinow René, Nationalrat ohne Volkswahl? – Nachrücken von Parteignaden, ein Akt gegen das Demokratieprinzip, in: NZZ, 12.1.2008, S. 18.

Weber Anina, Mandatsverlust bei Parteiwechsel – Wem "gehört" ein Mandat bei Proporzahlen?, SJZ 2011, S. 439–358.