

79

**Zürcher Studien
zum öffentlichen Recht**

Herausgegeben im Auftrag der Juristischen Abteilung
der Universität Zürich von U. Häfelin, W. Haller, A. Kölz,
G. Müller, D. Schindler, D. Thürer und F. Zuppinger

Tomas Poledna

**Wahlrechtsgrundsätze
und kantonale
Parlamentswahlen**

A 059331

**Schulthess Polygraphischer Verlag
Zürich**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Inhaltsverzeichnis	IX
Literaturverzeichnis	XXIX
Gesetzes- und Materialienverzeichnis	XXXIX
Abkürzungsverzeichnis	

ERSTES KAPITEL DIE WAHLRECHTSGRUNDSÄTZE UND IHRE RECHTLICHEN GRUNDLAGEN

§ 1 Die Wahlrechtsgrundsätze als Bestandteil demokratischen Verfassungsrechts	1
§ 2 Die bundesrechtlichen Grundlagen der Wahlrechtsgrundsätze	4
I. Die Rechtsgleichheit	4
A. Art. 4 Abs. 1 BV	4
B. Art. 4 Abs. 2 BV	8
H. Art.5BV	10
EI. Art. 6 Abs. 2 lit. b BV	11
IV. Art. 43,47,60 und 66 BV	12
V. Art. 74 Abs. 4 BV	13
VL Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit	14
VII. Art. 3 des Zusatzprotokolles zur EMRK vom 20. März 1952	15
§ 3 Die kantonrechtlichen Grundlagen der Wahlrechtsgrundsätze	17

ZWEITES KAPITEL DER GRUNDSATZ DES GLEICHEN WAHLRECHTS

§ 4 Der Grundgedanke	21
I. Überblick	21
II. Relative oder absolute Geltung der Wahlrechtsgleichheit ?	23

II

III. Die Zählwertgleichheit	26
IV. Die Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit	27
V. Die Erfolgswertgleichheit	29
VI. Die Chancengleichheit	31
§ 5 Die Entwicklung des gleichen Wahlrechts in der Schweiz	33
I. Die Frage der Wahlkreiseinteilungen und der Repräsentationsziffer	33
A. Die Entwicklung bis 1848	33
B. Die Rechtsprechung der politischen Bundesbehörden	34
II. Die Erfolgswertgleichheit als Rechtsidee	37
A. Vorbemerkungen	37
B. Die Erfolgswertgleichheit in den Schriften der älteren Wahltheoretiker	38
C. Die ersten kantonalen Verhältniswahlgesetze und die Erfolgswertgleichheit	42
1. Kanton Tessin	42
2. Kanton Neuenburg	43
3. Kanton Genf	43
4. Kanton Zug	44
5. Kanton Solothurn	45
6. Kanton Schwyz	45
D. Die Erfolgswertgleichheit in den ersten kantonalen Verhältniswahlgesetzen: ein Versuch der Typisierung	46
§6 Die Zählwertgleichheit	50
I. Überblick	50
II. Die Ungültigerklärung von Wahlzetteln oder Wahlstimmen	50
IQ. Die Willensäußerungen des Wählers und die Möglichkeit ihrer Berücksichtigung	53
A. Allgemeines	53
B. Die Berechnungs- und Zählweise der gültig abgegebenen Stimmen bei Mehrheitswahlen	55
1. Zählbasis: Einzelstimmen	55
2. Zählbasis: Wahlzettel	63
C. Die Berechnungs- und Zählweise der gültig abgegebenen Stimmen bei Verhältniswahlen	65
§7 Die Stimmkraftgleichheit	66
I. Überblick	66
II. Die Wahlkreisgeometrie	67

DI. Die Repräsentationsgleichheit	69
A. Überblick	69
B. Die Systeme der Sitzzuteilung an die Wahlkreise	71
1. Überblick	71
2. Die Sitzgarantie	73
3. Die Sitzverteilung	75
4. Die Restsitzverteilung	77
C. Verfassungsrechtliche Schranken für Abweichungen von der Repräsentationsgleichheit?	78
1. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung	78
2. Zulässige Abweichungen im Repräsentationsverhältnis	80
a. Ausgangspunkt: Gesetzgebung und Rechtsprechung in den Vereinigten Staaten von Amerika, Grossbritannien und der Bundesrepublik Deutschland	80
aa. Vereinigte Staaten von Amerika	81
bb. Grossbritannien	83
cc. Bundesrepublik Deutschland	85
dd. Schlussfolgerungen	86
b. Würdigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Repräsentationsgleichheit	87
c. Das Vorgehen zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Sitzverteilung: Lösungsvorschlag, Berechnung und Grenzziehung	90
D. Die Sitzverteilung in den Kantonen und ihr Einfluss auf die Repräsentationsgleichheit: Stand, Beispiele und Ursachen	94
1. Majorzkantone	94
2. Die Proporzkantone anhand zweier Beispiele	97
a. Kanton Bern	97
b. Kanton Neuenburg	98

§8 Die Erfolgswertgleichheit 99

I. Überblick	99
II. Die Systeme der Mandatverteilung	101
A. Die Mandatverteilung	101
1. Das System des einfachen Quotienten (System Hare)	101
2. Das System des kleinsten Quotienten (System Hagenbach-Bischoff)	102
B. Die Restmandatverteilung	103
1. Der Grundgedanke	103
2. Das System des grössten Restes	104
3. Das System des grössten Quotienten	105
C. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den Verteilungssystemen	106
D. Panaschieren, Kumulieren und Listenwahl	108

IV

HI. Die Quoren	110
A. Überblick	110
B. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung	113
1. BGE 46 I 115 ff., Köchli	113
2. Entscheid des Bundesgerichtes vom 28. März 1962 i.S. Geissbühler	114
3. BGE 103 Ia 557 ff., Freie Wähler	115
4. BGE 103 Ia 603 ff., Mouvements democrates	116
5. BGE 107 Ia 217 ff., Bohnet	117
C. Die verfassungsrechtliche Legitimation von Quoren - eine Stellungnahme	118
1. Der Vorwurf der Parteizerspütterung	118
2. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit kantonaler Organe	122
D. Weitere Bemerkungen zu kantonalen Quoren	127
1. Die Quoren und die Listenverbindung	127
2. Die Höhe der Quoren	128
3. Die Bevorzugung regionaler Schwerpunktparteien	129
IV. Die Wahlkreisgrösse	130
A. Überblick	130
B. Die Rechtsprechung zur Wahlkreiseinteilung und -grösse	132
C. Die Wahlkreise in ihrer Beziehung zur Erfolgswertgleichheit: Grenzen des kantonalen Gestaltungsspielraumes	133
1. Die Grundsatzfrage	133
2. Der Verhältnisausgleich: Grundgedanke und Systeme	136
a. Auswirkungen der Wahlkreiseinteilung am Beispiel des Kantons Schwyz	136
b. Der Grundgedanke des Verhältnisausgleichs	137
c. Die Zuschlagsmandate und die Ergänzungsliste	138
d. Die zentralisierte Stimmenverwertung	140
aa. Die wahlkreisfreie Listenverbindung	140
bb. Die zentralisierte Restmandatverteilung	140
cc. Die Wahlkreisverbände	141
§ 9 Die Chancengleichheit	147
I. Inhalt und Bedeutung	147
A. Die Erweiterung der Wahlgleichheit	147
B. Die verfassungsrechtliche Garantie der politischen Chancengleichheit	148
C. Parteien- oder Wählerschutz?	149
D. Die Vielschichtigkeit der Chancengleichheit	150
II. Die (Un)Möglichkeit einer chancengleichen Behandlung	152
A. Die staatliche Neutralität und der politische Wettbewerb	152
B. Der Massstab einer distributiven Gerechtigkeit	153

C. Auf der Suche nach einer verfassungsnahen Lösung: strikte oder proportionale Gleichbehandlung?	156
D. Rechtliche und faktische Chancengleichheit	160
IQ. Chancengleichheit und staatliche Leistungen und Eingriffe	161
A. Das Verbot staatlicher Interventionen	161
B. Benützung öffentlichen Grundes	163
C. Die Parteifinanzierung	165
D. Die Wahlkampffinanzierung	166
E. Steuerbefreiung von Parteispenden	174
F. Wahlsendungen in Radio und Fernsehen	175

DRITTES KAPITEL

DER GRUNDSATZ DES ALLGEMEINEN WAHLRECHTS

§ 10 Der Grundgedanke	185
§ 11 Die Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts in der Schweiz	191
I. Exkurs: Die Auseinandersetzung um das allgemeine Wahlrecht während der Französischen Revolution	191
II. Der Zeitraum von 1798 bis 1830	193
III. Der Zeitraum von der Regeneration bis zur Bundesverfassung von 1848	198
IV. Der Zeitraum von 1848 bis heute	201
A. Der Zeitraum von 1848 bis 1911	201
B. Der Zeitraum von 1912 bis heute	210
§ 12 Die Schranken des allgemeinen Wahlrechts	215
I. Das Fehlen einer umfassenden bundesrechtlichen Regelung	215
II. Die kantonalen Regelungen	218
A. Die Wahlfähigkeit	218
1. Bürgerrecht	218
2. Geschlecht	222
3. Alter	224
4. Ausschlussgründe	225
B. Die Wahlberechtigung	228
1. Wohnsitz	228
2. Eintragung ins Stimmregister	230

VI

VIERTES KAPITEL DER GRUNDSATZ DES FREIEN WAHLRECHTS

§ 13 Der Grundgedanke	233
I. Die zwei Bedeutungsebenen der Wahlfreiheit	233
II. Der Schutz der Willensbildung und der Willensäußerung	235
§ 14 Die freie Willensbildung	237
I. Der strafrechtliche Schutz	237
II. Staatliche Organisation- und Informationspflichten	238
m. Die Willensbildung im Wahlkampf	239
IV. Die Wahlprognosen	245
§ 15 Die freie Willensäußerung	249
I. Der strafrechtliche Schutz	249
II. Organisatorische Massnahmen	250
IQ. Wahlsystembedingte Einschränkungen der Wahlfreiheit	252
IV. Die Stimmpflicht	255

FÜNFTES KAPITEL DER GRUNDSATZ DES GEHEIMEN WAHLRECHTS

§ 16 Der Grundgedanke	257
I. Die geschichtliche Entwicklung	257
II. Das Wahlgeheimnis als institutionelle Sicherung freier Wahlen	259
§ 17 Der Schutz des Wahlgeheimnisses im Verlauf der Wahlen	262
I. Das Wahlgeheimnis im Vorfeld der Wahlen	262
II. Die geheime Stimmabgabe	265
m. Die Sicherung des Wahlgeheimnisses nach der Stimmabgabe	267
§ 18 Briefwahl und Stellvertretung im Rahmen geheimer Wahlen	268

SECHSTES KAPITEL DER GRUNDSATZ DES DIREKTEN WAHLRECHTS

§ 19 Der Grundgedanke	273
I. Die geschichtliche Entwicklung	273
II. Die Verwirklichung der Volkssouveränität durch das Verbot einer Mediatisierung des Wählerwillens	275
§ 20 Garantie direkter Personen- oder direkter Parteiwahlen ?	277
I. Wahlsystembedingte Schranken direkter Wahlen	277
II. Folgen des Ausscheidens aus der Partei oder der Liste	283
21 Das Nachrücken, die Ergänzungswahl und die stille Wahl - Grenzen des direkten Wahlrechts ?	284
I. Das Nachrücken und die Ergänzungswahl	284
E. Die stille Wahl	287
III. Exkurs: Direkte Wahlen und das "Rotationsprinzip"	288

Statistischer Anhang

Kanton Zürich	1
Kanton Bern	3
Kanton Luzern	6
Kanton Uri	7
Kanton Schwyz	8
Kanton Obwalden	10
Kanton Nidwalden	11
Kanton Glarus	12
Kanton Zug	14
Kanton Freiburg	15
Kanton Solothurn	16
Kanton Basel-Stadt	17

VIII

Kanton Basel-Landschaft	18
Kanton Schaffhausen	19
Kanton Appenzell A. Rh.	20
Kanton Appenzell I. Rh.	21
Kanton StGäuen	22
Kanton Graubünden	23
Kanton Aargau	25
Kanton Thurgau	26
Kanton Waadt	27
Kanton Valais	29
Kanton Neuenburg	30
Kanton Jura	31
Bund	32

Tabellarische Übersicht über die Wahlrechtsgrundsätze im kantonalen Recht	34
--	-----------

Kleines Wahlrechtsglossar	37
----------------------------------	-----------

Sachregister