MICHEL MATTHIAS, Zwischenräume für Mediation in der nationalen Politik, ZFS Nr. 19/2026

Zwischenräume für Mediation in der nationalen Politik

Ein Beitrag von Dr. Matthias Michel, Ständerat[1]

Einleitung

Vor vielen Jahren reflektierte ich über die Anwendung alternativer Konfliktlösungen in Politik und Verwaltung.[2] Nun, in meiner jetzigen Funktion als Ständerat im Schweizer Parlament, frage ich mich, ob bzw. inwieweit mediative Verfahren und Elemente in der Politik Raum haben. Dies umso mehr, als ich mich als konsensorientierten Politiker verstehe, der Brücken zwischen Parteien, Fraktionen und Landesgegenden baut. 1

Auf den ersten Blick ist meine Analyse ernüchternd: Es besteht kaum Raum für meditative Elemente in der politischen Debatte im Parlament. 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 die 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 2

---

1 Basis dieses Thesenpapiers ist eine Publikation des Autors in der Zeitschrift „perspektive mediation“ (2/2024), aktualisiert in der Festschrift für Thomas Pfisterer „Mosaiksteine aus einem vielfältigen Leben“ (EIZ Publishing, 2026). Der Autor arbeitete nach seinem Studium der Rechtswissenschaft als Rechtsanwalt und zusätzlich nach seiner Ausbildung zum Mediator als Schlichter im Arbeitsrecht. Anschliessend wirkte er während sechzehn Jahren als Regierungsrat (Exekutive) im Kanton Zug und war in dieser Zeit besonders in der interkantonalen Zusammenarbeit aktiv. Seit 2019 vertritt er seinen Kanton als Ständerat im Schweizer Parlament. Er gehört der Freisinnig Demokratischen Partei (FDP) an.

2 Diplomarbeit „Sensibilisierung für alternative Konfliktbehandlungen in der Politik und öffentlichen Verwaltung“, www.matthiasmichel.ch/wp-content/uploads/2019/06/Mediation_-Diplomarbeit_Theorie.pdf.

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 im weiteren Sinn 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.

3 Für das Zürcher FORUM zur Staatsleitung stelle ich begründete Thesen auf. Damit möchte ich das Bewusstsein stärken, dass mediative Haltungen und Instrumente die Chance bieten, in der Politik gute Lösungen für unser Land zu finden.

4 These 1: Mediation und Politik haben das gleiche Ziel, aber verschiedene Prinzipien

5 *Sowohl in politischen wie auch mediativen Verfahren werden Lösungen und Interessenausgleiche angestrebt; die dabei angewandten Prinzipien wie Mehrheits- bzw. Konsensprinzip unterscheiden sich aber.*

6 Sowohl in Politik als auch in der Mediation geht es um das Finden von Lösungen durch den Ausgleich oder die Kombination von Interessen. In der Mediation ist dies das inhärente Ziel, auch wenn es nicht immer erreicht wird. Ein echter Interessenausgleich (und nicht bloss das Obsiegen der Macht der Stärkeren) kann im besten Fall auch in der Politik gelingen. Das machiavellische Verständnis von Politik war jedoch noch anders: *„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."*[3]

7 „Politik" hat eine mehrdimensionale Bedeutung: so kann zwischen der normativ-inhaltlichen Dimension, der prozessualen Dimension und der formal-institutionellen Dimension unterschieden werden.[4] 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)*

---

[3] Niccoló Machiavelli gemäss www.deutschlandfunk.de/politische-gestaltung-zulasten-kuenftiger-generationen-100.html.

[4] https://de.wikipedia.org/wiki/Politik.

die Beteiligten darin unterstützen, in Konflikten selbstverantwortlich zu einvernehmlichen Regelungen zu finden."[5] Auch in der Politik geht es um ein Verfahren zum Interessenausgleich und zur Lösungsfindung. Im besten Fall mit dem Ziel, eine Regelung im Einvernehmen aller zu finden. So ist gemäss Ralf Sternberger die Friedensfindung die Funktion der Politik: *„Der Gegenstand und das Ziel der Politik ist der Friede."*[6] 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 zur Mediation gilt aber bei politischen Entscheidungsfindungen nicht das Konsens-, sondern das Mehrheitsprinzip.

Ein weiterer grundlegender Unterschied: Im Mediationsverfahren handeln die Parteien für sich selbst und vertreten ihre eigenen Interessen. Politikerinnen und Politiker handeln dagegen insofern nicht selbstverantwortlich, als dass sie nicht ihr eigenes persönliches Interesse, sondern stellvertretend dasjenige ihrer Wählerschaft bzw. einer Interessengruppe vertreten. In diesen Unterschieden zeigen sich denn auch die nachfolgend beschriebenen Grenzen für die Anwendung mediativer Elemente in der Politik. 8

These 2: Die Gesetzgebung gibt Raum für Mediation 9

Die Gesetzgebung ermöglicht zunehmend, die Mediationen oder mediationsähnlichen Verfahren bei Streitverfahren im privaten oder öffentlichen Bereich einzusetzen. Es liegt an der Praxis, diese Verfahren einzusetzen, was noch zu zurückhaltend geschieht. 10

Die ureigene Aufgabe eines Parlaments als Gesetzgeber ist es, generell-abstrakte Normen zu schaffen. Neben den inhaltsorientierten Gesetzen gibt es diejenigen, welche die Verfahren in der Verwaltung oder die Mechanismen bei öffentlichen oder privaten Streitigkeiten regeln (Verwaltungsverfah- 11

---

[5] Definition der Mediation gemäss FEDERATION SUISSE MEDIATION, https://www.mediation-ch.org/mediation; 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."

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

rensgesetze, 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 gestützt auf ein eigenes Mediationsgesetz[11] seit Anfang 2024 ein staatlich finanziertes „Bureau de médiation“ besteht.[12]

12 Ein Fall im Kanton Zürich (Familienmediator wird in den Zeugenstand gerufen) provozierte die Frage, ob das Mediationsgeheimnis im Strafprozess ausgereichend gestützt sei. Mit dem vom Ständerat angenommenen Postulat „Stärkung des Mediationsgeheimnisses“ wird eine Überprüfung verlangt, wie das Mediationsgeheimnis gesetzlich gestärkt werden kann, so durch Einräumung eines Zeugnisverweigerungsrechts im Strafprozess und Ausgestaltung als strafrechtlich geschütztes Berufsgeheimnis.[13]

13 Eine weitere Stärkung aussergerichtlicher Konfliktlösungsverfahren darf von der Umsetzung des Postulats „Stärkung von Ombudsverfahren“ erwartet werden: Nachdem das Parlament eine Vorlage zum Ausbau der Verbands-

---

7 Schweizerische Zivilprozessordnung (SR 210) Art. 213 f.

8 Deutsche Zivilprozessordnung Art. 278a.

9 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210) Art. 314 Abs. 2 und Zilvilprozessordnung (SR 272) Art. 297 Abs. 2.

10 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) Art. 33b.

11 Loi sur la médiation du 27 janvier 2023, https://www.lexfind.ch/fe/it/tol/34286/fr.

12 République et Canton de Genève, Pouvoir judiciaire, https://justice.ge.ch/fr/contenu/bureau-de-la-mediation.

13 Postulat 25.4046 Michel «Stärkung des Mediationsgeheimnisses» vom 22. September 2025, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20254056.

klage und des kollektiven Vergleichs im Zivilprozess abgelehnt hatte,[14] erachtete die ständerätliche Rechtskommission stattdessen ein Ausbau von vorprozessualen bzw. aussergerichtlichen Streitbeilegungsmassnahmen als angezeigt, unter anderem für Fälle von Massen- und Streuschäden.[15]

Die Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz von Mediationen reicht aber nicht: Auch in Bereichen, in denen die Anordnung von Mediationen schon lange möglich ist, wird sie unzureichend praktiziert, so im Strafverfahren und im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Dabei würde das Problem jahrelanger Verfahren und steigender Geschäftslast in der Justiz eine konsequentere Anwendung aussergerichtlicher Streitbeilegungen aufdrängen, so gemäss den Erfahrungen des Anwalts und Mediators Ueli Vogel-Etienne: *"Eine aussergerichtliche Streitbeilegung führt häufig zu einem raschen und kostengünstigen Resultat. Und sie entlastet die Gerichte – doch leider machen diese von der Möglichkeit kaum Gebrauch."*[16] 14

These 3: Die Konfliktgegenstände in der Politik unterscheiden sich erheblich von denjenigen, die im Privatbereich Gegenstand von Mediationsverfahren bilden 15

Der Konfliktgegenstand in der Politik ist besonders: Zwar geht es zuweilen auch um Verteilkämpfe, meist aber darum, wie die generell-abstrakten Regeln im Zusammen- und Wirtschaftsleben auszugestalten sind. 16

Die hier diskutierte, zentrale Fragestellung ist, ob Mediation im eigentlichen politischen Prozess zur Anwendung kommt. Zunächst stellt sich die Frage, um welchen Konfliktstoff bzw. Streitgegenstand es in der Politik geht. In der klassischen Mediation sind es zwei oder mehrere Parteien, die hinsichtlich einer konkreten Streitfrage oder bestimmter Themen im Konflikt stehen; diese Parteien sitzen dann am Verhandlungstisch. In der politischen Auseinander- 17

---

[14] Zivilprozessordnung. Änderung (Verbandsklage und kollektiver Vergleich), https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20210082.

[15] Postulat 25.3954 Kommission für Rechtsfragen Ständerat «Stärkung von Ombudsverfahren», https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20253954.

[16] Ueli Vogel-Etienne, Unnütze Paragrafenreiterei und ewig dauernde Verfahren, Gastkommentar, NZZ, 25.04.2025, https://www.nzz.ch/meinung/unnuetze-paragrafenreiterei-und-ewig-dauernde-verfahren-ld.1877206.

setzung geht es zwar zum Teil um Verteilungskonflikte, 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. 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.

18 **These 4: Anders als die privaten Mediationsparteien handeln Politiker und Politikerinnen nicht in eigener Sache**

22 Auch darin liegt ein Unterschied zwischen der Mediation im Privatrecht und in der Politik.

23 *In der Mediation vertreten die Parteien ihre eigenen Interessen. Im Gegensatz dazu nehmen Politikerinnen und Politiker die Interessen der Bevölkerung und der Wirtschaft wahr und entscheiden stellvertretend. Ob diese „Stellvertretungslösung" Bestand hat, zeigt sich erst, wenn ein Gesetz ohne Referendum oder nach zustimmendem Volksentscheid in Kraft tritt.*

24 Gerade weil Parlamentsmitglieder stellvertretend Interessen vertreten, also nicht ihren eigenen Konflikt verhandeln, haben sie auch nur eine 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. Dagegen findet in der Politik der Ausgleich zwischen Interessen 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, wie

und ob der politische Prozess weitergeht und welche Lösung gefunden wird. 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 von Parlamentsmitgliedern „ausgehandelte" Ergebnis gebunden.

These 5: Die Politik verharrt im Kampf um Positionen, was die Lösungsfindung erschwert 25

In der politischen Debatte gelingt die der Mediation innewohnende Transformation vom Abrücken von Positionen hin zu den wirklichen Interessen nur bedingt. 26

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 auch deshalb, 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. 27

Im politischen Prozess hingegen geht es primär um einen Positionskampf. 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, äussert sich dieses Interesse dann in Positionsbezügen, die eine Ausdifferenzierung oft verhindern. Zur Illustration: Eine Volksinitiative forderte eine stärkere Verankerung des Schutzes der Biodiver- 28

sität in der Verfassung.[17] Der Regierung und dem Parlament ging diese Biodiversitätsinitiative zu weit, da sie die geltenden Kompetenzen und den Handlungsspielraum von Bund und Kantonen übermässig eingeschränkt hätte. Entsprechend wurde ein moderater Gegenvorschlag ausgearbeitet, bei dessen Annahme durch das Parlament die Initiative zurückgezogen worden wäre. Jedoch trat der Ständerat im Dezember 2023 nicht auf diesen Gegenvorschlag ein, womit dieser Gegenvorschlag vom Tisch war.[18] Folglich kam es im September 2024 zu einer Volksabstimmung über die radikale Initiative, die von den Stimmberechtigten abgelehnt worden ist. Massgeblichen Einfluss auf den ablehnenden Entscheid des Ständerates hatte der Schweizerische Bauernverband, der sich nicht nur deutlich gegen die Initiative, sondern auch gegen den Gegenvorschlag aussprach.[19] Es war fraglich, ob diese radikale Position wirklich den Interessen der Landwirtschaft entsprach, denn der Verlust an Biodiversität schadet langfristig der pflanzlichen Produktion. „*So ist der Erhalt der Biodiversität im ureigenen Interesse der Bäuerinnen und Bauern*“, schrieb selbst die liberal-bürgerlich orientierte Neue Zürcher Zeitung.[20]

29 **These 6: Die Öffentlichkeit der Politik erschwert Kompromisse**

30 *Die öffentliche Arena einer parlamentarischen Debatte erschwert es, Positionen zugunsten von interessebasierten Kompromissen zu verlassen.*

31 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. Schliesslich wollen die Interessenorganisationen öffentlich Druck erzeugen und ihre Mitglieder sollen erkennen, dass sie für deren Positionen einstehen. Jedes öffentliche Abweichen von einer Position würde als Zeichen der Schwäche gedeutet. Wenn

---

17 Biodiversitätsinitiative, https://www.wwf.ch/de/ja-zur-biodiversitaetsinitiative.

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

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

20 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.

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

These 7: Die Einheit der Materie engt mediative Handlungsmöglichkeiten in der Politik ein 32

In der Mediation gelingen Lösungen, da der Konfliktstoff auf weitere Verhandlungsgegenstände erweitert wird. Im Gesetzgebungsverfahren ist dies aufgrund der Einheit der jeweils zu regelnden Materie erschwert. 33

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. 34

Der „politische Streitgegenstand“ wird definiert durch eine Volksinitiative, eine Gesetzesvorlage des Bundesrates oder einen parlamentarischen Vorstoss.[21] Oft geht es um ein punktuelles Anliegen, eher seltener um Totalrevisionen von Gesetzen. Das heisst, dass sich die Beratung auf wenige Punkte konzentriert. Allenfalls kommt aus der Vernehmlassung noch eine weitere Anregung. Doch die politische Ausmarchung bewegt sich in den engen Grenzen der vorgelegten Themen. 35

[21] 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.

36 Gleichwohl wird zuweilen versucht, den Kuchen für eine Lösungsfindung grösser zu machen, illustriert am Beispiel der Reform der Unternehmenssteuer. Die zuständige Kommission und schliesslich das Parlament verknüpften zwei völlig unterschiedliche Bereiche miteinander: Um eine Unternehmenssteuerreform mehrheitsfähig zu machen, wurde diese Reform gleichzeitig mit einer Zusatzfinanzierung für die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) angereichert. Mit dieser Verknüpfung konnte der Gesamtkuchen sowohl der Wirtschaft als auch der Bevölkerung schmackhaft gemacht werden. Indem nur dieses ganze Paket der Volksabstimmung unterlag, beachtete das Parlament eigentlich den Grundsatz der Einheit der Materie nicht (was zu seinem Recht gehört), hatte dann aber in der Volksabstimmung Erfolg. Medial wurde darüber debattiert, ob dies ein „*Guter Kompromiss oder ein verwerflicher Kuhhandel*“[22] sei oder ob dieser Kuhhandel nicht das Wesen jeder Politik[23] sei.

37 **These 8: Mediative Ansätze in der Politik haben im vorparlamentarischen Raum das grösste Wirkungsfeld**

38 *In der politischen Arena eines Parlaments bleibt kaum Raum für meditative Elemente. 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.*

39 ***Runde Tische auf Verwaltungsebene***

40 Runde Tische sind ein häufiges Mittel, mit denen die Verwaltung verschiedene Interessengruppen zusammenbringt, um Interessen zu klären und mehrheitsfähige Kompromisse zu erreichen. Es geht gerade darum, vor dem Positionskampf in der parlamentarischen Debatte eine konsensuale Ebene zu

---

[22] 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.

[23] 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.

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 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 vielversprechendsten 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 fünfzehn solche Projekte definiert wurden, vom Projekt Chummensee im Kanton Wallis bis zum Projekt Trift im Kanton Bern.[24] Genau diese Projekte wurden vom Parlament schliesslich ins Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien aufgenommen, diese mit Zustimmung der Stimmberechtigten.[25] Im Interesse der schnellen Realisierung haben diese Projekte Vorrang vor anderen nationalen Interessen und es gelten weniger strenge Bewilligungsvoraussetzungen. 41

Zwar entspricht es nicht der hohen Kunst der Gesetzgebung, einzelne Projekte in einem Gesetz aufzuzählen, denn damit wird ein abgeschlossener Kreis konkreter Vorhaben definiert, statt generell-abstrakte Grundsätze und hier Kriterien für eine Bewilligung neuer Wasserkraftanlagen zu definieren. 42

---

[24] Generalsekretariat UVEK/BFE/BAFU, Medienmitteilung vom 13.12.2021, https://www.uvek.admin.ch/de/gemeinsame-erklaerung-zum-ausbau-der-speicherwasserkraft.

[25] 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; Resultat der Volksabstimmung vom 9. Juni 2024: Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien; https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20240609/bundesgesetz-ueber-eine-sichere-stromversorgung-mit-erneuerbaren-energien.html.

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 präventiven Verzicht auf Beschwerden haben die Beteiligten des Runden Tisches nicht vereinbart und hätten dies auch nicht rechtlich verbindlich tun können.

43 ***Policy Sprint mit kollaborativen Workshops***

44 Eines der wichtigsten Instrumente, um neue Ideen auf die politische Bühne zu bringen, sind parlamentarische Vorstösse: Über Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen können Anregungen oder formulierte Vorschläge eingebracht werden. Werden sie vom National- und/oder Ständerat gutgeheissen, 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 sich damit eine breitere politische Abstützung zu sichern. Nur eine Minderheit dieser Vorstösse schafft es jedoch, erfolgreich in eine Gesetzesvorlage oder Massnahme zu münden. Und selbst wenn das geschieht, dauert es lange. Genau hier knüpft die Initiative „Expedition Zukunft“ an.[26] 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. Wenn ich dann als Parlamentsmitglied einem Resultat, sprich einem ausformulierten Vorstoss, zu-

[26] https://www.expeditionzukunft.ch.

stimmen 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 Vorstösse, die aus diesen Workshops stammen, im Parlament regelmässig unterstützt werden. Und diese kollaborative Methode hat auch über die Grenzen hinaus Beachtung gefunden mit der Verleihung des „Innovation in Politics Award".[27]

These 9: Mediative Haltungen haben in der Arbeit von parlamentarischen Kommissionen Platz 44

Die Grenzen für Mediationselemente in der öffentlichen Parlamentsdebatte können in den vertraulichen Kommissionsberatungen zum Teil überwunden werden: Statt um Positionen zu kämpfen, können der Handlungsbedarf erkannt und neue interessenbasierte Lösungswege gefunden werden. 45

Vertraulichkeit als Chance 46

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"*.[28] Die Arbeit in diesen Kommissionen bleibt dem Kommissionsgeheimnis unterworfen. Öffentlich werden nur deren schriftlichen oder mündlichen Berichte oder Anträge, also das Schlussresultat der 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, auch wenn auch in einer Kommission das Mehrheitsprinzip, nicht das Konsensprinzip, gilt. Gesucht werden mehrheitsfähige Lösungen, die nicht zwingend für alle stimmen müssen; entsprechend bildet sich oft auch eine Minderheit, welche ihre Anträge dann eigenständig ins Parlament trägt. Eine Beratung in einer Kommission erlaubt aber immerhin, 47

---

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

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

wirkliche Bedürfnisse und Interessen zu erkennen und gestützt darauf eine Lösung zu finden. Dazu nachfolgend drei Beispiele.

48

Umfassendes Problemverständnis

49 Eine Parlamentarierin beabsichtigte mittels einer Motion, Nazisymbolik im öffentlichen Raum zu verbieten.[29] 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.[30] 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.

50

Alternative Lösungswege

51 In der Kommissionarbeit werden oft andere Wege zum Ziel gesucht und gefunden. Illustratives Beispiel ist hier die Beratung um die Finanzierung für die familienexterne 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 diese befristete Bundesfinanzierung endete, wurde durch eine parlamentarische Initiative eine „*Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung*“ vorgesehen; damit hätte der Bund eine neue Aufgabe übernommen und wäre der Bundeshaushalt um Hunderte von Millionen Franken zusätzlich belastet worden.[31] Die vorberatende Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) betrachtete diesen

---

[29] Motion Nr. 21.4354 Keller-Binder, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20214354 mit Kommissionbericht vom 12.10.2023.

[30] Motion Nr. 23.4318 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 30).

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

Lösungsweg aufgrund dieser Mehrbelastung, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und des administrativen Aufwands als nicht gangbar. Sie schlug ein alternatives Modell vor, das auf dem bewährten System der Familienzulagen basiert und neu eine Betreuungszulage für erwerbstätige Eltern von Kita-Kindern vorsieht. Anstelle der Steuerzahlenden würden damit die Arbeitgebenden die Finanzierungsverantwortung übernehmen. Aufgrund dieses wesentlichen Konzeptwechsels sah sich die Kommission veranlasst, ein eigenes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.[32] Dieser Weg einer alternativen Lösung war aufwändig, aber erfolgreich: Das Parlament stimmt diesem Modell im Dezember 2025 zu.

52 In einem anderen Fall 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.[33] Die Rechtskommission, die diese Motion vorberaten hatte, erkannte aufgrund verschiedener Anhörungen 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.[34] In diesem Fall führte die Kommissionarbeit zu einem breiteren und wohl

---

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

33 Motion Nr. 22.3355 Michel Matthias „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.

34 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.

konstruktiveren Lösungsansatz als zu der von der Ursprungsmotion vorgesehenen Pönalisierung über das Strafrecht.

53 **Fazit**

54 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 (zum Beispiel an Runden Tischen) oder eine frühe Konsensfindung über neue politische Vorschläge (zum Beispiel 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.