



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 16 BPR

Eine Kommentierung von Luka Markić

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: 10.17176/20230719-192031-0

ZITIERVORSCHLAG

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 16 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/
Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Markić, N. XXX zu Art. 16 BPR.

3. Titel: Wahl des Nationalrats

1. Kapitel: Allgemeines

Art. 16 Verteilung der Sitze auf die Kantone

¹ Für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone sind die Wohnbevölkerungszahlen massgebend, die sich aus den Registererhebungen ergeben, die im Rahmen der Volkszählung gemäss dem Volkszählungsgesetz vom 22. Juni 2007 im ersten auf die letzten Gesamterneuerungswahlen des Nationalrats folgenden Kalenderjahr durchgeführt werden.

² Gestützt auf die verbindliche Feststellung der Wohnbevölkerungszahlen nach Artikel 13 des Volkszählungsgesetzes vom 22. Juni 2007 stellt der Bundesrat verbindlich fest, wie viele Sitze den einzelnen Kantonen in der folgenden Gesamterneuerungswahl des Nationalrats zukommen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Rechtsvergleich	3
III. Bedeutung der Vorschrift und Norminhalt	4
A. Abs. 1: Berechnungsgrundlage der Sitzverteilung.....	5
B. Abs. 2: Zuständigkeit der Sitzverteilung	6
IV. Exkurs: Rechtsschutz	6
Literaturverzeichnis.....	6

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Die Sitze des Nationalrates werden seit der Gründung des modernen Bundesstaates **im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung** auf die Kantone verteilt.¹ Mitgezählt werden neben den Schweizerinnen und Schweizern namentlich auch Ausländerinnen und Ausländer, nicht jedoch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.² In der Vergangenheit gab es diverse Versuche, die Berechnungsgrundlage für die Verteilung der Sitze auf die Kantone zu ändern.³ Sämtliche parlamentarischen Reformversuche scheiterten.⁴ Auch die von Nationalrat Candid Hochstrasser (KK/LU) lancierte Volksinitiative (Hochstrasser-Initiative), welche verlangte, dass die Verteilung der Sitze im Nationalrat auf der Grundlage der Anzahl *Schweizer Bürger* basieren müsse, scheiterte 1903 sowohl am Volks- als auch am Ständemehr.⁵
- 2 Die Grundlage zur Verteilung der Sitze auf die Kantone bildete bis zu den Nationalratswahlen 2011 das Ergebnis der Zählung der Wohnbevölkerung (Volkszählung), die im Zehnjahresrhythmus durchgeführt wurde.⁶ Mit Inkraftsetzung des totalrevidierten Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 22. Juni 2007⁷ wird die **Volkszählung neu als Registererhebung durchgeführt** (Art. 4 Abs. 1 Volkszählungsgesetz).⁸ Als Datengrundlage dienen die amtlichen Personenregister des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (Art. 5 Abs. 2 lit. a Volkszählungsgesetz). Mit der Totalrevision des Volkszählungsgesetzes wurde auch Art. 16 Abs. 1 BPR revidiert. Gemäss der revidierten Bestimmung müssen die Sitze für jede Gesamterneuerungswahl neu auf die Kantone verteilt werden. Als Grundlage für die Verteilung gelten die Zahlen derjenigen Registererhebung, welche im ersten auf die letzten Gesamterneuerungswahlen des Nationalrats folgenden Kalenderjahr durchgeführt wurde.⁹ Diese revidierte Vorschrift findet seit den Nationalratswahlen 2015 Anwendung.¹⁰

II. RECHTSVERGLEICH

- 3 Sämtliche Kantone, welche für die Wahl ihres Parlaments Wahlkreise vorsehen, statuieren **Regeln zur Berechnungsgrundlage der Sitzverteilung** auf die jeweiligen Wahlkreise,¹¹ wobei drei Varianten denkbar sind.¹² Eine Mehrheit der Kantone (ZH¹³, BE¹⁴, LU¹⁵, SZ¹⁶, OW¹⁷, NW¹⁸, GL¹⁹, ZG²⁰, FR²¹,

1. Vgl. Art. 61 Abs. 1 BV 1848, Art. 72 Abs. 1 BV 1874 i.d.F. vom 29.5.1874 und Art. 149 Abs. 4 BV.

2. Zur heutigen Berechnungsgrundlage siehe N. 10 hiernach.

3. Einen guten Überblick über sämtliche Reformversuche bietet Weber, Wahlrecht, Rz. 323–334 m.w.H.u.Verw.

4. Weber, Wahlrecht, Rz. 323–334 m.w.H.u.Verw.

5. Bericht vom 20.11.1903 an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 25.10.1903, BBl 1903 V S. 76. Die Initiative wurde mit 75.6 % der Stimmen abgelehnt; bloss drei Kantone und zwei Halbkantone stimmten der Initiative zu.

6. Weber, Wahlrecht, Rz. 290; siehe auch Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 29.11.2006, BBl 2007 S. 53.

7. Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 22.6.2007 (Volkszählungsgesetz; SR 431.112).

8. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 29.11.2006, BBl 2006 S. 53, insb. S. 114.

9. Vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 612; Weber, Wahlrecht, Rz. 290.

10. Vgl. Verordnung über die Sitzzuteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates vom 28.8.2013 (AS 2013 2797).

11. Zu den kantonalen Berechnungsgrundlagen der Sitzverteilung auf die jeweiligen Wahlkreise siehe insb. Auer, Rz. 149; Bisaz, Rz. 47; Weber, Wahlrecht, Rz. 298.

12. BGE 145 I 259 E. 6.2.

13. § 88 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161).

14. Art. 64 Abs. 1 lit. b des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1).

15. § 95 Abs. 3 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL 10).

16. § 2 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 des Kantonsratswahlgesetzes des Kantons Schwyz vom 17.12.2014 (KRWG/SZ; SRSZ 120.200).

17. Art. 1 Abs. 1 lit. a des Gesetzes des Kantons Obwalden vom 26.2.1984 über die Wahl des Kantonsrates (PG/OW; GDB 122.2).

18. Art. 58 Abs. 2 KV/NW.

SO²², BS²³, SH²⁴, AR²⁵, AI²⁶, SG²⁷, AG²⁸, TG²⁹, VD³⁰ und JU³¹) verwendet als Grundlage für die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise, wie der Bund, die *Zahl der ständigen Wohnbevölkerung*.

- 4 Eine Minderheit der Kantone sieht **engere Berechnungsgrundlagen** für die Sitzverteilung vor. In den Kantonen *Uri*³², *Graubünden*³³ und *Wallis*³⁴ ist für die Sitzverteilung die *ständige schweizerische Wohnbevölkerung* der Wahlkreise massgebend. Im Kanton *Basel-Landschaft* ist für die Zuteilung der Mandate auf die Wahlkreise die *Zahl der Stimmberechtigten* bei der letzten eidgenössischen oder kantonalen Volksabstimmung massgebend, die mindestens zwölf Monate vor dem Wahltermin stattgefunden hat.³⁵
- 5 In den Kantonen *Tessin*³⁶, *Neuenburg*³⁷ und *Genève*³⁸ wird der Grosse Rat (*Gran Consiglio* bzw. *Grand Conseil*) jeweils **in einem einzigen Wahlkreis gewählt**. Daher erübrigt sich eine Sitzverteilung auf die regionalen Wahlkreise. Allerdings existieren in den Kantonen Tessin und Neuenburg anderweitige Massnahmen, um eine angemessene regionale Vertretung zu erreichen. Im Kanton Tessin können die Listen ihre eigenen Wahlvorschläge in gesetzlich vorgesehene Wahlkreise einteilen, um die regionale Vertretung zu gewährleisten.³⁹ Im Kanton Neuenburg sieht die Kantonsverfassung vor, dass das Gesetz für eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Regionen des Kantons zu sorgen hat.⁴⁰ Deshalb bestimmt das Neuenburger Gesetz, dass jede Wahlregion eine garantierte Mindestsitzzahl im Grossen Rat erhält. Diese Mindestsitzzahl wird von der Staatskanzlei auf Grundlage der kantonalen Volkszählung des vorletzten Jahres vor der Wahl auf Basis der Wohnbevölkerung des Kantons errechnet.⁴¹

III. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT UND NORMINHALT

- 6 Art. 16 und 17 BPR sind **Ausführungsbestimmungen zu Art. 149 Abs. 4 BV**. Diese Verfassungsbestimmung besagt, dass die 200 Sitze des Nationalrates nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt werden, wobei jeder Kanton mindestens einen Sitz hat. Art. 16 BPR regelt die

19. Art. 41 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Glarus vom 7.5.2017 über die politischen Rechte (GPR/GL; GS I D/22/2).

20. § 38 Abs. 3 KV/ZG.

21. Art. 63 Abs. 1 lit. a des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1).

22. § 29^{bis} Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111).

23. § 42 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 21.4.1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS; SG 132.100).

24. Art. 25 Abs. 3 Satz 2 KV/SH.

25. Art. 46 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 24.4.1988 über die politischen Rechte (bGS 131.12).

26. Art. 22 Abs. 3 KV/AI.

27. Art. 31 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3).

28. § 2 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 8.3.1988 über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz/AG; SAR 152.100).

29. § 47 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG/TG; RB 161.1).

30. Art. 93 Abs. 3 Satz 3 KV/VD.

31. Art. 31 lit. b der Loi du Canton du Jura du 26.10.1978 sur les droits politiques (LDP/JU; RSJU 161.1).

32. Art. 88 Abs. 2 lit. a KV/UR.

33. Art. 3 des Gesetzes des Kantons Graubünden vom 16.2.2021 über die Wahl des Grossen Rates (GRWG/GR; BR 150.400).

34. Art. 84 Abs. 3 KV/VS.

35. § 49 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120).

36. *Art. 68 der Legge del Cantone Ticino del 19.11.2018 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP/TI; RL 150.100).*

37. Art. 52 Abs. 2 Satz 2 KV/NE.

38. Art. 54 Abs. 1 KV/GE.

39. Zum Verfahren siehe Art. 69 LEDP/TI.

40. Art. 52 Abs. 2 Satz 3 KV/NE.

41. Zum Verfahren siehe Art. 44b und 44c der Loi du Canton de Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141).

Berechnungsgrundlage und die *Zuständigkeit* für die Verteilung der Sitze auf die Kantone. Art. 17 BPR beschreibt das eigentliche *Sitzzuteilungsverfahren*.⁴²

A. Abs. 1: Berechnungsgrundlage der Sitzverteilung

- 7 Berechnungsgrundlage für die proportionale Verteilung der Sitze auf die Kantone ist die **Wohnbevölkerungszahl** und nicht die Zahl der Wahlberechtigten.⁴³ Massgebend für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone sind diejenigen Zahlen, die sich aus den Registererhebungen ergeben, die im Rahmen der Volkszählung gemäss dem Volkszählungsgesetz im ersten auf die letzten Gesamterneuerungswahlen des Nationalrats folgenden Kalenderjahr durchgeführt werden (Art. 16 Abs. 1 BPR). Die Verteilung der Sitze auf die Kantone richtet sich nach deren Anteil an der *ständigen Wohnbevölkerung* der Schweiz (Art. 6a VPR i.V.m. Art. 2 lit. d Ziff. 1–3 und 19 lit. a Volkszählungsverordnung⁴⁴). Zur ständigen Wohnbevölkerung zählen jeweils am Hauptwohnsitz alle
 - in der Schweiz gemeldeten Personen *schweizerischer Staatsangehörigkeit*;
 - *ausländischen Staatsangehörigen* ausserhalb des Asylprozesses mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens zwölf Monate oder Kurzaufenthaltsbewilligungen für eine kumulierte Aufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten; und
 - *Personen im Asylprozess* mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten.
- 8 In der Lehre wird argumentiert, dass es aus **verfassungs- und demokratietheoretischen Gründen** am besten ist, wenn für die Berechnungsgrundlage betreffend die Sitzverteilung auf die *ständige Wohnbevölkerung* abgestellt wird. Begründet wird dies damit, dass das Parlament als Organ nicht nur die Wahlberechtigten, sondern vielmehr die gesamte Bevölkerung repräsentiere.⁴⁵ Die Einschränkung auf die *schweizerische Wohnbevölkerung* wird demgegenüber damit begründet, dass diese die ideologische Trägerin der Volkssouveränität sei.⁴⁶ Ähnlich wird argumentiert, wenn die *Wahlberechtigten* als Berechnungsgrundlage herangezogen werden. Diese seien die «rechtlichen Inhaber der Volkssouveränität»⁴⁷. Der Zahl der Wahlberechtigten als Berechnungsgrundlage wird in der Lehre aber zugutegehalten, dass die Stimmkraftgleichheit damit wohl am besten gewahrt wäre.⁴⁸ Sämtliche drei Berechnungsgrundlagen sind gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts mit Art. 8 und 34 BV vereinbar.⁴⁹
- 9 Diese theoretische Diskussion betreffend der «besten» Berechnungsgrundlage für die Sitzverteilung ist für Staatswesen, die ihre Parlamente in einem einzigen Wahlkreis wählen und deswegen keine Sitzverteilung vornehmen müssen, irrelevant. Naturgemäss entgehen sie diesem «Widerstand der Gesichtspunkte»⁵⁰. Ein **Einheitswahlkreis** entpuppt sich in dieser Hinsicht als eine äusserst elegante Lösung.⁵¹

42. Siehe zum Ganzen OK-Markić, Art. 17 BPR.

43. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1996 I S. 1, hier S. 378.

44. Verordnung über die eidgenössische Volkszählung vom 19.12.2008 (Volkszählungsverordnung; SR 431.112.1).

45. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1357; Weber, Wahlrecht, Rz. 291; vgl. Bisaz, Rz. 47; kritisch hierzu BSK-Thurnherr, Art. 149 BV N. 25.

46. Giacometti, S. 293; kritisch hierzu Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1357.

47. Giacometti, S. 293.

48. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1357; Weber, Wahlrecht, Rz. 291–293.

49. BGE 145 I 259 E. 6.3; BGE 99 Ia 658 E. 6b. Siehe zur verfassungs- und demokratietheoretischen Diskussion insb. Weber, Wahlrecht, Rz. 291–293 m.w.H.u.Verw.

50. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 1357.

51. Vgl. Müller, S. 1324.

B. Abs. 2: Zuständigkeit der Sitzverteilung

- 10 Art. 16 Abs. 2 BPR bestimmt, welche Behörde für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone zuständig ist und auf welcher Grundlage die zuständige Behörde die Verteilung zu vollziehen hat. Gemäss Art. 13 Satz 1 des Volkszählungsgesetzes⁵² stellt der **Bundesrat** die Wohnbevölkerungszahl alle vier Jahre verbindlich fest und veröffentlicht diese im Bundesblatt. Hierfür massgebend sind die Zahlen aus den Registererhebungen, die jeweils im ersten Kalenderjahr nach den Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates durchgeführt werden (Art. 13 Satz 2 Volkszählungsgesetz). Gestützt auf diese Feststellung stellt der Bundesrat gleichzeitig verbindlich fest, wie viele Sitze den einzelnen Kantonen (Wahlkreisen) in der folgenden Gesamterneuerungswahl des Nationalrates zukommen. Dies erfolgt jeweils durch Verordnung.⁵³
- 11 Zuletzt erliess der Bundesrat gestützt auf Art. 16 Abs. 2 BPR und den Bundesratsbeschluss über die Erhaltung der Zahlen der ständigen Wohnbevölkerung Ende 2020 vom 1. September 2021⁵⁴ die **Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates**⁵⁵. Diese Verordnung regelt die Sitzverteilung gemäss Art. 17 BPR für die Gesamterneuerung des Nationalrates zur 52. Legislaturperiode. Die nächste Erhaltung der Zahlen der ständigen Wohnbevölkerung erfolgt Ende 2024. Diese Zahlen werden für die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates zur 53. Legislaturperiode massgeblich sein.

IV. EXKURS: RECHTSSCHUTZ

- 12 Auf kantonaler Ebene führt die Verteilung der Parlamentssitze auf die Wahlkreise immer wieder zu Rechtsstreitigkeiten.⁵⁶ Auch auf Bundesebene existiert in Bezug auf die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone eine **Rechtsschutzmöglichkeit**. Zwar kann die Verordnung des Bundesrates über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates aufgrund von Art. 189 Abs. 4 BV nicht direkt beim Bundesgericht angefochten werden. Jedoch besteht die Möglichkeit, dass die Verordnung des Bundesrates inzident (vorfrageweise) im Rahmen einer Anfechtung der kantonalen Anordnung der Nationalratswahlen⁵⁷ auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft wird.⁵⁸ So könnten die Wahlberechtigten mit einer Wahlbeschwerde an die Kantonsregierung (Art. 77 Bst. c BPR) bzw. einer darauffolgenden Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 80 Abs. 1 BPR) namentlich Berechnungsfehler geltend machen.

Ich danke Benjamin Böhler, Hilfsassistent am Zentrum für Demokratie Aarau, für die Mithilfe bei der Materialrecherche und die wertvollen Anmerkungen bei der Durchsicht des Textes.

LITERATURVERZEICHNIS

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 2016.

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

52. Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 22.6.2007 (Volkszählungsgesetz; SR 431.112).

53. Vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 612.

54. BBl 2021 S. 2025.

55. Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates vom 1.9.2021 (SR 161.13).

56. Statt vieler BGE 145 I 259.

57. Gemäss Art. 7a Satz 1 VPR erlässt die Kantonsregierung die zur Anordnung und Durchführung der Nationalratswahlen notwendige Verfügungen. Im Rahmen dieser Beschlüsse (auch Dekrete genannt) werden die Anzahl zu wählenden Nationalrätinnen und Nationalräte erwähnt. Diese Beschlüsse unterstehen der Wahlbeschwerde gemäss Art. 77 lit. c BPR.

58. Zur inzidenten Kontrolle von Rechtsverordnungen siehe Brunner/Zollinger, Rz. 12 f.

Bisaz Corsin, § 2 Wahlorgan, Wählbarkeit und Wahlkreise, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich 2018.

Brunner Arthur/Zollinger Marco, Die richterliche Überprüfung von Rechtsverordnungen, in: LeGes 2021.

Giacometti Zaccaria, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.

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.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 17 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr17>, besucht am 15.6.2023.

Müller Boris, Wahlkreisprobleme, in: AJP 2014, S. 1307–1324.

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

Weber Anina, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit, Zur Verfassungskonformität der geltenden Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren im Bund, AJP 2010, S. 1373–1380 (zit. Weber, Proporzglück).

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