Matthias Michel

Überblick: Mediation und Politik werden kaum je in einem Atemzug genannt. Auch wenn es in beiden Bereichen schliesslich um das Finden von Lösungen vor dem Hintergrund von Interessengegensätzen geht, sind die Rahmenbedingungen in der Politik wenig geeignet für mediative Verfahren. Doch mediative Elemente und Haltungen haben sehr wohl in einem weiterem Verständnis der Politik Platz, so in vorbereitenden Gremien ausserhalb und innerhalb des Parlaments. Michel beschreibt diese Zwischenräume anhand seiner Erfahrungen als Mediator und Politiker in der Schweiz.
Keywords: Politische Prozesse, Parlamentsarbeit, Mediation, mediative Haltung, Positionen versus Interessen, Vertraulichkeit, Öffentlichkeitsprinzip, Konsens versus Mehrheitsentscheide, parlamentarische Kommissionen, Runde Tische.

https://doi.org/10.33196/pm202402013101

Zwischenräume für Mediation in der nationalen Politik

Im Rahmen meiner Mediationsausbildung vor vielen Jahren reflektierte ich über die Anwendung alternativer Konfliktlösungen in Politik und Verwaltung[1]. Nun, in meiner jetzigen Funktion als Ständerat im Schweizer Parlament, frage ich mich, ob bzw. inwieweit mediative Verfahren oder Elemente in der Politik Raum haben. Dies umso mehr, als ich mich als konsensorientierten Politiker verstehe, der Brücken zwischen Parteien, Fraktionen, Landesgegenden baut.

Meine Analyse ist auf den ersten Blick ernüchternd: Der Platz für meditative Elemente in der politischen Debatte im Parlament ist begrenzt. Dazu eignet sich die politische Arena offenbar nicht. Der zweite Blick eröffnet dann doch Räume für mediative Elemente. So gibt es mediative Ansätze oder Haltungen, bevor Ideen in diese Parlaments-Arena kommen (also im „vorparlamentarischen Raum") oder im Rahmen von Kommissionsberatungen. Aufgrund meines Erfahrungshorizonts konzentriere ich mich auf eine Beurteilung der nationalen Ebene in der Schweiz. Auf kantonaler oder kommunaler Ebene können mediative Elemente allenfalls eine bedeutendere Rolle spielen, da hier die Akteurinnen und Akteure einander auch im nichtpolitischen Leben näher sind und damit die Beziehungsebene motivieren kann, alternative Lösungswege zum politischen Konflikt zu suchen. „Politik" umfasst auch die Tätigkeit von Exekutiven; hier haben mediative Verfahren eher Platz, was auch an Beispielen aus der vorparlamentarischen Phase illustriert wird. Wenn nachfolgend von der Politik die Rede ist, liegt der Fokus auf der parlamentarischen Beratung und Entscheidfindung.

Funktionen von Politik und Mediation

Auf den ersten Blick erscheinen Politik und Mediation nahe verwandt: Es geht in beiden Bereichen um das Finden von Lösungen durch einen Interessenausgleich. In der Mediation ist dies das inhärente Ziel, auch wenn es nicht immer erreicht wird; in der Politik geschieht der Interessenausgleich im besten Fall. Im machiavellischen Verständnis von Politik ging es jedoch um anderes: *„Politik ist die Summe der Mittel, die nötig sind, um zur Macht zu kommen und sich an der Macht zu halten und um von der Macht den nützlichsten Gebrauch zu machen."*[2]

1) Diplomarbeit „Sensibilisierung für alternative Konfliktbehandlungen in der Politik und öffentlichen Verwaltung", www.matthiasmichel.ch/wp-content/uploads/2019/06/Mediation_-Diplomarbeit_Theorie.pdf.
2) Niccoló Machiavelli gemäss www.deutschlandfunk.de/politische-gestaltung-zulasten-kuenftiger-generationen-100.html.

© Verlag Österreich 2024

„Politik" hat eine mehrdimensionale Bedeutung: so kann zwischen der normativ-inhaltlichen Dimension, der prozessualen Dimension und der formal-institutionellen Dimension unterschieden werden[3]. Wenn die Mediation als Verfahren betrachtet wird, lässt am ehesten die prozessuale Dimension der Politik einen Vergleich zu. Mediationen *„sind prinzipiengeleitete Formen der Konfliktklärung, bei der ergebnisoffene, allparteiliche Dritte (Mediator:innen) die Beteiligten darin unterstützen, in Konflikten selbstverantwortlich zu einvernehmlichen Regelungen zu finden"*[4]. Auch in der Politik geht es – wie erwähnt – um ein Verfahren zum Interessenausgleich und zur Lösungsfindung. Im besten Fall mit dem Ziel, eine Regelung im Einvernehmen aller zu finden. So ist die Friedensfindung die Funktion der Politik gemäss Ralf Sternberger: *„Der Gegenstand und das Ziel der Politik ist der Friede."*[5] Das ist ein hehrer, fast utopischer Gedanke, aber nicht falsch: Die Politik definiert generell-abstrakte Regeln zur Ordnung des Zusammenlebens und Wirtschaftslebens sowie zur Zuteilung und Begrenzung der staatlichen Macht; diese Regeln haben eine konfliktpräventive Funktion.

» **Im Unterschied zu Mediation gilt aber bei politischen Entscheidungsfindungen nicht das Konsens-, sondern das Mehrheitsprinzip.**

Der ehemalige Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble schreibt dazu: *„Konsens, wie häufig fälschlich angenommen wird, bedeutet der Kompromiss gerade nicht. (…) Ein Kompromiss ist vorläufig, Interessensgegensätze bleiben bestehen."*[6]

Schliesslich handeln Politikerinnen und Politiker insofern nicht selbstverantwortlich, als sie nicht Verantwortung für sich, sondern stellvertretend für andere übernehmen. In diesen Unterschieden zeigen sich denn auch die nachfolgend beschriebenen Grenzen für die Anwendung mediativer Elemente in der Politik.

Gesetzgeber gibt Raum für Mediation

Die ureigene Aufgabe eines Parlaments als Gesetzgeber ist es, generell-abstrakte Normen zu schaffen. Diese sollen ein geordnetes Zusammenleben zwischen Menschen und eine berechenbare Ordnung zum Wirtschaften schaffen. Neben den inhaltsorientierten Gesetzen gibt es diejenigen, welche die Verfahren in der Verwaltung oder die Mechanismen bei öffentlichen oder privaten Streitigkeiten regeln (Verwaltungsverfahrensgesetze, Zivilprozessordnung, Strafprozessordnung, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht). Bei den letzten grösseren Revisionen solcher Verfahrensordnungen wurde auch der Mediation Raum gegeben: So ermöglicht der Zivilprozess ein Mediationsverfahren anstelle eines Friedensrichterverfahrens, wenn die Parteien dies wollen, gegebenenfalls auf Empfehlung des Richters[7]. Ähnlich verhält es sich in Deutschland, wo der Richter eine Mediation oder ein anderes Verfahren der aussergerichtlichen Konfliktbeilegung empfehlen kann[8]. Im Kindesschutzverfahren in der Schweiz kann das Gericht die Eltern zu einer Mediation auffordern[9]. Schliesslich kann die Behörde im Verwaltungsverfahren mit Einverständnis der Parteien das Verfahren sistieren, um eine Einigung, explizit auch durch eine Mediation, zu ermöglichen[10]. Auf kantonaler Ebene können zusätzliche Instrumente generell die Mediation anstelle eines Gerichtsverfahrens fördern. Eine Vorreiterrolle hat der Kanton Genf eingenommen, wo seit Anfang 2024 ein staatlich finanziertes „Bureau de médiation" besteht[11].

Konfliktgegenstand und -parteien in der Politik

Die hier diskutierte, zentrale Fragestellung ist aber, ob Mediation im eigentlichen politischen Prozess zur Anwendung kommt. Zunächst stellt sich die Frage, um welchen Konfliktstoff bzw. Streitgegenstand es denn in der Politik geht.

---

3) https://de.wikipedia.org/wiki/Politik.

4) Definition der Mediation gemäss FEDERATION SUISSE MEDIATION, https://www.mediation-ch.org/cms3/de/mediation/konflikt-mediation/definition-der-mediation-alt; ähnlich gemäss § 1 Abs. 1 des deutschen Mediationsgesetzes: „Mediation ist ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben."

5) Bundeszentrale für politische Bildung (bpw), https://www.bpb.de/lernen/politische-bildung/193093/frieden/.

6) Dr. Wolfgang Schäuble, Welt am Sonntag, 24.12.2017, publiziert in Deutscher Bundestag, Reden und Beiträge der Präsidenten 2017, https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2017/012-550652.

7) Schweizerische Zivilprozessordnung Art. 213 f.

8) Deutsche Zivilprozessordnung Art. 278a.

9) Schweizerisches Zivilgesetzbuch Art. 314 Abs. 2 und Zilvilprozessordnung Art. 297 Abs. 2.

10) Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Art. 33b.

11) République et Canton de Genève, Pouvoir judiciaire, https://justice.ge.ch/fr/contenu/bureau-de-la-mediation; Radio Télévision Suisse, L'info, 27.12.2023, https://www.rts.ch/info/regions/geneve/14583522-a-geneve-un-bureau-de-mediation-judiciaire-pour-favoriser-des-solutions-a-lamiable.html.

© Verlag Österreich 2024

In der klassischen Mediation sind es zwei oder mehrere Parteien, die hinsichtlich einer konkreten Streitfrage oder bestimmter Themen im Konflikt stehen. Und diese Parteien sitzen dann am Verhandlungstisch. In der politischen Auseinandersetzung geht es zwar zum Teil um Verteilkonflikte, etwa bei der Budgetberatung oder bei der Zusprechung von Subventionen. Dieser Streit um ein grösseres Stück des Kuchens ist auch im Privaten bekannt und kann Anlass für Mediationen sein. Meistens sind in der Politik aber Gesetze zu schaffen, also generell-abstrakte Regeln. Der politische Streit geht darum, wie diese Regeln auszugestalten sind: Braucht es Staatseinfluss und gegebenenfalls durch welche Staatsebene (Bund, Kantone, Gemeinden)? Wie rigide oder wie freiheitlich ist die Regelung auszugestalten? Diese politische Debatte wird einerseits zwischen Regierung (Exekutive) und Parlament (Legislative), andererseits zwischen National- und Ständerat bzw. innerhalb jedes Rates geführt (vgl. Hinweise im Kasten zu Institutionen und Verfahren).

» **Sowohl Regierungs- wie Parlamentsmitglieder handeln nicht in eigener Sache und möglicherweise sind sie durch ein Gesetz auch nicht selbst betroffen.**

Sie handeln stellvertretend für ihre Wählerinnen und Wähler bzw. für die Bevölkerung oder ihren Kanton.

Entscheidungsmacht in der Politik

Gerade weil Parlamentsmitglieder stellvertretend Interessen vertreten, also nicht ihren eigenen Konflikt verhandeln, haben sie auch nur bedingte Entscheidungsmacht. In der Mediation ist dagegen jede Partei insofern Herrin über das Verfahren, als dass sie jederzeit aufhören kann. Und sie wird nur einer Lösung zustimmen, die sie selbst wirklich will – und die andere Seite auch. So wird ein echter Konsens erreicht. In der Politik findet der Ausgleich zwischen Interessen wie erwähnt über eine Stellvertretung statt. Sodann hat ein einzelnes Parlamentsmitglied keine Entscheidungsmacht, nicht einmal über das Verfahren: Nur eine Mehrheit in einem kantonalen Parlament bzw. in jeder Kammer des schweizerischen Parlaments kann entscheiden, auch darüber, ob ein politischer Prozess gestoppt werden soll. Selbst wenn die parlamentarische Mehrheit eine Gesetzesvorlage verabschiedet hat, steht diese in der Schweiz immer unter dem Vorbehalt eines Referendums und damit einer Volksabstimmung. Der letzte Entscheid über das Resultat eines Gesetzgebungsprozesses liegt also beim Stimmvolk. Und dieses war am vorangehenden Beratungsverfahren nicht bzw. nur indirekt über die Volksvertretung beteiligt, will heissen: Das Stimmvolk ist nicht an das „ausgehandelte" Ergebnis gebunden.

Positionen und Interessen

Im Mediationsverfahren geht es vorerst darum, von den (festgefahrenen) Positionen zu den zugrunde liegenden Interessen zu gelangen. Die Lösungsfindung basiert nicht auf den ursprünglichen Positionsbezügen, sondern auf der Ebene der eigentlichen Interessen, was ein viel höheres Potenzial an Lösungsansätzen birgt. Diese Transformation gelingt, weil das Verfahren in einem vertraulichen Rahmen stattfindet und die Verhandlungen in einem allfälligen rechtlichen Verfahren nicht verwertet werden dürfen: Keine Partei muss gegen aussen das Gesicht wahren oder sieht sich an eine nicht gewollte Verpflichtung gebunden.

Im politischen Prozess bringen die Interessengruppen vornehmlich ihre Positionen vor. So klassischerweise im schweizerischen Vernehmlassungsverfahren, in welchem Körperschaften, Parteien, Verbände und andere Organisationen ihre Haltung zu einem Gesetzesentwurf formulieren. Zwar ist das Grundinteresse – zum Beispiel eines Wirtschaftsverbandes – meist offensichtlich, da dieser (seinem Zweck entsprechend) für gute Rahmenbedingung für die Schweizer Wirtschaft entsteht. Doch anhand eines konkreten Gesetzes, das nur eine spezielle Materie betrifft, kristallisiert sich dieses Interesse dann oft an Positionsbezügen, die eine Ausdifferenzierung im schlechtesten Fall verhindern. Zur Illustration: Eine Volksinitiative in der Schweiz fordert eine stärkere Verankerung des Schutzes der Biodiversität in der Verfassung[12]. Der Regierung und dem Parlament ging diese Biodiversitätsintiative zu weit, da sie die geltenden Kompetenzen und den Handlungsspielraum von Bund und Kantonen übermässig einschränke. Entsprechend wurde ein massvoller Gegenvorschlag ausgearbeitet, bei dessen Annahme durch das Parlament die Initiative zurückgezogen worden wäre. Jedoch ist der Ständerat im Dezember 2023 nicht auf diesen Gegenvorschlag eingetreten, womit dieser Gegenvorschlag vom Tisch ist[13]. Folglich wird es im September 2024 zu einer Volksabstimmung über die radikale Initiative kommen. Mass-

12) Biodiversitätsinitiative, https://www.biodiversitaetsinitiative.ch/.

13) Curia Vista des Parlaments, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20220025.

© Verlag Österreich 2024

geblichen Einfluss auf den ablehnenden Entscheid des Ständerates hatte der Schweizerische Bauernverband, der sich nicht nur deutlich gegen die Initiative, sondern auch den Gegenvorschlag aussprach.[14] Es ist fraglich, ob diese radikale Position wirklich den Interessen der Landwirtschaft entspricht, denn der Verlust an Biodiversität schadet langfristig der pflanzlichen Produktion. *«So ist der Erhalt der Biodiversität im ureigenen Interesse der Bäuerinnen und Bauern»*, schreibt selbst die liberalbürgerlich orientierte Neue Zürcher Zeitung[15].

Weitere mediationsfremde Elemente

Fehlende Vertraulichkeit

Ein weiteres Hemmnis ist die dem politischen Verfahren eigene Öffentlichkeit: Die von Interessengruppen geäusserten Positionen sind öffentlich, ja wollen es sein, sei es im Rahmen von Vernehmlassungen oder dann im Hinblick auf die Beratung in Kommissionen oder Räten. Dies, um einerseits auch öffentlich Druck erzeugen zu können und andererseits, damit Mitglieder von Interessenorganisationen deren Einstehen für ihre Positionen erkennen.

» **Jedes öffentliche Abweichen von einer Position würde als Zeichen der Schwäche gedeutet.**

Wenn Parlamentsmitglieder ihre einmal geäusserte Position verlassen, kann diese Wählerinnen und Wähler enttäuschen, was es mit Blick auf die Wiederwahl zu vermeiden gilt. In der Folge werden Kompromisse hinter verschlossenen Türen, das heisst, von den Parlamentsmitgliedern in deren Kommissionen geschmiedet. Dabei entsteht jedoch eine Unsicherheit, inwieweit Kompromisslösungen noch von Interessengruppen mitgetragen werden.

Enger Konflikt- und Lösungsstoff

Die Eigenart und auch der wesentliche Vorteil eines Mediationsverfahrens als Alternative zu einem gerichtlichen Verfahren liegt unter anderem darin, dass der Mediationsstoff oder -gegenstand viel breiter ist als der Konfliktstoff bzw. der Streitgegenstand. Zur Illustration ein Erlebnis aus meiner Zeit als Schlichter im Arbeitsrecht: Eingeklagt wurde ein halber Monatslohn, im konkreten Fall eine rechtlich schwer haltbare Position. Eigentlich wollte der Kläger aber kein Geld, sondern das Anerkennen eines Fehlers und eine Entschuldigung seitens des Arbeitgebers. Justiziabel war dieses Interesse nicht, ein Gericht hätte kein solches Urteil sprechen können. Aber in einer Mediation ist eine solche Lösung auf der persönlichen, nicht pekuniären Ebene möglich.

Der „politische Streitgegenstand" wird definiert durch eine Volksinitiative, eine Gesetzesvorlage des Bundesrates oder einen parlamentarischen Vorstoss[16]. Oft geht es um ein punktuelles Anliegen, eher seltener um Totalrevisionen von Gesetzen. Das heisst, die Beratung konzentriert sich auf wenige Punkte. Allenfalls kommt aus der Vernehmlassung noch eine weitere Anregung. Doch die politische Ausmarchung bewegt sich in den engen Grenzen dieser Themen. Zwar können alternative Lösungsansätze eingebracht werden, diese sind aber hürdenreich, illustriert an zwei Beispielen.

Im ersten Beispiel verknüpfte die zuständige Kommission und schliesslich das Parlament zwei völlig unterschiedliche Bereiche miteinander: Um eine Unternehmenssteuerreform mehrheitsfähig zu machen, wurde mit dieser Reform gleichzeitig eine Zusatzfinanzierung für die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) verbunden. Indem nur dieses ganze Paket der Volksabstimmung unterlag, verletzte das Parlament den Grundsatz der Einheit der Materie, hatte dann aber in der Volksabstimmung Erfolg. Medial wurde darüber debattiert, ob dies ein „*Guter Kompromiss oder ein verwerflicher Kuhhandel*"[17] sei oder ob dieser Kuhhandel nicht „*das Wesen jeder Politik*"[18] sei.

---

14) Schweizerischer Bauernverband, https://www.sbv-usp.ch/de/schlagworte/biodiversitaetsinitiative.

15) Troxler, «Biodiversität: Es droht ein nächster hässlicher Abstimmungskampf zwischen Bauern und Umweltschützern, NZZ 6.12.2023, https://www.nzz.ch/schweiz/biodiversitaet-es-droht-ein-naechster-haesslicher-abstimmungskampf-ld.1768563.

16) Jedes Parlamentsmitglied kann mittels einer Parlamentarischen Initiative oder einer Motion eine Gesetzesanpassung verlangen, wobei beides jeweils eine Unterstützung in den Kommissionen bzw. den beiden Räten braucht.

17) Vögele, „Guter Kompromiss oder verwerflicher Kuhhandel?", St. Galler Tagblatt, 12.09.2018, https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/guter-kompromiss-oder-verwerflicher-kuhhandel-das-sagen-ostschweizer-parlamentarier-zum-steuer-ahv-paket-ld.1052488.

18) Isler, „Der Kuhhandel ist nichts Ungehöriges, sondern das Wesen jeder Politik", NZZ am Sonntag 18.08.2018, https://magazin.nzz.ch/schweiz/der-kuhhandel-ist-nichts-ungehoeriges-sondern-das-wesen-jeder-politik-ld.1412631?reduced=true.

© Verlag Österreich 2024

Ein anderes Beispiel zeigt, wie langwierig der Weg sein kann, wenn eine Kommission auf alternative Ideen kommt, da dann die Betroffenen und Interessierten wieder einbezogen werden sollen, gegebenenfalls durch ein neues Vernehmlassungsverfahren. Ausgangspunkt war hier der zunehmende Bedarf nach familienexterner Kinderbetreuung. Obwohl grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden wurde hier vor Jahren eine Anstossfinanzierung des Bundes eingeführt, die mehrfach verlängert worden ist. Statt dass die Kantone und Gemeinden diese Aufgabe wieder selbst finanzieren, ist durch eine parlamentarische Initiative eine „*Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung*" vorgesehen; damit würde der Bundeshaushalt um Hunderte von Millionen Franken zusätzlich belastet[19]. Die vorberatende Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) betrachtete diesen Lösungsweg aufgrund dieser Mehrbelastung, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und des administrativen Aufwands als schwierig. Sie schlug ein alternatives Modell vor, das auf dem gewohnten System der Familienzulagen basiert und neu eine Betreuungszulage vorsieht. Anstelle der Steuerzahlenden würden damit die Arbeitgebenden in die Finanzierungsverantwortung gelangen. Aufgrund dieses wesentlichen Konzeptwechsels, sah sich die Kommission veranlasst, ein eigenes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen[20]. Hier zeigt sich: Die Kommission sah den Handlungsbedarf, wollte aber ein alternatives Finanzierungsmodell als Lösung vorschlagen. Das geht, ist aber verfahrensmässig umständlich.

Meditative Ansätze im vorparlamentarischen Raum

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass in der politischen Arena eines Parlaments kein wirklicher Raum für meditative Elemente bleibt. Das ist erklärbar:

» **Es liegt nicht an den Verfahrensregeln oder dem (fehlenden) Willen der politischen Akteurinnen und Akteure, sondern vielmehr an der Natur politischer Prozesse.**

Es gibt aber noch einen Vorraum solcher Prozesse, nämlich dort, wo Ideen entstehen und formuliert werden, bevor sie in die öffentliche politische Debatte gelangen.

Runde Tische auf Verwaltungsebene

Runde Tische sind ein häufiges Mittel, mit denen die Verwaltung verschiedene Interessengruppen zusammenbringt, um Interessen zu klären und Kompromisse zu erreichen, die politisch mehrheitsfähig sind. Es geht gerade darum, vor dem Positionskampf in der parlamentarischen Debatte eine konsensuale Ebene zu finden. Die Gretchenfrage ist, ob die Resultate aus diesen verwaltungsintern organisierten Gesprächen dann auch in der politischen Debatte Bestand haben.

Ein illustratives Beispiel, dass dies gelingen kann, ist die Energiepolitik: In der jüngsten Beratung um den Ausbau der Wasserkraft in der Schweiz hat ein von der damaligen Bundesrätin Simonetta Sommaruga im August 2020 einberufener Runder Tisch Wirkung gezeigt. Unter der Moderation der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) kamen Vertretungen des Eidgenössischen Energie- und Umweltdepartements (UVEK), der Kantone, der Energie- und Wasserwirtschaft sowie NGOs im Bereich Umweltschutz zu drei Gesprächsrunden zusammen. Das Ziel war, die energetisch meistversprechenden Projekte zu identifizieren, die gleichzeitig mit möglichst geringen Auswirkungen auf die Biodiversität und Landschaft umgesetzt werden können, um bis ins Jahr 2040 eine zusätzliche saisonale Speicherproduktion zu erreichen. Dieser moderierte Runde Tisch schloss mit einer gemeinsamen Erklärung, in welcher im Konsens 15 solche Projekte definiert wurden, vom Projekt Chummensee im Kanton Wallis bis zum Projekt Trift im Kanton Bern[21]. Genau diese Projekte des Runden Tisches wurden in einer umstrittenen Debatte im Ständerat (und nach der entsprechenden Zustimmung des Nationalrates) schliesslich ins Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien aufgenommen[22]. Im Interesse einer schnellen Realisierung haben diese Projekte Vorrang vor anderen nationalen Interessen und es gelten weniger strenge Bewilligungsvoraussetzungen.

---

19) Curia Vista des Parlaments, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20210403.

20) Medienmitteilung der WBK-S vom 06.03.2024, https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-s-2024-03-06.aspx.

21) Generalsekretariat UVEK/BFE/BAFU, Medienmitteilung vom 13.12.2012 mit Link zur gemeinsamen Erklärung, https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86432.html.

22) Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien vom 29.09.2023, BBl 2023 2301, Anhang 2, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/2301/de.

© Verlag Österreich 2024

Zwar entspricht es nicht der hohen Kunst der Gesetzgebung, konkrete Projekte in einem Gesetz aufzuzählen, denn damit wird ein abgeschlossener Kreis konkreter Vorhaben definiert, statt sich auf generell-abstrakte Grundsätze und hier Kriterien für eine Bewilligung neuer Wasserkraftanlagen zu konzentrieren. Dieses Spannungsverhältnis war denn auch die Hauptdiskussion im Ständerat.

» **Obsiegt hat das am Runden Tisch ausgehandelte Ergebnis wegen der damit verbundenen Planungssicherheit und Realisierungschance.**

Es definiert klar, welche Projekte prioritär mit effizienten und raschen Bewilligungsprozessen umgesetzt werden sollen. Ob diese im Falle von Beschwerden auch gerichtlich Bestand haben werden, bleibt offen, denn einen Verzicht auf Beschwerden haben die Beteiligten des Runden Tisches nicht vereinbart und hätten dies wohl auch nicht können.

Policy Sprint mit kollaborativen Workshops

Eines der wichtigsten Instrumente, um neue Ideen auf die politische Bühne zu bringen, sind sogenannte Vorstösse: Über Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen können Anregungen oder formulierte Vorschläge eingebracht werden. Werden sie vom National- und/oder Ständerat gut geheissen, ergibt sich daraus ein verbindlicher Auftrag für Berichte, Massnahmen oder Gesetzesanpassungen. Üblicherweise wird ein solcher Vorstoss mit Hilfe einer Interessengruppe vorbereitet, und das eingebende Parlamentsmitglied sucht sich einige Mitunterzeichnerinnen und -zeichner, um damit eine breitere politische Abstützung zu demonstrieren. Nur eine Minderheit dieser Vorstösse schafft es jedoch eine oder zwei Runden weiter, um schliesslich erfolgreich in eine Gesetzesvorlage oder Massnahme zu münden. Und falls das geschieht, dauert es. Genau hier knüpft die junge Initiative „Expedition Zukunft" an[23]. In kollaborativen Workshops und einem stringenten Prozess, einem sogenannten Policy Sprint, werden zu einer Herausforderung Lösungsansätze erarbeitet, die anschliessend in politische Vorstösse münden. Dank dem Einbezug von Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik (mit unterschiedlichen politischen Verankerungen) werden vielseitige Interessen frühzeitig eingebracht und resultieren in Motionen oder Postulaten, die damit bereits eine hohe Konsensfähigkeit erreichen. Diese Art der Zusammenarbeit hat mediative Elemente:

» **Verschiedene Interessen zu einer relevanten Zukunftsfrage werden zusammengetragen und es wird ein gemeinsamer Nenner gefunden; dies geschieht in einem vertraulichen Raum.**

Und nur, wenn ich einem Resultat, sprich einem ausformulierten Vorstoss, zustimmen und ihn auch gegen aussen vertreten kann, reiche ich ihn selbst ein oder unterstütze ihn im Ständerat. Dass dieser Ansatz Erfolg hat, zeigt sich darin, dass die ersten Vorstösse, die aus diesen Workshops stammen, im Parlament unterstützt worden sind. Und diese kollaborative Methode hat auch über die Grenzen hinaus Beachtung gefunden mit der Verleihung des „Innovation in Politics Award".[24]

Mediative Haltungen in der Arbeit von parlamentarischen Kommissionen und Ausschüssen

Vertraulichkeit als Chance

Ein Hauptteil der gesetzgeberischen Arbeit des Parlaments erfolgt in kleineren, nach Fraktionsstärken zusammengesetzten Gruppen von Parlamentsmitgliedern, sogenannten Kommissionen (Schweiz) oder Ausschüssen (Deutschland, Österreich); *„hier ringen die Abgeordneten um Gesetzesvorhaben und Anträge und leisten somit einen wesentlichen Teil der gesetzgeberischen Arbeit"*[25]. Diese Kommissions- oder Ausschussarbeit ist nicht öffentlich; veröffentlicht werden nur deren Berichte oder Anträge, also das Schlussresultat deren Beratungen. Dieser vertrauliche Raum erlaubt es den Parlamentsmitgliedern, ihre (ideologischen) Positionen zu verlassen, auf andere Meinungen einzugehen und Kompromisse zu finden. In diesem Raum kann man also am ehesten mediative Elemente antreffen. Dies weniger im prozessualen Sinn, denn der oder die Vorsitzende hat die Aufgabe der Sitzungsleitung, ist aber nicht Mediator oder Mediatorin. Sodann gilt auch in einer Kommission bzw. einem Ausschuss das Mehrheitsprinzip, nicht das Konsensprinzip. Gesucht werden mehrheitsfähige Lösungen, die nicht zwingend für alle stimmen; entsprechend bildet sich oft auch eine Minderheit, welche ihre Anträge

23) https://www.expeditionzukunft.ch.

24) Innovation in Politics Institut, Medienmitteilung vom 12.05.2023, https://innovationinpolitics.eu/press-release/discover-the-winners-of-the-innovation-in-politics-awards-2023/.

25) Deutscher Bundestag, Die Arbeit der Ausschüsse; https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2010/31864919_kw42_ausschuesse-203004.

© Verlag Österreich 2024

dann eigenständig ins Parlament trägt. Eine Beratung in einer Kommission erlaubt aber immerhin, wirkliche Bedürfnisse und Interessen zu erkennen und gestützt darauf eine Lösung zu finden. Dazu nachfolgend zwei Beispiele.

Umfassendes Problemverständnis

Eine Parlamentarierin beabsichtigte mittels einer Motion, Nazisymbolik im öffentlichen Raum zu verbieten[26]. Die Rechtskommission des Ständerates teilte an sich diese Absicht, erachtete dieses Verbot aber als zu eng gefasst: Sie wollte das Verbot auf weitere extremistische, gewaltverherrlichende und rassendiskriminierende Symbole ausweiten und formulierte eine eigene, weiter gefasste Motion[27]. Anstatt ein Verbot punktuell auf Nazisymbole zu beschränken, packte die Kommission das Problem umfassender an. Dieses Beispiel zeigt, wie es in der Kommissionsberatung gelingen kann, ausgehend von einem berechtigten Einzelanliegen einem breiteren Interesse gerecht zu werden.

Alternative Lösungswege

In einem anderen Beispiel anerkannte die Kommission das eigentliche Interesse hinter einem Vorschlag, schlug aber einen anderen Lösungsweg als der Motionär vor: Eine vom Autor dieses Beitrags eingereichte Motion verlangte ein strafrechtliches Verbot geschlechtsverändernder Eingriffe an Kindern[28]. Die Rechtskommission, die diese Motion vorberaten hatte, erkannte aufgrund verschiedener Anhörungen das Grundproblem und den Handlungsbedarf. Sie erachtete jedoch den Weg über ein strafrechtliches Verbot als ungeeignet. Sie lehnte die Motion ab, formulierte aber einen eigenen Vorschlag, der im Parlament unterstützt worden ist: Zur Gewährleistung einer kompetenten und spezialisierten Behandlung von Kindern, die mit einer Variation der Geschlechtsmerkmale geboren wurden, soll die Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) beauftragt werden, medizinisch-ethische Richtlinien für die Diagnose und Behandlung dieser Kinder zu erarbeiten[29]. In diesem Fall führte die Kommissionarbeit zu einem breiteren und wohl konstruktiveren Lösungsansatz als der von der Ursprungsmotion vorgesehenen Pönalisierung über das Strafrecht.

Fazit

In der eigentlichen politischen Arena des Parlaments gibt es keinen adäquaten Raum für mediative Elemente; dafür gibt es nachvollziehbare Gründe. Umso wichtiger können diese aber im vorparlamentarischen Raum sein, um einen frühzeitigen Ausgleich von Interessen (so z.B. an Runden Tischen) oder eine frühe Konsensfindung über neue politische Vorschläge (so z.B. mittels kollaborativer Workshops) zu erreichen. Eine mediative Haltung kann auch in den Vorberatungen in Kommissionen und Ausschüssen dazu führen, dass Probleme umfassender angegangen oder alternative Lösungswege gefunden werden. Solche Zwischenräume mediativer Ansätze und Haltungen zu nutzen, gehört zu einem konstruktiven Politisieren. Und wird in einer zunehmend polarisierten Gesellschaft immer wichtiger.

---

26) Motion Nr. 21.4345 von Ständerätin Marianne Keller-Binder, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20214354 mit Kommissionbericht vom 12.10.2023.

27) Motion Nr. 23.4318 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates „Verbot der öffentlichen Verwendung von rassendiskriminierenden, gewaltverherrlichenden oder extremistischen, wie beispielsweise nationalsozialistischen Symbolen", https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20234318 (und Kommissionsbericht vom 12.10.23 (FN 17).

28) Motion Nr. 22.3355 von Ständerat Matthias Michel „Strafrechtliches Verbot von geschlechtsverändernden Eingriffen an Kindern mit einer angeborenen Variation der Geschlechtsmerkmale (Intergeschlechtlichkeit)", https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223355.

29) Motion Nr. 23.3967 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates „Verbesserung der Behandlung von Kindern, die mit einer Variation der geschlechtlichen Entwicklung (DSD) geboren wurden", https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233967.

© Verlag Österreich 2024

Schweizer Politik: Hinweise zu Institutionen und Verfahren

Die Schweiz gehört zu den Ländern mit zwei parlamentarischen Kammern, beide jeweils vier Jahre vom Volk gewählt: Der 200-köpfige Nationalrat wird in jedem der 26 Kantone nach deren Bevölkerungsstärke gewählt, der Ständerat besteht auf je zwei Mitgliedern pro Kanton. Eine Besonderheit ist, dass beide Kammern genau gleichberechtigt sind: Sie behandeln die gleichen Geschäfte und haben dieselben Kompetenzen und Aufgaben. Ein Beschluss kommt nur durch Übereinstimmung in beiden Kammern zustande. Wie in anderen Parlamenten findet ein Grossteil der parlamentarischen Arbeit in den vorberatenden Kommissionen (Deutschland und Österreich: Ausschüsse) statt. Insgesamt je neun Kommissionen des National- wie Ständerates befassen sich mit einem bestimmten Themenkreis. Ratsmitgliedern und Kommissionen stehen mit Postulaten, Motionen und parlamentarischen Initiativen verschiedene Handlungsinstrumente zur Verfügung, womit sie verlangen können, dass Verfassungsbestimmungen und Gesetze eingeführt oder geändert oder Berichte in Auftrag gegeben werden. In der Schweiz finden häufig Volksabstimmungen statt: Entweder, weil gegen ein Gesetz mit 50'000 Unterschriften ein Referendum ergriffen worden ist, oder weil mit 100'000 Unterschriften eine Volksinitiative auf Anpassung der Bundesverfassung verlangt wird. Um Gesetzesvorlagen bereits früh mehrheitsfähig zu machen, findet bereits im Entwurfsstadium ein umfassender Einbezug statt: Im sogenannten Vernehmlassungsverfahren können die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die Kantone, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft sowie weitere, im Einzelfall interessierte Kreise zu einem Vorentwurf der Regierung oder einer Kommission Stellung nehmen. Am ehesten vergleichbar ist in Deutschland die Länder- und Verbändeanhörung oder die Konsultationspraxis der Europäischen Kommission. Eine weitere Eigenart ist das Regierungssystem: Der siebenköpfige Bundesrat bildet eine Kollegialregierung ohne eigentliches Staatsoberhaupt; der alljährlich wechselnde Regierungspräsident bzw. die Präsidentin hat nur sitzungsleitende und repräsentative Funktionen. Im Sinne der Konkordanz ist das Kollegium nach einer langjährigen „Zauberformel" in der Regel mit Mitgliedern aus den vier stärksten Parteien zusammengesetzt.

Kontakt

Dr. Matthias Michel (1963), arbeitete nach seinem Studium der Rechtswissenschaft als Rechtsanwalt und zusätzlich nach seiner Ausbildung zum Mediator als Schlichter im Arbeitsrecht. Anschliessend wirkte er während 16 Jahren als Regierungsrat (Exekutive) im Kanton Zug und war in dieser Zeit besonders aktiv in der interkantonalen Zusammenarbeit. Seit 2019 vertritt er seinen Kanton als Ständerat im Schweizer Parlament.
matthias.michel@parl.ch
www.matthiasmichel.ch

Journal: Alle bisherigen Ausgaben und Einzelartikel der pm finden Sie online unter
https://biblioscout.net/journal/pm

© Verlag Österreich 2024

Traduction résumée

Des espaces pour la médiation en politique nationale

Au premier coup d'oeil, mon constat est décevant: Il n'existe qu'une place restreinte pour une composante médiative dans le débat politique au Parlement. Au deuxième coup d'oeil cependant, il apparaît que certains éléments médiatifs sont bien présents. On peut constater des approches et des comportements de ce type dans la phase précédant le débat d'idées dans l'arène du Parlement (donc au stade de la „sphère pré-parlementaire") ou lors de discussions au sein de commissions.

La politique et la médiation paraissent proches: Dans les deux domaines, des solutions sont recherchées en procédant à une pesée des intérêts. En médiation, cela fait partie des objectifs inhérents, même s'il n'est pas toujours possible de les atteindre; en politique, l'équilibre des intérêts se fait dans le meilleur des cas et seulement au-delà d'une compréhension machiavélique de la politique.

Si, comme Ralf Sternenberg le prétend, la politique a pour objet et pour but de rechercher la paix, ce postulat constitue un véritable défi pour les politiciennes et politiciens, lorsqu'il s'agit d'établir des règles destinées à prévenir les conflits, applicables dans l'espace public ou privé, ou dans le secteur économique.

À la différence de la médiation, le principe guidant la prise de décisions au niveau politique n'est pas celui du consensus, mais de la majorité. D'autre part, le principe de la responsabilité personnelle, essentiel en médiation, ne s'applique pas en politique, dans la mesure où les politiciennes et politiciens n'endossent aucune responsabilité individuelle, mais agissent en tant que représentants, au nom de tiers.

Lors des dernières révisions majeures, le législateur a alloué une place à la médiation. Ainsi, en procédure civile, il est possible de recourir à la médiation plutôt qu'à une procédure devant le/la juge de paix, si les parties le demandent. Dans les procédures de protection de l'enfant au plan suisse, le tribunal peut inciter les parents à recourir à la médiation et l'autorité peut suspendre une procédure, afin de permettre une solution amiable grâce à la médiation. Au plan cantonal, plusieurs instruments peuvent être mis en place pour favoriser un recours élargi à la médiation, à la place d'une procédure judiciaire; à cet égard, le canton de Genève a fait oeuvre de pionnier en instituant un „bureau de la médiation" financé par l'État. Lorsque l'on aborde les thèmes conflictuels en politique, l'on constate que ceux-ci ne portent que rarement sur des questions de répartition ou de partage; ils s'attachent plutôt à des problèmes de réglementation, avec à la clé un débat sur les questions suivantes: Une intervention de l'État est-elle nécessaire et, dans l'affirmative, à quel niveau doit-elle s'opérer (Confédération, cantons, communes)? Quel degré de rigidité ou de liberté appliquer à la réglementation concernée?

Se détacher des positions pour examiner les intérêts sous-jacents, principe essentiel en médiation, ne s'applique que rarement en politique, où la représentativité et la défense des propres positions prévalent. Tout bien considéré, une telle position sert plutôt un avantage à court terme, voire illusoire, que des intérêts à long terme.

D'autres éléments contraires aux principes de médiation sont l'absence de confidentialité et la limitation du cadre dans lequel des solutions au conflit peuvent être trouvées. Un exemple tiré de l'expérience de conciliateur dans le domaine du droit du travail le démontre clairement : La somme litigieuse portait sur un demi mois de salaire. Juridiquement parlant, cette requête était difficile à justifier. En réalité, le plaignant ne voulait pas d'argent, mais il souhaitait que son em-

© Verlag Österreich 2024

ployeur reconnaisse une faute et s'excuse. Une telle demande ne peut cependant pas faire l'objet d'une plainte, un tribunal n'aurait pas pu prononcer un jugement dans ce sens.

En politique, en règle générale, les négociations portent sur des points litigieux particuliers. Si l'on tente de concilier les intérêts en combinant plusieurs points sujets à négociation, on viole le principe de l'unité de la matière, qui est justement important pour les votations populaires.

Que les possibilités de travailler selon une approche médiative soient limitées en politique dépend plus des règles gérant le processus applicable que d'un manque de volonté. Il existe cependant un espace préliminaire à ce processus, où les idées surgissent et sont formulées, avant qu'elles ne soient portées sur la scène publique du débat politique. On peut mentionner par exemple les tables rondes organisées par l'administration. L'article cite deux cas dans le domaine de l'approvisionnement en énergie, qui démontrent l'utilité de ces plateformes.

Les ateliers collaboratifs sont une autre possibilité rencontrant beaucoup de succès. Ils permettent de rassembler divers intérêts autour d'une question d'avenir pertinente et de trouver un dénominateur commun, dans un espace confidentiel. Les interventions parlementaires issues de ce type d'ateliers ont de bonnes chances d'être soutenues aux Chambres fédérales. Cette méthode a d'ailleurs attiré l'attention au-delà des frontières nationales et s'est vue attribuer l'«Innovation in Politics Award».

Une attitude médiative peut être adoptée lors des travaux au sein de commissions et comités parlementaires. Le fait que la confidentialité y soit respectée est une chance. On y recherche des solutions pouvant convenir à la majorité. Certes, là aussi, le principe de la majorité prévaut. La minorité n'ayant pas adhéré peut faire valoir ses intérêts au Parlement. Cependant, les discussions au sein d'une commission permettent de reconnaître les besoins et intérêts véritables et de rechercher une solution en les prenant en considération. Il est possible de développer une compréhension plus large du problème que celle défendue dans la position de départ. Il est également envisageable que la commission reconnaisse la préoccupation, l'intérêt derrière une intervention, mais qu'elle décide d'adopter une solution différente de celle proposée, car plus consensuelle.

L'utilisation de ces espaces permettant des approches et des attitudes médiatives contribue de manière constructive à l'action politique. Et elle prend une importance grandissante dans une société de plus en plus polarisée.

Résumé par Yvonne Hofstetter Rogger,
traduction Christiane Brem

© Verlag Österreich 2024