

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Parlamentsbibliothek
Recherchen und Statistik
CH-3003 Bern
Tel. +41 58 322 97 44
Fax +41 58 322 96 23
www.parlament.ch

Faktenbericht

Legislaturperiode

Stand: Sommer 2018



Die Faktenberichte der Parlamentsbibliothek dienen lediglich Informationszwecken. Es können daraus keine Rechte und Pflichten abgeleitet werden.



Inhaltsverzeichnis

I.	Kurzinformation	4
1.	Legislaturperiode	4
2.	Amtsdauer der Ständeratsmitglieder	4
3.	Legislaturwechsel	5
3.1.	Alterspräsident/in und provisorisches Büro	5
3.2.	Konstituierende Sitzung des Nationalrates	7
3.3.	Erste Sitzung des Ständerates nach den Nationalratswahlen	7
3.4.	Konstituierung neuer Fraktionen	8
3.5.	Bestellung der Kommissionen	8
II.	Hintergrundinformationen	9
1.	Legislaturdauer	9
1.1.	Historische Perspektive: erfolgreiche und gescheiterte Reformbestreben	9
1.2.	Rechtsvergleich mit kantonalen und ausländischen Parlamenten	11
2.	Spezialfälle	11
2.1.	Ausserordentliche Gesamterneuerung	11
2.2.	Zeitlich verzögerte Konstituierung des Nationalrates	11



I. Kurzinformation

1. Legislaturperiode

Mit «Legislaturperiode» bezeichnet man die Amtsdauer eines Parlaments, nach deren Ablauf eine Gesamterneuerungswahl erfolgt. Auf eidgenössischer Ebene kennt nur der Nationalrat eine Legislaturperiode. Der Ständerat kennt, da die Amtsdauer und der Wahltermin der Ständeratsmitglieder sich nach kantonalem Recht richten, keine Gesamterneuerung.

Die Legislaturperiode des Nationalrates dauert vier Jahre und beginnt und endet mit der konstituierenden Sitzung des neu gewählten Nationalrates. Die konstituierende Sitzung findet jeweils am siebten Montag nach der Wahl statt.

Historie: Bis 1931 wurde der Nationalrat für eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt. Die Legislatur nach den Wahlen von 1917 dauerte sogar nur zwei Jahre, da Volk und Stände am 10. August 1919 nach Gutheissen der Proporz-Initiative vom 13. Oktober 1918 einer vorgezogenen Gesamterneuerung des Nationalrates zugestimmt hatten.

2. Amtsdauer der Ständeratsmitglieder

Die Ständeratsmitglieder werden in allen Kantonen für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. In Appenzell Innerrhoden wählt die Landsgemeinde (Versammlung aller Stimmbürger) die Ständevertretung jeweils im April vor den Nationalratswahlen. Die übrigen Ständesvertreter werden gleichzeitig mit dem Nationalrat gewählt.

Historie: In den Anfängen des Bundesstaates variierte die Amtsdauer der Ständeratsmitglieder von Kanton zu Kanton erheblich. 1918 beispielsweise wurden die Ständesvertreter in 18 Kantonen für eine Amtszeit von drei Jahren, in einem Kanton (Zug) für vier Jahre, in fünf Kantonen (Bern, Uri, Glarus, St. Gallen und Waadt) für eine Amtsdauer von einem Jahr und in einem Kanton (Freiburg) für zwei Jahre gewählt. 1972 führte der Kanton Freiburg als letzter Kanton die vierjährige Amtszeit ein.¹

Auch der Wahltermin war von Kanton zu Kanton verschieden. Mitte der 90er Jahre waren es noch drei Ständesvertreter (Nidwalden, Obwalden und Appenzell Innerrhoden), welche nicht gleichzeitig mit dem Nationalrat gewählt wurden.

¹ Statistisches Jahrbuch der Schweiz (Auszüge 1918-1980)



3. Legislaturwechsel

3.1. Alterspräsident/in und provisorisches Büro

Im Nationalrat bezeichnet das Ratsbüro der ablaufenden Amtsperiode auf der Grundlage des Bundesratsberichtes über die Ergebnisse der Nationalratswahlen das Mitglied mit der längsten ununterbrochenen Amtsdauer als Alterspräsidentin oder Alterspräsidenten. Sie oder er ernennt das provisorische Büro, präsidiert dieses und führt den Vorsitz im Rat, bis die neue Präsidentin oder der neue Präsident gewählt ist.

Das provisorische Büro

- prüft, ob die Wahlen der Mehrheit der Mitglieder des Rates unangefochten geblieben und für gültig erklärt worden sind, und stellt, wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, dem Rat Antrag auf Feststellung seiner Konstituierung;
- prüft, ob bei den Mitgliedern des Rates Unvereinbarkeiten vorliegen, und stellt dem Rat gegebenenfalls Antrag auf Feststellung derselben;
- ermittelt das Ergebnis von Wahlen und Abstimmungen im Rat, bis das neue Büro gewählt ist.

Die übrigen Aufgaben (wie die Sessionsplanung) werden bis zur Wahl des neuen Büros vom bisherigen Büro wahrgenommen.

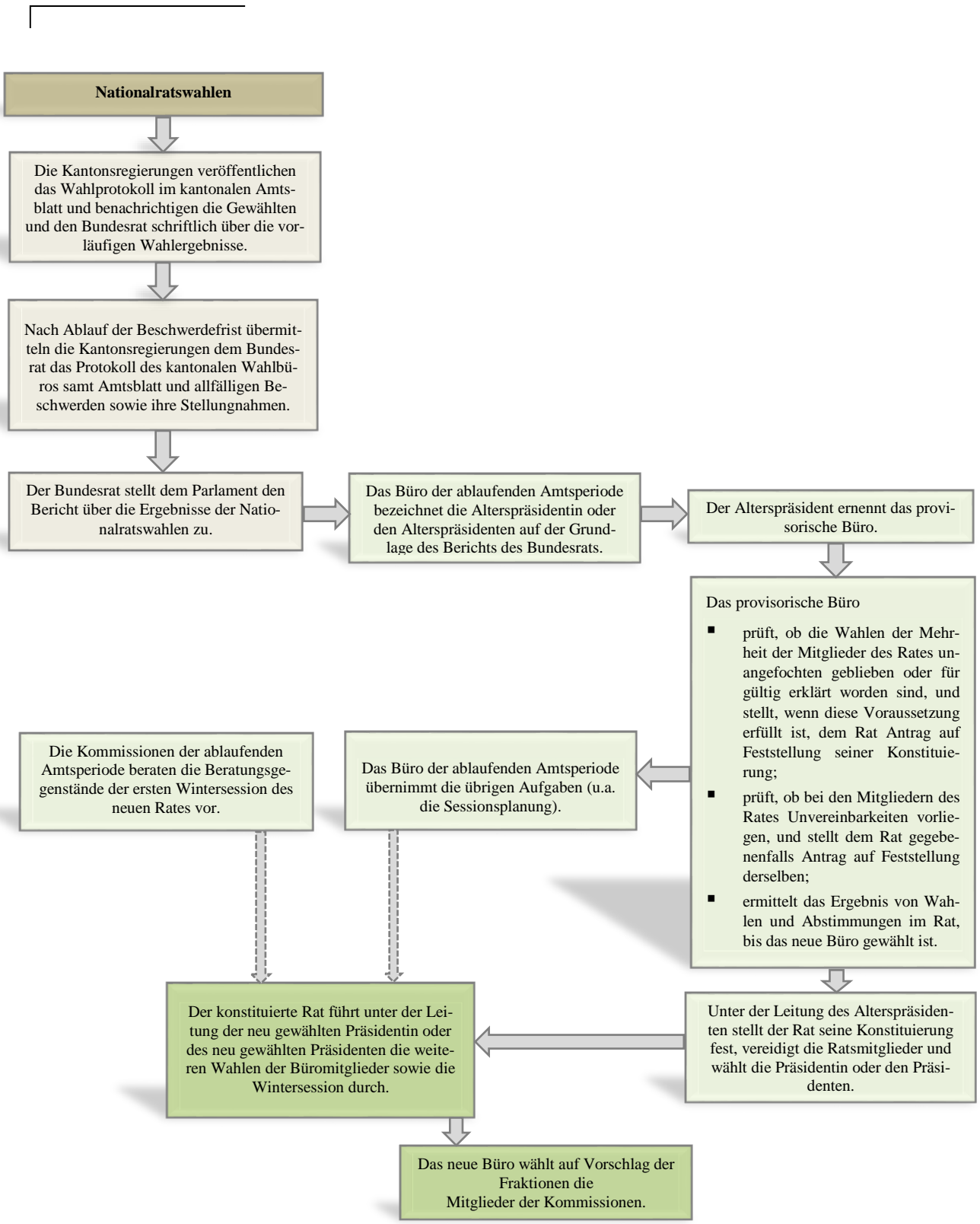
Der Ständerat hat, da er keine Gesamterneuerung kennt, weder einen Alterspräsidenten noch ein provisorisches Büro. Der Vorsitz wird bis zur Wahl der neuen Präsidentin oder des neuen Präsidenten von der bisherigen Präsidentin oder vom bisherigen Präsidenten geführt; die Aufgaben des Büros (z.B. die Prüfung der Unvereinbarkeiten) werden bis zur Wahl des neuen Büros vom bisherigen Büro wahrgenommen.

Historie: Bis 2003 präsidierte das älteste Ratsmitglied den sich neu konstituierenden Rat. Da es zweimal vorkam, dass das älteste Mitglied zum ersten Mal in den Rat gewählt worden war, beschloss der Nationalrat im Rahmen der Totalrevision seines Geschäftsreglements im Jahr 2003, diese leitende Funktion dem jeweils amtsältesten Ratsmitglied zu übertragen.

Statistik: Vor der Reglementsänderung lag das Durchschnittsalter der Alterspräsidenten bei 73 Jahren. Die ältesten Alterspräsidenten waren 81-jährig (1971 Eduard von Waldkirch, 1967 Karl Dellberg), der jüngste 66-jährig (1848 Georg Josef Sidler). Durchschnittlich waren die Alterspräsidenten bereits 17 Jahre im Nationalrat. Mit Eduard von Waldkirch (1971) und Jacques Neirynek (1999) wurde jeweils ein neu gewähltes Ratsmitglied Alterspräsident.

Nach der Reglementsänderung wurden 2003 Christoph Blocher, 2007 und 2011² Paul Rechsteiner und 2015 Luzi Stamm Alterspräsident. Christoph Blocher war seit 24 Jahren, Paul Rechsteiner seit 21 resp. 25 Jahren und Luzi Stamm seit 24 Jahren im Amt.

² Obwohl Paul Rechsteiner am 27. November 2011 zum Ständerat gewählt worden war, durfte er als Alterspräsident die neue Legislatur im Nationalrat eröffnen, denn in der kleinen Kammer wurde er erst am 12. Dezember vereidigt.





3.2. *Konstituierende Sitzung des Nationalrates*

Die konstituierende Sitzung des Nationalrates wird mit der Ansprache der Alterspräsidentin oder des Alterspräsidenten eröffnet. Darauf folgt die Rede des jüngsten neu gewählten Ratsmitgliedes. Damit wird symbolisiert, dass der Rat beides braucht: Erfahrung und Erneuerung.³

Nach der Rede des jüngsten der neu gewählten Mitglieder stellt der Nationalrat seine Konstituierung fest. Es folgt die Vereidigung der anwesenden Ratsmitglieder, deren Wahl unangefochten geblieben oder für gültig erklärt worden ist, zu der sich alle Anwesenden erheben. Die Eides- oder Gelübdeformel wird von der Generalsekretärin oder vom Generalsekretär vorgelesen. Wer den Eid ablegt, spricht mit erhobenen Schwur fingern die Worte «Ich schwöre es», wer das Gelübde ablegt, «Ich gelobe es». Weigert sich ein Ratsmitglied, den Eid oder das Gelübde zu leisten, verzichtet es auf sein Amt.

Nach der Vereidigung stellt der Rat allfällige Unvereinbarkeiten fest. „Unvereinbarkeit“ bezeichnet das Verbot für Behördenmitglieder, gleichzeitig einer anderen Behörde anzugehören, um Loyalitäts- und Interessenkonflikte zu vermeiden und die personelle Gewaltenteilung zu verwirklichen. Folglich dürfen Ratsmitglieder nicht gleichzeitig dem Nationalrat und dem Ständerat, dem Bundesrat oder dem Bundesgericht angehören. Des Weiteren dürfen sie nicht ein Amt ausüben, in das sie durch die Bundesversammlung oder ein anderes Organ des Bundes gewählt wurden. Sie dürfen auch in keinem Anstellungsverhältnis zum Bund stehen und nicht Mitglied einer ausserparlamentarischen Kommission sein, die Entscheidungskompetenzen hat. Mit einem parlamentarischen Mandat unvereinbar ist auch die Mitgliedschaft oder die Vertretung des Bundes in einem Leitungsgremium einer Organisation, die nicht der Bundesverwaltung angehört, die aber Verwaltungsaufgaben wahrnimmt und bei der der Bund eine beherrschende Stellung einnimmt. Das Vorliegen einer Unvereinbarkeit hat nicht die Ungültigkeit der Wahl zur Folge, aber die betreffende Person muss sich nach ihrer Wahl für die Mitgliedschaft im Rat oder die damit unvereinbare Funktion entscheiden.

Die konstituierende Sitzung endet mit der Wahl des neuen Ratsbüros.

Historie: Die Bestimmung, wonach auch das jüngste neu gewählte Mitglied des Nationalrates eine Eröffnungsrede hält, wurde 2003 im Geschäftsreglement des Nationalrates eingefügt.

Statistik: Bei den jüngsten neu gewählten Nationalratsmitgliedern (Evi Allemann 2003, Lukas Reimann 2007, Mathias Reynard 2011 und Lisa Mazzone 2015) war das Durchschnittsalter 25 Jahre, der Jüngste (Mathias Reynard 2011) war 24-jährig.

³ 03.418 Parlamentarische Initiative Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) Totalrevision Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, [BBL 2003 3471](#).



3.3. *Erste Sitzung des Ständerates nach den Nationalratswahlen*

Die erste Ständeratssitzung nach den Nationalratswahlen wird von der bisherigen Ratspräsidentin resp. vom bisherigen Ratspräsidenten eröffnet. Die Vereidigung der neu gewählten Ständeratsmitglieder findet statt, nachdem der Rat von den Mitteilungen der Kantone über die Wahlen Kenntnis genommen hat. Ratsmitglieder, die ohne Unterbrechung des Mandates wieder gewählt worden sind, werden nicht erneut vereidigt. Nach der Feststellung der Unvereinbarkeiten wird das neue Büro gewählt.

3.4. *Konstituierung neuer Fraktionen*

Fraktionen können jederzeit und somit auch nach den Wahlen neu gebildet werden. Sie setzen sich aus Ratsmitgliedern gleicher Parteizugehörigkeit oder Angehörigen unterschiedlicher Parteien mit ähnlicher politischer Ausrichtung zusammen. Eine Fraktion kann gebildet werden, wenn ihr aus einem der beiden Räte mindestens fünf Mitglieder beitreten. Neue Fraktionen bedürfen der Genehmigung durch die Koordinationskonferenz (Büros von National- und Ständerat).

3.5. *Bestellung der Kommissionen*

Nach den Wahlen müssen auch die Kommissionen neu bestellt werden. Ihre Zusammensetzung wird noch während der Wintersession von den neu gewählten Büros bestimmt. Die Sitze der Kommissionen und Präsidien und Vizepräsidien werden im Nationalrat proportional auf die Fraktionen verteilt. Die Kommissionsmitglieder und die Präsidien werden im Nationalrat gestützt auf die Vorschläge der Fraktionen vom Ratsbüro gewählt. Im Ständerat wählt das Büro die Kommissionsmitglieder und ihre Präsidien; die Wahl kann im Rat bestritten werden. Die Kommissionsmitglieder werden für vier Jahre, die Präsidentinnen und Vizepräsidenten für zwei Jahre gewählt.

Bis zum Bestellen der neuen Kommissionen werden die Ratsgeschäfte⁴ von den Kommissionen der auslaufenden Legislatur vorberaten.

⁴ Für den Nationalrat gilt nach Ablauf der Amtsperiode eine personelle und organisatorische Diskontinuität: Alle bisherigen Nationalratsmitglieder verlieren nach der Feststellung der Konstituierung des Rates ihr Mandat und müssen, falls wiedergewählt, neu vereidigt werden; auch seine Organe müssen (mehrheitlich) neu gebildet werden. Der Nationalrat kennt jedoch, im Gegensatz etwa zum [Deutschen Bundestag](#), keine sachliche Diskontinuität, d.h. vor den Wahlen noch nicht erledigte Beratungsgegenstände bleiben im Rat hängig und müssen nicht neu eingebracht werden.



II. Hintergrundinformationen

1. Legislaturdauer

1.1. *Historische Perspektive: erfolgreiche und gescheiterte Reformbestreben*

Die Amtsdauer des Nationalrates gab bereits 1848 bei der Beratung der Bundesverfassung zu Diskussionen Anlass. Der Gesandte des Kantons Genf schlug nach dem Vorbild des amerikanischen Repräsentantenhauses eine Amtsdauer von zwei Jahren vor. Die Vertreter des Kantons Aargau beantragten hingegen eine Amtsdauer von vier Jahren. Man einigte sich schliesslich auf eine Amtsdauer von drei Jahren.⁵

1930 waren sich die Räte einig, dass die dreijährige Amtsdauer für ein Ratsmitglied nicht ausreicht, „um mit der Arbeitsweise des Parlaments vertraut zu werden, sich in die Aufgaben einzuleben und seine Fähigkeiten in Erscheinung treten zu lassen, bevor es sich einer Wiederwahl unterziehen muss“⁶. Der Bundesrat teilte diese Meinung. Er unterbreitete den Räten im selben Jahr eine entsprechende Verfassungsänderung. In der Botschaft hielt er fest, dass es wünschenswert sei, „dass auch die grösseren Vorlagen in ihrem ganzen Umfange von ein und derselben gesetzgebenden Versammlung durchberaten werden“. Er sei ferner davon überzeugt, „dass das gemeine Beste gebietet, einen möglichst langen Zeitraum zwischen den einzelnen Wahlkämpfen verstreichen zu lassen. Und zwar nicht nur, weil die Wahlen sehr kostspielig sind, sondern besonders auch deshalb, weil sie die Leidenschaften aufpeitschen und die politische Atmosphäre trüben, da sie die verschiedenen Parteien zum Kampfe aufrufen und die Gemüter der Bürger oft in heftige Erregung versetzen.“⁷ Als Gegner der Verfassungsänderung sahen die Sozialdemokraten darin einen Angriff auf die Volksrechte: Wenn der Souverän den Nationalrat nur noch alle vier Jahre neu wählen könne, werde er als Gesetzgeber „enthronet“.⁸ Volk und Stände liessen sich schliesslich von den Argumenten der Befürworter der Vorlage überzeugen. Die Verfassungsänderung wurde am 15.03.1931 von 53,5 % der Stimmenden und 18 Kantonen angenommen.

1995 prüften die Staatspolitischen Kommissionen eine Verlängerung der Legislaturperiode des Nationalrates auf fünf Jahre. Es wurde argumentiert, dass die ab und zu beklagte Kurzatmigkeit der Bundespolitik im Zusammenhang mit der im internationalen Vergleich eher kurzen Legislaturdauer stehe. „Gerade das schweizerische politische System würde eine längere Legislaturperiode besser ertragen als repräsentative Demokratien, weil die Stimmberechtigten dank der Volksrechte auch zwischen den Wahlen Einfluss nehmen könnten. Der Vorschlag wurde aber abgelehnt, weil eine Verlängerung der Legislaturdauer auch erhebliche Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

⁵ Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Stämpfli 2004, S. 759.

⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision der Art. 76, 96 und 105 der Bundesverfassung (Amtsdauer des Nationalrats, des Bundesrats und des Bundeskanzlers) vom 2. September 1930, [BBI 1930 II 224](#).

⁷ [BBI 1930 II 225](#)

⁸ Wolf Linder, Christian Bolliger, Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007*, Haupt, S. 169.



haben dürfte, die ihrerseits meist auch vierjährige Legislaturperioden kennen. Auch müsse ein derartiger Wunsch aus der Bevölkerung kommen und dürfe nicht vom Parlament selbst ausgehen, weil es so den Eindruck erwecken würde, sich «in eigener Sache» ein längeres Mandat zulegen zu wollen.“⁹

2006 verlangte Nationalrat Maurice Chevrier mit einer parlamentarischen Initiative (06.415) erneut eine Verlängerung der Amtsdauer auf fünf Jahre: Die parlamentarische Arbeit sei in den letzten Jahren sowohl aufgrund der Art der Geschäfte als auch wegen der vorgegebenen Kadenz erheblich schwieriger geworden. Zwischen der Einarbeitung in den Parlamentsbetrieb und dem nächsten Wahltermin bliebe aber kaum Zeit für die dafür erforderliche Abgeklärtheit, worunter wiederum die Effizienz des Parlamentes leide. Der Initiative wurde keine Folge gegeben: Von der vorgeschlagene Massnahme wären, so die beiden Staatspolitischen Kommissionen, höchstens unbedeutende Effizienzgewinne zu erwarten, die – falls solche überhaupt resultierten – mit Nachteilen für die Demokratie erkaufte würden. Zudem müssten in der Folge wahrscheinlich auch die kantonalen Parlamente ihre Amtsdauer anpassen. Dieser Aufwand stehe in keinem vernünftigen Verhältnis zum fragwürdigen Ertrag der vorgeschlagenen Reform, für welche bisher auch aus der Bevölkerung kaum ein Bedürfnis laut geworden sei. Ausserdem müsse ein solches Anliegen nicht aus den Reihen des Parlamentes vorgebracht werden. Eine Verlängerung der Amtsdauer des Parlamentes könne zu Recht als anmassend empfunden werden. Es gehöre zum Wesen der Demokratie, dass sich die Repräsentanten und Repräsentantinnen den Repräsentierten regelmässig zur Wahl stellen. Die Bundesversammlung leiste überdies auch in Wahljahren intensive und gute Arbeit. Würde der Einfluss der nahenden Wahlen auf die Ratsmitglieder spürbar, sei das nur ein Zeugnis für gelebte Demokratie, indem die Gewählten ihre Tätigkeit auf die Bedürfnisse der Wählenden ausrichten.¹⁰

2010 wollte Nationalrat Nibert Hochreutener mit einem Postulat (10.3230) den Bundesrat beauftragen, die Vor- und Nachteile einer Verlängerung der Amtsdauer von Nationalrat, Bundesrat und Bundeskanzler von vier auf fünf Jahre zu prüfen und dazu einen Bericht vorzulegen. Der Bundesrat beantragte unter anderem mit der Begründung, dass eine längere Legislaturperiode eine Einbusse an demokratischer Mitbestimmung mit sich bringe, die Ablehnung des Postulats. Der Vorstoss wurde schliesslich abgeschrieben, da der Urheber zwischenzeitlich aus dem Rat ausgeschieden war.

2015 beantragte Nationalrat Hans Grunder mit einer parlamentarischen Initiative (15.491) von Neuem eine Verlängerung der Legislaturperiode: Die Politik könne so versachlicht und miliztauglicher gemacht werden, da die Ratsmitglieder nicht permanent Wahlkampf betreiben müssten. Auch dieser Initiative wurde jedoch keine Folge gegeben.

⁹ zu 96.091 Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997 (BBl 1997 III 261).

¹⁰ 06.415 n Pa.Iv. Chevrier. Mehr Wirksamkeit, weniger Wahltaktik, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 29. März 2007.



1.2. Rechtsvergleich mit kantonalen und ausländischen Parlamenten

22 Kantone kennen eine Legislaturperiode von vier Jahren, vier Kantone (FR, GE, JU, VD) eine Legislaturperiode von fünf Jahren.¹¹

In 33 europäischen Ländern wird die erste Kammer oder das Parlament (Einkammerparlament) für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt, in 15 Ländern für eine Amtsdauer von fünf Jahren. Eine fünfjährige Legislaturperiode gilt für den österreichischen Nationalrat, die französische Assemblée nationale und die italienische Camera dei deputati.¹²

2. Spezialfälle

2.1. Ausserordentliche Gesamterneuerung

Die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates werden für eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Sie können nicht abberufen werden. Zu vorgezogenen Neuwahlen - einer indirekten Abberufung - beider Räte (und des Bundesrates) kann es jedoch kommen, wenn das Volk in einer Vorabstimmung eine Totalrevision der Bundesverfassung beschliesst. Eine solche Vorabstimmung findet statt, wenn eine Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung eingereicht wird oder wenn ein Rat die Durchführung einer solchen beschliesst, der andere Rat sie aber ablehnt.

Die Amtsdauer des Nationalrates kann auch durch eine Verfassungsrevision in der Form einer Übergangsbestimmung verkürzt werden.

Historie: Zu einer Vorabstimmung über die Durchführung einer Totalrevision ist es bisher noch nie gekommen. Die bis heute einzige zustande gekommene Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, wurde in der Vorabstimmung vom 8.9.1935 mit über 70 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. 1999 (Reform der Volksrechte) konnte eine Uneinigkeit der Räte dank dem Einlenken des Ständerates vermieden werden.¹³

Nach der Gutheissung der Proporz-Initiative vom 13. Oktober 1918 stimmten Volk und Stände am 10. August 1919 auch dem Bundesbeschluss vom 14. Februar 1919 betreffend die Aufnahme von Übergangsbestimmungen zu Art. 73 der Bundesverfassung zu. Dieser sah eine vorgezogene Gesamterneuerung des Nationalrates im Oktober 1919 vor.

2.2. Zeitlich verzögerte Konstituierung des Nationalrates

Die Konstituierung des Rates scheitert, wenn weniger als die Hälfte der Mitglieder gültig gewählt worden ist (weil z.B. die Wahlprüfung noch nicht abgeschlossen ist). In einem solchen Fall muss das alte Büro zusammentreten und das Vorgehen festlegen. Sollte sich abzeichnen, dass eine Konstituierung nicht mehr im Laufe der vorgesehenen ersten Session nach den Wahlen erfolgen kann,

¹¹ www.kantonsparlamente.ch

¹² <http://www.ipu.org/parline-f/TermOfParliament.asp?REGION=All&typesearch=1&LANG=FRE>

¹³ AB 1999 S 609



kann das Büro den alten, immer noch im Amt stehenden Nationalrat einberufen, um dringliche Geschäfte (z.B. den Voranschlag des nächsten Jahres) behandeln zu können.¹⁴

Historie: Ein solcher Fall ist bisher noch nie eingetreten.

¹⁴ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zum Entwurf des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 10. April 2003, [BB1 2003 3471](#).