

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Reformideen im Nachgang der Bundesratswahlen 2019

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Reformideen im Nachgang der Bundesratswahlen 2019, 2019 – 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 18.04.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesrat	1

Abkürzungsverzeichnis

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Bundesrat

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

Eine Folge der eidgenössischen Wahlen 2019, die einen massiven Wahlgewinn der Grünen und eine Niederlage der Polparteien mit sich gebracht hatten, waren die **virulenten Diskussionen um die Zusammensetzung und die Bestellung des Bundesrats**. Auf der einen Seite wurde eine neue Zauberformel gefordert. Das Parlament müsse bei der Bestellung der Regierung rascher auf Veränderungen reagieren können. Auf der anderen Seite wurden Reformen gefordert, die eine Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder, Koalitionsverhandlungen oder einen eigentlichen Systemwechsel weg von der Konkordanzidee vorsahen.

Die Zauberformel, die 1959 mit der Idee eingeführt worden war, dass die drei grössten Parteien je zwei und die viertgrösste Partei einen Sitz erhalten soll, wurde durch die aktuellen Wahlergebnisse gleich mehrfach in Frage gestellt. Jahrzehntlang passte die Formel gut zu den Kräfteverhältnissen, weil die FDP, die CVP und die SP bei den Nationalratswahlen jeweils mehr als 20 Prozent Wähleranteile hinter sich wussten und die SVP auf jeweils etwas mehr als zehn Prozent zählen konnte. Eine erste Verschiebung der Kräfteverhältnisse führte 2003 zu einem Sitzwechsel von der CVP zur SVP. Nach einer durch die Nichtbestätigung von Christoph Blocher 2007 beginnenden Übergangsphase, während der CVP, SVP und BDP je einen Sitz hatten, kehrte man mit der Wahl von Guy Parmelin im Jahr 2015 wieder zu dieser 2-2-2-1-Verteilung zurück – neu mit der CVP als Juniorpartner. War diese Verteilung freilich schon 2015 hinterfragbar, geriet sie 2019 vollends in die Kritik, weil mit der SVP nur noch eine Partei über 20 Prozent Wähleranteil verfügte (25.6%), aber vier Parteien neu über 10 Prozent lagen: Die SP mit 16.8 Prozent, die FDP mit 15.1 Prozent, die Grünen mit 13.2 Prozent und die CVP mit 11.4 Prozent. Diese Verteilung liess Raum für zahlreiche Rechenspiele, die in den Medien für viel Gesprächsstoff sorgten und die Diskussionen im Vorfeld der Bundesratswahlen anheizten.

Eine **neue Zauberformel** wurde natürlich insbesondere von den Gewinnerinnen und Gewinnern der eidgenössischen Wahlen 2019 gefordert. Die Frage war freilich, auf wessen Kosten die Grünen einen Bundesratssitz erhalten sollten. Wahlweise vorgeschlagen wurde, dass die CVP als neu kleinste Partei verzichten müsse. Aber auch die FDP und die SP hätten eigentlich – je nach Berechnung – keinen Anspruch auf zwei Sitze. Die GP selber forderte – unterstützt von der SP – den Sitz von FDP-Bundesrat Ignazio Cassis. Mediale Aufmerksamkeit erhielt ein Vorschlag von Christoph Blocher, der eine Proporz-Zusammensetzung vorschlug, die der SVP zwei Sitze und allen anderen Parteien inklusive der GLP (die bei den Wahlen auf 7.8% Wähleranteil gewachsen war) je einen Sitz zugestand. Freilich wurde in der Diskussion auch die Frage laut, ob für die Berechnung der Zusammensetzung lediglich die Wählerprozente, also nur die Zusammensetzung des Nationalrats, oder nicht vielmehr die Sitzverteilung in National- und Ständerat herangezogen werden müssten. Auf der Basis der totalen Anzahl Sitze aus beiden Kammern wäre die CVP (total 38 Sitze) wiederum stärker als die GP (total 33 Sitze), was für den Status Quo sprechen würde.

Eine Erweiterung der Diskussion wurde durch die Überlegung geschaffen, nicht Parteien, sondern Blöcke zu betrachten. Die NZZ schlug vor, den Polen – bestehend aus SVP auf der einen und SP zusammen mit den Grünen auf der anderen Seite – je zwei Sitze und den Parteien in der Mitte (FDP, CVP und allenfalls GLP) drei Sitze zuzusprechen. Wenn die Grünen einen Sitz erhielten und die SP ihre beiden Sitze behalten würde, dann wäre das linke Lager, das kumuliert auf rund 30 Prozent Wählerstärke komme, stark übervertreten, so die Argumentation der NZZ.

Als Problem für eine flexiblere Gestaltung der Regierungszusammensetzung wurde zudem die variable Amtszeit der Bundesrätinnen und Bundesräte ausgemacht. Würde die Amtszeit eines Regierungsmitglieds auf acht Jahre fixiert – inklusive der Verpflichtung, nicht freiwillig vor Ablauf dieser Zeit zurückzutreten – ergäben sich bei jeder Gesamterneuerungswahl Vakanzen, die eine Neuausrichtung der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrats vereinfachen würden, schlug CVP-Parteipräsident Gerhard Pfister (cvp, ZG) als weitere – schon etwas ältere – Idee vor.

Ein weiteres, medial diskutiertes Problem der starren 2-2-2-1-Zauberformel war die

Repräsentativität des Bundesrats. Wurden 1959 durch die vier Regierungsparteien noch 85 Prozent der Wählerschaft (gemessen anhand der Wählerprozentage bei den Nationalratswahlen) repräsentiert, sank dieser Wert aufgrund der zunehmenden Volatilität, aber auch aufgrund der Ausdifferenzierung des Parteiensystems 2019 erstmals unter 70 Prozent (68.9%). Die «formule magique» verliere ihre Magie, urteilte die Zeitung Le Temps auf Basis dieser Zahlen. In der Regierung müsse sich der Wille der Wählenden unmittelbar niederschlagen; wer fordere, dass die Grünen ihren Wahlerfolg in vier Jahren noch einmal bestätigen müssten, um einen Anspruch auf Einbindung in die Regierung zu haben, sei deshalb «ein schlechter Demokrat», urteilte der Tages-Anzeiger. Letztlich seien es «nicht die Wahlprozentage, sondern die Mandatsträger im National- und im Ständerat», welche über die Regierungszusammensetzung entschieden. Dies sei «die eigentliche Machtarithmetik der Bundesratswahlen», kommentierte der emeritierte Historiker Urs Allemann in der NZZ.

Als Alternative zu einer neuen Zauberformel und als Möglichkeit einer besseren Repräsentation wurde eine weitere alte Idee hervorgekramt: die **Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder** auf neun. Zwar waren in der Vergangenheit zahlreiche Vorstösse für eine Umsetzung dieser Idee gescheitert – etwa im Rahmen der Staatsleitungs- und Regierungsreform zu Beginn des Jahrtausends, aber auch bei Debatten zu einzelnen Reformvorschlägen –, die elf Prozent Wähleranteil, die rein arithmetisch bei neun Sitzen für einen Bundesratsplatz reichen würden, würden aber ermöglichen, dass die Grünen einen Sitz erhielten, ohne dass die CVP einen Sitz abgeben müsste, so ein Argument in der Aargauer Zeitung. Insbesondere Christian Levrat (sp, FR) machte sich in den Medien für die Erhöhung der Anzahl Regierungsmitglieder stark. Damit könne nicht nur dem Anspruch der Grünen genüge getan werden, so der SP-Parteipräsident, sondern es sei auch nicht mehr zeitgemäss, lediglich sieben Minister zu haben. Dies sei weltweit fast einmalig wenig.

Weitere Vorschläge stellten die Idee der Konkordanz grundsätzlich in Frage. Nicht die wichtigsten Kräfte sollten in der Regierung vertreten sein, stattdessen müsse man ein Oppositionssystem einführen, in welchem wahlweise eine Mitte-Rechts- oder eine Mitte-Links-Regierung einer linken oder rechten Opposition gegenüberstehe, so ein Vorschlag im Tages-Anzeiger. Auch die Idee, dass Parteien mit programmatischen Koalitionsvorschlägen für die Regierung kandidieren könnten, würde das bestehende Konkordanzsystem verändern. Man müsse aber in der Tat mehr über politische Inhalte als bloss über Formeln sprechen, forderte die Aargauer Zeitung.

Man komme wohl in Zukunft nicht darum herum, die Regierungszusammensetzung nach jeden Gesamterneuerungswahlen neu zu diskutieren, folgerte der Tages-Anzeiger. Freilich steht die Konkordanz und die Zusammensetzung der Regierung schon seit einigen Jahren und stets bei Bundesratswahlen zur Diskussion, nur um dann für die nächsten vier Jahre wieder aus dem Fokus der Medien zu verschwinden. Um ebendies nach den Bundesratswahlen 2019, die hinsichtlich Regierungszusammensetzung trotz aller Reformdiskussionen den Status Quo zementierten, zu verhindern, schlug Gerhard Pfister einen «**Konkordanzgipfel**» vor, wie ihn die Medien betitelten: «Wir müssen die Zauberformel im Bundesrat, die Konkordanz in der Landesregierung, neu erfinden», gab Pfister im Sonntags-Blick zu Protokoll. Es gehöre zum Schweizer System, dass man gemeinsam nach Lösungen suche, begrüsst GLP-Parteipräsident Jürg Grossen (glp, BE) die Initiative der CVP. Alle Parteien waren sich einig, dass die Regeln den zunehmend volatiler werdenden Wahlergebnissen angepasst werden müssen. Wie diese Anpassung auszusehen hat, blieb hingegen naturgemäss umstritten.¹

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 12.03.2020
MARC BÜHLMANN

Der kurz vor den Bundesratsgesamterneuerungswahlen 2019 von CVP-Parteipräsident Gerhard Pfister (ZG) angekündigte **Konkordanzgipfel** fand am 12. März 2020 statt. Wie erwartet war das Thema Regierungszusammensetzung nach den Bundesratswahlen, bei denen der Angriff der Grünen abgewehrt und der Status Quo bestätigt worden war, von der politischen Agenda verschwunden. Diese «Grabesstille» sei verständlich, da sich jetzt mit den Regeln der Regierungswahlen 2023 zu beschäftigen «dem Einkauf von Christbäumen im Frühling» gleichkomme, argwöhnte Wolf Linder in der NZZ. Der Konkordanzgipfel sei aber sinnvoll, so der emeritierte Politikwissenschaftler weiter, da man Regeln besser vor dem Spiel ändere, wenn man noch nicht wisse, wer Gewinner oder Verlierer sein werde.

Der Einladung der CVP folgten die Spitzen aller Fraktionen im Parlament. Die NZZ wusste zu berichten, dass sich die Parteipräsidenten, die Fraktionschefs sowie die Parteigeneralsekretäre in einem Sitzungszimmer im Bundeshaus treffen wollten. Wo genau, sei allerdings geheim, da niemand den Medien Red und Antwort stehen wollte.

Das «klandestine Treffen» sei nichts weiter als eine erste Auslegeordnung, gaben denn auch die Parteipräsidentinnen und -präsidenten der NZZ zu Protokoll. Gerhard Pfister hoffte allerdings, dass bis im Sommer 2021 eine Einigung für mögliche Regeln zur Zusammensetzung des Bundesrats gefunden werden könnte. Danach würden die Parteien wohl in den Wahlkampfmodus schalten. Immerhin schien man sich beim ersten Treffen auf weitere Gespräche geeinigt zu haben.²

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 30.11.2020
MARC BÜHLMANN

Der im Frühling 2020 vereinbarte **zweite** in den Medien so betitelte **«Konkordanzgipfel»**, bei dem sich die Regierungsparteien unter anderem über die künftigen Spielregeln für die Zusammensetzung des Bundesrats austauschen wollten, fand nicht wie geplant während der Herbstsession 2020 statt. Als Grund wurde das Verhalten der SVP genannt, die sich durch ihre «Geringschätzung für die Institutionen des Landes» im Rahmen der Verweigerung der Wiederwahl eines ihrer Bundesrichter disqualifiziert habe, so der Initiator der Gespräche und Präsident der CVP, Gerhard Pfister (cvp, ZG) in der NZZ. Er gab dort zu Protokoll, dass die CVP, die FDP und die SP eine Fortführung der Gespräche unter diesen Umständen als nicht zielführend erachteten. Dieser Verzicht sei «wohltuend konsequent» kommentierte der Sonntagsblick, da es bei der Aktion der SVP bei den Richterwahlen um die «Substanz des politischen Systems» gehe.

In der Folge drohten die CVP und die SP der SVP gar damit, ihr die nächste Regierungsvakanz zu verweigern. Damit waren freilich die Ränkespiele und Diskussionen um die Zusammensetzung des Bundesrats neu lanciert. Die Frage war, **wie die Grünen und allenfalls die GLP in die Regierung eingebunden** würden, wenn sie ihre Wahlerfolge 2023 wiederholen könnten und vor allem, welche amtierende Regierungspartei dafür einen Sitz opfern müsste. Von den beiden Nichtregierungsparteien, der SP sowie den Medien wurde dabei in erster Linie die FDP ins Visier genommen, die mit zwei Sitzen übervertreten sei. Auch die SVP drohte der FDP. Diese mache schon lange keine bürgerliche Politik mehr, wurde SVP-Parteipräsident Marco Chiesa (svp, TI) in der NZZ zitiert; es spiele deshalb keine Rolle, ob die FDP oder die GLP im Bundesrat sässen. Im Mai 2021, also weit mehr als zwei Jahre vor den Gesamterneuerungswahlen, stellte sich auch der Tages-Anzeiger die Frage, welche Partei 2023 den Sitz von Ignazio Cassis holen würde, da der Aussenminister nicht sehr stark im Sattel sitze. Weil dann der Wahlbarometer im Oktober 2021 Verluste für die FDP und praktisch identische Wählerinnenanteile für die Grünen, die FDP und die CVP (neu als mit der BDP fusionierte Partei Die Mitte) für die Wahlen 2023 voraussagte, brandeten die Diskussionen um einen Regierungssitz für die Grünen zulasten der FDP erneut auf. Genau genommen befanden sich die Resultate allerdings allesamt im Fehlerbereich und liessen sich streng genommen gar nicht interpretieren.

Nach dem Abstimmungs-Nein zum CO₂-Gesetz im September 2021 sah die NZZ allerdings auch den «SP-Sitz im Bundesrat akut gefährdet». Auch der **SP wurden im Wahlbarometer Verluste vorausgesagt**. In der Folge wurde denn auch diskutiert, ob es sich für die Grünen nicht lohnen würde, einen Sitz der SP anzugreifen. Für die Eroberung eines FDP-Sitzes müssten die Grünen nämlich die Unterstützung der Mitte haben, was im Gegensatz zu einem Angriff auf die Sozialdemokraten kaum vorstellbar sei, so die NZZ. Drei Sitze für Links-Grün entspräche zudem einer Übervertretung. Die Grünen selber kokettierten mit dieser Idee. Falle die SP hinter die FDP zurück, würde die GP sich einen Angriff überlegen, wurde Balthasar Glättli (gp, ZH) in der Aargauer Zeitung zitiert. In der Folge krebste die grüne Partei allerdings wieder zurück, um den linken Burgfrieden nicht zu gefährden.

Weil **klare Regeln für die Zusammensetzung der Landesregierung weiterhin fehlten** und auch ein Konkordanzgipfel wohl vor den nächsten eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen kaum mehr einberufen wird, müssen die Resultate ebendieser Wahlen abgewartet werden. Die Wahrscheinlichkeit ist allerdings gross, dass auch dann wieder um Konkordanz und Vertretung in der Regierung gestritten wird, aber auch dann keine Konkordanz herrschen wird, wie diese Konkordanz aussehen soll.³

1) NZZ, 21.10.19; TA, 22.10.19; AZ, LT, 23.10.19; NZZ, 26.10.19; Blick, NZZ, TA, 28.10.19; TA, 29.10.19; CdT, 30.10.19; So-Bli, 3.11.19; Lib, 9.11.19; NZZ, 16.11.19; TA, 22.11.19; AZ, TA, 23.11.19; So-Bli, 24.11.19; TA, 25.11.19; AZ, 27.11., 7.12.19; AZ, LT, Lib, NZZ, 9.12.19; Lib, 10.12.19; NZZ, WW, 12.12.19; SoZ, 15.12.19; AZ, 19.12.19; TA, 7.1.20; WW, 9.1.20
2) Bund, 7.1.20; So-Bli, 23.2.20; LT, 24.2.20; NZZ, 2.3., 11.3.20; TA, 13.3.20; NZZ, 19.6.20
3) NZZ, 16.9.20; So-Bli, 20.9.20; AZ, 13.10.20; So-Bli, 3.1.21; TA, 10.2.21; WW, 4.3.21; TA, 14.4.21; NZZ, 16.4.21; WW, 22.4.21; TA, 4.5.21; So-Bli, 9.5.21; WW, 20.5.21; AZ, 29.5.21; SoZ, 27.6.21; AZ, 14.8.21; NZZ, 6.9.21; 24H, AZ, Blick, CdT, TA, 16.10.21; NZZ,

4.11.21; AZ, 30.11.21