



ONLINEKOMMENTAR  
DER FREI ZUGÄNLICHE  
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

# Art. 51 BPR

Eine Kommentierung von Katja Gfeller

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

Stand der Bearbeitung: 20.06.2023

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20230620-170210-0

## ZITIERVORSCHLAG

Katja Gfeller, Kommentierung zu Art. 51 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/  
Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Gfeller, N. XXX zu Art. 51 BPR.

### **Art. 51 Ersatzwahlen**

Die Artikel 47–49 gelten auch für Ersatzwahlen.

## GLIEDERUNG

|                                                               |   |
|---------------------------------------------------------------|---|
| I. Entstehungsgeschichte .....                                | 3 |
| II. Bedeutung der Vorschrift .....                            | 3 |
| A. Änderungen während der Amtsdauer.....                      | 3 |
| B. Kein Nachrücken, sondern direkte (stille) Ersatzwahl ..... | 4 |
| C. Rechtsvergleich .....                                      | 4 |
| III. Kommentierung des Normtextes .....                       | 5 |
| A. Majorzkantone ohne Möglichkeit der stillen Wahl.....       | 5 |
| B. Majorzkantone mit der Möglichkeit einer stillen Wahl.....  | 6 |
| 1. Vorschlagsverfahren .....                                  | 6 |
| 2. Kein Vorschlagsprivileg .....                              | 6 |
| 3. Urnengang bei mehreren Kandidaturen .....                  | 7 |
| Materialien .....                                             | 7 |
| Literaturverzeichnis.....                                     | 7 |

## I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Die Regelung in Art 51 BPR, wonach sich Ersatzwahlen in Einerwahlkreisen nach den Bestimmungen zur Mehrheitswahl (Art. 47–49 BPR) richten, besteht **seit Erlass des BPR**.<sup>1</sup> Mit der BPR-Teilrevision vom 18. März 1994 erfolgte lediglich eine redaktionelle Anpassung des Verweises in Art. 51 BPR, da aArt. 50 BPR betreffend die Ermittlung der Wahlergebnisse im Rahmen dieser Teilrevision aufgehoben wurde.<sup>2</sup>
- 2 Im Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919, welches das Nationalratswahlverfahren vor Erlass des BPR regelte, war die Besetzung von Vakanzen im Nationalrat während der Amtsdauer mit Art. 24 f. nur für die Proporzkantone explizit geregelt. Für den Fall eines einzigen freigewordenen Sitzes wurde dabei auf die Bestimmungen zum Wahlverfahren in den Einerwahlkreisen (Mehrheitswahl mit relativem Mehr) verwiesen.<sup>3</sup> **Implizit** bestand damit auch für die Ersatzwahlen in Einerwahlkreisen (wo systembedingt immer nur eine einzige Vakanz entstehen kann) bereits eine Regelung, die derjenigen des heutigen BPR entsprach.

## II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

### A. Änderungen während der Amtsdauer

- 3 Die Mitglieder des Nationalrates werden für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.<sup>4</sup> Die Amtsdauer beginnt dabei mit der konstituierenden Sitzung des Nationalrates am siebten Montag nach der Wahl<sup>5</sup> und endet wieder mit der Konstituierung des neu gewählten Rates.<sup>6</sup>
- 4 Änderungen während der Amtsdauer werden – sowohl für Proporz- als auch Majorzkantone – grundsätzlich im 5. Kapitel des BPR in Art. 54 ff. BPR geregelt. Solche Änderungen ergeben sich durch das Ausscheiden von gewählten Nationalratsmitgliedern während der Legislatur, insbesondere bei **Rücktritt**<sup>7</sup> oder **Tod**<sup>8</sup>, oder auch beim **Entfallen von Wählbarkeitsvoraussetzungen** während der Amtsdauer. Ein Rücktritt aus dem Nationalrat ist dem Präsidenten oder der Präsidentin des Nationalrats schriftlich mitzuteilen.<sup>9</sup> In der Folge benachrichtigt das Generalsekretariat der Bundesversammlung die jeweilige Kantonsregierung über die Rücktrittserklärung,<sup>10</sup> sodass diese die Neubesetzung der Vakanz durch eine Ersatzwahl bzw. in Proporzkantonen durch Nachrücken oder eine Ergänzungswahl in die Wege leiten kann. Die Neubesetzung erfolgt dabei lediglich für den Rest der laufenden Amtsdauer.
- 5 Die Ersatzwahl in Majorzkantonen richtet sich gemäss Art. 51 BPR nach Art. 47–49 BPR. Systematisch wäre es **kohärenter** gewesen, Art. 51 BPR – wie auch das Nachrücken und die Ergänzungswahl in Proporzkantonen – unter dem 5. Kapitel «Änderungen während der Amtsdauer» zu regeln. So gelten

---

1. AS 1978 699.

2. Vgl. Botschaft 1993, S. 477, 528, 534, 537.

3. Vgl. Art. 25 Abs. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14.2.1919 (AS 35 359).

4. Art. 145 Satz 1 BV.

5. Vgl. Art. 53 Abs. 1 BPR.

6. Art. 57 BPR; vgl. auch Hangartner et al., Rz. 616.

7. Als Beispiele vgl. BBl 2009 1120 (Kanton Glarus), BBl 2001 4847 (Kanton Obwalden), BBl 1987 I 789 (Kanton Appenzell Innerrhoden); Rücktritte erfolgen nicht selten aufgrund der Wahl in ein anderes, mit dem Nationalratsamt unvereinbares Amt, vgl. z.B. BBl 1987 I 789 (Kanton Appenzell Innerrhoden).

8. Als Beispiel vgl. BBl 1980 III 834 (Kanton Uri).

9. Art. 54 BPR.

10. Art. 15 Abs. 1 VPR.

denn auch Art. 54 BPR betreffend den Rücktritt aus dem Nationalrat und Art. 57 BPR betreffend das Ende der Amtsdauer sowohl für Proporz- als auch Majorzkantone.

## B. Kein Nachrücken, sondern direkte (stille) Ersatzwahl

- 6 Scheidet das in einem Einerwahlkreis gewählte Nationalratsmitglied während der Amtsdauer aus dem Nationalrat aus, hat **direkt eine Ersatzwahl** durch die Stimmberechtigten stattzufinden.<sup>11</sup> Dies im Unterschied zu den Proporzkantonen, wo ein während der Amtsdauer frei gewordenes Nationalratsamt zunächst durch das Nachrücken eines Ersatzmannes der gleichen Liste<sup>12</sup> und nur subsidiär durch eine Ergänzungswahl<sup>13</sup> neu besetzt wird.
- 7 Die Ersatzwahl in Majorzkantonen kann durch eine Volkswahl an der Urne oder – in den Kantonen mit den hierfür erforderlichen Rechtsgrundlagen – auch durch eine stille Wahl erfolgen.<sup>14</sup> In den Majorzkantonen **ohne** Möglichkeit der stillen Wahl findet vorgängig zur Ersatzwahl kein Vorschlagsverfahren, sondern – wie bei den Gesamterneuerungswahlen – in jedem Fall eine **Urnenwahl** statt. Anlässlich des Urnengangs kann für jede wählbare Person gestimmt werden, wobei gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält.<sup>15</sup> In den Majorzkantonen **mit** Möglichkeit der stillen Wahl ist demgegenüber auch für die Besetzung von Vakanzen während der Legislatur ein **Vorschlagsverfahren** durchzuführen. Bei nur einer einzigen gültigen Kandidatur wird die vorgeschlagene Person als gewählt erklärt.<sup>16</sup> Gehen fristgerecht mehrere gültige Kandidaturen für die Vakanz ein, kommt es zur Urnenwahl mit vorgedruckten Wahlzetteln.<sup>17</sup>

## C. Rechtsvergleich

- 8 Ersatz- und Ergänzungswahlen setzt die Kantonsregierung auf den **nächstmöglichen Termin** an.<sup>18</sup> Entsprechend kennen die Majorzkantone – mit Ausnahme des Kantons Appenzell Ausserrhoden – diesbezügliche gesetzliche Regelungen:
- 9 Im Kanton **Uri** sind Ersatzwahlen möglichst bald, in der Regel innert drei Monaten zu treffen.<sup>19</sup>
- 10 Im Kanton **Obwalden** kann eine Ersatzwahl unterbleiben, wenn innert sechs Monaten Gesamterneuerungswahlen stattfinden.<sup>20</sup>
- 11 Das Einführungsgesetz des Kantons **Nidwalden** zum BPR enthält keine Bestimmungen betreffend Ersatzwahlen. Für die Regierungsrats- und Ständeratswahlen sieht das kantonale Wahl- und Abstimmungsgesetz indes vor, dass Ersatzwahlen jederzeit vorgenommen werden können,<sup>21</sup> was auch für die Besetzung eines vakanten Nationalratsamts gelten dürfte.
- 12 Im Kanton **Glarus** hat beim Rücktritt oder Tod eines Behördenmitglieds oder beim Entfallen von Wählbarkeitsvoraussetzungen in der Regel innerhalb von sechs Monaten eine Ersatzwahl zu erfolgen.

---

11. Vgl. Botschaft BPR, S. 1342.

12. Vgl. Art. 55 BPR.

13. Vgl. Art. 56 BPR.

14. Vgl. Art. 51 i.V.m. Art. 47 Abs. 1 oder 2 BPR.

15. Vgl. Art. 51 i.V.m. Art. 47 Abs. 1 BPR; als Beispiel vgl. BBl 2008 1120 (Ersatzwahl im Kanton Glarus).

16. Als Beispiel vgl. BBl 2001 4847 (stille Ersatzwahl im Kanton Obwalden).

17. Vgl. Art. 51 i.V.m. Art. 50 Abs. 1 BPR.

18. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 BPR.

19. Art. 15 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte des Kantons Uri vom 21.10.1979 (WAVG/UR; RB-Nr. 2.1201).

20. Art. 53 Abs. 6 des Gesetzes des Kantons Obwalden über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz) vom 17.2.1974 (AG/OW; GBD 122.1).

- <sup>22</sup> Auf eine Ersatzwahl kann verzichtet werden, wenn innerhalb von sechs Monaten die ordentliche Gesamterneuerungswahl stattfindet.<sup>23</sup>
- 13 Im Kanton **Appenzell Innerrhoden** ist beim Freiwerden eines Amtes während des Amtsjahres so bald als möglich eine Ersatzwahl durchzuführen. Aus wichtigen Gründen kann die Ersatzwahl ausnahmsweise mit Bewilligung der Standeskommission aufgeschoben werden, höchstens aber bis zur nächsten ordentlichen Wahl.<sup>24</sup> In diesem Sinne entschied die Standeskommission, die am 3. Juni 2019 eingetretene Vakanz im Nationalrat nicht durch eine Ersatzwahl, sondern anlässlich der eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen vom 20. Oktober 2019 neu zu besetzen.<sup>25</sup>
- 14 Zusammenfassend hat die Kantonsregierung die Ersatzwahl möglichst bald, d.h. in der Regel innert drei bis sechs Monaten durchzuführen. Die Kantone verfügen bei der Festlegung des Ersatzwahltermins über ein gewisses **Ermessen**. Dieses wird von den Majorzkantonen mit den zitierten Regelungen in einer mit Art. 34 BV vereinbaren Weise ausgeübt. Über den Ersatzwahltermin hinausgehende Bestimmungen zur Ersatzwahl sind den kantonalen Rechtsordnungen nicht zu entnehmen.

### III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

- 15 Gemäss Art. 51 BPR gelten Art. 47–49 auch für Ersatzwahlen. Das Verfahren bei Ersatzwahlen richtet sich folglich nach den **Bestimmungen zu den Gesamterneuerungswahlen** in Majorzkantonen. Hingewiesen wird nachfolgend lediglich auf Besonderheiten und Abweichungen, wobei zwischen den Majorzkantonen ohne und denjenigen mit der Möglichkeit einer stillen (Ersatz-)Wahl unterschieden wird.

#### A. Majorzkantone ohne Möglichkeit der stillen Wahl

- 16 Für Kantone ohne Möglichkeit einer stillen Wahl bestehen **keine wesentlichen Unterschiede** zum Verfahren der Gesamterneuerungswahl. Besonders ist lediglich, dass der Zeitpunkt der Wahl nicht bundesrechtlich bestimmt, sondern von der Kantonsregierung festzulegen ist.<sup>26</sup> Die Kantonsregierungen haben bei der Festlegung des Ersatzwahltermins zum einen die kantonalrechtlichen Vorgaben zu beachten.<sup>27</sup> Zum anderen haben sie eine Abwägung zwischen dem Anspruch der Stimmberechtigten auf einen freien und umfassenden Prozess der Willensbildung und dem Interesse an einer möglichst raschen Besetzung der Vakanz vorzunehmen.
- 17 Die amtlichen, auf Kosten des Staates herzustellenden Wahlzettel sind den Stimmberechtigten mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem von der Kantonsregierung festgelegten Wahltag zuzustellen.<sup>28</sup> Anlässlich der Wahl kann für jede wählbare Person gestimmt werden. Gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los.<sup>29</sup>

21. Vgl. Art. 59 Abs. 2 und Art. 76 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Nidwalden über die politischen Rechte im Kanton vom 26.3.1997 (WAG/NW; NG 132.2).

22. Art. 39 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Glarus über die politischen Rechte vom 7.5.2017 (GPR/GL; GS I D/22/2).

23. Art. 39 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 GPR/GL.

24. Art. 26 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung des Kantons Appenzell Innerrhoden über die Urnenabstimmungen vom 23.10.2017 (VUA/AI; GS 160.010).

25. Siehe Medienmitteilung der Standeskommission vom 5.4.2019, Allfällige Ersatzwahl für den Nationalrat, abrufbar unter <https://www.ai.ch/politik/standeskommission/mitteilungen/aktuelles/mm-allfaellige-ersatzwahl-fuer-den-nationalrat> (besucht am 17.4.2023).

26. Vgl. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 BPR.

27. Siehe vorstehend Rz. 8 ff.

28. Vgl. Art. 48 BPR.

- 18 In Kantonen, die ein freiwilliges Anmeldeverfahren i.S.v. Art. 47 Abs. 1<sup>bis</sup> BPR kennen, ist ein solches grundsätzlich auch bei Ersatzwahlen durchzuführen.<sup>30</sup>
- 19 Nach durchgeführtem Urnengang teilt die Kantonsregierung den Namen der gewählten Ersatzperson ohne Verzug der Bundeskanzlei sowie dem Generalsekretariat der Bundesversammlung zuhanden des Präsidenten des Nationalrates mit und veröffentlicht ihn im kantonalen Amtsblatt.<sup>31</sup> Ein im Rahmen einer Ersatzwahl neu gewähltes Mitglied darf erst an den Verhandlungen teilnehmen, nachdem seine Wahl von der Kantonsregierung als gültig erklärt ist.<sup>32</sup>

## B. Majorzkantone mit der Möglichkeit einer stillen Wahl

### 1. Vorschlagsverfahren

- 20 In Kantonen mit der Möglichkeit einer stillen Wahl ist auch bei Ersatzwahlen ein **Vorschlagsverfahren** durchzuführen, während welchem die Stimmberechtigten jede wählbare Person zur Ersatzwahl vorschlagen können.
- 21 Anders als bei den Gesamterneuerungswahlen ist der **Wahlanmeldeschluss** bei Ersatzwahlen nicht bundesrechtlich vorgegeben<sup>33</sup> und somit von der Kantonsregierung festzulegen. Im Kanton Nidwalden wird dabei in der Regel so vorgegangen, dass ein Ersatzwahltermin bestimmt und der Wahlanmeldeschluss dann auf den 48. Tag vor dem Ersatzwahltermin festgelegt wird.<sup>34</sup> Wie in den Majorzkantonen ohne stille Wahl ist der Termin der Ersatzwahl (die im Sinne eines Urnengangs aber natürlich nur stattfindet, wenn mehrere gültige Kandidaturen eingehen) in Abwägung des Anspruchs der Stimmberechtigten auf einen umfassenden Willensbildungsprozess und dem Interesse an einer möglichst raschen Besetzung der Vakanz festzulegen. Es ist dabei auch dem Zeitaufwand der Stimmberechtigten zur Sammlung von Kandidaturen angemessen Rechnung zu tragen.
- 22 Weiter ist die **Vorschlagsfrist**, d.h. die Zeitspanne, während welcher Wahlvorschläge eingereicht werden können, im Unterschied zu derjenigen bei Ergänzungswahlen in Proporzkantonen<sup>35</sup> nicht bundesrechtlich vorgegeben. Ein Abstellen auf die in Art. 16 VPR für die Ergänzungswahl vorgesehene 30-tägige Vorschlagsfrist erscheint dabei indes als wenig sachgerecht, zumal in den Majorzkantonen nicht nur bestimmte,<sup>36</sup> sondern alle Stimmberechtigten Wahlvorschläge einreichen können und auch nicht nur ursprünglich Vorgeschlagene,<sup>37</sup> sondern jede wählbare Person zur Ersatzwahl vorgeschlagen werden kann.

### 2. Kein Vorschlagsprivileg

- 23 Bei Ergänzungswahlen in **Proporzkantonen** können drei Fünftel der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Liste (Art. 24 Abs. 1 BPR) beziehungsweise der Vorstand der kantonalen Partei (Art. 24 Abs. 3 BPR), die die Liste eingereicht hat, auf der das ausgeschiedene Mitglied des Nationalrates

---

29. Vgl. Art. 47 Abs. 1 BPR.

30. Zum freiwilligen Anmeldeverfahren vgl. Gfeller, BPR-Komm., N. 34, 46 ff. zu Art. 47 BPR.

31. Vgl. Art. 15 Abs. 2 VPR.

32. Art. 53 Abs. 3 BPR.

33. Vgl. Art. 47 Abs. 2 BPR.

34. So die Auskunft des Nidwaldner Landeschreibers vom 15.3.2023; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 des Einführungsgesetzes des Kantons Nidwalden zur Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 27.5.2009 (EG BPR/NW; NG 131.1).

35. Vgl. Art. 16 VPR.

36. Bei Ergänzungswahlen können gemäss Art. 16 VPR nur die Vertreter der vorschlagsberechtigten Liste einen Wahlvorschlag einreichen.

37. Bei Ergänzungswahlen können nur auf dem ursprünglichen Wahlvorschlag aufgelistete Personen vorgeschlagen werden.

aufgeführt war, einen Wahlvorschlag unterbreiten, sofern ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden kann.<sup>38</sup>

- 24 In **Majorzkantonen** mit stiller Wahl besteht **kein solches Vorschlagsprivileg**. Vielmehr richtet sich das Vorschlagsverfahren nach dem kantonalen Recht und steht es grundsätzlich allen Stimmberechtigten zu, Wahlvorschläge für den frei gewordenen Sitz zu unterzeichnen.

### 3. Urnengang bei mehreren Kandidaturen

- 25 Gehen innert der Vorschlagfrist mehrere gültige Kandidaturen ein, ist eine stille Wahl ausgeschlossen und hat die Kantonsregierung einen Urnengang anzuordnen. Auch wenn sich der Verweis in Art. 51 BPR auf die Art. 47–49 BPR beschränkt, ist bei mehreren gültigen Kandidaturen nach Ansicht der Verfasserin auch Art. 50 BPR anwendbar und muss eine **Bindung an die Wahlvorschläge** bestehen. Dies, zumal den Materialien in keiner Weise zu entnehmen und auch nicht ersichtlich ist, weshalb eine solche Bindung bei Ersatzwahlen – anders als bei Gesamterneuerungswahlen – nicht bestehen sollte. Insofern sind alle fristgerecht vorgeschlagenen Kandidierenden auf dem Wahlzettel vorgedruckt aufzuführen.<sup>39</sup> Anlässlich des Urnengangs kann dann nur noch für die auf dem Wahlzettel vorgedruckten Kandidaturen gestimmt werden.<sup>40</sup> Stimmen, die auf nicht vorgedruckte Kandidierende lauten sowie Stimmzettel, auf denen mehr als eine Kandidatur angekreuzt ist, sind ungültig.<sup>41</sup>

## MATERIALIEN

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).

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

## LITERATURVERZEICHNIS

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

---

38. Art. 56 Abs. 1 BPR.

39. Vgl. Art. 50 Abs. 1 BPR.

40. Vgl. Art. 50 Abs. 3 lit. a BPR.

41. Vgl. Art. 50 Abs. 3 BPR.