

WIE SICH DIE VERTEILUNG DER NATIONALRATSSITZE AUF DIE KANTONE ÜBER DIE ZEIT VERÄNDERT HAT

Werner Seitz
31st August 2017



Der Bundesrat hat gestern bekannt gegeben, wieviele Nationalratssitze die Kantone bei den Wahlen 2019 besetzen können. Die Kantone Bern und Luzern verlieren gegenüber den Wahlen 2015 je einen Sitz, während der Kanton Genf und die Waadt einen zusätzlichen erhalten. Die Romandie ist somit für die kommende Legislatur im Nationalrat so stark vertreten wie noch nie. Wie der Nationalrat seit der Gründung des Bundesstaates gewachsen ist und wie sich die Sitzverteilung im Laufe der Zeit verändert hat, wird im Folgenden im Detail aufgezeigt.

Noch in der ersten Legislaturhälfte hat der Bundesrat die Verteilung der 200 Sitze auf die Kantone für die Nationalratswahlen 2019 festgelegt. Aufgrund des unterschiedlichen Bevölkerungswachstums – sowie aus "berechnungstechnischen Gründen", auf die weiter unten eingegangen wird – verlieren Bern und Luzern einen Sitz im Nationalrat, während die Waadt und Genf einen mehr besetzen können. Mit diesem Zuwachs steigt das Gewicht der Romandie im Nationalrat. So stark war sie noch nie im Nationalrat vertreten.

Dagegen schrumpft die Berner Delegation im Nationalrat weiter. Der Kanton Bern war bis in die 1960er Jahre im Nationalrat am stärksten vertreten, nach der jüngsten Sitzverteilung hat er seither neun Sitze im Nationalrat eingebüsst. Diese massiven Verluste sind vor allem auf das eher gemächliche Bevölkerungswachstum zurückzuführen, aber auch auf die verschiedenen territorialen Gebietsabtretungen, namentlich bei der Gründung des Kantons Jura und beim Kantonswechsel des Laufentals zu Basel-Landschaft. Bei den anderen Kantonen bewegen sich die Verluste zwischen drei (BS) und einem Sitz.

ABBILDUNG 1: VERTEILUNG DER NATIONALRATSSITZE AUF DIE KANTONE 2019

Für jede Wahl eine Neuverteilung der Sitze auf die Kantone

Gute 150 Jahre lang waren die Nationalratssitze auf der Basis der Ergebnisse der traditionellen eidgenössischen Volkszählung verteilt worden, welche alle zehn Jahre durchgeführt wurde. Mit der Einführung der «neuen Volkszählung» von 2010 kam es zu einem Systemwechsel, der erstmals bei den Nationalratswahlen 2015 zum Tragen kam. Seither werden nicht mehr alle zehn Jahre Personen gezählt, sondern es werden jährlich Registerdaten erfasst.

Dank der jährlichen Erhebung der Bevölkerungszahl können nun für jede Nationalratswahl die Sitze neu auf die Kantone verteilt werden. Die massgebende Zahl für die Sitzverteilung ist die «ständige Wohnbevölkerung». Diese wird aus den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern sowie aus den Bundespersonenregistern im Ausländer- und Zivilstandsbereich ermittelt. Zur «ständigen Wohnbevölkerung» gehören Personen schweizerischer Staatsangehörigkeit sowie ausländische Staatsangehörige mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens zwölf Monate und Personen im Asylprozess mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten. Nicht berücksichtigt werden die Auslandschweizerinnen und -schweizer.

WOHNBEVÖLKERUNG ALS BASIS FÜR DIE SITZVERTEILUNG

Basis für die Sitzverteilung auf die Kantone, welche die Wahlkreise darstellen, ist die Wohnbevölkerung. Dies legte bereits die Bundesverfassung von 1848 fest: Die Schweizer Wohnbevölkerung und nicht etwa die Schweizer Bürger oder Stimmberechtigten sollen für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone massgebend sein. Artikel 61 hielt fest: «Der Nationalrath wird aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet. Auf je 20'000 Seelen der Gesamtbevölkerung wird ein Mitglied gewählt. Eine Bruchzahl über 10'000 Seelen wird für 20'000 Seelen berechnet».

Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass im Nationalrat die gesamte Wohnbevölkerung repräsentiert sein soll, also auch jene, die kein Stimmrecht hatten wie damals die Frauen oder die Ausländer, die unter-20-Jährigen und jene, welche die Gemeinden aus Gründen wie Armengenössigkeit oder Nichtbezahlung von Steuern von den politischen Rechten ausgeschlossen hatten. Die Bestimmung der «Gesamtbevölkerung» als Referenzgrösse für die Sitzverteilung wurde immer wieder und bis in die heutigen Tage in Frage gestellt, sie wurde aber ebenso häufig vom Parlament und in Volksabstimmungen

bestätigt.

KONTINUIERLICHES WACHSTUM DER BEVÖLKERUNG UND DES NATIONALRATES

Bei den ersten Nationalratswahlen von 1848 waren 111 Sitze zu besetzen. Infolge des Bevölkerungswachstums im 19. Jahrhundert stieg die Zahl der Nationalratssitze kontinuierlich an und erreichte 1890 147 Sitze und 1911 bereits 189 Sitze. In den grossen Städten wuchsen die Ausländerzahlen besonders stark. Es überrascht darum nicht, dass die «Gesamtbevölkerung» als Berechnungsbasis für die Verteilung der Nationalratssitze seitens der konservativen ländlichen Kantone unter Beschuss kam.

ABBILDUNG 2: DIE ENTWICKLUNG DER ZAHL DER NATIONALRATSSITZE SEIT 1848

Erläuterung:

¹ *Änderung der Vertretungsziffer: 1931 und 1950*

² *Festlegung der Zahl der Sitze auf 200: 1962*

Quelle: Gruner 1978, Band 1A, S. 94 f. und S. 101; Band 3, S. 460 f.; BFS-Wahlstatistik

Ende der 1890er Jahre lancierten die beiden Bauernpolitiker und Nationalräte Charles-Eugène Fonjallaz (FDP, VD) und Candid Hochstrasser (Katholisch-Konservativ, heute: CVP, LU) mit Unterstützung des Zürcher Bauernbundes eine Volksinitiative, welche die Nationalratssitze auf der Basis der Wohnbevölkerung mit Schweizer Staatsbürgerschaft verteilen wollte.

Initiative für die Verteilung der Nationalratssitze auf Basis der Schweizer Staatsbürger

Das Ziel der Initianten war, das Gewicht der bäuerlichen Bevölkerung im Nationalrat zu heben. Im Abstimmungskampf traten aber auch «eindeutig fremdenfeindliche Züge» zu Tage (Sigg 1978: 104). Mit ihrem Slogan «Die Schweiz den Schweizern» machte ein Initiativkomitee erstmals die ausländische Bevölkerung zum Streitobjekt einer Volksinitiative.

Bundesrat und Parlament stellten sich gegen das Begehren. Der Bundesrat machte geltend, dass die Ausländer in der Schweiz keine politischen Rechte besäßen, dass sie aber Steuern und Zölle bezahlten, den gleichen Gesetzen unterständen und den Wohlstand des Landes fördern helfen würden. Es sei daher «nur recht und billig... dass sie wenigstens bei der Ausmittlung der Vertreterzahl mit in Betracht gezogen werden» (BBl, 1902, V, S. 564). Die Gesamtbevölkerung werde zudem auch in 18 Kantonen als Basis für die Verteilung der kantonalen Parlamentssitze auf die Wahlkreise verwendet; nur in fünf Kantonen (ZH, LU, UR, NW, TI) sei die Zahl der Schweizer Bürgerinnen und Bürger massgebend, in zwei Kantonen (TG, VD) die Zahl der Stimmberechtigten.

In der Volksabstimmung vom Oktober 1903 nahm nur gerade knapp ein Viertel der Stimmenden die Vorlage an. In den katholisch-konservativen Stammländern jedoch betrug die durchschnittliche Zustimmung 57 Prozent (angenommen wurde sie in UR, OW, NW, FR und VS). In den übrigen Kantonen wurde die Vorlage verworfen, sehr deutlich etwa in Genf (lediglich drei Prozent Ja-Stimmen) und Basel-Stadt (elf Prozent Ja-Stimmen).

Das anhaltende Bevölkerungswachstum der Schweiz führte dazu, dass der Nationalrat in den 1920er Jahren bereits aus 198 Sitzen bestand, für die 1930er Jahre wurden 206 Sitze prognostiziert. Eine solche Parlamentskammer schien wieder manchen zu gross und so reichte der katholisch-konservative St. Galler Eduard Guntli ein Postulat ein, in dem er anregte, die Vertretungsziffer zu erhöhen oder doch nur noch die Schweizer Bevölkerung als Verteilungsbasis zu nehmen. Der Zürcher Sozialdemokrat Emil Klöti wiederum schlug eine fixe Zahl von Nationalratssitzen vor. Der Bundesrat wandte sich einerseits gegen einen Systemwechsel zur Schweizer Bevölkerung als Berechnungsgrundlage, andererseits aber auch gegen «das System der festen Zahl» (BBl 1930, II, S. 205 ff.).

Der Vorschlag, der im März 1931 schliesslich zur Volksabstimmung kam, sah eine Änderung der Vertretungsziffer von 20'000 auf «22'000 Seelen der Gesamtbevölkerung» vor. Geschlossen für diese Änderung waren die konservativen Liberalen und die BGB (heute SVP), bei den Katholisch-Konservativen wichen einige Kantonalparteien von der Ja-Parole ab. Die FDP gab die Stimme frei. Als einzige Partei bekämpfte die SP die Vorlage, weil sie keine Verkleinerung des Nationalrates wollte. Nach einem eher lustlos geführten Abstimmungskampf wurde die Verfassungsänderung im März 1931 mit nur gerade 54 Prozent Ja-Stimmen angenommen.

KEINE CHANCE FÜR DIE «PFÄNDLER-INITIATIVE»

1940 lancierte der Landesring der Unabhängigen (LdU), der 1936 gegründet worden war und vor allem in der Deutschschweiz fast sechzig Jahre lang die politische Mitte besetzte, eine Volksinitiative «für die Reorganisation des Nationalrates». Diese verlangte, dass die Vertretungsziffer auf 30'000 Einwohner erhöht und dass die Amtsdauer auf zwölf Jahre beschränkt werde. Weiter sollten die vorgedruckten Kumulationen auf den Wahllisten abgeschafft und der Beruf und die Verwaltungsratsmandate amtlich bekannt gegeben werden. Im Abstimmungskampf stand der LdU alleine da. Alle anderen Parteien waren geschlossen gegen die Initiative, die nach ihrem Promotor Otto Pfändler, dem St. Galler Nationalrat und Geschäftsleiter des LdU, auch «Pfändler-Initiative» genannt wurde. In der Volksabstimmung vom Mai 1942 wurde die Vorlage mit 35 Prozent Ja-Stimmen abgelehnt.

ERNEUTE ERHÖHUNG DER VERTRETUNGSZIFFER...

Das Bevölkerungswachstum brachte es mit sich, dass in den 1940er Jahren die Sitzzahl im Nationalrat bereits wieder auf 194 zu liegen kam. Der Bundesrat zeigte sich daher bereit, das Postulat des Zürcher Freisinnigen Hermann Häberlin für eine Erhöhung der Vertretungsziffer von 22'000 auf 24'000 entgegen zu nehmen. Wieder wurde in den politischen Diskussionen die

Beschränkung der Verteilungsbasis auf die Schweizer Bevölkerung vorgeschlagen, erneut ohne Chance. Alle Parteien stellten sich schliesslich hinter die vorgeschlagene Änderung. In der Volksabstimmung vom Dezember 1950 wurde die Erhöhung der Vertretungsziffer mit 67 Prozent Ja-Stimmen gut geheissen.

... UND DER WECHSEL ZUM «RAT DER 200»

Doch auch mit der Vertretungsziffer 24'000 kam die Zahl der Sitze im Nationalrat für die 1950er Jahre auf 196 zu liegen. Angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums schlug der Bundesrat 1961 einen Wechsel auf eine fixe Zahl der Nationalratssitze vor, nachdem er sich bisher stets gegen einen «numerus clausus» gewehrt hatte. Auch wenn in den parlamentarischen Verhandlungen ein weiteres Mal vorgeschlagen wurde, die Verteilungsbasis auf die Schweizer Bevölkerung zu beschränken, wurde diesem Vorschlag nicht stattgegeben.

Im Hinblick auf die Volksabstimmung sprachen sich alle Parteien für den Wechsel zum «Rat der 200» aus, ausser die Katholisch-Konservativen, welche Stimmfreigabe beschlossen. Regionale Opposition gab es allenfalls dort, wo Sitzverluste befürchtet wurden (GL, FR, GR und TI). Bei einer sehr schwachen Stimmbeteiligung von 36% wurde die Vorlage mit 64% Ja-Stimmen angenommen. 19 Kantone stimmten ihr zu, klar verworfen wurde sie in Glarus und Freiburg (mit rund 15% Ja-Stimmen) sowie in Graubünden (23%). Damit wurde jene Regelung eingeführt, die auch heute noch gilt. Während diese Regelung unbestritten blieb, gab es in der Folge immer wieder parlamentarische Vorstösse betreffend Änderung der Schweizer Wohnbevölkerung als Referenzgrösse für die Sitzverteilung. Sie waren allesamt nicht erfolgreich.

Die proportionale Verteilung der 200 Sitze auf die Kantone erfolgt nach dem Bruchzahlverfahren. Dieses wird auch Hamilton-Verfahren genannt (nach dem amerikanischen Gründervater Alexander Hamilton, 1755–1804) oder Hare-Verfahren (nach dem Engländer Thomas Hare, 1806–1891) oder schlicht: Methode mit dem «grössten Rest».

Die Methode mit dem «grössten Rest»

Das Bruchzahlverfahren ist nicht dasselbe Verteilungsverfahren wie jenes, das seit 1919 bei der proportionalen Verteilung der Nationalratsmandate auf die Parteien zur Anwendung kommt. Dieses wird in der Schweiz Hagenbach-Bischoff-Verfahren genannt und stand bei den parlamentarischen Verhandlungen über die Gesetzesänderung ebenfalls zur Diskussion. Weil bei diesem aber die Kleineren gegenüber den Grösseren etwas im Nachteil sind, gab man der Methode mit dem «grössten Rest» den Vorzug, denn diese macht bei der Verteilung der Restmandate keinen Unterschied zwischen den Grossen und den Kleinen. Damit wollte man auch den ländlichen Vertretern entgegen kommen, welche sich durch die Sitzverteilung auf der Basis der «Gesamtbevölkerung» benachteiligt fühlten (Amtl. Bull., StR, 1963, Bd I, S. 1 ff).

DAS VERTEILUNGSVERFAHREN FÜR DIE NATIONALRATSWAHLEN 2019

Das Bruchzahlverfahren wird von Artikel 17 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in drei Schritten konkretisiert. Zuerst wird – in der so

genannten Vorwegverteilung – jenen Kantonen ein Sitz zugeteilt, deren Bevölkerungszahl kleiner ist als $1/200$ der Gesamtbevölkerung. Damit wird der Verfassungsbestimmung nachgekommen, die jedem Kanton einen Sitz im Nationalrat zugesteht. Für die Nationalratswahlen 2019 sind dies – wie schon 2015 – die vier Kantone Uri, Obwalden, Glarus und Appenzell Innerrhoden.

Diese vier Kantone scheiden nun für die weitere Verteilung aus. Für die eigentliche Hauptverteilung wird eine Verteilungszahl ermittelt, indem die Einwohnerzahl der verbleibenden Kantone durch die Zahl der noch nicht verteilten Sitze dividiert wird. Darauf wird für jeden Kanton die Einwohnerzahl durch diese Verteilungszahl dividiert. Jeder Kanton erhält so viele Sitze, wie sein Hauptverteilungsquotient vor dem Komma anzeigt.

Nach der Vorweg- und der Hauptverteilung verbleiben normalerweise immer noch einige restliche Sitze. Diesmal, d.h für die Wahlen 2019, waren es deren elf. Diese werden in der sogenannten Restverteilung jenen Kantonen zugeteilt, deren Hauptverteilungsquotienten die grösste Restzahl hinter dem Komma aufweisen (SZ, ZG, BS, BL, SH, SG, GR, AG, VD, GE und JU). Waadt und Genf konnten dank dieser Restmandate ihre Sitzzahl im Nationalrat auf 19 bzw. 12 Sitze steigern. Für beide Kantone sind dies ihre höchsten Sitzzahlen seit 1848. Genf holte übrigens das 9. Restmandat, die Waadt das elfte (und letzte). Je ein Mandat verloren dagegen die Kantone Bern und Luzern. Bern verlor seinen Sitz deutlich, Luzern verfehlte sein Restmandat jedoch nur knapp.

Mit der Neuverteilung der Sitze für die Nationalratswahlen 2019 sinkt in den Kantonen, die einen zusätzlichen Sitz erhalten, der Schwellenwert für ein sicheres Vollmandat: in der Waadt von 5,3 Prozent auf fünf Prozent der Stimmen und in Genf 8,3 Prozent auf 7,7 Prozent. In den Kantonen Bern und Luzern wird es dagegen für die Parteien etwas schwieriger: Sie müssen bei den kommenden Nationalratswahlen in Bern vier Prozent statt 3,8 Prozent der Stimmen für ein Vollmandat aufbringen, in Luzern zehn Prozent statt 9,1 Prozent.

In kleinen Kantonen ist der Proporz eingeschränkt»

Die Anzahl der Sitze, welche den einzelnen Kantonen im Nationalrat zustehen, bestimmt die Höhe des relativen Stimmenanteils, den eine Partei bzw. eine Wahlliste in einem Kanton überschreiten muss, um ein sicheres Mandat (ein sog. Vollmandat) zu erhalten. Dieser Stimmenanteil, auch «Schwellenwert» genannt, berechnet sich, indem der Wert 100% durch die um 1 erhöhte Zahl der Nationalratssitze des Kantons dividiert wird. Bei zwei Sitzen z.B. beträgt der zu übertreffende Schwellenwert 33,3%.

In Kantonen mit einer niedrigen Sitzzahl ist der «Schwellenwert» hoch, und der Proporzeffekt ist stark eingeschränkt. In sechs Kantonen, in denen nur ein Sitz zu vergeben ist, wird gar nach Majorz gewählt (UR, OW, NW, GL, AI und AR). In weiteren 14 Kantonen sind zwei bis neun Sitze zu vergeben: in diesen müssen die Parteien theoretisch einen Stimmenanteil von 10% (bei 9 Sitzen) bzw. 33,3% (bei 2 Sitzen) übertreffen, um ein Vollmandat zu erhalten. Kleine Parteien und Gruppierungen haben so vor allem in grossen Kantonen eine Chance auf einen Nationalratssitz, namentlich in den sechs Kantonen mit zwölf

oder mehr Sitzen (ZH: 35, BE: 24, VD: 19, AG: 16; SG und GE: je 12). In diesen bewegt sich der zu überschreitende «Schwellenwert» für ein Vollmandat zwischen 2,8% und 7,7%. Eine Partei kann aber auch mit einem niedrigeren Stimmenanteil einen Sitz gewinnen, wenn sie ihre Wahlliste mit einer oder mehreren Wahllisten anderer Parteien verbindet. Zudem können auch kleinere Parteien gelegentlich in den Genuss eines Restmandates kommen.

Hinweis: Bei diesem Text handelt es sich um eine aktualisierte, überarbeitete Fassung des Textes "Ein Jahr vor den Nationalratswahlen", der am 7. Oktober 2014 in der Online-Zeitung [Journal21](#) erschienen ist.

Literatur

- Gruner, Erich (1978). *Die Wahlen in den schweizerischen Nationalrat 1848–1919. Wahlrecht, Wahlsystem, Wahlbeteiligung, Verhalten von Wählern und Parteien, Wahlthemen und Wahlkämpfe*. Bern: Francke Verlag.
- Linder, Wolf / Bolliger, Christian / Rielle, Yvan (Hg.), unter Mitarbeit von Roswitha Dubach, Manuel Graf, Brigitte Menzi (2010). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007*. Bern: Haupt Verlag.
- Lutz, Georg / Strohmam, Dirk (1998). *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen / Droits politiques dans les cantons*. Bern: Haupt Verlag.
- Sigg, Oswald (1978). *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939*. Bern: Francke-Verlag.
- Szpiro, George G. (2011). *Die verflixte Mathematik der Demokratie*. Zürich: NZZ-Verlag.

Bild: [Nationalratssaal, Parlamentsdienste](#).