



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 45 BPR

Eine Kommentierung von Marzia Piampiano

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

Stand der Bearbeitung: 14.03.2023

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20230720-130603-0

ZITIERVORSCHLAG

Marzia Piampiano, Kommentierung zu Art. 45 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Piampiano, N. XXX zu Art. 45 BPR.

Art. 45 Stille Wahl

¹ Führen alle Listen zusammen nicht mehr Kandidaten auf, als Mandate zu vergeben sind, so werden alle Kandidaten von der Kantonsregierung als gewählt erklärt.

² Führen alle Listen zusammen weniger Kandidaten auf, als Mandate zu vergeben sind, so finden für die restlichen Sitze Ergänzungswahlen nach Artikel 56 Absatz 3 statt.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Bedeutung	4
A. Allgemeines	4
1. Regelungsgegenstand	4
2. Praktische Relevanz	4
B. Rechtsvergleich	5
III. Stille Nationalratswahl in Proporzkantonen	6
A. Stille Wahl im Allgemeinen (Abs. 1)	6
1. Wahlvorschläge (Erster Teilsatz).....	6
2. Wahlerklärung (Zweiter Teilsatz).....	8
a. Verfahren und Mechanismus	8
b. Verfassungsmässigkeit, insbesondere Verhältnis zu den politischen Rechten	8
c. Auswirkungen auf die demokratische Legitimation	11
B. Ergänzungsbedürftige stille Wahl im Besonderen (Abs. 2)	12
Literatur- und Materialienverzeichnis	13

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Wie es in der Bundesgesetzgebung häufig der Fall ist, folgte auch die Einführung der stillen Wahl einem kantonalen Vorbild. Der Kanton Neuenburg hatte 1916 die Möglichkeit einer stillen Wahl für Ergänzungswahlen eingeführt, bei denen weniger oder gleich viele Personen kandidierten wie es Sitze zu besetzen gab.¹ Danach wurde das Konzept der stillen Wahl auch im Rahmen der Revisionsarbeiten 1918/1919 für das neue, nach dem Grundsatz der Proporzwahl organisierte, Nationalratswahlgesetz² eingebracht. Die **Aufnahme in das Proporzwahlgesetz war allerdings umstritten**. Das neue Proporzwahlssystem sah vor, dass nur noch gewählt werden konnte, wer im Rahmen einer Wahlliste offiziell als Kandidat aufgestellt wurde. Die Befürworter der stillen Wahl waren der Meinung, dass unter diesen Voraussetzungen die Durchführung eines Wahlganges keinen Sinn mehr machen und zu einer reinen Formalität verkommen würde, wenn weniger oder genauso viele Kandidaten vorgeschlagen werden, wie es freie Sitze zu besetzen gibt.³ Auf der Seite der Kritiker wurden vor allem die Möglichkeit geheimer Absprachen zwischen den Parteien,⁴ ein befürchtetes Unverständnis der Bevölkerung gegenüber einer Wahlerklärung ohne vorgängigen Wahlgang⁵ sowie die fehlende Feierlichkeit einer solchen Wahlerklärung im Vergleich zu einem Wahlgang⁶ thematisiert. Nachdem im Nationalrat die Einführung der stillen Wahl für die Wahlkreise mit Proporzwahlverfahren angenommen worden war,⁷ beschloss der Ständerat mit 17 zu 9 Stimmen die Streichung des Artikels.⁸ Obwohl sich daraufhin auch im Nationalrat Widerstand gegen die Einführung der stillen Wahl zu regen begann, wurde mit 60 zu 23 Stimmen am Entwurf festgehalten,⁹ worauf auch der Ständerat zwecks Ausräumung dieser einzigen verbleibenden Differenz dem Antrag der Kommission auf Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates einstimmig Folge gab.¹⁰ So fand die stille Wahl Eingang in Art. 22 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates.
- 2 Ernsthafte **Bestrebungen zur Abschaffung** der stillen Wahl wurden in Rahmen des Verfassungsentwurfes von 1977 laut. So sah der Entwurf der Expertenkommission ein ausdrückliches Verbot stiller Nationalratswahlen vor.¹¹ In der Vernehmlassung stiess dieses Anliegen jedoch auf Kritik, insbesondere wurde der verfassungsrechtliche Ausschluss von stillen Wahlen in Einerwahlkreisen kritisiert sowie ein Eingriff in die kantonale Entscheidungshoheit moniert,¹² sodass bereits die Modellstudie des EJPD von 1985 auf das Verbot wieder verzichtete.¹³
- 3 Das am 4. Dezember 1977 in der Volksabstimmung angenommene neue Bundesgesetz über die politischen Rechte übernahm sodann die Bestimmung betreffend die stille Wahl in neu redigierter, jedoch **materiell unveränderter** Form. Zuvor hatte es lediglich im Ständerat einen Minderheitsantrag auf Streichung des Artikels gegeben. Der Antragsteller empfand es als stossend,

1. Art. 81 Loi sur l'exercice des droits politiques des Kantons Neuenburg vom 23.11.1916.

2. Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (SR 163.2).

3. Votum Sträuli, StenBull 1918 NR S. 495; Votum Calame, StenBull 1918 NR S. 545; Votum Sträuli, StenBull 1919 NR S. 177; Votum Calame, StenBull 1919 NR S. 177; Voten Kunz, StenBull 1919 SR S. 61, 62 und 116; Votum de Meuron, StenBull 1919 SR S. 62.

4. Votum Winiger, StenBull 1919 SR S. 62.

5. Votum Winiger, StenBull 1919 SR S. 61 f.

6. Votum Isler, StenBull 1919 SR S. 62.

7. StenBull 1918 NR S. 545.

8. StenBull 1919 SR S. 63.

9. StenBull 1918 NR S. 178.

10. StenBull 1919 SR S. 117.

11. EK-BV, Verfassungsentwurf 1977, Art. 60 Abs. 3.

12. BJ, Vernehmlassung 1977, S. 1355 f.

13. EJPD, Modell-Studie 1985, Art. 78 Abs. 1.

dass bei der Erneuerungswahl für den Nationalrat in einigen Kantonen ein Wahlgang stattfinden könnte, während in anderen das Verfahren der stillen Wahl zur Anwendung käme. Ebenso riskiere man mit der stillen Wahl, dass die stärksten politischen Parteien Druck auf potenzielle Kandidierende ausüben könnten, um die Durchführung eines Wahlganges zu verhindern. Das Resultat eines Wahlganges habe zudem, unabhängig davon, welche Personen gewählt würden, einen gewissen Aussagewert, vor allem hinsichtlich der Stimmbeteiligung. Eine stille Wahl sei ferner auch für die Kandidierenden selbst unbefriedigend.¹⁴ Ausserdem wurden Befürchtungen geäussert, dass stille Wahlen das Interesse der Wahlberechtigten für ordentliche Wahlgänge schmälern könnten.¹⁵ Die Einwände fanden jedoch kein Gehör und der Antrag wurde mit 18 zu 8 Stimmen abgelehnt.¹⁶

II. BEDEUTUNG

A. Allgemeines

1. Regelungsgegenstand

- 4 Art. 45 BPR regelt die Durchführung stiller Wahlen im Rahmen von Nationalratswahlen. Als stille Wahl wird das Verfahren bezeichnet, bei welchem die vorgeschlagenen Kandidierenden **ohne Wahlgang von einer Behörde als gewählt erklärt** werden, weil die Anzahl der Kandidierenden jene der zu besetzenden Sitze nicht übersteigt.¹⁷
- 5 Aus der Systematik des Gesetzes ergibt sich, dass die Norm lediglich auf die im **Proporzverfahren** stattfindenden Wahlen anwendbar ist. Dies ist in allen Kantonen der Fall, denen gemäss der für die entsprechende Wahl geltenden Sitzverteilung mehr als ein Nationalratssitz zukommt (Art. 149 Abs. 2 BV und Art. 47 Abs. 1 BPR e contrario). Die Verteilung der Sitze auf die Kantone richtet sich dabei nach Art. 16 und Art. 17 BPR. Kantone, die nur ein Nationalratsmitglied und daher im Mehrheitswahlverfahren wählen, können die stille Wahl im kantonalen Recht ebenfalls vorsehen, sind dazu jedoch nicht verpflichtet (Art. 47 Abs. 2 BPR). Ausserdem regelt die Bestimmung lediglich die Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates, für Änderungen während der Amtsdauer gelten die besonderen Verfahrensbestimmungen gemäss Art. 54 ff. BPR.

2. Praktische Relevanz

- 6 Seit der Einführung der stillen Wahl in den Proporzkantonen kam es bei 13 von 27 Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates in keinem der Proporzkantone zu einer stillen Wahl.¹⁸ In den restlichen **14 Gesamterneuerungswahlen** gab es jeweils in mindestens einem der Proporzkantone eine stille Wahl. Mit elf Mal¹⁹ am häufigsten kamen stille Wahlen im Kanton Appenzell Ausserrhoden vor, der noch bis zu den Wahlen von 2003 Anspruch auf mehrere Nationalratssitze hatte und damit ebenfalls zu den Kantonen mit Proporzwahl zählte.
- 7 Auffällig an der Statistik zu den stillen Nationalratswahlen ist vor allem, dass sie in der Regel in **kleinen Proporzkantonen** mit nur zwei oder drei Nationalratssitzen stattfanden. Das Jahr 1939 war dabei in mehrerlei Hinsicht ein ausserordentliches Wahljahr. Einerseits fanden in neun Kantonen gleichzeitig stille Wahlen statt, andererseits handelte es sich bei sechs der neun Kantone um grössere

14. Zum Ganzen Votum Stucki, AB 1976 SR S. 530 f.

15. Votum Heimann, AB 1976 SR S. 531.

16. AB 1976 SR S. 531.

17. Garrone, S. 8; Hangartner et al., N. 667; Laely, S. 1; Poledna, S. 287; Weber, N. 1055.

18. Dies war der Fall in den Jahren 1922, 1931, 1935, 1975, 1983, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015, 2019, vgl. BFS, Mandatsverteilung.

19. In den Jahren 1919, 1925, 1928, 1939, 1943, 1947, 1959, 1963, 1967, 1979, 1987, vgl. BFS, Mandatsverteilung.

Proporzkantone mit einer Sitzzahl zwischen 6 und 15. Zu erklären ist diese statistische Abweichung mit der unsicheren politischen Lage infolge des Ausbruchs des Zweiten Weltkrieges.²⁰

- 8 Augenfällig ist auch die Tatsache, dass stille Wahlen bis in die Achtzigerjahre gehäuft auftraten, seither jedoch zumindest in den Proporzkantonen deutlich **an praktischer Bedeutung verloren** haben. Seit 1987 gab es in keinem Proporzkanton mehr stille Nationalratswahlen. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass Wahlen durch die zunehmende Anzahl politischer Gruppierungen umkämpfter geworden sind.²¹

B. Rechtsvergleich

- 9 Auch in vielen Kantonen hat die stille Wahl Eingang in die Wahlrechtsgesetzgebung gefunden. Zwar stammte die erste kodifizierte Form der stillen Wahl aus dem Kanton Neuenburg, jedoch verhalf ihr wohl vor allem die Aufnahme ins Bundesrecht in den anderen kantonalen Wahlrechtsgesetzen zum Durchbruch. Im Nachgang zum Erlass des Nationalratswahlgesetzes von 1919 wurde die stille Wahl nämlich in immer mehr kantonale Wahlrechtsordnungen aufgenommen.²² Heute **kennen immerhin die Hälfte der Kantone stille Wahlen für ihre Parlamentswahlen**.²³ Selten besteht dabei eine Beschränkung auf Bestätigungswahlen der bisherigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber,²⁴ in den meisten Kantonen können jedoch auch erstmalig Kandidierende still gewählt werden. Die kantonalen Regelungen der stillen Wahl lehnen sich in Bezug auf die Voraussetzungen und das Verfahren mit einigen Ausnahmen weitgehend an das Bundesrecht an.
- 10 Die notwendige Unterschriftenzahl, um in denjenigen Kantonen, in denen eine stille Wahl des Parlaments möglich ist, einen Wahlvorschlag einzureichen, fällt unterschiedlich aus. Sie reicht von 3 Unterschriften als Minimal-²⁵ bis 50 Unterschriften als Maximalerfordernis²⁶. Massgeblich ist, dass die Unterschriftenquoten in einem angemessenen Verhältnis zur Anzahl Wahlberechtigter im entsprechenden Wahlkreis stehen, so dass das jeweilige Quorum mit Blick auf Art. 34 Abs. 1 BV **keine prohibitive Wirkung** in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte entfaltet.²⁷ Dass das Bundesgericht ein Unterschriftenquorum, das einem Anteil von über neun Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung im betreffenden Wahlkreis entsprach, als legitim und verhältnismässig erachtet hat, bloss um dadurch nicht ernst gemeinte Kandidaturen zu erschweren,²⁸ ist unter diesem Gesichtspunkt durchaus kritisch zu beurteilen.²⁹ Grundsätzlich darf aber auch nach

20. Weber, N. 1106.

21. Weber, N. 1109.

22. Zur Entwicklung in den Kantonen im Detail vgl. Laely, S. 15 f.; Schnewlin, S. 124; Weber, N. 1102.

23. Art. 39 Abs. 3 und Art. 45 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 29 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 24.4.1988 über die politischen Rechte (bGS 131.12); Art. 7 Abs. 3 der Verordnung des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 1.12.2014 über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen (VLGV/AI; GS 160.410); Art. 77 Abs. 2, Art. 78 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); § 46 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (SGS 120); Art. 42 de la Loi du Canton du Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (RSJU 161.1); § 87 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 96 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10); Art. 63 de la Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141); § 41 Abs. der Proporzwahlverordnung des Kantons Schaffhausen vom 13.11.1979 (SHR 161.111); § 67 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.2019 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111); Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3); Art. 54 Abs. 1 della Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull' esercizio dei diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100); Art. 159 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1); § 40 Abs. 1 und 2 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes des Kantons Zug vom 28.9.2006 (WAG/ZG; BGS 131.1).

24. Art. 7 Abs. 1 und 3 VLGV/AI.

25. Art. 46 Abs. 2 LDP/NE.

26. Art. 45 Abs. 1 lit. b LEDP/TI.

27. Kölz, S. 11; Poledna, S. 287; Weber, N. 1234.

28. BGer 1C_213/2017 vom 18.12.2017 E. 7.2.3.

bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein übermässiger Aufwand erforderlich sein, um einen Wahlvorschlag einzureichen.³⁰ Tendenziell sollten die Unterschriftenquoren für das Einreichen von Wahlvorschlägen daher möglichst tief gehalten werden.

- 11 Der Kanton Zug kannte noch bis 1954 ein **Vetorecht** wonach die Stimmberechtigten die Möglichkeit hatten, nach Ablauf des Vorschlagsverfahrens ein Veto zu erheben und damit die Durchführung einer stillen Wahl zu verhindern.³¹ Wie auch das Einreichen von Wahlvorschlägen bietet ein Vetorecht den Wahlberechtigten die Möglichkeit, eine stille Wahl zu verhindern,³² allerdings gerade ohne dass dafür eigene Wahlvorschläge eingereicht werden müssen. Es bildet insofern die tiefere Hürde, um einen Wahlgang herbeizuführen.³³ Problematisch war im Fall von Zug jedoch die Tatsache, dass die Unterschriften eines Viertels aller Wahlberechtigten des Kantons nötig gewesen wären, um vom Vetorecht Gebrauch zu machen.³⁴ Die Höhe des Quorums hatte eine prohibitive Wirkung und liess das Vetorecht faktisch zu einem nutzlosen Instrument verkommen, sodass man sich dazu entschied, es abzuschaffen.³⁵
- 12 Insgesamt sind stille Wahlen in den Kantonen **häufiger für Volkswahlen im Mehrheitswahlverfahren** vorgesehen als für solche im Proporzwahlverfahren.³⁶ Dies mag insofern überraschen, als die stille Wahl ihren Ursprung im Vorschlagsverfahren hatte, das unweigerlich mit der Einführung des Proporz verbunden war, und erst später auch für das Mehrheitswahlverfahren adaptiert wurde.³⁷ Unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich geforderten demokratischen Legitimation von Kantonsparlamenten (Art. 51 BV) ist diese Entwicklung jedoch begrüssenswert.³⁸

III. STILLE NATIONALRATSWAHL IN PROPORZKANTONEN

- 13 Zu einer stillen Wahl kommt es nach dem Wortlaut der Bestimmung, wenn auf allen Listen gemeinsam **nicht mehr Kandidierende aufgeführt sind, als Mandate zu vergeben sind**. Aus dieser Formulierung ergeben sich zwei mögliche Anwendungsfälle: Die Anzahl der Kandidierenden kann gleich gross sein wie die Anzahl der zu vergebenden Mandate oder aber tiefer. Die erste Variante wird als *erschöpfende* stille Wahl bezeichnet.³⁹ Bei Letzterer spricht man von einer *ergänzungsbedürftigen* stillen Wahl, da sie neben der Wahlerklärung nach Art. 45 Abs. 1 BPR zusätzlich noch eine Ergänzungswahl nach sich zieht (Art. 45 Abs. 2 BPR).⁴⁰

A. Stille Wahl im Allgemeinen (Abs. 1)

1. Wahlvorschläge (Erster Teilsatz)

- 14 Eine stille Wahl ist nur möglich, wenn bereits vor dem Wahltag eine geschlossene Anzahl wählbarer Personen feststeht, da nur so überhaupt eine Quantifizierung der Kandidierenden im Vergleich zur

29. Detaillierter dazu Steinmann, Urteilsbesprechung, S. 208.

30. BGE 112 Ia 233 E. 2e; BGer 1C_608/2016 vom 18.5.2017 E. 2.3.

31. § 2 Gesetz betr. die Einführung der Wahl ohne Wahlgang des Kantons Zug vom 31. Dezember 1928 (Zuger Gesetzessammlung, 1932, Bd. I).

32. Felder, S. 114; Maag, S. 166 f.; von Heydebrand, S. 50.

33. Müller, S. 261 f., Fn. 19; Weber, N. 1233.

34. § 3 Gesetz betr. die Einführung der Wahl ohne Wahlgang des Kantons Zug vom 31.12.1928 (Zuger Gesetzessammlung, 1932, Bd. I).

35. Laely, S. 56 f.; Weber, N. 1233.

36. Für eine Übersicht über die Rechtsgrundlagen vgl. Weber, Anhang 8.

37. Laely, S. 11; Weber, N. 1099, 1194.

38. Vgl. dazu auch hinten N. 27.

39. Laely, S. 2; Schnewlin, S. 35; Weber, N. 1055.

Anzahl freier Mandate möglich ist. Ein Vorverfahren mit der Rechtswirkung, dass im Wahlgang eine gültige Stimmabgabe nur noch zugunsten derjenigen Kandidierenden erfolgen kann, die fristgerecht und in rechtsgültiger Weise für die Wahl angemeldet worden sind (sog. **Vorschlagszwang**), ist daher unerlässlich (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. a BPR).⁴¹ Im Verhältniswahlverfahren ergeben sich diese Kandidaturen automatisch aus den Wahllisten, welche im Rahmen des Vorschlagverfahrens aus den eingereichten Wahlvorschlägen gebildet werden (Art. 21–33 BPR).⁴² Anders präsentiert sich die Lage im Majorzwahlverfahren. Dieses setzt nämlich im Vergleich zum Proporzverfahren die Bildung von verbindlichen Wahllisten gerade nur dann zwingend voraus, wenn die Möglichkeit einer stillen Wahl bestehen soll.⁴³

- 15 Eingeleitet wird das Wahlverfahren durch die amtliche Wahlanordnung der zuständigen Behörde, welche im amtlichen Publikationsorgan veröffentlicht wird.⁴⁴ Darin muss laut Bundesgericht bereits in genügender Weise auf die Möglichkeit der stillen Wahl, das Recht der Stimmberechtigten, Wahlvorschläge einzureichen, sowie die weiteren Regeln über die Durchführung der Wahl hingewiesen werden.⁴⁵ Die offene Formulierung des Bundesgerichts lässt allerdings keine detaillierten Schlüsse bezüglich der Anforderungen an den Inhalt der Wahlanordnung zu. Präzisiert wurde bisher lediglich, dass ein allgemeiner Verweis auf die gesetzlichen Bestimmungen nicht ausreiche, sondern vielmehr ein **ausdrücklicher Hinweis** erforderlich ist.⁴⁶ Dass die Stimmberechtigten ausreichend informiert werden, ist unerlässlich, um einen umfassenden Meinungsbildungsprozess (Art. 34 Abs. 2 BV) zu gewährleisten. Ebenso bildet es die Grundlage für die gesetzliche Zustimmungsfiktion, denn die Vermutung einer stillschweigenden Zustimmung der Wahlberechtigten ohne rechtliche Informationspflicht wäre aus rechtsstaatlicher Sicht unhaltbar.⁴⁷ Fraglich ist jedoch, ob die Veröffentlichung in den amtlichen Publikationsorganen, angesichts ihrer erfahrungsgemäss eher bescheidenen Reichweite,⁴⁸ diesen Informationsgrad auch tatsächlich sicherzustellen vermag. Eine aktivere Information an die Stimmberechtigten, ähnlich der postalischen Zustellung von Abstimmungs- und Wahlunterlagen, würde zwar einen finanziellen und logistischen Zusatzaufwand bedeuten, könnte hier aber Abhilfe schaffen.
- 16 Im nächsten Schritt reichen die Stimmberechtigten ihre Wahlvorschläge ein. Die Anforderungen an die Wahlvorschläge richten sich nach den Bestimmungen von Art. 21 ff. BPR.⁴⁹ Damit die Stimmberechtigten durch Einreichen einer zusätzlichen Kandidatur eine Überzahl von Wahlvorschlägen herbeiführen und so eine stille Wahl verhindern beziehungsweise die Durchführung der Volkswahl erzwingen können, darf für die Stimmberechtigten **kein übermässiger Aufwand** erforderlich sein, um ihre Unterschrift zu erbringen.⁵⁰
- 17 Zuletzt prüft und bereinigt die zuständige Behörde des Kantons die Wahlvorschläge und setzt den Unterzeichnern und Unterzeichnerinnen unter Umständen eine Nachfrist, um formelle Mängel zu beheben (Art. 29 BPR).⁵¹ Nach Ablauf der ein- oder zweiwöchigen Bereinigungsfrist (Art. 29 Abs. 4

40. Laely, S. 2; Rudolf, S. 152; Schnewlin, S. 35; Weber, N. 1055.

41. Laely, S. 30; Weber, N. 1062.

42. Weber, N. 1062.

43. Hangartner et al., N. 1435; Laely, S. 30, 168; Maag, S. 173; BSK-Tschannen, Art. 34 BV N. 102; von Heydebrand, S. 50; vgl. Verfassungsgericht BL vom 29.12.1995, BLVGE 1995 S. 26 ff. E. 3b.

44. Laely, S. 28; Maag, S. 174; Weber, N. 1061.

45. BGE 112 Ia 233 E. 2e; BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.1; BGer 1P_390/2005 vom 11.10.2005 E. 2.2; BGer 1P_421/1997 vom 15.10.1997 E. 2b und 3b, ZBI 1998, S. 415 ff.

46. BGer 1P_421/1997 vom 15.10.1997 E. 2b, ZBI 1998, S. 415 ff.

47. Hangartner/Kley, N. 2562; Laely, S. 122; von Heydebrand, S. 50; Weber, N. 1186.

48. Kuoni, N. 407; Laely, S. 138; Weber, N. 1188.

49. Vgl. die Kommentierungen zu Art. 21 ff. BPR.

50. BGE 112 Ia 233 E. 2e; BGer 1C_608/2016 vom 18.5.2017 E. 2.3.

Satz 1 und Satz 3 BPR) heissen die Wahlvorschläge Listen (Art. 30 Abs. 1 BPR) und sind mit Ausnahme der amtlichen Ungültigerklärung nachträglich entdeckter Mehrfachkandidaturen (Art. 29 Abs. 4 BPR) **nicht mehr abänderbar**.

2. Wahlerklärung (Zweiter Teilsatz)

a. Verfahren und Mechanismus

- 18 Da im Proporzverfahren nur für die auf den Wahllisten aufgeführten Kandidierenden gültig gestimmt werden kann (Art. 38 Abs. 1 lit. a BPR), steht mit Abschluss des Vorverfahrens fest, wer für die Besetzung der Vakanzen in Frage kommt. Ist die Zahl der Wahlvorschläge höher als die Anzahl der freien Mandate, so findet der Urnengang ankündigungsgemäss statt. Übersteigt sie die Anzahl freier Mandate hingegen nicht, so ist auf die Durchführung des Wahlganges von Gesetzes wegen zu verzichten. Der Wahlgang ist dementsprechend von der zuständigen Behörde abzusagen und das Resultat im amtlichen Publikationsorgan zu veröffentlichen.⁵² **Die Kantonsregierung erklärt alle Kandidierenden als gewählt.** Juristisch handelt es sich dabei um eine rein deklaratorische Feststellungsverfügung, konstitutive Wirkung entfalten lediglich die Unterschriften der Stimmberechtigten auf den Wahlvorschlägen.⁵³
- 19 Eine stille Wahl führt demnach dazu, dass der eigentliche Akt der Willensäusserung der Wahlberechtigten im Rahmen des Wahlganges entfällt. An dessen Stelle tritt ein vom Gesetz **als Zustimmung gewertetes Stillschweigen** der Wahlbevölkerung gestützt auf die gesetzliche Fiktion von Art. 45 BPR. Diese besagt, dass das der Verzicht auf das Einreichen zusätzlicher Wahlvorschläge, die eine Überzahl an Kandidaturen generieren und damit den Wahlgang auslösen würden, als Billigung der bereits bestehenden Wahlvorschläge zu verstehen ist.⁵⁴

b. Verfassungsmässigkeit, insbesondere Verhältnis zu den politischen Rechten

- 20 Das Verfahren bei einer stillen Wahl steht unter mehreren Aspekten in einem gewissen Widerspruch zur Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV). Dies hat im Übrigen auch das Bundesgericht anerkannt.⁵⁵ Es ging sogar so weit, die stille Wahl als eine **Abkehr von der eigentlichen Volkswahl** zu bezeichnen.⁵⁶ Die grundsätzliche Frage nach der Verfassungsmässigkeit stiller Wahlen wurde bisher jedoch offengelassen. Im Einzelfall hielt das Bundesgericht stille Wahlen, in der Regel aus ökonomischen und wahlpolitischen Überlegungen, stets für vertretbar.⁵⁷
- 21 Das Erfordernis der Volkswahl des Nationalrates ist in Art. 149 Abs. 2 BV verankert und erhält über Art. 34 Abs. 1 BV einen grundrechtlichen Schutzstatus. Bei einer direkten Volkswahl wird das staatliche Organ infolge einer Vielzahl von Willensäusserungen der Wahlberechtigten bestellt.⁵⁸ Eine Willensäusserung umfasst analog zum privatrechtlichen Begriffsverständnis⁵⁹ auch im öffentlichen Recht grundsätzlich die aktive Artikulation des eigenen Standpunkts.⁶⁰ Wahlvorschläge nicht zu bestreiten,

51. Detaillierter zum Prüfungs- und Bereinigungsverfahren Laely, S. 35 ff.; Weber N. 1065.

52. Laely, S. 41, 47; Maag, S. 181; Weber, N. 1066.

53. Rudolf, S. 153; Weber, N. 1066.

54. Zum Ganzen Kaufmann H., S. 182; Laely, S. 124, 137 ff.; Weber, N. 1186.

55. Das Bundesgericht sah in BGE 112 Ia 233 E. 2e eine gewisse Einschränkung der Wahlfreiheit durch stille Wahlen als gegeben an; ausdrücklich a.M. dagegen der Bundesrat, vgl. Botschaft 1996, S. 1407.

56. BGE 1C_217/2008 vom 3.12.2008, E. 3.1.

57. BGE 112 Ia 233 E. 2e; BGE 1C_213/2017 vom 18.12.2017 E. 7.2.3.

58. Fehr, S. 21; Garrone, S. 10; Laely, S. 75 f., 108; Nohlen, S. 23.

59. Griffel, N. 86; Häfelin/Müller/Uhlmann, N. 1342; Tschannen/Müller/Kern, N. 995.

60. OFK-Kren Kostkiewicz, Art. 1 OR N. 17; BK-Müller, Art. 1 OR N. 34 f.

indem darauf verzichtet wird, eine eigene Wahlliste einzureichen, ist hingegen lediglich ein **passives Verhalten**, bei dem sich die Wahlberechtigten weder explizit für noch gegen die Wahlvorschläge äussern, sondern sich – vielleicht sogar bewusst und gewollt – einer Meinungsäusserung enthalten.⁶¹ Auch die Möglichkeit, Wahlvorschläge einzureichen, ändert nichts daran, dass die Volkswahl bei der stillen Wahl ausbleibt; schliesslich erfüllt nicht jede Form der Partizipation die Anforderungen an eine Volkswahl.⁶² Im Übrigen ist es gerade Sinn und Zweck der stillen Wahl, aus verfahrensökonomischen Gründen auf eine Volkswahl verzichten zu können. Die stille Wahl steht somit im Widerspruch zum Grundsatz der Volkswahl und stellt eine Einschränkung eines verfassungsrechtlich gewährleisteten politischen Rechts dar (Art. 140 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 34 BV).⁶³

- 22 Die nach Art. 5 Abs. 1 BV⁶⁴ erforderliche gesetzliche Grundlage für eine solche Einschränkung von Art. 149 Abs. 2 BV müsste aufgrund der hierarchischen Vorrangstellung der Verfassung gegenüber den Gesetzen in der Bundesverfassung verankert sein.⁶⁵ Eine gesetzliche Grundlage für stille Nationalratswahlen ist mit Art. 45 BPR zwar gegeben, jedoch findet sich diese lediglich auf Stufe des Bundesgesetzes wieder. Ähnliches gilt im Übrigen auch für die kantonalen Parlamentswahlen. Die Bundesverfassung verlangt eine direkte Volkswahl (Art. 51 BV),⁶⁶ sieht aber wiederum keine Einschränkung für den Fall von stillen Wahlen vor. Die einschlägigen kantonalen Rechtsgrundlagen vermögen ihrerseits den Eingriff in die Bundesverfassung nicht zu rechtfertigen (Art. 49 Abs. 1 BV). Die stille Wahl sowohl der Nationalratsmitglieder als auch der kantonalen Parlamentsabgeordneten muss somit als **bundesverfassungswidrig** bezeichnet werden. Zwar bleibt diese Tatsache aufgrund des Anwendungsgebots für Bundesgesetze (Art. 190 BV) ohne tatsächliche oder rechtliche Konsequenzen, die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage auf Verfassungsebene wäre jedoch mit Blick auf die Rechtssicherheit sowie das Postulat der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung wünschenswert.
- 23 Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung gewährleistet Art. 34 Abs. 2 BV unter anderem, dass kein Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Wahlberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Ausserdem müssen die Wahlberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und diesem mit ihrer Stimme Ausdruck verleihen können.⁶⁷ Die stille Wahl beruht auf der gesetzlichen Hypothese, dass diejenigen Wahlberechtigten, die selbst keinen Wahlvorschlag einreichen, den bereits vorgeschlagenen Kandidaturen zustimmen.⁶⁸ In allen Fällen, in denen die Wahlberechtigten jedoch aus anderen Gründen als der Zustimmung zu den bisherigen Kandidaturen keinen Wahlvorschlag einreichen, führt diese Annahme hingegen zu einer **Verfälschung des Willens der Wählerinnen und Wähler**. Wie auch aus der Nichtergreifung eines fakultativen Referendums gemäss der wohl herrschenden Lehre nicht auf eine stillschweigende Zustimmung zur parlamentarischen Vorlage geschlossen werden kann,⁶⁹ lässt sich aus der Tatsache, dass jemand vom Einreichen zusätzlicher Wahlvorschläge absieht, richtigerweise weder eine Zustimmung noch eine Ablehnung gegenüber den

61. Gl.M. Laely, S. 140; Tobler, S. 151.

62. A.M. von Heydebrand, S. 50 und angedeutet – jedoch nicht begründet – auch in BGE 112 Ia 233 E. 2e.

63. BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.1; Fehr, S. 119; Fleiner/Giacometti, S. 498, Fn. 107; Hangartner et al., N. 669; Laely, S. 123; Maag, S. 165; Nuspliger/Mäder, S. 382; Poledna, S. 287; Schnewlin, § 31 N. 2; Weber, N. 1173.

64. Die direkte Anwendbarkeit von Art. 36 BV für das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage ist umstritten. Dafür z.B. Schefer/Looser, S. 84; Schefer, S. 9; dagegen u.a. Kiener/Kälin/Wyttenbach § 27 N. 46; Steinmann, Gewährleistung, S. 483; BSK-Tschannen, Art. 34 BV N. 51; Weber, N. 1207 ff.; Weber-Dürler, S. 133. Die Anforderung ergibt sich aber jedenfalls auch aus Art. 5 Abs. 1 BV.

65. Laely, S. 146; Weber, N. 1209 f.

66. Statt vieler Biaggini, Art. 51 BV N. 12; CR-Martenet, Art. 51 BV N. 32.

67. Anstelle vieler BGE 145 I 259 E. 4.3.

68. Kaufmann H., S. 182; Laely, S. 124, S. 137 ff.; Weber, N. 1186; angedeutet in BGer 1P_456/2001 vom 11.12.2001 E. 2.6.

bisherigen Wahlvorschlägen herleiten. Während nämlich bei einem fakultativen Referendum wenigstens der zur Debatte stehende Gesetzestext definitiv feststeht und publiziert ist (vgl. Art. 13 Abs. 1 lit. e PublG), ist das bei Wahlen erst nach Ablauf der Vorschlagsfrist der Fall.⁷⁰ Zwar kann während des Vorverfahrens Einsicht in die Wahlvorschläge genommen werden (Art. 26 BPR), diese sind aber nicht publiziert und können zudem laufend Änderungen unterliegen, beispielsweise indem Wahlvorschläge während der verbleibenden Frist neu eingereicht oder im oder nach dem Bereinigungsverfahren für ungültig erklärt werden (Art. 29 Abs. 3 BPR, Art. 32a BPR). De facto haben die Stimmberechtigten im Vorverfahren also noch keine Gelegenheit, sich für oder gegen sämtliche Kandidaturen zu äussern. Dies wäre vielmehr der Zweck des später durchzuführenden Wahlganges.⁷¹ Inhaltliche Schlüsse über die Bedeutung eines Verzichts auf das Einreichen von Wahlvorschlägen sind somit eine reine gesetzliche Fiktion, welche die Wahlerklärung der Kandidierenden mithilfe eines rechtlichen Kunstgriffes demokratisch zu legitimieren bezweckt. Aufgrund der Veränderlichkeit des Kandidierendenpools während der Vorschlagsfrist können die Wahlberechtigten auch nicht wissen, ob sie durch das Einreichen eines Wahlvorschlages eine stille Wahl verhindern oder diese gerade herbeiführen würden, da es ihnen an einer zuverlässigen Entscheidungsgrundlage fehlt. Die stille Wahl tangiert also sowohl den freien Meinungsbildungsprozess als auch den unverfälschten Ausdruck des Willens der Wählenden im Wahlergebnis und steht damit in einem Spannungsverhältnis zu Art. 34 Abs. 2 BV.

- 24 Ein Vetorecht der Wahlberechtigten könnte die Verfälschung des Wahlergebnisses infolge der Zustimmungsfiktion abschwächen. Ähnlich dem fakultativen Referendum könnte eine bestimmte Anzahl Wahlberechtigter dieses durch Abgabe ihrer Unterschrift ergreifen und damit unabhängig von der Anzahl der eingereichten Wahlvorschläge einen Wahlgang erzwingen.⁷² So könnten die Wahlberechtigten die **Zustimmungsfiktion direkt widerlegen**, ohne dafür einen Wahlvorschlag einreichen zu müssen. Dies würde auch verhindern, dass nicht ernst gemeinte Wahlvorschläge eingereicht werden, nur um eine stille Wahl abzuwenden. Massgeblich wäre dabei allerdings, dass das Ergreifen des Vetorechts in Bezug auf das Unterschriftenquorum keine grössere verfahrensrechtliche Hürde darstellt als das Einreichen eines Wahlvorschlages.⁷³ Damit es infolge eines zustande gekommenen Vetorechts nicht einfach zu Scheinwahlen kommt, müssten entweder die Wahlberechtigten vor dem Wahlgang neue Wahlvorschläge einreichen beziehungsweise ihre Stimme für eine beliebige wählbare Person abgeben können oder für die Teilnahme an der Sitzverteilung müsste ein gesetzlich festgelegtes Stimmenquorum gelten.⁷⁴
- 25 Eine Verbesserungsmöglichkeit in Bezug auf den Meinungsbildungsprozess bietet das in einigen Kantonen bei Mehrheitswahlen praktizierte **zweistufige Vorverfahren**. Dabei werden nach Ablauf der Erstfrist und einer ersten Bereinigung die bis dahin eingereichten Wahlvorschläge publiziert und eine zweite Frist angesetzt, während der weitere Wahlvorschläge eingereicht werden können.⁷⁵ Diese Nachfrist schafft für die Stimmberechtigten eine transparentere Entscheidungsgrundlage hinsichtlich

69. Eichenberger, S. 64; Fleiner/Giacometti, S. 760, Fn. 37; Hangartner et al., N. 987; Rhinow, S. 208; je m.w.H. Burckhardt, Art. 89 BV, S. 712; Kley/Seferovic, S. 190; Bisaz, N. 943; a.M. SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 141 BV N. 14; BSK-Epiney/Diezig, Art. 141 BV N. 10; BVK 1874-Grisel, Art. 89 Abs. 2 BV N. 21; Imboden, S. 32; wohl auch Tobler, S. 151 f.

70. Laely, S. 139; Weber, N. 1186.

71. Gl.M. in Bezug auf das fakultative Referendum Hangartner et al., N. 987.

72. Müller, S. 261, Fn. 19; Weber, N. 1233.

73. Weber, N. 1233.

74. Laely, S. 56 f.; Weber, N. 1233, Fn. 2576.

75. Art. 52 Abs. 1 und Art. 55 Abs. 1 LEDP/TI; § 30a Abs. 1 und § 33 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 10.3.1992 über die politischen Rechte (GPR/AG; SAR 131.100); Art. 102 Abs. 1 PRG/BE; Art. 4 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 19.11.1956 über die Durchführung von Wahlen ohne Wahlgang (stille Wahlen) (SHR 160.200); § 53 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161).

der Frage, ob sie die Durchführung des Wahlganges erzwingen müssen, beziehungsweise wollen, indem sie weitere Wahlvorschläge einreichen.⁷⁶ Dies setzt allerdings voraus, dass während der Nachfrist der Rückzug der bereits während der ersten Frist eingereichten Wahlvorschläge unzulässig ist.⁷⁷ Andernfalls bliebe die Anzahl der Wahlvorschläge ebenso unklar wie während der Erstfrist und die Zweitfrist würde zu keiner Verbesserung der Informationslage führen. Überschreitet die Zahl der Wahlvorschläge bereits nach der Erstfrist diejenige der zu vergebenden Mandate, kann ausserdem aus verfahrensökonomischen Gründen auf eine zweite Frist verzichtet werden, da in diesen Fällen eine stille Wahl und die damit verbundene Einschränkung der politischen Rechte ausser Betracht fällt.⁷⁸

c. Auswirkungen auf die demokratische Legitimation

- 26 Als eines der Hauptprobleme der stillen Wahlen hat das Bundesgericht die (mangelnde) demokratische Legitimation identifiziert.⁷⁹ Die Legitimation gewählter Personen leitet sich in einer Demokratie aus dem Willen der Mehrheit der Wählenden – beziehungsweise im Proporzverfahren eines massgeblichen Anteils derselben – ab.⁸⁰ Dieser Wille des Stimmvolkes zeigt sich in der Regel ausdrücklich im Wahlergebn. Bei der stillen Wahl basiert die demokratische Legitimation hingegen lediglich auf der gesetzlichen Zustimmungsfiktion. Damit ist die durch stille Wahlen vermittelte **demokratische Legitimation** insbesondere bei einstufigen Vorverfahren **nicht mit jener einer ordentlichen Wahl vergleichbar**.⁸¹ Der Grund dafür liegt nicht zuletzt in der Tatsache, dass faktisch lediglich die Unterzeichner und Unterzeichnerinnen der vorhandenen Wahlvorschläge ihre ausdrückliche Zustimmung ausgedrückt haben, während aus dem Verhalten der restlichen Wahlbevölkerung richtigerweise keine Zustimmung oder Ablehnung hervorgeht.⁸² Für stille Nationalratswahlen bedeutet dies, dass sich die ausdrückliche demokratische Legitimation je nach Grösse des Wahlkreises lediglich aus den 100 bis 400 Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern der Wahlliste speist (vgl. Art. 24 Abs. 1 lit. a–c BPR).
- 27 Diese Einschränkung der demokratischen Legitimation ist besonders bedenklich, da es um eine Parlamentswahl, also die **Wahl des primären Repräsentationsorgans** der Wahlbevölkerung, geht. Dieses ist naturgemäss auf eine möglichst breit abgestützte demokratische Legitimation angewiesen.⁸³ Für die Wahl der Legislativen – sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene – sollte daher von stillen Wahlen abgesehen werden.⁸⁴ Zahlreiche Kantone tragen dem erhöhten Erfordernis der demokratischen Legitimation bei Parlamentswahlen bereits dadurch Rechnung, dass sie stille Wahlen für die Legislative ganz ausschliessen, obwohl diese ihren Wahlordnungen nicht grundsätzlich fremd sind. Der Kanton Zürich erlaubt stille Wahlen beispielsweise für gewisse «unpolitische Ämter», nicht jedoch für die Besetzung des Kantonsrates oder der Ständeratssitze.⁸⁵
- 28 Gerechtfertigt wird die stille Wahl vorrangig mit **verfahrensökonomischen Überlegungen**.⁸⁶ Aufgrund des Vorschlagszwangs sowie der Tatsache, dass für die Wahl in den Nationalrat kein

76. Weber, N. 1230 ff.

77. Vgl. § 29a Abs. 1 Satz 2 GPR/AG; gestattet ist der Rückzug hingegen im Kanton Zürich, Art. § 53 Abs. 1 GPR/ZH.

78. Vgl. § 30a Abs. 1 und § 33 Abs. 1 GPR/AG.

79. BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.1.

80. Fehr, S. 23; Hangartner et al., N. 348; Kaufmann C., N. 61; Usteri, S. 394a; Haller/Kölz/Gächter, N. 188, 222.

81. Kälin et al., S. 805; Laely, S. 130; Schnewlin, S. 125; Weber, N. 1184; ausdrücklich a.M. AppGer BS VGE VD-2008/745 vom 20.11.2008 E. 4.2: «Eine stille Wahl verleiht die gleiche Legitimation wie eine an der Urne entschiedene.» Während zweistufige Vorverfahren eine Verbesserung hinsichtlich des Meinungsbildungsprozesses der Wahlberechtigten bringen können, wird die demokratische Legitimation dadurch nicht direkt verbessert, da diese weiterhin auf der Zustimmungsfiktion beruht, vgl. vorne N. 23.

82. Vgl. zum Ganzen vorne N. 22.

83. Malinverni et al., N. 692; Hangartner et al., N. 326, 669; Rhinow/Schefer/Uebersax, N. 2026a; Weber, N. 1171.

84. Hangartner et al., N. 669; Weber, N. 1171.

85. Jaag/Rüssli, N. 811b; § 54 I i.V.m. § 39 lit. b und c GPR/ZH.

gesetzliches Quorum vorgesehen ist, steht der Wahlausgang bei gleich vielen oder weniger Kandidaturen als freien Mandaten bereits vorher fest, weshalb eine Durchführung des Wahlgangs in diesen Fällen als unnötige Verursachung von Kosten gesehen wird.⁸⁷ Dies steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zum Grundsatzentscheid zugunsten einer direkten Volkswahl des Nationalrates, wonach der Verfassungsgeber die durch Wahlgänge verursachten Kosten offensichtlich in Kauf genommen hat (Art. 149 Abs. 2 BV). Zugunsten dieser Argumentation ist allerdings anzuführen, dass der Wahlgang in diesen Konstellationen seiner materiellen Zwecksetzung, nämlich der Ermittlung des Wahlausgangs, entbehrt und somit zu einer eigentlichen **Scheinwahl** führt.⁸⁸ Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass nicht nur der Ausgang der Wahl, sondern auch das konkrete Wahlergebnis einen eigenständigen Aussagewert besitzt.⁸⁹

- 29 Zugunsten der stillen Wahl wird ausserdem argumentiert, dass eine Wahl, bei der die Wahlberechtigten den Wahlausgang nicht mehr beeinflussen können, die **Stimmüdigkeit der Wahlberechtigten befördern** und einen negativen Effekt auf die Stimmbeteiligung bei anderen, umstrittenen Wahlgeschäften haben könnte.⁹⁰ Nachweisbar ist dieser Zusammenhang allerdings nicht.⁹¹ Denkbar wäre immerhin auch, dass durch stille Wahlen die Selbstwahrnehmung der Wahlberechtigten als unentbehrlicher Teil der repräsentativen Demokratie und damit ihre Motivation, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, leiden könnte.⁹² Jedenfalls lässt sich aus dieser Argumentation aus einer demokratietheoretischen Perspektive kein grundsätzlicher Mehrwert von stillen Wahlen herleiten, denn ein solcher Effekt würde lediglich zu einer Verlagerung der tiefen Stimmbeteiligung auf einen anderen Wahl- beziehungsweise Abstimmungsgegenstand führen. Auch die Kritik, dass bei konkurrenzlosen Wahlen die Stimmbeteiligung notorisch tief und, dass das daraus resultierende **Wahlergebnisse** deshalb **unwürdig** sei,⁹³ gilt es zumindest zu hinterfragen. Die Möglichkeit von knappen Mehrheiten und somit «schlechten» Wahlergebnissen ist einem demokratischen Wahlsystem inhärent und daher gerade nicht Ausdruck eines spezifischen Qualitätsmangels, der für die Durchführung von stillen Wahlen sprechen würde.

B. Ergänzungsbedürftige stille Wahl im Besonderen (Abs. 2)

- 30 Führen alle Wahllisten gemeinsam **weniger Kandidierende auf als Mandate zu vergeben** sind, handelt es sich um eine ergänzungsbedürftige stille Wahl. Während sich die übrigen Verfahrensschritte auch in diesem Fall nach Art. 45 Abs. 1 BPR richten, findet für die vakant gebliebenen Sitze eine Ergänzungswahl nach Art. 56 Abs. 3 BPR statt. Im Falle mehrerer Vakanzen kommt demnach das Verhältniswahlverfahren, andernfalls das Mehrheitswahlverfahren zur Anwendung. Entspricht die Zahl der vorgeschlagenen Kandidierenden bei einer Ergänzungswahl jener der freien Mandate, kann diese ebenfalls in Form einer stillen Wahl durchgeführt werden.⁹⁴
- 31 Das System der ergänzungsbedürftigen stillen Wahl hat zur Folge, dass die gewählten Nationalrätinnen und -räte eines Wahlkreises auch bei einer Gesamterneuerungswahl nicht alle dieselben

86. So auch das Bundesgericht in BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.1.

87. Botschaft 1975, S. 1341; Botschaft 1999, S. 10; Garrone, S. 23; Maag, S. 165; Müller, S. 261; Rudolf, S. 151; von Heydebrand, S. 50.

88. Biaggini, Art. 34 BV N. 13; zum Begriff der Scheinwahl im Detail Weber, N. 1078.

89. So hat das Bundesgericht beispielsweise ausdrücklich den Aussagewert von leeren und ungültigen Wahlzetteln als «eigentliche politische Kundgabe» anerkannt, vgl. BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 3.3; Laely, S. 131 f.; Rudolf, S. 151; vgl. auch Votum Stucki, AB 1976 SR S. 531.

90. Felder, S. 115; Kägi, S. 63; Laely, S. 164; Maag, S. 103; Obrecht, S. 121; Rudolf, S. 153; Weber, N. 1074.

91. Laely, S. 164; Weber, N. 1202.

92. Die Behauptung war bereits in der parlamentarischen Beratung umstritten, vgl. Votum Heimann, AB 1976 SR S. 531; vgl. auch Laely, S. 151; Kaufmann H., S. 182; Weber, N. 1205.

93. Laely, S. 8, 177 f.; Weber, N. 1075; Botschaft 1999, S. 10.

Anforderungen erfüllen müssen, um einen Sitz zu erlangen. Während die einen nur durch die Unterschrift der Unterzeichnenden ihrer Wahlliste und die darauffolgende Wahlerklärung in ihr Amt gehoben werden, müssen andere im Rahmen der Ergänzungswahl ein, im Vergleich zum Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge in der Regel höheres, natürliches Quorum erreichen, um gewählt zu werden. Weil sich die Anzahl der freien Sitze nach der Wahlerklärung entsprechend reduziert, liegt das natürliche Quorum bei der Ergänzungswahl zudem höher als es der Fall wäre, wenn alle Mandate in einem ordentlichen Wahlgang besetzt würden. Obwohl die demokratische Legitimation der in einem Wahlgang ausdrücklich Gewählten grösser ist als diejenige der still Gewählten,⁹⁵ erfahren die in stiller Wahl gewählten Nationalratsmitglieder also eine **Privilegierung gegenüber den in der Ergänzungswahl Gewählten**, indem sie dieses natürliche Quorum nicht erreichen müssen, um einen Sitz zu gewinnen.

- 32 Da im Anschluss an die Wahlerklärung zur Besetzung der frei gebliebenen Mandate sowieso ein Wahlgang durchgeführt werden muss, **entfallen** bei ergänzungsbedürftigen stillen Wahlen **die üblichen verfahrensökonomischen Vorteile** der stillen Wahl. Auch die Argumentation, dass ein Wahlgang nur noch seine formale Zwecksetzung erfüllt, materiell jedoch keinen Einfluss auf das Wahlergebnis nimmt, entfällt in den Konstellationen der ergänzungsbedürftigen stillen Wahl, da zumindest bei einem Teil der Mandate die Besetzung erst nach dem Wahlgang und nicht bereits mit Abschluss des Vorverfahrens feststeht. Damit büsst die stille Wahl in den ergänzungsbedürftigen Konstellationen ihre beiden wichtigsten Rechtfertigungsgründe ein. Diesem Umstand tragen gewisse kantonale Wahlgesetze Rechnung, indem sie für ihre Parlamentswahlen zwar die erschöpfende stille Wahl zulassen, nicht jedoch die ergänzungsbedürftige.⁹⁶ Angesichts der verfassungsrechtlichen und demokratietheoretischen Bedenken müsste auf die Durchführung einer stillen Wahl in ergänzungsbedürftigen Konstellationen bei der Nationalratswahl erst recht verzichtet und stattdessen ein Wahlgang für sämtliche zur Wahl stehenden Sitze durchgeführt werden.

LITERATUR- UND MATERIALIENVERZEICHNIS

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich 2020.

Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 25. März 1999, 99.105, Gesetz über die politischen Rechte (Teilrevision), Bericht und Entwurf zur 1. Beratung (zit. Botschaft 1999).

Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Obwalden, Zug, Schaffhausen, Graubünden, Wallis und Genf vom 25. November 1996, BBl 1997 I S. 1393 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1_1393_/de, besucht am 10.10.2022 (zit. Botschaft 1996).

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9. April 1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313, besucht am 10.10.2022 (zit. Botschaft 1975).

94. Laely, S. 42; Schneuwlin, S. 35; Weber, N. 1068.

95. Vgl. vorne N. 26.

96. § 46 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte/BL; Art. 54 Abs. 1 und Art. 55 Abs. 1 LEDP/TI.

Bundesamt für Justiz, Totalrevision der Bundesverfassung, Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf von 1977, Zusammenfassung sämtlicher Vernehmlassungen, Band 4, Art. 57–118, Bern 1980 (zit. BJ, Vernehmlassung 1977).

Bundesamt für Statistik, Nationalratswahlen: Mandatsverteilung nach Parteien und Kanton, abrufbar unter <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/11048424/master>, besucht am 10.10.2022 (zit. BFS, Mandatsverteilung).

Burckhardt Walter, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931.

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich et al. 2014.

Eichenberger Kurt, Die oberste Gewalt im Bunde, Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtsetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat, Zürich 1949.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, So könnte die neue Bundesverfassung aussehen, Modell-Studie vom 6. November 1985, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-modellstudie-d.pdf.download.pdf/bv-modellstudie-d.pdf>, besucht am 10.10.2022 (zit. EJPD, Modell-Studie 1985).

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf 1977, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/entw-expkomm-d.pdf.download.pdf/entw-expkomm-d.pdf>, besucht am 10.10.2022 (zit. EK-BV, Verfassungsentwurf 1977).

Fehr Gerold, Die Wahl der Regierung in Bund und Kantonen, Zürich 1945.

Felder Urs, Wahl aller Kantonsregierungen unter besonderer Berücksichtigung des Wahlsystems, Zürich 1993.

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Garrone Pierre, L'élection populaire en Suisse, Etude des systèmes électoraux et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Basel 1991.

Griffel Alain, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2. Aufl., Zürich et al. 2022.

Grisel Etienne, Kommentierung zu Art. 89 Abs. 2 BV, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René/Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel 1987–1996 (zit. BVK 1874).

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020.

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

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

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (zit. Hangartner/Kley).

Imboden Max, Politische Systeme, Staatsformen, Basel et al. 1964.

Jaag Tobias/Rüssli Markus, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich et al. 2019.

Kägi Werner, An den Grenzen der direkten Demokratie?, Zu einem Grundproblem unserer Verfassungspolitik, in: Neue Helvetische Gesellschaft (Hrsg.), Die Schweiz, Ein nationales Jahrbuch 1951, Zweiundzwanzigster Jahrgang, Brugg 1951.

Kälin Walter/Künzli Jörg/Lienhard Andreas/Tschannen Pierre/Tschentscher Axel, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2010 und 2011, ZBJV 2011, S. 747 ff. (zit. Kälin et al.).

Kaufmann Christine, Der moderne Verfassungsstaat, Begriff des Staates, Elemente des Staates, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich et al. 2021, S. 8 ff.

Kaufmann Hans, Die Solothurnische Proporz-Novelle, Das Gesetz betreffend das proportionale Wahlverfahren vom 17. März 1895 und der Revisions-Entwurf vom 20. Mai 1903, ZSGV 1903–1904, S. 179 ff.

Kiener Regina/Kälin Walter/Wyttenbach Judith, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018.

Kley Andreas/Seferovic Goran, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden – ein demokratiethoretisches Problem, in: Good Andrea/Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht, Bern 2013, S. 190 ff.

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 1987, S. 1 ff.

Kren Kostkiewicz Jolanta, Kommentierung zu Art. 1 OR, in: Kren Kostkiewicz Jolanta/Wolf Stephan/Amstutz Marc/Fankhauser Roland (Hrsg.), Orell Füssli Kommentar, Schweizerisches Obligationenrecht, 3. Aufl., Zürich 2016.

Kuoni Beat, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie in Deutschland und in der Schweiz, Zürich 2015.

Laely Kaspar, Die stille Wahl in der Demokratie, Zürich 1951.

Maag Bernhard, Urnenwahl von Behörden im Majorzsystem, Ausgehend vom Recht des Kantons Zürich, Zürich 2004.

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'Etat, 4. Aufl., Bern 2021 (zit. Malinverni et al.).

Martenet Vincent, Kommentierung zu Art. 51 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Basel 2021.

Müller Christoph, Berner Kommentar, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht, Allgemeine Bestimmungen, Art. 1–18 OR mit allgemeiner Einleitung in das Schweizerische Obligationenrecht, Bern 2018.

Müller Peter Felix, Das Wahlsystem, Neue Wege der Grundlegung und Gestaltung, Zürich 1959.

Nohlen Dieter, Wahlrecht und Parteiensystem, Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, 7. Aufl., Opladen et al. 2014.

Nuspliger Kurt/Mäder Jana, Das Gesetz über die politischen Rechte (PRG), BVR 2013, S. 375 ff.

Obrecht Max, Die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen, in: Die Volksrechte, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, Band 10, Einsiedeln et al. 1948.

Poledna Tomas, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988.

Rhinow René/Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016.

Rhinow René, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR 1984 II, S. 111 ff.

Rudolf Alfred, Das eidgenössische Proportionalwahlrecht, Systematische Darstellung, Bern 1922.

Schefer Markus/Looser Martin, Die Beeinträchtigung von Grundrechten (Art. 36 BV), ius.full 2/08, S. 82 ff.

Schefer Markus, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Zur Dogmatik von Art. 36 BV, Bern 2006.

Schnewlin Bliss Meinrad, Das Verfahren zur Wahl des schweizerischen Nationalrates, Nach dem Bundesgesetz vom 14. Januar 1919, Bern 1946.

Steinmann Gerold, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 18. Dezember 2017, 1C_213/2017, ZBl 2019, S. 198 ff. (zit. Steinmann, Urteilsbesprechung).

Steinmann Gerold, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung (Artikel 34 BV), ZBJV 2003, S. 481 ff. (zit. Steinmann, Gewährleistung).

Tobler Christof, Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen, Zürich 1945.

Tschannen Pierre/Müller Markus/Kern Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel 1995.

Usteri Martin, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, ZSR 1959 II, S. 357a ff.

von Heydebrand Sibylle, Stimmrecht und kantonale Autonomie, Allgemeines und gleiches Stimmrecht am Beispiel der Nordwestschweizer Kantone, Basel 2019.

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 et al. 2016.

Weber-Dürler, Grundrechtseingriffe, in: Zimmerli Ulrich (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 2000, S. 133 ff.