

Teil IV

Warum die Kantone erfolgreich lobbyieren

9 Erfolgsfaktoren kantonaler Interessenvertretung

«Ich bedaure, dass die Frage des Bundessitzes gleich im Anfange der Verhandlungen der Bundesversammlung den Teufel des Cantonalegoismus heraufbeschwören wird [und] dass wir Zürcher gezwungen sein werden, nicht das wenigste dazu beizutragen.»

*Regierungsrat Alfred Escher
(Radikale, dann Liberale/ZH;
1848–1855),
zitiert nach: AES B0588*

9.1 Einstieg

«Who Wins, Who Loses, and Why?» (Baumgartner et al., 2009, Titelbegriff): Den Lobbyingerfolg systematisch entlang von «Siegern» und «Verlierern» zu vermessen und zu erklären, ist seit jeher das eigentliche Kernanliegen der Interessengruppen- und Lobbyingforschung (vgl. Unterkapitel 2.5); ein Kernanliegen, das in Teil III erstmals überhaupt auf die Interessenvertretung der Kantone im Bund übertragen wurde. Teil III förderte zutage, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren. Lobbyingerfolg kam dabei stets in Gestalt der von den lobbyierenden Kantonen *selbst* eingeschätzten Wahrscheinlichkeit daher, dass ein kantonales Anliegen auf Bundesebene gehört, aktiv aufgenommen und schliesslich im eigenen Sinne umgesetzt wird. Erfolg war also gleichbedeutend mit den wahrgenommenen kantonsspezifischen Einflusschancen; so, wie es die neueste Literatur nahelegt (vgl. Binderkrantz, 2005; McKay, 2012; Helboe Pedersen, 2013; Binderkrantz und Rasmussen, 2015; Newmark und Nownes, 2017; Junk, 2020a; Lyons et al., 2020; Stevens und De Bruycker, 2020; Oeri et al., 2021). Teil IV will nun die bisherigen empirischen Befunde zum Erfolg kantonaler Interessenvertretung in nochmals dreifacher

Weise erweitern. Erstens komplettiert es die bisherige Erfolgsmessung um einen zusätzlichen, in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung ebenfalls weit verbreiteten Zugang. In Ergänzung zum befragungsgestützten «perceived influence» soll nun *ex post* verglichen werden, inwieweit ein bundespolitischer Entscheid mit der Präferenz- und Interessenlage eines lobbyierenden Kantons übereinstimmt («preference attainment»; vgl. Yackee und Yackee, 2006; Mahoney, 2007; Dür, 2008; Baumgartner et al., 2009; Klüver, 2013b,a; Oeri et al., 2021; Crepaz et al., 2023). Aus diesem Vorher-Nachher-Vergleich lassen sich Rückschlüsse darauf ziehen, wer sich Gehör verschaffen konnte – und wessen Interessen übergangen wurden. Zweitens verschiebt Teil IV den Fokus: weg vom Erfolg, der mit den unterschiedlichen formalen Einflusskanälen und/oder informellen Strategien verbunden ist, hin zum Erfolg, der einem bestimmten Kanton in einem konkreten bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess beschieden ist. Und drittens verfolgt Teil IV keinen darstellenden, deskriptiven Zweck, sondern hegt einen empirisch-analytischen, erklärenden Anspruch. Er kreist um das «Warum» – und liefert Erklärungen, weshalb die Kantone erfolgreich lobbyieren.

Eine Erklärung, welcher Kanton sich warum durchzusetzen vermag, setzt zweierlei voraus. Einerseits müssen die lobbyierenden Kantone ihr(e) Interesse(n) so konkret und so präzise wie möglich als solche(s) formulieren und sodann wahrnehmbar vertreten. Andererseits muss ein Entscheid der Bundesbehörden eindeutige, objektiv feststellbare «Sieger-» und «Verliererkantone» bezeichnen. Doch: Längst nicht immer wissen die Kantone so genau, was sie denn eigentlich wollen. Sie können es oft schlicht nicht genau(er) wissen, weil sie auf die vom Bundesrat angefertigten prospektiven Folgenabschätzungen zu Gesetzesentwürfen angewiesen sind; auf diejenigen Simulationsanalysen, Szenarien und Prognosen also, welche die Landesregierung anfertigt, um die Auswirkungen ihrer eigenen Politik aufzuzeigen. Geht es um «gouverner, c'est prévoir», erhält der Bundesrat aber fast schon traditionell ein schlechtes Zeugnis ausgestellt (Vatter, 2020b, 248–52; vgl. EFK, 2016). Die Qualität bundesrätlicher Folgenabschätzungen lässt laut einer Auswertung der EFK «[...] zu wünschen übrig» (EFK, 2016, 3). Gewissermassen werden die Kantone zu den Leidtragenden der bisweilen ungenügend erfüllten magistralen Planungs- und Steuerungsfunktion. Ihre ressourcenmässig bisweilen prekär ausgestatteten Verwaltungen sind nicht überall in der Lage, die Versäumnisse des Bundesrats durch eigene *ex-ante*-Evaluationen aufzufangen (vgl. Unterkapitel 8.3). So ist es den Kantonen längst nicht immer möglich, hinreichend

abzuschätzen, ob sich dank einer hochkomplexen Revision der Unternehmenssteuern auch wirklich neue Betriebe in den eigenen Landen ansiedeln (BBI 2015 5069) und/oder ob vage formulierte regional- und standortförderungs-politische Massnahmenbündel auch der Bevölkerung des eigenen Kantons zugutekämen (BBI 2019 2365). Wo sich das eigene Interesse nicht präzise als solches formulieren lässt, lässt es sich gegenüber den Bundesbehörden nicht zielgerichtet vertreten. Und wo subnationale Interessenvertretung erst gar nicht oder bloss mit angezogener Handbremse betrieben wird, erübrigt sich die Erfolgsfrage.

Doch selbst wenn sich die Kantone darüber im Klaren sind, wofür sie kämpfen wollen, bleibt nach einem Bundesbeschluss oft unklar, wessen Lobbying obsiegte. Oftmals erweist sich nämlich erst verzögert, wie öffentliche Politik wirkt. Welche gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen sie tatsächlich zeitigt, hängt von zahlreichen, in der Policy- und Evaluationsforschung ausführlich beschriebenen Faktoren ab (für eine Übersicht vgl. Sager et al., 2017). In der Schweiz fällt der ausgeprägte Vollzugsföderalismus hierbei besonders ins Gewicht. Ob in der Raumplanung, der Sozialhilfe oder im Gesundheitswesen: Die ausgeprägten Freiheiten, welche die Stände bei der Umsetzung der losen Rahmengesetzgebung des Bundes geniessen (Dardanelli und Mueller, 2019), lassen die zunächst Unterlegenen plötzlich doch noch zu strahlenden Siegern werden. Wem es im Vollzug gelingt, einen missliebigen Bundesbeschluss nach eigenem Gusto «zurechtzubiegen» (Sager und Rielle, 2013), dessen Umsetzung zu torpedieren (Müller-Jentsch und Rühli, 2010) oder sogar gänzlich zu verweigern (Linder und Mueller, 2017), verkehrt die vermeintliche Niederlage in einen späten Erfolg.

Standortfragen sind die einzigen bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, bei denen die beiden Voraussetzungen gegeben sind. Geht es um die Vergabe symbolisch bedeutsamer Behördensitze der Eidgenossenschaft, eines aus dem Bundeshaushalt gespeisten «Generationenprojekt[es]» (SGT, 9.7.2022), eines «Jahrhundertbauwerk[s]» (NZZ, 27.6.2022) oder um oft unbeliebte, aber in der Sache unabdingbare Infrastrukturen mit negativen Externalitäten (u. a. Mülldeponien, Asylunterkünfte), wissen die Kantone ganz konkret, was auf sie zukommt. Der Bund kommuniziert im Voraus transparent, wie viele Schutzbedürftige am gesuchten Standort unterkommen müssen, welche Eventualitäten die benötigten Büroräumlichkeiten bieten sollten, welcher Umweltverträglichkeitsprüfung sich Neubauten stellen müssen – oder welche (finanzielle) Abfindung den künftigen Standortkantonen winkt. So unmissverständlich die bei Standortvergaben bundesseitig

formulierten Anforderungen sind, so erwartungssicher ist die kantonsseitige Ausgangslage: Jedweder Kanton kann für sich sorgfältig abwägen, ob er in den umkämpften Vergabewettlauf einsteigen will oder nicht. Finden sich auf dem Kantonsgebiet überhaupt auszonbare Freiflächen, ohne in Konflikt zur kommunalen Raumplanung zu geraten? Flickt die «überregionale Ausstrahlung» eines Standorts das Loch, welches ein kostspieliger Um- bzw. Neubau in die Staatskasse reisst? Machen die hinzugewonnenen Arbeitsplätze den Bau- lärm rasch vergessen? Oder sind die Kompensationsgelder gar so grosszügig bemessen, dass die lokale Bevölkerung eine grössere Verkehrs- bzw. Lärm- belastung erdulden würde? Überwiegt das «Ja», hat ein Kanton ein klares, als solches formulierbares Interesse, den vom Bund vergebenen Standort auf dem eigenen Territorium anzusiedeln. Fallen die «Nein»-Argumente hingegen stärker ins Gewicht, wird sich ein Kanton anschicken, gegen einen Standort in den eigenen Landen anzutreten. Beides kommt einer Einladung zu vehementem «Vergabe-» bzw. «Verhinderungslobbying» gleich. Beides erlaubt sodann, den Erfolg ebendieser Interessenvertretung über den angestrebten *ex post*-Übereinstimmungsabgleich zu vermessen («preference attainment»). Bei Standortfragen ist das Verdikt glasklar. Dank ihres unleugbar räumlichen Bezugs ist eindeutig, welcher standort(un)willige Kanton als Gewinner vom Platz ging – und wer unterlag. Was für Analysen des eigennutzmaximierenden Wahl- bzw. Abstimmungsverhaltens (Vatter, 1994; Vatter und Heidelberger, 2013) und einem kantonsfreundlichen Abstimmungsentscheid im Bundesparlament gilt (Freiburghaus et al., 2021a), gilt für die auf konkrete Bundesgeschäfte bezogene Erfolgsmessung kantonalen Interessenvertretung daher ebenso: Standortfragen sind nicht nur ein idealer, sondern der einzige analytisch überzeugende Untersuchungskontext für ein auf *Erklärung* angelegtes Forschungsvorhaben.

Kapitel 9 ist folgendermassen aufgebaut: Unterkapitel 9.2 leitet zunächst fünf Erfolgsfaktoren her, auf die es ankommen dürfte. Sodann wird das methodische Vorgehen erläutert: «Qualitative Comparative Analysis» (QCA), welche als Forschungsansatz und Analysetechnik gleichermassen zur Anwendung gelangt (Unterkapitel 9.3). Eingeschoben ist eine exkursmässige Erklärbox, in welcher die Vollerhebung der für die Untersuchung herangezogenen Standortentscheide vorgestellt wird (vgl. Abschnitt 9.3.2). Unterkapitel 9.4 berichtet die empirischen Befunde, ehe das Zwischenfazit in Unterkapitel 9.5 mit zusammenfassenden Gedanken zu den fünf Pfaden des Erfolgs kantonalen Interessenvertretung endet.

9.2 Worauf es ankommen dürfte: Herleitung der Erfolgsfaktoren kantonaler Interessenvertretung

Um den Erfolg kantonaler Interessenvertretung zu erklären, bedarf es zunächst gewisser Hypothesen, Annahmen oder Erwartungen darüber, worauf es ankommen *dürfte*. Vorliegend werden Erfolgsfaktoren hergeleitet. Sie fassen auf «doppeltem Boden»; verbinden deduktive mit induktiven Bausteinen. So stützt sich die Herleitung der Erfolgsfaktoren zum einen auf die Verbands- und Lobbyingforschung. Das Vermessen und Erklären dessen, was «lobbying success» ausmacht, bildet seit jeher deren eigentliche «raison d'être». Politischer Einfluss ist für sie mindestens so grundlegend, wie es Kraft, Masse und Gravitation für die Bewegungslehre in der Physik sind (March, 1955, 432; eigene Übersetzung). Umso umfassender und reichhaltiger ist das theoretische Repertoire, welches seit den in der US-amerikanischen Pluralismustradition verorteten Pionierstudien um Truman (1951), Milbrath (1960) oder Schattschneider (1960) über die Jahrzehnte heranwuchs – und sich vorliegend für (föderale) Mehrebenensysteme nutzbar machen lässt. Zum anderen schimmerten in Teil III immer wieder Anhaltspunkte auf, warum einige Kantone (besonders) erfolgreich lobbyieren. Beispielsweise erwies sich, wie es dem «frühen Vogel» gelingt, fernab der öffentlich-medialen Wahrnehmung direkt mit dem zuständigen Bundesamt technokratische ««Hinterzimmerdeal[s]»» (LTZ, 13.2.2021) zur Regulierung von Grossraubtieren einzufädeln (vgl. Abschnitt 6.2.4), dass Tauschhandel à la ««Gibst du mir die Wurst, lösche ich dir den Durst»» (NZZ, 28.3.2014) mit zum Spiel gehören (vgl. Unterkapitel 6.2) und/oder im Schosse des interkantonalen Konferenzgefüges verhandelte «Schulterschlüsse» von NFA-Gebern, Gebirgskantonen bzw. Erdbebenbetroffenen bisweilen Wunder bewirken (vgl. Unterkapitel 6.3). Auch all jenes profunde, auf die Realitäten im schweizerischen Bundesstaat zugeschnittene und induktiv erworbene Fallwissen wird herangezogen, um zu den folgenden fünf Erfolgsfaktoren zu gelangen.

Erfolgsfaktor 1: *Der erfolgreich lobbyierende Kanton wird kantonsintern von konflikt- und/oder organisationsfähigen Akteuren unter Druck gesetzt.*

Problem- bzw. Handlungsdruck: Problem- bzw. Handlungsdruck sind die eigentlichen Triebfedern politischen Handelns. Wenn «Politik» die verbindliche Regelung der kollektiven Angelegenheiten eines Gemeinwesens darstellt (Meyer, 2010; Schmidt, 2010), sind staatliche Interventionen nie frei von Zweck. Vielmehr greift der Staat in liberaler «Nachtwächtertradition» nur

dort ein, wo sich konkrete Probleme stellen. Anders gesagt agiert, regelt und ordnet er nur in den problembehafteten Belangen. Allerdings ist solche Problembehaftung oft nicht objektiv feststellbar. Zunächst in der «public policy»-Literatur (u. a. Kingdon, 1984; Baumgartner und Jones, 1993; Jenkins-Smith und Sabatier, 1994; Sabatier und Weible, 2007), dann auch in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung (u. a. Schattschneider, 1960; De Bruycker, 2016) setzte sich die Auffassung durch, dass sich Probleme politisch konstruieren lassen. Sie existieren losgelöst von Lösungen; können taktisch ins Spiel gebracht werden, um ein Ein- bzw. Durchgreifen des Staates zu erwirken. Die wesentliche Möglichkeit, die sich den Lobbyierenden hierfür bietet, ist, selbst als Druckerzeuger und/oder -verstärker zu agieren. Ein gängiges Mittel ist, genuin politische Informationen in Umlauf zu bringen. Interessengruppen versuchen, durch «[...] signalling the level of public support» (De Bruycker, 2016, 600) die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger dazu zu bringen, die Forderungen einer (konstruierten) Mehrheit umzusetzen. Lobbyierende amten also als Transmitter selbst erschaffener oder mindestens zugespitzter genuin politischer Botschaften, welche die Lobbyierten in die Gänge bringen sollen.

Wie die aufkeimende Literatur zur Interessenvertretung in (föderalen) Mehrebenensystemen betont, kommt der «horizontal dimension of territorial lobbying» (Donas und Beyers, 2013, 546) grosse Bedeutung zu (vgl. Benz, 2004b; Bolleyer, 2009; Mueller und Mazzoleni, 2016; Zhang, 2022). Politische Akteure aggregieren ihre Anliegen erst intern und/oder auf horizontaler Ebene, ehe sie gegenüber dem Bund artikuliert werden. So war auch in Kapitel 5 und 6 immer wieder zu beobachten, wie kantonsinterne Transmitter auftraten, die den Staats- bzw. Regierungsrat unter Druck setzten. Zum einen kam es regelmässig zu Vorstössen in den Kantonsparlamenten, welche die kantonalen Exekutiven wahlweise aufforderten, ihre bundespolitische Interessenvertretung generell zu professionalisieren und/oder in bestimmten Schlüsselgeschäften vehementer zu lobbyieren (bspw. 1480 Mo. Dupraz [FD-P/GE]). Zum anderen mischten hinter den Kulissen bisweilen einflussreiche städtische und/oder geschäftsspezifisch besonders betroffene Gemeinden mit. Gemäss den Richtlinien betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden sollen «Direktkontakte» zwischen Bund und Gemeinden nämlich «Ausnahmecharakter» haben (beide Direktzitate nach: BBl 2002 8387). Wollen die Gemeinden also einen auf Bundesebene gefällten (Standort-)Entscheid erwirken (bzw. verhindern), bleibt ihnen also nichts anderes übrig, als «ihrer» Kantonsregierung Beine zu machen. Von «ausser» wird Problem- und Handlungsdruck also im Wesentlichen von

zwei Akteuren erzeugt: dem Kantonsparlament einerseits und kommunalen Behörden andererseits.

Erfolgsfaktor 2: *Der erfolgreich lobbyierende Kanton interveniert frühzeitig, d. h. bevor die kantonale Mitwirkung formalrechtlich vorgesehen ist.*

Frühzeitiges Intervenieren: Selbst die erfahrensten, erfolgreichsten Lobbyistinnen und Lobbyisten müssen immer wieder selbstkritisch einwenden:

«Too often, a lobbyist steps in too late in to process. Whatever you say, however useful, will simply be ignored. What you are putting forward has not been delivered at the right time.» (McLoughlin, 2018)

So früh wie möglich zu intervenieren, klingt nach einer Binsenwahrheit. Wer früher ins Spiel eingreift, geniesst Informationsvorteile (Gubler, 2016; Rüfli, 2016). Er oder sie hat anfänglich wenig(er) Konkurrenz zu befürchten (Crepaz et al., 2023), vermag, Narrative bzw. Argumentationsmuster vorzuzeichnen (Entman, 1993) und (heterogene) Allianzen zu schmieden (Klüver, 2013b,a; Junk, 2019; Lorenz, 2020). Auch kann der Zugang zu den eigentlichen Schaltstellen anfänglich monopolisiert werden; ebenso gilt dies für die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger (Lowery und Gray, 2004; Hanegraaff et al., 2020) bzw. der (Massen-)Medien (Binderkrantz et al., 2020). Implizit ging die Literatur daher immer schon davon aus, dass Einwirkungsversuchen in der «Agenda-Setting»-Phase «[...] while the views of the decision-makers are crystallizing» (Sutton, 1984, 88) mehr Wirkmacht beschieden ist (vgl. Pedersen et al., 2014; You, 2017; Binderkrantz und Pedersen, 2019). Systematisch auszuwerten, ob bzw. inwieweit «[...] the *timing* of lobbying efforts» (Crepaz et al., 2023, 1) die Erfolgchancen auch tatsächlich steigert, begann die Interessengruppen- und Lobbyingforschung erstaunlicherweise jedoch erst kürzlich. Erst Crepaz et al. (2023) vermochten zu errechnen, wie signifikant und substantiell der «first mover advantage» ausfällt.¹

1 Auch Crepaz et al. (2023) messen Lobbyingerfolg als «perceived influence». Auf einer elfstufigen Skala (0–10) berichten die lobbyierenden Interessengruppen befragungsgestützt, wie gross sie den von ihnen erwirkten politischen Einfluss auf COVID-19-spezifische Beschlüsse einschätzen. In ihrer Studie quantifizieren Crepaz et al. (2023) den signifikanten und substantiellen «first mover advantage» wie folgt: Interessengruppen, die bereits in den ersten Wochen der COVID-19-Pandemie mit Lobbyieren begannen, erzielten einen geschätzten wahrgenommenen Erfolg von durchschnittlich 4.8 Punkten. Letzterer fiel bei denjenigen Interessengruppen, die erst im April oder Mai 2020 intervenierten, auf 3.6 Punkte.

Ähnlich schwang der «Faktor Zeit» auch in Kapitel 5 und 6 mit. Einerseits versprachen sich die Pionierkantone, dank einer ständigen Vertretung in «Bundesbern» sprichwörtlich «das Gras wachsen» (SGT, 26.11.1997) zu hören (vgl. Unterkapitel 6.4). Im Aufgaben- und Pflichtenheft schreiben sie ihren «lobbyiste[s] du canton» (LIB, 22.1.2009) bis heute ausdrücklich vor, ihre Fühler stets auszustrecken, um so rasch und so frühzeitig wie möglich von durch die Bundesverwaltung angedachten und vorgeprüften Bundesvorhaben zu erfahren. «Ohne Information keine Intervention», lautet die Devise. Andererseits setzen die Stände in politisch delikaten, hitzig diskutierten Dossiers immer wieder auf «bureaucratic lobbying»: Sie tun ihre Anliegen kund, bevor der Bundesrat den Erlassentwurf in die Vernehmlassung schickt – spricht: bevor die «[f]ormalrechtlich[e] [...] Mitwirkung der Kantone an der Rechtsetzung des Bundes» beginnt (Rüefli, 2016, 12; vgl. Uhlmann, 2011, 8). So versuchen die Stände, das Informelle, Technokratische zu ihren Gunsten auszunutzen. Warten sie hingegen ab, «verpolitisiert» sich das Geschäft. Gegenüber dem herrschenden Parteiendruck haben die Kantone im Bundesparlament allzu oft das Nachsehen (u. a. Bütikofer, 2014, 2020; Benesch et al., 2018, 2020; Freiburghaus et al., 2021a).

Erfolgsfaktor 3: *Der erfolgreich lobbyierende Kanton tritt in einer Allianz an, der mindestens ein zusätzlicher Kanton angehört.*

Interkantonale Allianzbildung: In der Interessengruppen- und Lobbyingforschung hat es sich durchgesetzt, Lobbying als kollektiven Prozess anzusehen. Den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern steht kaum je eine einzelne Interessengruppe gegenüber, sondern eigentliche Lobbyingkoalitionen (Klüver, 2013b, 3; vgl. Hojnacki, 1997; Hula, 1999; Mahoney, 2007; Holyoke, 2009; Nelson und Yackee, 2012; Klüver, 2013a; Beyers und De Bruycker, 2017; Junk, 2019, 2020a). Das gemeinsame Interesse, ein ganz bestimmtes politisches Ziel zu erreichen, eint die Lobbyierenden; es ist der eigentliche «Leim» (Jenkins-Smith und Sabatier, 1994, 183), welcher sie zusammenhält und auf ein geeintes Vorgehen trimmt. Ihre Verbrüderung mag dabei situativ, *ad hoc*, geschäfts- bzw. fallspezifisch erfolgen. Stellt sich eine unübliche Ausgangslage, mag selbst eine «unheilige Allianz» ideologisch traditionell verfeindeter Partner zweckdienlich sein. Geläufiger sind jedoch «natürliche», weil in ihrer Gesinnung ähnlich gelagerte Lobbyingkoalitionen: rot-grüne Parteien, welche wahlweise mit Umweltschutzverbänden oder Gewerkschaften zusammenspannen, ebenso wie der von den Bürgerlichen fast schon gepachtete Schulterchluss mit der Wirtschaft («business associa-

tions»). All diesem Zusammengehen ist der Versuch gemein, im Verbund mehr Gewicht zu erlangen, schlagkräftiger aufzutreten – und so die eigenen Siegeschancen zu steigern. Im Kern ist Lobbying also vor allem eines: Allianzbildung (vgl. Klüver, 2013a,b).

Wie bedeutsam *interkantonale* Allianzbildung für die Kantone ist, erwies sich in Kapitel 5 und 6 immer wieder. Meist ist es der «Faktor Geografie», welcher als Proxy ähnlich gelagerter Interessen funktioniert. Unleugbar funktionale Zwänge, welche aus der Kleinräumigkeit und der schieren räumlichen Nähe erwachsen, bedingen ein gemeinsames Vorgehen oft geradezu (Bochsler, 2009; Arens, 2020). Auch schaffen topografisch ähnliche Voraussetzungen ähnliche Problemlagen, weshalb es leicht(er) fällt, sich schick-salhaft als Agrarkantone, NFA-Geber, Gebirgskantone, Tourismuskantone oder urbane Zentren zu solidarisieren. Schliesslich geht Nachbarschaft in der Schweiz immer auch mit der Zugehörigkeit zu einem Sprach- bzw. Kulturraum einher. Letztere begründen nicht nur eine partikulare «position latine» (TDG, 16.11.2013), sondern führen auch zu einem taktischen Alleinstellungsmerkmal als genuinem Haupttyp «lateinisch» lobbyierender Kantone (vgl. Kapitel 7). Sich allem «Kantönligeist» zum Trotz zusammenzurufen und sich mit mindestens einem (benachbarten) freundeidgenössischen Partner zusammenzutun, ist überlebenswichtig. Als einzelner, isoliert auftretender Kanton lässt es sich den Bundesrat, der in seinem Selbstverständnis als Landesregierung stets regional ausgewogene Lösungen anstrebt, ebenso wenig überzeugen wie die Mitglieder der Bundesversammlung.

Erfolgsfaktor 4: *Der erfolgreich lobbyierende Kanton betreibt «multi-channel lobbying».*

«**Multi-channel lobbying**»: «[T]he more, the merrier» (Eising und Spohr, 2017, 314). Wie in Kapitel 8 umrissen, geniesst das Maximierungsideal in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung einen bis heute zentralen Stellenwert (vgl. Potters und van Winden, 1992; Chalmers, 2013b; Kerr et al., 2014). Wer Gelegenheiten ungenutzt verstreichen lässt, hat im freien Spiel der Kräfte das Nachsehen. Nur wer so oft wie möglich, so laut wie möglich und auf so vielfältige Weise wie möglich etwas einfordert, vermag, sich im pluralistischen Wettstreit durchzusetzen. In der einschlägigen Literatur kursieren dafür Begrifflichkeiten wie «[m]ulti-channel approach» (Bouwen, 2002, 375), «lobbying across arenas» (Pedersen et al., 2014, 199) oder «venue-shopping» (Beyers et al., 2015, 590): Alles, was der Einflussnahme potentiell dient, wird ausgereizt. Sämtliche Arenen, welche Zugang versprechen, werden bespielt.

«Multi-channel lobbying» meint also, dass das «Wer?», «Wie?», «Wo?» und «Wann?» der Interessenvertretung nicht als Entweder-Oder aufgefasst werden – sondern vielmehr als sich gegenseitig ergänzende, verstärkende und mehrgleisige Lobbyingtaktiken.

Jenem Maximierungsideal wurde ein Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung entgegengestellt. Für die Kantone hat Letzteres eine besonders grosse Bedeutung. Sie müssen mit beschränkter und prekärer Ressourcenausstattung auskommen (vgl. Kapitel 8). Dass «multi-channel lobbying» zu einem Erfolgsfaktor wird, entspricht dem hergeleiteten Modell auf ganzer Linie. Denn: Angesichts der wenig vorteilhaften Rahmenbedingungen, unter denen die Kantone lobbyieren, müssen sie sich im Klaren sein, was sie *wirklich* wollen. Wo immer sie konkrete, präzise und als solche formulierbare Interessen hegen, legitimiert sich ein besonderer Kraftakt. Die wenigen zur Verfügung stehenden Ressourcen müssen konzentriert, gebündelt und fokussiert werden. Es gilt, sich mehrgleisig aufzustellen; Konflikte im Informellen zu «privatisieren» und durch lautstarke, (massen-)medial verstärkte Forderungen zu «sozialisieren» (Schattschneider, 1960, 7). Dort, wo es zählt, müssen «insider lobbying» und «outsider lobbying» ebenso betrieben werden. Steht für einen Kanton Handfestes auf dem Spiel, darf er keinen Aufwand scheuen. Zurückstehen, wo es sich nicht lohnt – und die eigenen Interessen in Schlüsselgeschäften dafür mit umso mehr Nachdruck wahrnehmen, lautet die Devise.

Erfolgsfaktor 5: *Der erfolgreich lobbyierende Kanton zeigt sich lösungsorientiert.*

Lösungsorientierung: In der Lesart des bereits mehrfach vorgestellten «exchange model» wird Lobbying als Tauschgeschäft beschrieben. Im Tausch um politischen Einfluss stellen Lobbyierende Sachwissen und Informationen zur Verfügung (Milbrath, 1960; Hall und Deardorff, 2006; Klüver, 2013a; Schnakenberg, 2017; vgl. Unterkapitel 2.5). Wie Schattschneider (1960, 68) in einer geflügelten Zeile festhielt, ist «[...] the definition of the alternatives [...] the supreme instrument of power» (Hervorhebung unterdrückt). Anders gesagt, greift der Handel nur dann, wenn die Lobbyierenden den Lobbyierten eine echte Alternative präsentieren. Sie müssen ihr spezifisches Fachwissen aus erster Hand also zu einer «real and workable solution» (McLoughlin, 2018) ummodellern. Taugliche Lösungen vorzuschlagen, ist die eigentliche «Währung» (De Bruycker, 2016, 601) jedweder Interessengruppe. Die Güte einer aufs Tapet gebrachten Alternative lässt sich dabei nicht objektiv

bemessen. Entscheidend ist nicht, welchen Qualitätskriterien und/oder Standards sie genügt. Entscheidend ist einzig, ob der Lobbyierte bereit ist, dem Lobbyierenden seine Lösung abzukaufen (Dahm und Porteiro, 2008; vgl. Bouwen, 2002; Mahoney, 2007; De Bruycker, 2016). Um möglichst überzeugend daherzukommen, selektionieren Interessengruppen oftmals gewisse Narrative, Argumente bzw. Erzählmuster und bereiten sie zugespitzt auf («framing»; vgl. Entman, 1993). Bisweilen warten sie auch mit elaborierten Folgenabschätzungen bzw. Machbarkeitsstudien auf, um die Lobbyierten im Glauben eines politisch vertretbar kalkulierten Risikos zurückzulassen. Wo es den Lobbyierenden hingegen an Lösungsorientierung fehlt, ist es für den Lobbyierten ein Leichtes, Forderungen als blosse Zwängerei abzutun.

Auch in Kapitel 5 und 6 klang immer wieder an, wie sich die Kantone nicht mit vehementem Fordern begnügen, sondern darauf erpicht sind, ihre Forderung immer auch gleich mit einer glaubwürdigen, praktikablen und aus Kantonssicht günstigen Lösung zu verknüpfen. Beispiele sind die von den Tourismuskantonen dem dossierverantwortlichen Mitglied der Landesregierung persönlich angeratenen raumplanerischen Sondergenehmigungen ebenso wie die dem zuständigen Bundesamt von den «Wolfskantonen» eigens vorgeschlagene Höhe des Abschussquorums für Grossraubtiere (vgl. Abschnitt 6.2.3 bzw. 6.2.4). Der Lösungsorientierung kommt also auch hierzulande ein ganz besonderes Gewicht zu. Aus Bundessicht ist der föderale Vollzugsprozess ohnehin wenig plan- und vorsehbar (u. a. Linder, 1987; Müller-Jentsch und Rühli, 2010; Linder und Mueller, 2017; Sager et al., 2017; Vatter, 2018b). Umso mehr legen es die Bundesbehörden darauf an, seitens der Vollzugsträger glaubwürdige «Signale», Hingabe und Verpflichtungsgefühl zu spüren. Kantone, die dieses «commitment» mit ausgereiften Bewerbungsunterlagen, ambitionierten Zeitplänen mitsamt verbindlicher Termingarantien und/oder eigens in die Wege geleiteten Zusatzabklärungen bzw. Machbarkeitsstudien bezeugen, sind im Vorteil.

Problem- bzw. Handlungsdruck, frühzeitiges Intervenieren, interkantonale Allianzbildung, «multi-channel lobbying» und Lösungsorientierung: Alle diese fünf Erfolgsfaktoren sind theoretisch relevant und praktisch plausibel. Sie werden in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung rege diskutiert und werden gestützt durch die in Teil III gesammelten Anhaltspunkte. Sie alle dürften ihren Beitrag zum (Miss-)Erfolg kantonaler Interessenvertretung leisten. Doch: Im pluralistischen Wettstreit dürfte es nicht bloss auf einen, sondern auf mehrere, gleichzeitig vorliegende Erfolgsfaktoren ankommen. Die Frage scheint also nicht nur, *ob* die fünf Erfolgsfaktoren eine Rolle

spielen, sondern *wie* genau. In welcher Kombination, Konstellation und Konfiguration müssen sie vorliegen? Wie spielen sie im politischen Alltag zusammen? Und wie genau verketteten sich die einzelnen Erfolgsfaktoren zu einem eigentlichen «Erfolgsrezept», das erklärt, warum die Kantone (nicht) erfolgreich lobbyieren? Es bedarf einer methodischen Vorgehensweise, die monokausale, auf nur eine (isolierte) Ursache zurückgehende Erklärungen verwirft – und stattdessen genau solche Erklärungen liefert, die «kausaler Komplexität» (Ragin, 1987, 19) Rechnung tragen und auf «*combinations of conditions*» (Ragin, 1987, 24) abstellen. Dafür prädestiniert ist QCA, deren Methodik im Folgenden erläutert wird.

9.3 Methodisches Vorgehen: «Qualitative Comparative Analysis» (QCA)

Im Unterschied zu «effects-of-causes»-Erklärungen, welche die Effektstärke (einzelner) erklärender Variablen quantifizieren, zielt QCA auf «causes-of-effects»-Erklärungen ab (Mahoney und Goertz, 2006): Erklärungen, *warum* ein bestimmtes soziales Phänomen, Ereignis oder Ergebnis – «Outcome» genannt – resultiert. Kern der QCA bilden «konfigurative Vorstellungen» (Blatter et al., 2018, 293), wonach ein realweltliches Outcome nie aufgrund isoliert wirkender Ursachen auftritt, sondern dafür stets ein Zusammenwirken verschiedener Faktoren verantwortlich zeichnet.² Bisweilen auch als «configurational comparative analysis» (Rihoux und Ragin, 2009, Titelbegriff) bekannt und in deutschsprachigen Methodenlehrbüchern als «konfigurativ-vergleichende Method[e]» (Blatter et al., 2018, 291) übersetzt, ist QCA wie keine andere Methode dazu geeignet, Outcomes als *combinations of conditions*» (Ragin, 1987, 24) zu erklären. In vergleichender Perspektive fragt QCA nach dem Zusammenspiel von Bedingungen (*syn.* Erklärungsfaktoren)³,

2 Ebendiese Annahme verbundener Kausalität («conjunctural causation») ist bereits im bahnbrechenden Klassiker *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive* des britischen Philosophen und Ökonomen John Stuart Mill (1806–1873) angelegt: «It is usually between a consequent and the sum of several antecedents; the concurrence of all of them being requisite to produce, that is, to be certain of being followed by, the consequent» (Mill, [1843] 2006, 327).

3 In der Sprache empirisch-quantitativer Sozialforschung ist das Outcome *Y* gleichbedeutend mit der abhängigen (*syn.* zu erklärenden) Variable, wohingegen die Bedingungen *X* der unabhängigen (*syn.* erklärenden) Variable entsprechen. Wie Schneider und Wagemann (2007, 32) argumentieren, ist die Verwendung ebendieses geläufigen Begriffspaares «zwar nicht falsch». Es trage aber «[...] unnötigerweise zu dem Trugschluss bei, dass

unter denen ein bestimmtes Outcome *Y* auftritt oder nicht auftritt.⁴ Damit klingen die drei Kausalitätsannahmen der QCA an: verbundene, äquifinale und asymmetrische Kausalität. Fälle werden unter der Prämisse verglichen, dass Erklärungsfaktoren selten alleine und isoliert, sondern gemeinsam mit anderen Erklärungsfaktoren wirken (verbundene Kausalität; *syn.* «conjunctural causation»). Ein bestimmtes Outcome *Y* wird unter der Prämisse erklärt, dass es nicht nur eine «universale» Erklärung dafür gibt, sondern sich bei der Untersuchung mehrerer, unterschiedlicher Fälle mehr als eine Erklärung für dasselbe Outcome *Y* ergibt (äquifinale Kausalität).⁵ Eine Erklärung für ein Outcome *Y* wird unter der Prämisse aufgefunden, dass die Erklärung für dessen Auftreten nicht gleichzeitig auch eine Erklärung für dessen Nichtauftreten beinhaltet (asymmetrische Kausalität; vgl. Blatter et al., 2018, 11). Nebst diesen drei Kausalitätsannahmen beschreitet QCA einen «Mittelweg» (Schneider und Wagemann, 2007, 19) zwischen der qualitativen und der quantitativen Tradition empirischer Sozialforschung. Wie bereits im Untertitel der 1987 vom US-amerikanischen Soziologen Charles C. Ragin vorgelegten QCA-Geburtsschrift *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* zum Anspruch erhoben, schickt sich QCA an, den einst als unversöhnlich aufgefassten Gegensatz zu überbrücken. QCA will das Beste beider Welten verbinden. Die ausgeprägte Fallorientierung, der iterative Prozess der Datensammlung und das Interesse am Besonderen, Idiosynkratischen sind den qualitativen Methoden entlehnt. Hingegen bezieht sich das quantitative Moment der QCA auf die Systematik und den hohen

es sich bei QCA um ein rein statistisches Verfahren handelt». Daher wird vorliegend auf die im fachlichen Umfeld von QCA übliche Terminologie Outcome *Y* und Bedingungen *X* (*syn.* Erfolgsfaktoren) rekuriert. Der Anglizismus «Outcome» ist angezeigt, weil es «[...] keinen deutschen Begriff gibt, der eine entsprechende Breite aufweis[t]» (Schneider und Wagemann, 2007, 32).

- 4 QCA lässt sich indes nicht nur erklärend, sondern auch für deskriptive, beschreibende Zielsetzungen einsetzen. So benennt Mello (2021) insgesamt vier Anwendungsbereiche und Einsatzmöglichkeiten von QCA: Zusammenfassen und Verdichten von Daten, Typologisierung und Bildung von Typologien, Theorie- bzw. Hypothesentest sowie Theoriebildung. Für eine vollständige, aktuelle Übersicht über typische Fragestellungen, die sich mittels QCA beantworten lassen, vgl. Mello (2021, 15–19).
- 5 Auch Äquifinalität («equifinality») ist bereits bei Mill ([1843], 2006, 435) angelegt: «It is not true, then, that one effect must be connected with only one cause, or assemblage of conditions; that each phenomenon can be produced only in one way. There are often several independent modes in which the same phenomenon could have originated. One fact may be the consequent in several invariable sequences; it may follow, with equal uniformity, any one of several antecedents, or collections of antecedents».

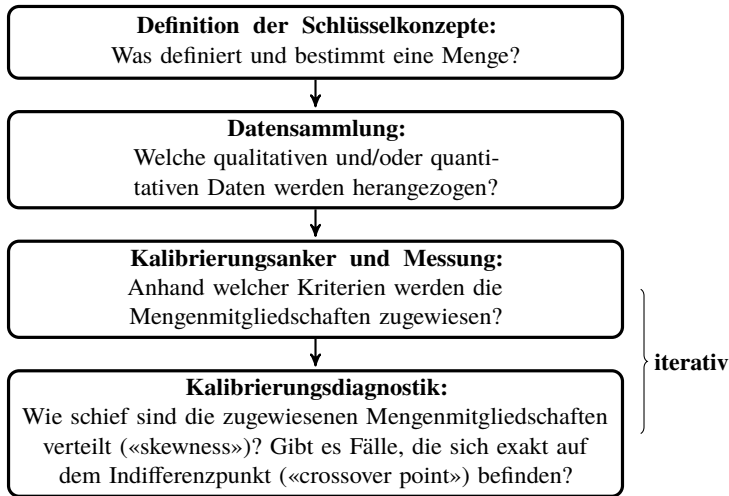
Standardisierungsgrad der Analysetechnik. Ebendieses methodenintegrierende und -triangulierende Versöhnungsziel, zahlreiche, anhaltende methodische Weiterentwicklungen sowie das Aufkommen neuer, softwarebasierter Auswertungsmöglichkeiten sind mit die Hauptgründe, weshalb sich QCA «[...] as a methodological tool in the social sciences and beyond» (Oana et al., 2021, 18) fest etablierte. In der empirischen Sozialforschung ist QCA längst nicht mehr wegzudenken – und sie erfreut sich, gemessen an der sprunghaft ansteigenden Anzahl an QCA-basierten Publikationen, weiterhin ungebrochener Beliebtheit (Mello, 2021, 9–11; vgl. Duşa, 2019; Oana et al., 2021; Schneider, 2023). Im Anschluss an Schneider und Wagemann (2012) wird QCA sowohl als Forschungsansatz («approach») im weiteren Sinne als auch als Datenanalysetechnik («technique») im engeren Sinne angewandt.

9.3.1 QCA als Forschungsansatz: mengentheoretischer Zugang und Kalibrierung

Nur wer QCA als genuine «research approach» auffasst, wird ihren epistemologischen Grundlagen gerecht (Schneider und Wagemann, 2010, 398). QCA als Forschungsansatz zu verstehen, meint, einen iterativen Prozess der Datensammlung und ein mengentheoretisches Denken als zentrale Bestandteile des QCA-basierten Forschungsvorhabens aufzufassen (Schneider und Wagemann, 2009, 387; vgl. Ragin, 1987, 2000, 2008). Am Ausgangspunkt steht ein mengentheoretisches Verständnis sozialer Phänomene. Unter einer «Menge» wird allgemein «jede Zusammenfassung M von bestimmten, wohl unterschiedenen Objekten m unserer Anschauung oder unseres Denkens [...] zu einem Ganzen» verstanden (Cantor, 1895, 481). Um die Sprache und Axiome der Mengenlehre für einen sozialwissenschaftlichen Zugang nutzbar zu machen, werden Fälle entsprechend ihrer Mitgliedschaft in Mengen wahrgenommen (*syn.* Gruppen, «sets»; ursprünglich Ragin, 1987, 86–89). Fälle lassen sich allgemein als Analyseinheit («unit of analysis») beschreiben; als «[...] spatially delimited phenomenon (a unit) observed at a single point in time or over some period of time» (Gerring, 2007, 19). Für jedweden Fall wird sodann beurteilt, ob er einer bestimmten Menge (teilweise) angehört. Dabei werden sowohl das zu erklärende Outcome Y als auch die erklärenden Bedingungen X als Mengen aufgefasst. Ebendieser Prozess der Zuweisung der Mengenmitgliedschaft wird Kalibrierung genannt (*syn.* «set calibration»; Oana et al., 2021, 31; vgl. Schneider und Wagemann, 2007, 2012; Mello, 2021; Schneider, 2023). Gemäss Oana et al. (2021, 28–35) lässt sich die

Kalibrierung als sequentielle Abfolge von vier Teilschritten begreifen (vgl. Abbildung 9.1).

Abbildung 9.1: Vier Teilschritte der Kalibrierung



Quelle: Oana et al. (2021, 29) mit eigenen Übersetzungen und Anpassungen.

Die vier Teilschritte der Kalibrierung lassen sich auf das hiesige Forschungsvorhaben anwenden. Anhand desselben wird illustriert, wie Outcome Y und die Bedingungen X als Mengen aufgefasst werden (Konzeptdefinition), auf welcher Datengrundlage die Zuweisung der Mengenmitgliedschaften erfolgt (Messung), nach welchen Kriterien sie sich richtet (Kalibrierungsanker) und wie deren Güte überprüft wird (Diagnostik).

- *Definition der Schlüsselkonzepte:* In einem ersten Schritt sind die Schlüsselkonzepte zu definieren. Das zu erklärende Outcome Y ist der Erfolg kantonaler Interessenvertretung bei Standortvergaben ($SUCC = 1$). Die in Unterkapitel 9.2 hergeleiteten fünf Erfolgsfaktoren Problem- bzw. Handlungsdruck ($PRESS = 1$), frühzeitiges Intervenieren ($TEMP = 1$), interkantonale Allianzbildung ($COAL = 1$), «multi-channel lobbying» ($MULT = 1$) und Lösungsorientierung ($SOLU = 1$) stellen die erklären-

den Bedingungen *X* dar.⁶ Jedweder Kanton, der nach aussen wahrnehmbar für (bzw. gegen) einen bestimmten Standort auf seinem Kantonsgebiet lobbyiert, bildet ein Fall. «Erfolg kantonaler Interessenvertretung» bedeutet also, dass es einem Kanton gelang, das Ergebnis der Standortvergabe vollständig den eigenen, als solche formulierten und wahrnehmbar vertretenen Interessen entsprechend zu beeinflussen («preference attainment»). Umgekehrt impliziert «kein Erfolg (*syn.* Misserfolg) kantonaler Interessenvertretung», dass die Standortvergabe nicht dem Interesse entspricht, welches ein Kanton als solches formulierte und wahrnehmbar vertrat.

- *Datensammlung:* Um die Schlüsselkonzepte in der realen Welt überhaupt als solche festzustellen, bedarf es zweitens einer geeigneten Datengrundlage und tauglicher Messinstrumente (bspw. Indikatoren, Sekundärdaten, qualitative Evidenzstücke). Die vorliegende Analyse fusst auf einer Vollerhebung aller auf Bundesebene seit 2000 abschliessend beschlossenen Standortentscheide, bei denen echter Standortwettbewerb herrschte und die möglichst unabhängig von früheren Standortvergaben sind.⁷ Daten zu ebendiesen vier Standortentscheiden werden aus einer aufwendigen Dokumenten- und Inhaltsanalyse gewonnen (vgl. Mayring, 2015). Das umfassende Textkorpus setzt sich mitunter zusammen aus amtlichen Dokumenten (bspw. bundesverwaltungsinternen Auswertungen von Vernehmlassungsantworten, Botschaften des Bundesrats, Bundesblatt, Sitzungs- bzw. Wortprotokollen von Kantonsparlamenten sowie von National- und Ständerat [AB, Amtliches Bulletin], Regierungsantworten auf parlamentarische Vorstösse), Archivalien (bspw. Beschlussprotokolle interkantonalen Konferenzen) und aus der Medienberichterstattung (bspw. Zeitungsartikeln, audiovisuelle Quellen). All jene Schriftstücke werden im Lichte der in Schritt 1 definierten Schlüsselkonzepte ausgewertet. Exemplarisch sei die Messung des Outcomes *SUCC* anhand des Falls Graubündens bei der Vergabe der Hub- und Netzwerkstandortträger des schweizerischen Innovationsparks verdeutlicht. Um zu erheben, ob der Bündner Regierungsrat dafür lobbyierte, einen Netzwerkstandort des schweizerischen Innovationsparks auf dem eigenen Kantonsgebiet zu installieren, wird der Textkorpus nach entsprechenden Evidenzstücken

6 Die fünf Erfolgsfaktoren entsprechen den Vorgaben der einschlägigen Methodenliteratur, «[...] between three and seven conditions for explaining an outcome of interest» (Oana et al., 2021, 9) aufzustellen.

7 Für eine ausführliche Herleitung und Begründung der Auswahlkriterien vgl. die Exkursbox in Abschnitt 9.3.2.

durchsucht und gegebenenfalls so lange um zusätzliche Dokumente ergänzt, bis sich die Interessenlage des Kantons Graubünden zweifelsfrei identifizieren lässt. Eine fokussierte trunkierte Zusatzrecherche im digitalen Medienarchiv *Swissdox* nach «Graubünden AND Bewerbung AND Innovationspark*» führt rasch zum Ziel: Ein Zeitungsartikel im *Bündner Tagblatt* verweist auf eine von der Bündner Standeskanzlei verschickte Medienmitteilung, mit welcher der Regierungsrat des Kantons Graubünden seine Kandidatur um einen Netzwerkstandort des schweizerischen Innovationsparks öffentlichkeitswirksam ankündigte (BUET, 28.3.2014). Nach demselben Schneeballprinzip werden die Daten zu allen vier zur Vollerhebung gehörenden Standortentscheiden gesammelt (vgl. Abschnitt 9.3.2). Wo weder das Textkorpus noch Zusatzrecherchen genug Informationen hergaben, um «Sieger-» und «Verliererkantone» zweifelsfrei zu identifizieren, wurden Hintergrund- bzw. Expertengespräche mit ausgewählten Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern geführt.⁸

- *Kalibrierungsanker und Messung*: Als dritter Schritt müssen griffige, zweifelsfreie Kriterien – sogenannte Kalibrierungsanker – definiert werden, um den Fällen eindeutig und zweifelsfrei eine Mengenmitgliedschaft zuzuweisen. Bei diesem eigentlichen Herzstück der Kalibrierung kommt das qualitative, fallorientierte Moment der QCA besonders deutlich zum Tragen. Von Ragin (1987, 78) als ein iteratives «back and forth between theory and empirical evidence» beschrieben, wird auf der Grundlage profunder Fallkenntnisse einerseits und empirischer Evidenz andererseits beurteilt, ob bzw. inwieweit ein Fall einer Menge angehört (vgl. Ragin, 2000, 150). Zu klären ist allerdings zunächst, welche Art von Mengen («typ of set») überhaupt zugrunde gelegt wird. Forschende, welche mit multinominalen Konzepten arbeiten, geniessen Wahlfreiheit zwischen graduellen «fuzzy sets» (Zadeh, 1965) oder «multi-value sets» (Cronqvist und Berg-Schlosser, 2008).⁹ Ist das Konzept hingegen natürlich dichotom, besteht keine Auswahlmöglichkeit. Das gebotene «type of sets»

8 Die Autorin dankt Regierungsrat Urs Hofmann (SP/AG; 2009–2020) für den engen fachlichen Austausch.

9 In QCA bestehen drei Arten von Mengen («types of sets»): «Crisp sets» sind binär und unterscheiden nur zwischen dem Wert 1 (Mitgliedschaft zu einer Menge) und dem Wert 0 (Nichtmitgliedschaft zu einer Menge; vgl. Ragin, 1987, 86–87). «Fuzzy sets» ermöglichen es, auch nichtvollständige, graduelle bzw. intervallskalierte Mengenmitgliedschaften abzubilden (ursprünglich Zadeh, 1965). Schliesslich dienen «multi-value sets» dazu, qualitative Unterschiede mit mehr als einer Ausprägung abzubilden. Es

wird durch die Empirie vorgezeichnet: «Empirical researchers must work with crisp sets if the concept of interest is generically binary» (Rohlfing, 2020, 76). Dies ist vorliegend der Fall. Bei Standortentscheiden kann ein Kanton entweder einen Erfolg feiern, wenn es sein Ziel war, den besagten Standort auf seinem Kantonsgebiet zu installieren – und er am Schluss den Zuschlag erhält (*vice versa*). Oder es ist ihm kein Erfolg beschieden, wenn der Standort trotz Lobbyierens schliesslich auf fremdem Territorium angesiedelt wird (*vice versa*).¹⁰ Abermals sei das Bündner Beispiel bemüht, um die Messung des Outcomes $SUCC = 1$ zu illustrieren: Nachdem sich die bei der Datensammlung erwies, dass der Bündner Regierungsrat *für* einen Netzwerkstandort des schweizerischen Innovationsparks lobbyierte, muss ebendiese Bündner Interessenlage nur noch mit dem Ergebnis der auf Bundesebene beschlossenen Standortvergabe abgeglichen werden, um den Erfolg der Bündner Interessenvertretung *ex post* objektiv zu vermessen. Da der Kanton Graubünden mit seiner Bewerbung leer ausging, wird ihm die Outcome-Mengenmitgliedschaft «kein Erfolg der kantonalen Interessenvertretung» zugewiesen ($SUCC = 0$). Nicht nur das Outcome, sondern auch vier der fünf Erfolgsfaktoren sind generisch binär. So wird der Kanton intern von konflikt- bzw. organisationsfähigen Akteuren wie namentlich dem Kantonsparlament durch parlamentarische Vorstösse bzw. kommunalen Behörden entweder unter Druck gesetzt ($PRESS = 1$) oder er wird von ihnen nicht unter Druck gesetzt ($PRESS = 0$). Entweder interveniert der Kanton, bevor die kantonale Mitwirkung formalrechtlich vorgesehen ist ($TEMP = 1$), oder er interveniert nicht frühzeitig ($TEMP = 0$). Entweder schliesst er eine Allianz, der mindestens ein zusätzlicher Kanton angehört ($COAL = 1$), oder er wählt den Alleingang ($COAL = 0$). In derselben Entweder-Oder-Logik zeigt sich der Kanton entweder lösungsorientiert, indem er seine Standortforderung mit einer glaubwürdigen, praktikablen Lösung verknüpft ($SOLU = 1$), oder er zeigt sich in dieser Hinsicht nicht lösungsorientiert

handelt sich im Wesentlichen um «multiple crisp sets stacked into one set» (Oana et al., 2021, 34; vgl. Cronqvist und Berg-Schlösser, 2008).

- 10 Umgekehrt gilt selbstredend auch: Der Kanton kann entweder einen Erfolg feiern, wenn er den besagten Standort auf seinem Kantonsgebiet erfolgreich verhindert ($SUCC = 1$). Alternativ ist ihm kein Erfolg beschieden, wenn ein Standort trotz vehementer Gegenwehr auf dem eigenen Kantonsgebiet installiert wird ($SUCC = 0$). Die Richtung ist unerheblich. Ausschlaggebend ist einzig die Übereinstimmung zwischen der Interessenlage des Kantons und dem Ergebnis der Standortvergabe («preference attainment»).

(*SOLU* = 0). Einzig beim Erfolgsfaktor «multi-channel lobbying» ist von graduellen Mitgliedschaften auszugehen. Wie in Kapitel 5 bzw. 6 gezeigt, sind informelle Strategien nämlich meist per se mehrgleisig (vgl. Unterkapitel 6.6). So gesehen ist der Erfolgsfaktor «multi-channel lobbying» generisch nicht binär ausgeprägt. Vielmehr handelt es sich um ein Kontinuum, das von ohnehin vielen bis hin zu noch mehr unterschiedlichen Lobbyingtaktiken reicht. Dass sich ein standortwilliger Kanton auf bloss eine einzige informelle Strategie verlässt und so Mitglied der streng dichotomen Menge «kein multi-channel lobbying» (*MULT* = 0) wäre, scheint im Lichte des erlangten Fallwissens unrealistisch. Um dennoch zu einer aussagekräftigen Dichotomisierung zu gelangen, bedarf es also eines griffigen «Kalibrierungsankers»: Kantone, die bei einer Standortvergabe auf mindestens zwei informelle Strategien zurückgreifen, erhalten den Wert 1 (*MULT* = 1); Kantone, die keine oder nur eine informelle Strategie nutzen, wird der Wert 0 zugewiesen (*MULT* = 0).

- *Kalibrierungsdiagnostik*: In einem vierten Schritt muss die Güte der Kalibrierung überprüft werden. Mittels Kalibrierungsdiagnostik wird einerseits überprüft, wie schief die zugewiesenen Mengenmitgliedschaften verteilt sind. Um QCA als Analysetechnik anzuwenden (vgl. Abschnitt 9.3.3), müssen die durch die Kalibrierung gebildeten Mengen die Diversität und Heterogenität der zu untersuchenden Fälle gebührend abbilden (Berg-Schlosser et al., 2008). Weist eine überwiegende Mehrheit der zu untersuchenden Fälle hingegen dieselbe Mengenmitgliedschaft auf, treten später erhebliche Probleme auf (vgl. Braumoeller, 2017; Thomann und Maggetti, 2020). Um eine allzu schiefe Verteilung frühzeitig zu erkennen, gibt der Befehl *skew.check()* im in *R/RStudio* implementierten Paket *SetMethods* (Oana, 2021) Histogramme aus. Als Faustregel sollten einer Menge nicht weniger als 20 Prozent der zu untersuchenden Fälle angehören (Oana et al., 2021, 40).¹¹ Wie die Histogramme im Onlineanhang zeigen, wird diese Faustregel vorliegend nirgendwo verletzt. Die zugewiesenen Mengenmitgliedschaften sind also nicht schief verteilt. Andererseits dient die Kalibrierungsdiagnostik dazu, Uneindeutigkeiten zu entdecken: Fälle, die einen «fuzzy-set value» von genau 0.5 aufweisen und sich so exakt auf dem «crossover point» befinden. Dieses Szenario

11 Allerdings gibt es keinen allgemeingültigen, verbindlichen Grenzwert für eine problematische Schiefe der zugewiesenen Mengenmitgliedschaften (Oana et al., 2021, 40).

kann jedoch nur bei einer «fuzzy-set»-Kalibrierung auftreten, nicht aber bei den vorliegend zur Anwendung gelangenden «crisp sets».

Am Schluss der Kalibrierung liegt die sogenannte Wahrheitstafel («truth table») vor. Sie stellt «[...] ein zentrales Element einer jeden QCA-Analyse dar» (Schneider und Wagemann, 2007, 43). Jede Zeile beschreibt eine Konfiguration von Bedingungen X (hier: Erfolgsfaktoren). Anders als bei einer klassischen Datenmatrix, bei der jede Zeile einen Fall repräsentiert, kann eine Zeile einer Wahrheitstabelle mehrere Fälle beinhalten – nämlich dann, wenn mehrere Fälle in Bezug auf die ihnen zugewiesenen Mengenmitgliedschaften die genau gleiche Konfiguration von Bedingungen X aufweisen (Ragin, 2000, 64–66). In den Spalten stehen die Bedingungen X , gefolgt vom Outcome Y . Um den mengentheoretischen Zugang zur Kalibrierung mathematisch umzusetzen, bedienen sich Wahrheitstafeln der Booleschen Algebra. Benannt nach dem englischen Mathematiker George Boole (1815–1864), verallgemeinert jene algebraische Struktur die Eigenschaften der logischen Operatoren UND ($\wedge$; *), ODER ($\vee$; +) und NICHT ($\neg$; $\neg$) sowie die mengentheoretischen Verknüpfungen Durchschnitt ($\cap$), Vereinigung ($\cup$) und Komplement (C). Wahrheitstafeln ordnen denjenigen Zellen Nullen zu, in denen Nichtauftreten beobachtet wird (logisches FALSCH). Zellen, in denen die interessierende Menge vorliegt, werden hingegen mit Einsen codiert (logisches WAHR; vgl. Schneider und Wagemann, 2007, 44). Für eine Logik mit endlich vielen Wahrheitswerten mit Anzahl m und k Bedingungen gibt es m^k n -stellige Boolesche Funktionen. Abgekürzt bestehen also 2^k logisch mögliche Kombinationen.

Tabelle 9.3.1 präsentiert die Wahrheitstafel für die 35 Fälle, deren Interessenvertretung bei mindestens einem aller seit 2000 auf Bundesebene abschliessend beschlossenen Standortentscheide erfolgreich war ($SUCC = 1$).¹² Tabelle 9.3.2 zeigt die Wahrheitstafel für das Outcome $SUCC = 0$.

12 Dem ESA-Protokoll folgend, wird die Wahrheitstafel computergestützt von den sogenannten unhaltbaren Annahmen bereinigt («untenable assumptions»; Oana et al., 2021, 130–39; vgl. Abschnitt 9.3.3). Hierfür steht der Befehl *esa()* zur Verfügung, der in *R/RStudio* im Paket *SetMethods* (Oana, 2021) implementiert ist.

Tabelle 9.3.1: Wahrheitstafel I: Erfolg kantonaler Interessenvertretung (*SUCC* = 1)

PRESS	TEMP	COAL	MULT	SOLU	SUCC	n	Konsistenz	PRI	repräsentierte Fälle
0	1	1	0	1	1	5	1	1	TI.1, JU.3a, AI.3b, AR.3b, TG.3b
0	0	1	1	1	1	2	1	1	SG.1, BS.3a
1	1	0	1	1	1	2	1	1	VS.2b, ZH.3a
1	0	0	0	1	1	1	1	1	AG.3a
1	1	0	0	0	1	1	1	1	VD.4
1	1	0	0	1	1	1	1	1	BE.3a
1	1	1	1	0	1	1	1	1	VS.3a
1	1	1	1	1	1	1	1	1	SG.3b
1	1	1	0	0	1	5	0.8	0.8	VD.3a, NE.3a, FR.3a, GE.3a, SG.3a
1	0	1	0	1	0	2	0.5	0.5	BL.3a, TG.3a
0	0	1	0	0	0	5	0	0	LU.3a, UR.3a, SZ.3a, OW.3a, NW.3a
0	0	0	0	0	0	2	0	0	NW.2a, TI.3a
0	1	1	0	0	0	2	0	0	AR.3a, AI.3a
0	0	0	0	1	0	1	0	0	GR.3a
0	1	0	0	0	0	1	0	0	FR.1
1	0	0	1	1	0	1	0	0	AG.1
1	0	1	0	0	0	1	0	0	ZG.3a
1	1	0	1	0	0	1	0	0	VS.2a

Anm.: Dargestellt ist die gemäss ESA-Protokoll computergestützt um «untenable assumptions» bereinigte Wahrheitstafel für das Outcome «Erfolg kantonaler Interessenvertretung» (*SUCC* = 1; vgl. Kapitel 9, Fussnote 12). Insgesamt wurden sieben Zeilen mit «contradictory simplifying assumptions» weggelassen. PRESS = Problem- und Handlungsdruck; TEMP = frühzeitiges Intervenieren; COAL = interkantonale Allianzbildung; MULT = «multi-channel lobbying»; SOLU = Lösungsorientierung; SUCC = Erfolg kantonaler Interessenvertretung (Outcome); n = Anzahl der durch die gleiche Konfiguration an Erfolgsfaktoren repräsentierten Fälle; PRI = «proportional reduction in inconsistency». Die hinter den Kantonskürzel stehenden Ziffern geben an, um welchen Standortentscheid es sich handelt (vgl. Abschnitt 9.3.2): 1 = Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts; 2a = Stationierungskonzept 2013; 2b = Sachplan Militär 2017; 3a = Hub- und Netzwerkstandortträger des schweizerischen Innovationsparks; 3b = Akkreditierungsverfahren für spätere Netzwerkstandorte; 4 = Standort der Bundesasylzentren.

Quelle: eigene Datenerhebung und Auswertung.

Tabelle 9.3.2: Wahrheitstafel II: Misserfolg kantonalen Interessenvertretung (*SUCC* = 0)

PRESS	TEMP	COAL	MULT	SOLU	SUCC	n	Konsistenz	PRI	repräsentierte Fälle
0	0	1	0	0	1	5	1	1	LU.3a, UR.3a, SZ.3a, OW.3a, NW.3a
0	0	0	0	0	1	2	1	1	NW.2a, TI.3a
0	1	1	0	0	1	2	1	1	AR.3a, AI.3a
0	0	0	0	1	1	1	1	1	GR.3a
0	1	0	0	0	1	1	1	1	FR.1
1	0	0	1	1	1	1	1	1	AG.1
1	0	1	0	0	1	1	1	1	ZG.3a
1	1	0	1	0	1	1	1	1	VS.2a
1	0	1	0	1	0	2	0.5	0.5	BL.3a, TG.3a
1	1	1	0	0	0	5	0.2	0.2	VD.3a, NE.3a, FR.3a, GE.3a, SG.3a
0	1	1	0	1	0	5	0	0	TI.1, JU.3a, AI.3b, AR.3b, TG.3b
0	0	1	1	1	0	2	0	0	SG.1, BS.3a
1	1	0	1	1	0	2	0	0	VS.2b, ZH.3a
1	0	0	0	1	0	1	0	0	AG.3a
1	1	0	0	0	0	1	0	0	VD.4
1	1	0	0	1	0	1	0	0	BE.3a
1	1	1	1	0	0	1	0	0	VS.3a
1	1	1	1	1	0	1	0	0	SG.3b

Anm.: Dargestellt ist die gemäss ESA-Protokoll computergestützt um «untenable assumptions» bereinigte Wahrheitstafel für das Outcome «kein Erfolg (*syn.* Misserfolg) kantonalen Interessenvertretung» (*SUCC* = 0; vgl. Kapitel 9, Fussnote 12). Insgesamt wurden sieben Zeilen mit «contradictory simplifying assumptions» weggelassen. PRESS = Problem- und Handlungsdruck; TEMP = frühzeitiges Intervenieren; COAL = interkantonale Allianzbildung; MULT = «multi-channel lobbying»; SOLU = Lösungsorientierung; SUCC = Erfolg kantonalen Interessenvertretung (Outcome); n = Anzahl der durch die gleiche Konfiguration an Erfolgsfaktoren repräsentierten Fälle; PRI = «proportional reduction in inconsistency». Die hinter den Kantonskürzel stehenden Ziffern geben an, um welchen Standortentscheid es sich handelt (vgl. Abschnitt 9.3.2): 1 = Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts; 2a = Stationierungskonzept 2013; 2b = Sachplan Militär 2017; 3a = Hub- und Netzwerkstandortträger des schweizerischen Innovationsparks; 3b = Akkreditierungsverfahren für spätere Netzwerkstandorte; 4 = Standort der Bundesasylzentren.

Quelle: eigene Datenerhebung und Auswertung.

9.3.2 Exkurs: Kriterien der Fallauswahl und Deskription der herangezogenen Standortentscheide (Vollerhebung)

Anhand welcher Kriterien wurden die für die empirischen Analysen in Kapitel 9 herangezogenen Standortentscheide ausgewählt? Und welche Kantone vermochten sich im Standortwettbewerb (nicht) durchzusetzen? Im Sinne eines Exkurses präsentiert die Erklärbox einerseits die Kriterien der Fallauswahl. Andererseits liefert sie eine Deskription der zugrunde liegenden bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Die chronologischen Abrisse sind darauf angelegt, darzulegen, welche Kantone erfolgreich lobbyierten ($SUCC = 1$) und welche Kantone nicht erfolgreich lobbyierten ($SUCC = 0$).

Kapitel 9 gründet auf einer Vollerhebung aller seit 2000 abschliessend beschlossenen Standortentscheide, welche drei Kriterien erfüllen. Erstens muss es sich um Standortvergaben handeln, bei denen es aus Kantonssicht auch tatsächlich «etwas zu holen» gab. Es müssen Standortwettläufe sein. Das Rennen unter den Kantonen musste prinzipiell offen sein – bspw. indem der Standortwettbewerb durch bundesseitig nur lose, dehnbar formulierte Vergabekriterien geradezu angeregt und befeuert wurde. Untauglich sind hingegen faktisch vorentschiedene Standortfragen, die aufgrund von geografischen und/oder topografischen Voraussetzungen einen Kreis der Kantone *a priori* von der Vergabe ausschliessen (bzw. als Standort geradezu prädestinieren). Beispiele sind das Nationale Schneesportzentrum (BASPO, 2023), Windkraft- bzw. Solaranlagen oder geologische Tiefenlager für radioaktive Abfälle (Alpiger, 2019), welche wahlweise Schneesicherheit, Wind- bzw. Strahlungsintensität oder eine dichte, stabile und tonhaltige Gesteinsschicht erfordern. Ungeeignet, weil nicht umkämpft, sind auch diejenigen Standortvergaben, welche einer schieren Kompensationslogik folgen. Zu nennen sind hierbei die sogenannten Netzbeschlüsse auf dem Nationalstrassennetz (bspw. BBl 2015 2065) oder die Bahn-Ausbau Schritte 2025 und 2035 (AS 2025, AS 2035; bspw. BBl 2018 7321). Um das schweizerische Eisenbahnnetz zu verdichten und an die stark steigende Nachfrage anzupassen, werden Engpässe nämlich prioritär dort beseitigt «[...] wo die Überlasten bestehen» (BBl 2018 7351). Dies leitet auf das zweite Kriterium über: möglichst grosse Unabhängigkeit der

Standortvergabe von anderen, vor- bzw. nachgelagerten Bundesgeschäften. Wie die Policy-Forschung herausstreicht, gehen politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse grundsätzlich nie von einer «tabula rasa» aus. Zurückliegende Beschlüsse werfen ihren Schatten auf Gegenwart und Zukunft (Pfadabhängigkeit; Pierson, 2000); aktuelle Beschlüsse werden über frühere Entscheidungen geschichtet («layering»; vgl. Béland, 2019). Um zu dennoch möglichst für sich allein stehenden, in sich abgeschlossenen Standortfragen zu gelangen, werden konnexe sowie (periodisch) wiederkehrende Geschäfte ausgeklammert (exemplarisch: Immobilienbotschaft des Eidgenössischen Finanzdepartements [EFD]; bspw. BBl 2022 1675).^a Drittens stellt die zeitliche Einschränkung des Erhebungszeitraums Vergleichbarkeit sicher. Wie geschichtswissenschaftliche Quellenrekonstruktionen aufweisen, gestaltete sich kantonale Interessenvertretung «avant la lettre» nämlich noch sehr anders. Bis weit über die frühneuzeitliche Gesellschaft hinaus übertrat sie nicht selten die Grenzen des rechtlich Zulässigen und/oder moralisch Verwerflichen. «Trölen und praktizieren [sic!]» – Wahlbestechungen, Manipulationen bis hin zum offenen Stimmenkauf – galten noch im 19. Jahrhundert als durchaus akzeptierte Instrumente politischen Handelns. So «bekehrte» der Kanton Bern die eidgenössischen Räte am Vorabend der Bestimmung des Sitzes der Bundesbehörden auch dank eines rauschenden Festessens mitsamt eines weinsprudelnden Springbrunnens (Krebs, 1936; Stadler, 1971). Indem nur Standortvergaben seit 2000 betrachtet werden, ist die Vergleichbarkeit der Fälle gegeben (für eine Längsschnittperspektive vgl. Kapitel 5 bzw. 6).

Insgesamt gibt es vier auf Bundesebene seit 2000 abschliessend beschlossene Standortentscheide, welche die drei Kriterien vollumfänglich erfüllen (Vollerhebung).^b Sie teilen sich im Falle des Stationierungskonzepts 2013 und des Sachplans Militär 2017 sowie der Suche nach Hub- bzw. Netzwerkstandortträgern des schweizerischen Innovationsparks in zwei Subprozesse:

- *Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts (2001–2002)*: Mit der im Februar 2001 verabschiedeten Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, der sogenannten Justizreform, unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung

einen Entwurf der gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung von zwei neuen eidgenössischen Gerichten (BB1 2001 4202). Neu sollte das Bundesstrafergericht als erste Instanz Straftaten beurteilen, welche das Gesetz der Strafgerichtsbarkeit des Bundes unterstellt (u. a. Aufgaben in der Verfolgung und Beurteilung von Straftaten in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität). Derweil sollte das Bundesverwaltungsgericht die rund 30 Rekurskommissionen und die departementalen Beschwerdedienste des Bundes ersetzen (BB1 2001 4249). Wie erpicht die Kantone darauf waren, die beiden neuen eidgenössischen Gerichte auf ihrem Hoheitsgebiet anzusiedeln, zeigt sich an den grossen terminlichen Verzögerungen. Aufgrund der zahlreichen, vehementen Einwirkungsversuche nahm die «Standort-evaluation» (BB1 2001 6049) weitaus mehr Zeit in Anspruch als geplant. Letztlich sah sich der Bundesrat sogar gezwungen, die Standortfrage auszukoppeln und jenen Zankapfel erst mit einer Zusatzbotschaft vom September 2001 zu befrieden. Aus Kantonssicht gab es tatsächlich einiges zu holen. Denn: Die Expertenkommission^c, welche vom EJPD zur Vorbereitung der Justizreform eingesetzt wurde, forderte in ihrem 1997 vorgelegten Schlussbericht, durch «Distanz zu Bern [...] in wünschbarer Weise die Unabhängigkeit von der Bundesverwaltung [zu markieren; d. V.]» (EJPD, 1997, 48). Dass das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen der Bundesverwaltung zu beurteilen habe, erfordere eine gewisse räumliche Distanz zur «Bundesberner» Bürokratie. Ähnlich die Überlegungen beim Bundesstrafergericht: Um als unabhängige Justizbehörde zu amten, bedürfe es einer gewissen Entfernung zur Bundesanwaltschaft, welche im Strafprozess die Anklage vertritt. So wurde eine möglichst «[d]ezentrale Ansiedlung der neuen Gerichte» (BB1 2001 6052) zum Leitsatz; ein notabene loser Leitsatz, der die standortwilligen Kantone geradezu dazu aufforderte, sich in Stellung zu bringen. Schliesslich waren die vom Bundesrat benannten Vergabekriterien – Erreichbarkeit für die Prozessparteien^d, Gewähr für das reibungslose Funktionieren der neuen eidgenössischen Gerichte von Beginn an (bspw. durch Erhaltung des Personals oder Nähe zu einer Universität mit Rechtsfakultät) oder regionalpolitische Überlegungen (BB1 2001 6053) – allesamt

dehnbar. Sie liessen Interpretationsspielraum zu. Auch zog der Bundesrat von sich aus verschiedene flankierende Massnahmen in Betracht, um die Situation «im Falle eines peripheren Gerichtsstandorts» (BBl 2001 6058) zu entschärfen (u. a. Einsetzung von Korrespondenzbundesanwältinnen und Korrespondenzbundesanwälten, Errichtung einer Zweigstelle, Videoübertragungen). Dies ermutigte selbst abgelegene Kantone zu einer Kandidatur. Auch die bundesrätliche Botschaft vom September 2001, welche Freiburg (FR) als Sitz des Bundesverwaltungsgerichts bestimmte und Aarau (AG) das Bundesstrafgericht zuschlug, war keineswegs unumstösslich (BBl 2001 6050). Unter Referendumsvorbehalt entschied nämlich das Bundesparlament letztinstanzlich über die Vergabe. Schliesslich waren es Bellinzona (TI) und St. Gallen (SG), welche sich im Juni 2002 als Standort für das Bundesstrafgericht bzw. das Bundesverwaltungsgericht durchsetzten. Aarau (AG) und Freiburg (FR) unterlagen.

- *Stationierungskonzept 2013 und Sachplan Militär 2017 – Standorte der Luftwaffe (2017–)*: Im Jahr 2013 stiess der Bundesrat ein gigantisches Reorganisationsprojekt an, das den Namen «Weiterentwicklung der Armee» (WEA) trägt. Um auf gewandelte Bedrohungslagen und neue sicherheitspolitische Bedürfnisse zu reagieren (BBl 2010 5144)^e, sollten die «Leistungen der Armee mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nachhaltig in Einklang [gebracht werden; d. V.]» (BBl 2014 6957). Besonders das Immobilienportfolio geriet unter Druck. Mit rund 13'500 Gebäuden und Anlagen sowie 24'000 Hektaren Land ist die Armee nämlich einer der grössten Immobilieneigentümer der Eidgenossenschaft (Meier und Fallscheer, 2017, 31). Um die teuren Instandhaltungs- und Betriebskosten wesentlich zu senken und finanzielle Mittel für dringend benötigte Rüstungsinvestitionen freizumachen, sollte der Kernbestand der Armeeimmobilien um etwa ein Drittel gesenkt werden (um ca. CHF 8.7 Milliarden; BBl 2014 6995). Von der Schrumpfkur war mitunter auch die Luftwaffe betroffen. Das im November 2013 vorgestellte Stationierungskonzept 2013 gab vor, die Anzahl von Flugplätzen um drei zu reduzieren (BBl 2014 6995; vgl. SOS, 27.11.2013). Um die zukünftigen Luftwaffenstandorte festzulegen, berücksichtigte der Bundesrat «[...] in

erster Linie militärische, aber auch betriebswirtschaftliche Kriterien und regionale Auswirkungen der Stationierung» (Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport [VBS], 26.11.2013). Jene Grundsätze waren aus Walliser und Nidwaldner Optik offen genug, um sich gegen die vom Bundesrat bezeichnete «Abschussliste» (NLZ, 28.7.2012) zu sperren. Dieser zufolge sollte der Militärflugplatz Sion (VS) aufgehoben werden. Auch auf den damals noch als «sleeping base» genutzten Militärflugplatz Buochs (NW) sollte gänzlich verzichtet werden (NZZ, 27.11.2013).^f Nach der Veröffentlichung des Stationierungskonzepts 2013 erhielten die Kantone bis Ende Januar 2014 Gelegenheit, sich zu äussern. Im Lichte des Konsultationsergebnisses wurde es im Jahre 2016 zu einer Version 1.5 überarbeitet (EFK, 2022, 43). Eine neuerlich überarbeitete Fassung bildete die Grundlage des Sachplans Militär 2017.^g Der Sachplan Militär 2017 besiegelte die Niederlage Nidwaldens endgültig, da der Militärflugplatz Buochs (NW) seither nur noch zivil genutzt wird (VBS, 2013, 19–20). Die Walliser feierten hingegen einen (Aufschiebungs-)Sieg. Dem Kanton Wallis gelang eine «politisch motivierte Rettung des Sittener Flugplatzes» (SOS, 27.11.2013; vgl. WB, 8.1.2016; SRF, 8.12.2016). Entgegen der ursprünglichen Absicht des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), seinen militärischen Betrieb bis 2020 zu schliessen, dient der Militärflugplatz Sion Kampffjets, Flächenflugzeugen und Helikoptern der Armee weiterhin als Ausweichstützpunkt. Auch zeitlich beschränkte Operationen – etwa während des World Economic Forums (WEF) – blieben möglich (SRF, 8.12.2016; WB, 2.8.2017; vgl. VBS, 2016). Ebenso fungiert der Aussenstandort Sion der Luftwaffe weiterhin als Lehrzentrum für Polymechanikerinnen und Polymechaniker (VBS, 2022), was dem Kanton Wallis Arbeitsplätze rettete. Statt des vom Bundesrat angekündigten vollständigen Rückzugs der Luftwaffe aus dem Walliser Kantonshauptort nimmt die Armee nach wie vor Renovations-, Erneuerungs- und Unterhaltsarbeiten in Millionenhöhe vor (SWII, 7.10.2016).

- *Hub- und Netzwerkstandortträger des schweizerischen Innovationsparks (2012–2021): Was eine 2009 überwiesene Motion*

der FDP-Fraktion einforderte^h, schuf das 2012 totalrevidierte Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG): eine Rechtsgrundlage für die bundesseitige Unterstützung eines schweizerischen Innovationsparks, welche die Schweiz als internationalen Forschungs- und Innovationsstandort stärken soll. Zum Vorbild nahm man sich das kalifornische Silicon Valley oder den nahe der Harvard University bzw. des MIT gelegene Kendall Square im US-amerikanischen Bundesstaat Massachusetts. Soweit einem «übergeordneten nationalen Interesse, der Wettbewerbsfähigkeit, der Ressourceneffizienz und der nachhaltigen Entwicklung» dienend und zur «Wahrung des Gleichgewichts zwischen den Regionen [...] auf mehrere regionale Standorte verteilt, die untereinander vernetzt sind und mit den Hochschulen zusammenarbeiten» (Art. 32 Abs. 1 lit. a und b FIFG), kann der Bund seither die Errichtung eines schweizerischen Innovationsparks unterstützen.ⁱ Dass er von Gesetzes wegen auf mehrere Standorte verteilt sein musste sowie dass Bundesbürgschaften mit geringen Fremdkapitalzinsen und maximalen Zinsvergütungen winkten, verstanden standortwillige Kantone als willkommenen «Aufruf», «eigene Standorte ins Spiel zu bringen» (Nationalrat Ruedi Noser [FDP/ZH]; beide Direktzitate nach: TA, 16.10.2008). Bei der vom Bundesrat mit der Evaluation beauftragten VDK gingen bis zum Ablauf der Frist im Frühjahr 2014 fünf Einzelkandidaturen ein (Bern, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin). Hinzu kamen drei Gemeinschaftsbewerbungen: eine der Zentralschweizer Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Ob- bzw. Nidwalden und Zug; eine von St. Gallen und den beiden Appenzell unter Mitbeteiligung des Fürstentum Liechtensteins sowie eine der beiden Basel und des Jura (BAZ, 2.4.2014). Die von der VDK im Spätsommer 2014 beschlossene Startkonfiguration bestand aus zwei «Hub-Standorten» im Umfeld der beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) in Zürich (Innovationspark Dübendorf [ZH]) und Lausanne ([VD]; Switzerland Innovation Park [SIP] West École polytechnique fédérale de Lausanne [EPFL]), wobei letzterer als «dezentrales Netzwerk an den [fünf; d. V.] Standortkantonen der [EPFL]» (BB1 2015 2964) angelegt war.^j Auf der Siegerseite standen demnach einerseits

die designierten «Hub-Kantone» Zürich, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf. Andererseits erhielten Aargau bzw. das Gemeinschaftsprojekt der beiden Basel und des Jura den Zuschlag zu je einem «Netzwerkstandort»: der PARK innovAARE AG auf dem Campus des Paul Scherrer Instituts (PSI) in Villingen (AG) und der SIP-Region Nordwestschweiz.^k Unterlegen waren hingegen die Kantone Bern, Graubünden, Thurgau und Tessin sowie die beiden Gemeinschaftskandidaturen aus der Ostschweiz (St. Gallen, Appenzell beider Rhoden) bzw. der Zentralschweiz (Luzern, Uri, Schwyz, Ob- bzw. Nidwalden, Zug; vgl. NZZ, 7.6.2014). In seiner Konkretisierungsbotschaft übernahm der Bundesrat im März 2015 ebendiese Startkonfiguration zunächst unverändert. Auf Empfehlung einer unabhängigen Expertengruppe fügte er ihr im Mai 2015 jedoch noch den Netzwerkstandort Biel/Bienne (BE) hinzu, so dass auch der Kanton Bern einen Lobbyingerfolg feierte. In dieser Zwei-Plus-Drei-Lösung hiess die Bundesversammlung die Standortkonfiguration im Herbst 2015 gut. Damit war die «causa» schweizerischer Innovationspark aber noch längst nicht besiegelt. Auf Wunsch der Kantone regelte die FiFG-Totalrevision ausdrücklich auch ein «Akkreditierungsverfahren für spätere Netzwerkstandorte» (BBl 2015 2968). Nach Abschluss eines neuerlichen, vom WBF durchgeführten Prüf- und Genehmigungsverfahrens beschloss der Bundesrat im April 2021 die Aufnahme des SIP Ost als sechstem Standortträger in das Gesamtnetzwerk Schweizerischer Innovationspark. In der Trägerschaft des SIP Ost sind die «Siegerkantone» St. Gallen, Appenzell beider Rhoden und Thurgau vertreten (Der Bundesrat, 21.4.2021).

- *Standort der Bundesasylzentren (2014–)*: Dass die Anzahl von Asylgesuchen von Personen aus dem Raum Afrika–Subsahara (Nigeria, Eritrea und Somalia), dem Nahen Osten (Irak) und aus Sri Lanka ab dem Jahre 2008 steil anstieg^l, stellte den Asylbereich vor neue Herausforderungen. Um die «Attraktivität der Schweiz als Zielland [...] zu senken» (BBl 2010 4455), nahm der Bund diverse Gesetzesanpassungen vor. Deren Ziel war es, die Verfahrensabläufe markant zu beschleunigen und effizienter auszugestalten. Auch Missbräuche sollten konsequent bekämpft (BBl 2010 4455); der «Anreiz für offensichtlich unbegründete Asylge-

suche [sollte; d. V.] gesenkt werden» (BBI 2014 7996). Hierbei kam die Idee sogenannter Bundesasylzentren auf. Unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit sollte künftig die überwiegende Mehrheit der Asylverfahren in Verfahrenszentren des Bundes abgewickelt werden – und zwar innerhalb einer kurzen, verbindlichen Frist. Eine 2014 durchgeführte Nationale Asylkonferenz verabschiedete sodann eine gemeinsame Erklärung. Sie sah vor, dass sich Bund und Kantone unter Einbezug der Dachverbände der Städte und Gemeinden, d. h. Schweizerischer Städteverband (SSV) und Schweizerischer Gemeindeverband (SGV) bis Ende 2013 auf eine Gesamtplanung der Neustrukturierung im Asylbereich einigten. Dazu gehörte insbesondere die Standortsuche für die Bundesasylzentren. Letztere folgte einem Dezentralisierungsgedanken, welcher sechs Asylregionen bezeichnete (vgl. EJPD, 2013).^m Jede Asylregion musste mindestens einen Standort für ein Bundesasylzentrum bezeichnen. Die bundesseitigen Anforderungen blieben lose formuliert: Muss eine Asylregion mehr als 500 Plätze bereitstellen, ist eine Aufteilung des Bundesasylzentrums auf zwei Orte zulässig (BBI 2014 8000). Ein (Teil-)Standort muss jedoch mindestens 350 Asylsuchenden Unterschlupf bieten und an «ganzjährigen und gut erreichbaren Standorten» (BBI 2014 8001) geplant werden. Die 2014 aufgenommenen Standortverhandlungen von Bund und Kantonen dauerten «[...] deutlich länger als geplant», so dass bis zum Inkrafttreten der Asylreform im März 2019 längst nicht alle Standorte beschlossen waren (beide Direktzitate nach: EFK, 2022, 40; vgl. NZZ, 4.2.2019). Gestützt auf eine umfassende Evaluationsstudie der EFK (2022) kann einzig dem Kanton Waadt abschliessenden Erfolg seiner Lobbyingbemühungen attestiert werden. Der Staatsrat willigte beim Standort Vallorbe (VD) nämlich erst ein, als ihm der Bund Flüchtlinge aus Resettlement-Programmenⁿ zusicherte, welche «als besonders motiviert und entsprechend weniger problematisch [gelten; d. V.]» (EFK, 2022, 33). Anderen Kantonen wie etwa Schwyz gelang es zwar bislang, empfindliche Verzögerungen herbeizuführen (NZZ, 4.2.2019). Da in den Asylregionen Bern, Nordwestschweiz sowie Tessin und Zentralschweiz zum Zeitpunkt der Datenerhebung im Herbst 2022 definitive Bunde-

sasylzentren fehlten, aber Standorte zwingend gefunden werden müssen (SEM, 2022a), ist der Erfolg kantonaler Interessenvertretung in diesen Fällen noch nicht gesichert. Deshalb konnten diese Kantone bei der Standortsuche für Bundesasylzentren nicht als Fälle berücksichtigt werden.

-
- a* Mit der Immobilienschaft unterbreitet der Bundesrat dem Bundesparlament alljährlich einen Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses über die Immobilien des EFD. Darin beantragt der Bundesrat Verpflichtungskredite, um Immobilienvorhaben zu realisieren (bspw. Neubau von Kanzleien und Residenzen in Schweizer Botschaften, Sanierung bzw. Umbau von Verwaltungsgebäuden, Neubau von Bundesasylzentren; vgl. BBl 2022 1675).
- b* Erklärungsbedürftig scheint, weshalb die «Standortstrategie Agroscope» (WBF, 2020, b) nicht mit ins Sample aufgenommen wurde. Hierbei handelt es sich um ein vom Bundesrat 2017 in die Wege geleitetes strukturelles Reformvorhaben für Agroscope; dem auf mehrere Niederlassungen verteilten Kompetenzzentrum des Bundes für Forschung und Entwicklung im Agrar-, Ernährungs- und Umweltbereich. Allerdings verletzt der zugehörige bundespolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess das der Fallauswahl zugrunde gelegte Kriterium nach einer *unkämpften* Standortvergabe, bei der «Sieger-» und «Verliererkantone» resultieren. Wie sich nämlich erwies, gelang es am Ende sämtlichen der zehn standortinteressierten Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Schaffhausen, Waadt, Graubünden, Thurgau, Tessin und Wallis, Partner von (mindestens) einer neuen dezentralen Versuchsstation von Agroscope zu werden (Der Bundesrat, 8.5.2020).
- c* Um die Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes (OG) vorzubereiten, setzte das EJPD mit Verfügung vom 7.6.1993 eine Expertenkommission ein. Laut Auftrag sollte sie prüfen, «[...] welche Reformen in der Bundesrechtspflege notwendig sind, damit der Rechtsschutz auch auf längere Sicht möglichst einfach, rasch und wirksam gewährt werden kann und die Anforderungen des internationalen Rechts erfüllt werden» (EJPD, 1997, 8). Der Expertenkommission gehörten in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung 13 Mitglieder an (EJPD, 1997, 8).
- d* Weil die Verfahren vor dem Bundesstrafgericht grösstenteils aus mündlichen Verhandlungen bestehen, muss die Bundesanwältin bzw. der Bundesanwalt regelmässig vor den Strafkammern des Bundesstrafgerichts vorsprechen. Daher definierte der Bundesrat die Erreichbarkeit für die Prozessparteien als Vergabekriterium (BBl 2001 6054). Bei der Standortvergabe für das Bundesverwaltungsgericht fiel ebendieses Vergabekriterium jedoch weniger stark ins Gewicht. Massgeblicher war dessen Nähe zu den rund 250 bei

- den durch die Justizreform aufgelösten Rekurskommissionen tätigen, in den Regionen Lausanne und Bern wohnhaften Mitarbeitenden (BB1 2001 6061).
- e Die konzeptionellen Grundlagen für die «Weiterentwicklung der Armee» legte der Bundesrat 2010 im sicherheitspolitischen Bericht vor. Letzterer beschrieb mitunter aktuelle sicherheitspolitische Trends, Bedrohungen und Gefahren (BB1 2010 5133).
- f Abbaubetroffen war auch der Kanton Zürich. Der Militärflugplatz Dübendorf (ZH) sollte laut Stationierungskonzept 2013 auf eine Helikopterbasis zurückgestutzt werden. Weil sich der Zürcher Regierungsrat bereits 2010 gegen eine weitere aviatische Nutzung des Militärflugplatzes Dübendorf (ZH) aussprach (TA, 2.11.2012), man den Rückzug der Luftwaffe ohnehin seit Längerem erwartete, den Entscheid des Bundesrats ohne nennenswerte Gegenwehr zur Kenntnis nahm und sich der Zürcher Regierungsrat «einseitig» (NZZ, 12.3.2014) auf eine Umnutzung in Gestalt eines schweizerischen Innovationsparks fokussierte, werden vorliegend einzig die Kantone Nidwalden und Wallis als Fälle betrachtet.
- g Bei einem Sachplan handelt es sich um ein Planungsinstrument des Bundes, um dessen raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und mit den Bestrebungen der Kantone sowie der Gemeinden zu harmonisieren (Meier und Fallscheer, 2017, 33; vgl. ARE, 2023).
- h 07.3582 Mo. FDP-Fraktion «Einrichtung eines Parc d'innovation suisse» (eingereicht am 19.9.2007).
- i Die Voraussetzungen der Unterstützung eines schweizerischen Innovationspark werden in Art. 32 FIFG abschliessend genannt und sind dort nachzulesen. Unterstützungsmassnahmen des Bundes können gemäss Art. 33 FIFG u. a. durch den Verkauf geeigneter Grundstücke im Bundesbesitz, die Abgabe geeigneter Grundstücke des Bundes im Baurecht ohne Verzicht auf Baurechtszinsen, zeitlich befristete zinslose Darlehen oder andere geeignete Finanzierungsinstrumente erfolgen.
- j Namentlich gliederte sich der «Hub-Standort» SIP West École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) in den EPFL Innovation Park & Biopôle Lausanne (VD), die Microcity Neuchâtel (NE), die blueFactory Freiburg (FR), die Energypolis Sion (VS) sowie den Campus Biotech Genf (GE) auf.
- k Später wurde die SIP-Region Nordwestschweiz in SIP Basel Area umbenannt. Sein Hauptstandort wurde in Allschwil (BL) errichtet.
- l In konkreten Zahlen: 2007 wurden in der Schweiz 10'844 Asylgesuche eingereicht, ehe die Anzahl von Asylgesuchen im Jahre 2008 auf 16'606 anstieg (Zunahme von 50.1 %; vgl. BB1 2010 4463).
- m In der gemeinsamen Erklärung der Nationalen Asylkonferenz vom Januar 2013 war zunächst von einer «Dezentralisierung in fünf [Asyl-]Regionen» die Rede (EJPD, 2013). Seit dem 1.3.2019 werden die Asylverfahren jedoch in den sechs Asylregionen Bern, Nordwestschweiz, Ostschweiz, Tessin und Zentralschweiz, Westschweiz sowie Zürich durchgeführt, wobei jedwede

Region über ein Bundesasylzentrum und bis zu drei Ausreisezentren verfügt (Staatssekretariat für Migration [SEM], 2022a). Der Vergabeschlüssel sieht folgende Verteilung vor: 1280 Plätze in der Region Westschweiz, 840 Plätze in der Region Nordwestschweiz, 620 Plätze in der Region Bern, 870 Plätze in der Region Zürich, 690 Plätze in der Tessin und Zentralschweiz sowie 700 Plätze in der Region Ostschweiz (BBI 2014 7999).

- n* Resettlement bezeichnet die «[...] dauerhafte Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat, der ihnen vollen Flüchtlingsschutz gewährt und ihnen die Möglichkeit bietet, sich im Land zu integrieren» (SEM, 2022c). Seit 2013 bestehen diverse vom Bundesrat verabschiedete Resettlement-Programme (u. a. für Opfer des seit 2011 andauernden Bürgerkriegs in Syrien).

9.3.3 QCA als Analysetechnik: Analyse notwendiger und hinreichender Bedingungen mittels «Enhanced Standard Analysis»-Protokoll (ESA)

Die Interpretation von QCA als Analysetechnik bezieht sich auf den sogenannten analytischen Moment («analytic moment»), im Zuge dessen die Wahrheitstafel analysiert wird (Oana et al., 2021, 63–140; vgl. Ragin, 1987, 2000, 2008). Hierbei werden diejenigen Bedingungskonstellationen identifiziert, welche erklären, *warum* ein soziales Phänomen, Ereignis oder Ergebnis auftritt (Outcome *Y*). Das eigentliche «Grundgerüst» (Schneider und Wagemann, 2007, 49) von QCA als Analysetechnik besteht dabei darin, die notwendigen und hinreichenden Bedingungen *X* aufzufinden («necessary and sufficient conditions»). Letztere Konzepte sind für QCA fundamental – und verdienen daher eine vertiefte Betrachtung.

Eine Bedingung kann dann als (*i.*) *notwendig* angesehen werden, «[...] wenn sie immer dann, wenn das Outcome vorliegt, ebenfalls vorliegt» (Schneider und Wagemann, 2007, 37; vgl. Ragin, 1987). Anders ausgedrückt darf unter den untersuchten Fällen kein einziger Fall vorliegen, in dem das Outcome *Y* zwar vorliegt, die Bedingung *X* jedoch nicht. Wenn das Outcome *Y* eintritt, dann muss auch die Bedingung *X* eintreten. Auf die Schreibweise der formalen Logik verknüpft, gilt: «wenn *Y*, dann *X*» ($X \leftarrow Y$).¹³ Liegt das Outcome *Y* hingegen nicht vor, ist ein Fall für dessen Erklärung nicht relevant – und zwar unabhängig davon, ob die Bedingung *X*

13 Allerdings darf der Pfeil nicht im Sinne eines Kausalmechanismus («causal mechanism»; King et al., 1994, 85) interpretiert werden: «Die Aussage «wenn *Y*, dann *X*» (die sich aus der Kausalnotation ergibt) gilt lediglich im Hinblick auf die logische

vorliegt. In der formalen Logik ist eine Aussage nur dann logisch WAHR, wenn *Y* auch tatsächlich vorliegt.¹⁴

Tabelle 9.3.3: Vierfeldertabelle für notwendige Bedingungen

Outcome <i>Y</i>	<i>anwesend</i>	Fälle nicht erlaubt	Fälle erlaubt
	<i>abwesend</i>	Fälle erlaubt; aber irrelevant	Fälle erlaubt; aber irrelevant
		<i>abwesend</i>	<i>anwesend</i>
		Bedingung <i>X</i>	

Quelle: Schneider und Wagemann (2007, 198) mit geringfügigen Anpassungen.

Bei einer (ii.) *hinreichenden Bedingung* ist die Logik spiegelbildlich. Eine Bedingung ist dann hinreichend, «wenn sie für jeden untersuchten Fall [...] zu dem zu untersuchenden [*syn.* zu erklärenden; d. V.] Outcome führt» (Schneider und Wagemann, 2007, 32; vgl. Ragin, 1987). Anders ausgedrückt darf unter den untersuchten Fällen kein einziger Fall existieren, in dem die Bedingung *X* zwar vorliegt, das Outcome *Y* aber nicht. Wenn die Bedingung *X* auftritt, dann tritt auch das Outcome *Y* auf. Wiederum auf die Schreibweise der formalen Logik gebracht, gilt: «wenn *X*, dann *Y*» ($X \implies Y$). Liegt die Bedingung *X* hingegen *nicht* vor, ist der Fall für die Erklärung eines Outcomes *Y* nicht relevant – unabhängig davon, ob das Outcome *Y* vorliegt. In der formalen Logik ist eine Aussage nur dann WAHR, wenn *X* auch tatsächlich vorliegt.

(aber nicht die kausal-ursächliche) Beziehung der beiden Variablen» (Schneider und Wagemann, 2007, 37).

14 Neben einzelnen notwendigen Bedingungen verweist Mackie (1974, 62) auf sogenannte INUS-Bedingungen: «insufficient but necessary part of a condition which is itself unnecessary but sufficient for the result». Bei Mahoney et al. (2008, 126) findet sich die Möglichkeit einer SUIN-Bedingung: ein «[...] sufficient but unnecessary part of a factor that is insufficient but necessary for an outcome». Bei SUIN-Bedingungen (*syn.* «disjunction») handelt es sich um durch das logische ODER ($\vee$; +) verbundene Bedingungen, die ihrerseits eine Teilmenge ($\subseteq$) des Outcomes *Y* darstellen (Oana et al., 2021, 80).

Tabelle 9.3.4: Vierfeldertabelle für hinreichende Bedingungen

Outcome Y	<i>anwesend</i>	Fälle erlaubt; aber irrelevant	Fälle erlaubt
	<i>abwesend</i>	Fälle erlaubt; aber irrelevant	Fälle nicht erlaubt
		<i>abwesend</i>	<i>anwesend</i>
		Bedingung X	

Quelle: Schneider und Wagemann (2007, 198) mit geringfügigen Anpassungen.

QCA ist «[...] die systematischste Form zur Analyse notwendiger und hinreichender Bedingungen» (Schneider und Wagemann, 2007, 41; vgl. Ragin, 1987, 2000, 2008; Rihoux und Ragin, 2009; Schneider und Wagemann, 2012; Oana et al., 2021). Die beiden Kernfragen, welche Bedingung *X* bzw. welche Kombination von Bedingungen *X* für die Erklärung eines Outcomes *Y* hinreichend sind und welche dafür notwendig sind, werden separat behandelt. In jedem Fall ist die Notwendigkeitsanalyse zeitlich voranzustellen (Ragin, 2000, 204). Für die Analyse notwendiger und hinreichender Bedingungen wird der in einer Wahrheitstafel enthaltene Wahrheitsgehalt minimiert («logical minimization»). Für die logische Minimierung kam ursprünglich der Quine-McCluskey-Algorithmus zum Zug (vgl. Quine, 1955; McCluskey, 1956). Die sprunghaft angestiegenen Rechenkapazitäten ermöglichten jedoch grosse Methodeninnovation, so dass das in *R/RStudio* implementierte Paket *QCA* (Duşa, 2022) nun standardmässig den weitaus performanteren «Consistency Cubes»-Algorithmus empfiehlt (vgl. Duşa, 2019).

Beim Auffinden der minimierenden Lösungsgleichung (*syn.* Lösungsformel, Lösungsterm) stellt sich das für QCA unumgängliche, bereits von Ragin (1987, 104–13) antizipierte Problem der «limited empirical diversity». «Begrenzte empirische Vielfalt» bezeichnet «die Menge aller logisch möglichen Kombinationen von Bedingungen [...], für die keine empirische Evidenz vorliegt» (Schneider und Wagemann, 2007, 101; Hervorhebung unterdrückt). Denkbar ist erstens, dass es bestimmte Konfigurationen in der Wirklichkeit nicht gibt und nicht geben kann. Zweitens könnte es Konfigurationen zwar logisch geben, aber sie sind realweltlich nicht vorzufinden. Drittens könnte es in der Realität Konfigurationen geben, die in der Fallauswahl nicht

erfasst sind. Bei all diesen drei Szenarien stellt sich die Herausforderung, dass mindestens eine Zeile der Wahrheitstafel leer bleibt. Dadurch lässt sich nicht feststellen, ob eine Bedingung X hinreichend für das Outcome Y ist. Diese Zeilen einer Wahrheitstafel werden als «logische Rudimente» («logical remainders») bezeichnet ($Y = ?$; Oana et al., 2021, 122–23). Im Sinne eines «best practice»-Protokolls gibt die sogenannte «Standard Analysis» (SA) eine breit akzeptierte, verlässliche und bestens etablierte Praxis zum Umgang mit begrenzter empirischer Vielfalt vor (erstmalig Ragin, 2008). Gemäss SA-Protokoll wird die Wahrheitstafel auf drei unterschiedliche Arten logisch minimiert. Es werden also stets drei unterschiedliche Lösungsformeln von Kombinationen hinreichender Bedingungen X errechnet, welche das Outcome Y erklären. Die drei Ansätze unterscheiden sich danach, welche «remainder rows» in die logische Minimierung eingeschlossen werden – und welche nicht (Oana et al., 2021, 123; vgl. Ragin, 2008; Schneider und Wagemann, 2012).

- *Konservative Lösungsgleichung* («*conservative solution*»): Die konservative (syn. komplexe) Lösungsformel klammert die logischen Rudimente gänzlich aus. Alle leer gebliebenen Zeilen der Wahrheitstafel, zu denen es keine empirisch beobachtbaren Fälle gibt, bleiben bei der Identifizierung von notwendigen und hinreichenden Bedingungen X aussen vor. Zugrunde liegt die «blanket assumption»: die Annahme, «[...] dass alle logischen Rudimente das zu erklärende Outcome *nicht* produzieren würden, wenn sie empirisch existieren würden» (Schneider und Wagemann, 2007, 107; vgl. Ragin, 2008). Bei der konservativen Lösungsformel werden also alle logischen Rudimente mit Null codiert.
- *Sparsame Lösungsgleichung* («*parsimonious solution*»): Bei der sparsamen Lösungsformel werden bei den logischen Rudimenten computer-gestützt sämtliche Codierungsmöglichkeiten des Outcomes Y simuliert. Aus dem Ergebnis der Simulation werden diejenigen Codierungen ausgewählt, anhand derer die Wahrheitstafel auf die einfachste, am wenigsten komplex erscheinende Weise minimiert wird. So folgt die sparsame Lösungsformel dem «Gebot der maximalen Sparsamkeit» (Schneider und Wagemann, 2007, 106).
- *Intermediäre Lösungsgleichung* («*intermediate solution*»): Wie im Namen anklingend, beschreitet die mittlere Lösungsformel einen Mittelweg zwischen den beiden «Extrempositionen» (Schneider und Wagemann, 2007, 105), die keine oder alle computersimulierten logischen Rudimente einbeziehen. Die mittlere Lösungsformel «[...] incorporates only the

logical remainders that are consistent with theoretical and substantive knowledge» (Ragin, 2009, 118). Kurz: Die mittlere Lösungsformel überlässt es der auf profunde Fallkenntnisse gestützten Forscherinnenhand zu entscheiden, welche logischen Rudimente theoretisch «sinnvoll erscheinen» (Mello, 2021, 136)¹⁵ und daher in die logische Minimierung eingeschlossen werden. Ähnlich einer klassischen Hypothesenherleitung formuliert die Forscherin bzw. der Forscher theoretisch begründete «one-sided or directional expectations» (Ragin, 2003, 9) darüber, wie das (Nicht-)Vorliegen einer Bedingung *X* das (Nicht-)Vorliegen des Outcomes *Y* beeinflussen dürfte (vgl. Ragin, 2008; Schneider und Wagemann, 2012).¹⁶

Jüngst wurde das SA-Protokoll durch das Protokoll der sogenannten «Enhanced Standard Analysis» abgelöst (ESA; Schneider und Wagemann, 2012, 2013; Mello, 2021; Oana et al., 2021). Auch das ESA-Protokoll empfiehlt, alle drei Lösungsgleichungen zu errechnen, um mit dem Problem begrenzter empirischer Vielfalt so transparent wie möglich umzugehen. Allerdings erweitert das ESA-Protokoll seinen Vorgänger um einen entscheidenden Schritt. Die Anlage des SA-Protokolls ist vor «unhaltbaren Annahmen» («untenable assumptions») nämlich nicht gefeit. Unhaltbar sind die Annahmen im Anschluss an Schneider und Wagemann (2013) und Oana et al. (2021) in drei Fällen: Es werden widersprüchliche Notwendigkeitsdiagnosen gestellt («contradicting necessity claims»), es werden dieselben logischen Rudimente sowohl in die Lösungsformel zur Erklärung des Auftretens des Outcomes *Y* als auch zur Erklärung des Nichtauftretens des Outcomes $\sim Y$ einbezogen («contradicting simplifying assumptions») und/oder es fließen «[a]ssumptions on implausible remainders» (Oana et al., 2021, 131) ein. Das ESA-Protokoll gründet also auf dem von Oana et al. (2021, 139) wie folgt umrissenen Prinzip:

«The Enhanced Standard Analysis has the goal of preventing [assumptions that are logically contradictory or run counter to basic and uncontested knowledge of how the world works; d. V.] by blocking all untenable rows from being included in the minimization process *before* producing the three solution types.» (Hervorhebung d. V.)

Während das ESA-Protokoll vorgibt, welche drei Lösungsgleichungen auf welche Weise zu errechnen sind, schweigt es sich über «the *most*

15 Wortlaut im englischsprachigen Original: «deemed sensible» (Mello, 2021, 136).

16 Solche theoriegeleiteten Annahmen über die Wirkrichtung lassen sich mit dem Befehl *dir.exp()* im in *R/RStudio* implementierten Paket *QCA* definieren (Duşa, 2022).

appropriate solution type» (Álamos Concha et al., 2022, 1967) aus. Das ESA-Protokoll lässt nämlich offen, welche der drei Lösungsgleichungen zu interpretieren, auszuweisen und auf die Fälle zurückzubeziehen ist. Wie die neuesten Metastudien und Robustheitsanalysen zeigen, ist «[...] allein die «sparsame Lösungsformel» für die korrekte Interpretation einer QCA» zu nutzen (Baumgartner und Thiem, 2020, 279; eigene Übersetzung; vgl. Thiem, 2022). All jenen Empfehlungen der neuesten Methodenliteratur folgend, werden also alle drei Lösungsgleichungen anhand des ESA-Protokolls errechnet. Im Fliesstext ausgewiesen, interpretiert und auf die Fälle zurückbezogen wird derweil die sparsame Lösungsformel.¹⁷

Nach dem analytischen Moment – der Analyse notwendiger und hinreichender Bedingungen X getreu dem ESA-Protokoll – sind Diagnostik und diverse Robustheitschecks erforderlich (vgl. Ragin, 2006; Skaaning, 2011; Baumgartner und Thiem, 2015; Oana et al., 2021; Thiem, 2022; Oana und Schneider, 2024). Zu überprüfen ist zunächst die Güte der aufgefundenen notwendigen und hinreichenden Bedingungen X («parameters of fit»). Zwei Masse sind hierbei von Bedeutung: Konsistenz («consistency») und Abdeckung («coverage»; vgl. Ragin, 2006). Das Konsistenzmass beschreibt, «[...] welcher Prozentsatz der Fälle mit der Lösungsformel konsistent ist, d. h. welcher Prozentsatz der Fälle durch die Lösungsformel korrekt beschrieben wird» (Schneider und Wagemann, 2007, 86–87).¹⁸ Das Abdeckungsmaß bringt hingegen zum Ausdruck, «[...] wie viele Einzelfälle im Verhältnis zur Gesamtzahl der Fälle durch eine Lösungsformel erklärt sind» (Schneider und Wagemann, 2007, 90). Bei der

17 Die Ergebnisse der konservativen sowie der intermediären Lösungsgleichung sind dem Onlineanhang zu entnehmen. Die Autorin dankt Prof. Alrik Thiem (Universität Luzern) für hilfreiche Einschätzungen zur methodisch korrekten Dokumentation und Ausweisung der empirischen Befunde.

18 Das Konsistenzmass wird bisweilen auch als «inclusion score» bezeichnet (Rohlfing, 2020, 77). Formalistisch ausgedrückt bestimmt sich die Konsistenz einer notwendigen Bedingung folgendermassen:

$$Cons_{nec} = \frac{\sum_{i=1}^I \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=1}^I Y_i}, \quad (9.1)$$

wobei $Conv_{nec}$ im Wertebereich $[0;1]$ normiert ist und höhere Werte konsistentere «necessity relations» bedeuten. Für die Konsistenz einer hinreichenden Bedingung gilt derweil:

$$Cons_{suf} = \frac{\sum_{i=1}^I \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=1}^I X_i}. \quad (9.2)$$

Ermittlung des Abdeckungsmasses werden einzig die zu erklärenden Fälle einbezogen, sprich: Fälle, bei denen das Outcome Y auch tatsächlich vorliegt ($SUCC = 1$).¹⁹

Das der QCA eigene, fallorientierte und qualitative Moment bringt es indes mit sich, dass Lösungsformeln mit niedriger Abdeckung «[...] nicht *per se* als weniger wichtig angesehen werden sollten» (Schneider und Wagemann, 2007, 271). Anders als bei Gütemassen aus der empirisch-quantitativen Forschung wie dem Bestimmtheitsmass R^2 kann in QCA selbst eine niedrige Abdeckung eine im Lichte des profunden Fallwissens valide, relevante Kombination von Bedingungen X darstellen. Nebst den beiden «parameters of fit» haben Oana und Schneider (2024) jüngst ein umfassendes, sich in der Forschungsgemeinde rasch zum «good practice»-Standard mauserndes dreiteiliges «Robustness Test Protocol» vorgeschlagen (Oana et al., 2021; Oana und Schneider, 2024). Dieses ermittelt bspw. «sensitivity ranges», in deren Grenzen die aufgefundenen Lösungsformeln ihre Gültigkeit bewahren, oder simuliert anhand von «test sets», wie multiple, gleichzeitige Veränderungen des «analytical setup» die Robustheit der Lösungsformeln beeinflussen («fit-oriented robustness»).²⁰

- 19 Formalistisch ausgedrückt bestimmt sich die Abdeckung einer notwendigen Bedingung folgendermassen:

$$Cov_{nec} = \frac{\sum_{i=1}^I \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=1}^I X_i}, \quad (9.3)$$

wobei Cov_{nec} im Wertebereich $[0;1]$ normiert ist und höhere Werte andeuten, dass im Verhältnis zur Gesamtzahl der untersuchten Fälle mehr Einzelfälle erklärt werden. Allerdings schliesst das Abdeckungsmass auch triviale notwendige Bedingungen ein: Bedingungen X , die zwar stets präsent sind, wenn das Outcome Y auftritt; darüber hinaus aber auch bei (fast) allen Fällen auftreten, bei denen das Outcome Y nicht präsent ist (Ragin, 2006). Deshalb führen Schneider und Wagemann (2012, 235–37) zusätzlich das konservativere Gütemass «Relevance of Necessity» (RoN) ein:

$$RoN = \frac{\sum_{i=1}^I (1 - X_i)}{\sum_{i=1}^I (1 - \min(X_i, Y_i))}. \quad (9.4)$$

Für die Abdeckung einer hinreichenden Bedingung gilt derweil:

$$Cov_{suf} = \frac{\sum_{i=1}^I \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=1}^I Y_i}. \quad (9.5)$$

- 20 Um die empirischen Befunde der QCA zu visualisieren, werden sogenannte «Fiss chart» erstellt. Dabei (Fiss, 2011) handelt es sich um eine neue Visualisierungsstrategie

9.4 Empirische Befunde

9.4.1 Notwendige Erfolgsfaktoren

Welche Erfolgsfaktoren sind unabdingbar dafür, dass ein Kanton erfolgreich lobbyiert? Anders gesagt: Was ist immer dann gegeben, wenn sich ein Kanton bei einer umkämpften Standortvergabe gegen all seine Mitbewerber durchzusetzen vermag? Tabelle 9.4.1 zeigt das Ergebnis der Notwendigkeitsanalyse. Kein Erfolgsfaktor erreicht ein Konsistenzmass von ≥ 0.9 ; der Schwelle, die gemeinhin eingefordert wird, um ihn als notwendig anzusehen (Ragin, 2006, 295; vgl. Oana et al., 2021, 204). Es gibt keinen alleinigen Erfolgsfaktor, der immer dann vorläge, wenn ein Kanton im Standortwettbewerb obsiegt.²¹

Am nächsten an die 0.9er-Marke kommt die Allianz- bzw. Koalitionsbildung mit mindestens einem weiteren Kanton (*COAL* = 0.80). Doch auch da erweist sich: In vier der 35 untersuchten Fällen gelang es einem standortwilligen Kanton *trotz* seines Alleingangs, den Zuschlag zu erwirken. Zürich bzw. Bern und Aargau wurden mit einer Einerkandidatur und ganz ohne freundeidgenössische Schützenhilfe auf Anhieb zu einem Hub- bzw. je einem Netzwerkstandort des schweizerischen Innovationsparks (Switzerland Innovation Park Zurich AG, Switzerland Innovation Park Biel/Bienne AG, PARK innovAARE AG). Hingegen gingen St. Gallen und die beiden Appenzell in der ersten Vergaberunde leer aus, als sie – flankiert vom Fürstentum Liechtenstein – im Verbund für einen «Netzwerkstandort Ost» an- und eintraten. Derweil schaffte es der Kanton Wallis beim Sachplan Militär 2017 auch ohne Drittkantone im Rücken, den

für QCA-Ergebnisse, die auf eine bewusst vereinfachende, leserfreundliche Darstellung zielt (vgl. Rubinson, 2019).

- 21 Nebst der Analyse einzelner notwendiger Bedingungen («single necessary conditions») wurde die Wahrheitstafel auf INUS- bzw. SUIN-Bedingungen hin untersucht (für Erläuterungen zu INUS- bzw. SUIN-Bedingungen vgl. Abschnitt 9.3.3). Für das Outcome *SUCC* = 1 resultiert mit *SOLU* + *PRESS* eine SUIN-Bedingung mit einem Konsistenzwert ≥ 0.9 sowie einem Abdeckungs- und RoN-Wert ≥ 0.6 . Doch: «Disjunctions of SUIN conditions (that is, conditions combined with a logical OR) should only be considered necessary when they are non-trivial and can be meaningfully interpreted as functional equivalents of a higher-order necessary condition» (Oana et al., 2021, 85). Letztere Anforderung ist vorliegend verletzt; es kann bei *SOLU* + *PRESS* nicht von einem theoretisch aussagekräftigen, bedeutsamen funktionalen Äquivalent zum Outcome *SUCC* ausgegangen werden. Deshalb wird die SUIN-Bedingung nicht weiterverfolgt. Für das Outcome $\sim$ *SUCC* finden sich keine SUIN-Bedingungen mit einem Konsistenzwert ≥ 0.9 sowie einem Abdeckungs- und RoN-Wert ≥ 0.6 .

schliessungsgefährdeten Militärflugplatz Sion zu retten. Indes weibelte auch die Waadt ganz ohne Schulterschluss erfolgreich um ein Bundesasylzentrum am Standort Vallorbe (VD), das für die «als besonders motiviert und entsprechend weniger problematisch» (EFK, 2022, 33) geltenden Resettlement-Flüchtlinge vorgesehen wird (für Details vgl. Abschnitt 9.3.2).²²

Tabelle 9.4.1: Notwendige Erfolgsfaktoren

Erfolgsfaktor	Konsistenz	Abdeckung	RoN
PRESS	0.50	0.882	0.90
TEMP	0.667	1.00	1.00
COAL	0.80	1.00	1.00
MULT	0.233	0.875	0.964
SOLU	0.433	0.812	0.864
~ PRESS	0.50	0.833	0.850
~ TEMP	0.333	0.667	0.80
~ COAL	0.20	0.545	0.828
~ MULT	0.767	0.852	0.667
~ SOLU	0.567	0.895	0.889

Anm.: Tilde (~) = Nichtvorliegen eines Erfolgsfaktors. Für Erläuterungen zum Konsistenz- bzw. Abdeckungsmass und RoN vgl. Abschnitt 9.3.3.

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Analyse der notwendigen Bedingungen bestätigt also empirisch, was in Unterkapitel 9.2 theoretisch erwartet wurde: Im umkämpften Standortwettbewerb kommt es nicht auf einen einzigen Erfolgsfaktor an. Kein Erfolgsfaktor alleine erklärt, warum sich ein Kanton durchsetzt. Will ein Kanton einen besonders symbolträchtigen, finanziell lukrativen und/oder einen mit überregionaler Ausstrahlung verbundenen Standort unbedingt auf seinem Gebiet ansiedeln (bzw. auf seinem Territorium eine mit negativen Externalitäten verbundene Infrastruktur verhindern), kann er sich also nicht auf einen einzigen, als noch so erfolgversprechend vermuteten «Wettbewerbsvorteil» verlassen. Es bringt alleine keinen Erfolg, wenn umtriebige Mitglieder in den Kantonsparlamenten und/oder standortwillige Gemeindebehörden gegenüber der

22 Für Erläuterungen zu den Resettlement-Programmen vgl. Kapitel 9, Endnote *n*.

Kantonsregierung Problem- bzw. Handlungsdruck erzeugen. Es genügt nicht, eine Allianz mit mindestens einem Drittkanton zu schmieden. Frühzeitig «auf Platz» zu sein und seine Interessen anzumelden, bevor die bundespolitische Mitwirkung der Kantone formalrechtlich vorgesehen ist, reicht ebenso wenig aus. Die standortwilligen Kantone mögen auf noch so viele unterschiedliche informelle Strategien zurückgreifen, wie ihnen beliebt. Für sich selbst stehend taugt «multi-channel lobbying» nichts. Und schliesslich mag man sich kantonsseitig noch so lösungsorientiert zeigen, mit allerlei bereits revidierten raumpolitischen Sach- bzw. Richtplänen aufwarten und/oder den Bundesbehörden allerlei geeignete Bauplätze schmackhaft machen: Es ist zu wenig. Umso stärker interessiert, welche Kombinationen, Konstellationen und Konfigurationen von Erfolgsfaktoren erklären, welcher Kanton wann warum als Sieger vom Platz geht. Dies zeigen die nachfolgend berichteten empirischen Befunde der Analyse hinreichender Erfolgsfaktoren.

9.4.2 Kombinationen, Konstellationen und Konfigurationen hinreichender Erfolgsfaktoren

Welche Erfolgsfaktoren müssen wie zusammenwirken, so dass sich ein Kanton im umkämpften Standortwettbewerb durchsetzt? Und welches Zusammenspiel erklärt, warum ein Stand unterliegt? Solche Kombinationen, Konstellationen und Konfigurationen hinreichender Erfolgsfaktoren aufzufinden, ist das eigentliche Herzstück der QCA zugrunde liegenden Annahmen verbundener, äquifinaler und asymmetrischer Kausalität. Nicht nur eine, sondern mehrere unterschiedliche «Siegesformeln» sind für «lobbying success» ursächlich. Zudem leiten sich die Gründe einer Niederlage nicht einfach aus der Umkehr des «Erfolgsrezepts» ab. Die Erklärung des Erfolgs kantonalen Interessenvertretung beinhaltet nicht gleichzeitig auch eine Erklärung für den Misserfolg. Daher müssen die beiden Szenarien «Erfolg» und «kein Erfolg» getrennt untersucht werden (Blatter et al., 2018, 11; vgl. Ragin, 1987, 2000, 2008).

Tabelle 9.4.2a bzw. der «Fiss chart» 9.4.2b zeigen die fünf Pfade zum Erfolg kantonalen Interessenvertretung ($SUCC = 1$). Ebendiese fünf Kombinationen, Konstellationen und Konfigurationen von Erfolgsfaktoren erklären, warum ein Kanton seine Interessen durchzusetzen vermag. Sie sind als zueinander alternative Erklärungen zu verstehen. Bei Standortfragen kann der Erfolg wahlweise durch Pfad 1, Pfad 2, Pfad 3, Pfad 4 oder

Pfad 5 zustande kommen.²³ Das von hoher Modellgüte zeugende hohe Abdeckungsmass weist daraufhin, dass es sich um ausgesprochen relevante Bestandteile der sparsamen Lösungsformel handelt, die rund 95 Prozent aller 35 untersuchten Fälle zu erklären vermögen (0.947). In der Realität kommen aber natürlicherweise nicht alle Pfade gleich häufig vor. Je höher die Rohabdeckung eines Pfades ausfällt, desto häufiger tritt dieser tatsächlich auf. Es bietet sich also an, das Augenmerk zunächst auf die in der Praxis besonders häufig auftretenden «Siegesformeln» zu richten.

23 Für die konservative bzw. intermediäre Lösungsgleichung vgl. Onlineanhang.

Tabelle 9.4.2a: Fünf Pfade des Erfolgs kantionaler Interessenvertretung ($SUCC = 1$)

Pfad	Konsistenz	PRI	covS	covU	erklärte Fälle
1 ~PRESS*COAL*SOLU	1.000	1.000	0.368	0.368	SG.1, BS.3a; TI.1, JU.3a, AI.3b, AR.3b, TG.3b
2 PRESS*TEMP*COAL	0.857	0.857	0.316	0.053	VD.3a, NE.3a, FR.3a, GE.3a, SG.3a; VS.3a, SG.3b
3 PRESS*TEMP*~MULT	0.857	0.857	0.316	0.053	VD.4; BE.3a; VD.3a, NE.3a, FR.3a, GE.3a, SG.3a
4 PRESS*TEMP*SOLU	1.000	1.000	0.211	0.105	BE.3a; VS.2b, ZH.3a; SG.3b
5 PRESS*~COAL*~MULT*SOLU	1.000	1.000	0.105	0.053	AG.3a; BE.3a
MI					0.947

Anm.: Dargestellt ist die gemäss ESA-Protokoll computergestützt errechnete sparsame Lösungsgleichung (für Details vgl. Abschnitt 9.3.3). Es besteht keine Modellambiguität («model ambiguity»), sondern es resultiert nur eine einzige sparsame Lösungsgleichung (M1): ~PRESS*COAL*SOLU+PRESS*TEMP*COAL+PRESS*TEMP*~MULT+PRESS*SOLU+PRESS*~COAL*~MULT*SOLU $\Rightarrow$ SUCC. Tilde (~) = Nichtvorliegen eines Erfolgsfaktors; * = logisches UND; + logisches ODER; PRI = «proportional reduction in inconsistency», das in csQCA dem Konsistenzmass entspricht; covS = Rohabdeckung («raw coverage»); covU = alleinige Abdeckung («unique coverage»). Für Erläuterungen zum Konsistenz- und Abdeckungsmaß bzw. RoN vgl. Abschnitt 9.3.3. Die hinter den Kantonskürzel stehenden Ziffern geben an, um welchen Standortentscheid es sich handelt (vgl. Abschnitt 9.3.2): 1 = Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts; 2a = Stationierungskonzept 2013; 2b = Sachplan Militär 2017; 3a = Hub- und Netzwerkstandortträger des schweizerischen Innovationsparks; 3b = Akkreditierungsverfahren für spätere Netzwerkstandorte; 4 = Standort der Bundesasylzentren. «Fiss chart» 9.4.2b bietet eine bewusst vereinfachende, leserfreundliche Visualisierung von Tabelle 9.4.2a.

Quelle: eigene Berechnungen.

Tabelle 9.4.2b: «Fiss chart»: Fünf Pfade des Erfolgs kantonaler Interessenvertretung ($SUCC = 1$)

	1	2	3	4	5
Problem- und Handlungsdruck (<i>PRESS</i>)	⊖	●	●	●	●
frühzeitiges Intervenieren (<i>TEMP</i>)		●	●	●	
interkantonale Allianzbildung (<i>COAL</i>)	●	●			⊖
«multi-channel lobbying» (<i>MULT</i>)			⊖		⊖
Lösungsorientierung (<i>SOLU</i>)	●			●	●

- Erfolgsfaktor vorhanden
 ⊖ Erfolgsfaktor nicht vorhanden

Quelle: eigene Darstellung.

Der am häufigsten auftretende Pfad zum Erfolg zeichnet sich dadurch aus, dass kein Problem- bzw. Handlungsdruck ausgeübt wird, der Kanton eine interkantonale Allianz eingeht und sich gegenüber den Bundesbehörden lösungsorientiert zeigt ($\sim PRESS*COAL*SOLU$). So geschehen, als es dem Tessin und St. Gallen nach der Jahrtausendwende gelang, den Sitz des durch die Justizreform neu geschaffenen Bundesstrafgerichts bzw. des Bundesverwaltungsgerichts in die Kantonshauptorte Bellinzona (TI) und St. Gallen (SG) zu holen, obgleich der Bundesrat eigentlich Aarau (AG) bzw. Freiburg (FR) als Gerichtssitze vorschlug (BBl 2001 6050). In all ihren Bestrebungen agierten der Tessiner Staatsrat bzw. der St. Galler Regierungsrat selbstbestimmt. Weder umtriebige Mitglieder des Kantonsparlaments noch standortwillige Gemeinden wirkten «von unten» auf sie ein. Um der letztinstanzlich über die Standortfrage befindenden Bundesversammlung die Kandidatur aus der Süd- bzw. Ostschweiz schmackhaft zu machen, war zunächst «[e]ntscheidend» (TA, 14.6.2002), nach willigen freundeidgenössischen Partnern Ausschau zu halten. Das Tessin warb aktiv um die Unterstützung der 34-köpfigen Zürcher Delegation (BU, 10.6.2002) – und fand in den Ostschweizer Kantonen schliesslich loyale Verbündete. Mit geeinten Kräften weibelten Süd- und Ostschweiz für ein Zweierticket «Bellinzona und St. Gallen». Davon, wie vorzüglich die geschmiedete Allianz griff, zeugen gegenseitige Unterstützungsbekundungen am national- bzw. ständerätlichen Rednerpult – orchestriert vom «Stöckli»-Zweiergespann rund um die Ständeräte Hermann Bürgi (SVP/TG) und

Dick Marty (FDP/TI). In St. Gallen sollte die zuständige Regierungsrätin Karin Keller-Sutter (FDP/SG; 2000–2012) rückblickend davon schwärmen, wie «[...] die Ostschweizer Kantone für einmal zusammenstanden» und gemeinsam «ein wirkungsvolles Lobbying aufgezogen» hätten (beide Direktzitate nach: SGT, 9.4.2003). Doch: Auf einen noch so tragfähigen Schulterschluss allein wollte sich niemand verlassen. Vielmehr legte der Tessiner Staatsrat den Präsidien der zuständigen Sachbereichskommissionen RK-S und RK-N proaktiv Baupläne vor, wie sich zwei benachbarte, im Bellenzer Verwaltungsviertel gelegene Gebäude mit vertretbarem Aufwand umbauen liessen; namentlich dasjenige des Bezirksgerichts und jenes der höheren kantonalen Handelsschule (TA, 14.6.2022). Auch der St. Galler Regierungsrat versicherte den Bundesbehörden wiederholt, dass der bewusst vorzeitig eingeleitete Neubau an der Kreuzackerstrasse 12 auf jeden Fall rechtzeitig «bezugsbereit» (SGT, 20.3.2002) sei (vgl. NZZ, 15.12.2005). Auch erarbeitete er in Zusammenarbeit mit der Stadt St. Gallen, den beiden Appenzell und Thurgau konstruktive Vorschläge, wie «gemeinsame Anlauf- und Beratungsstelle[n]» (SGT, 9.4.2002) geschaffen werden könnten, um den bevorstehenden Umzug des Gerichtspersonals aus der Grossregion Bern-Freiburg vorzubereiten. Dort waren die Mitarbeitenden der durch das neu geschaffene Bundesverwaltungsgericht aufgehobenen Rekurskommissionen nämlich bislang beschäftigt (vgl. SGT, 21.6.2002).

Häufig ist auch derjenige Pfad zum Erfolg, der sich durch ein Zusammenspiel aus Problem- bzw. Handlungsdruck, frühzeitigem Intervenieren und interkantonalen Allianzbildung auszeichnet (*PRESS*TEMP*COAL*). Dafür besonders illustrativ ist das Lobbyieren der Westschweizer Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf bei der Standortvergabe des schweizerischen Innovationsparks. Schon ab Ende der 1980er Jahre trieb die Gemeinde Yverdon-les-Bains (VD) gemeinsam mit den Ständen der Romandie die Schaffung eines 500'000 Quadratmeter grossen Y-Parc SA voran; eines «*parc scientifique et technologique*», der «[t]echnologische Aufbruchstimmung» (BU, 19.10.1987) ausstrahlen sollte (vgl. EXIM, 7.5.1988). Kurz nach der Jahrtausendwende verhandelte der Neuenburger «Grand Conseil» über einen Kredit von CHF 8.5 Mio., um das Projekt Neode – *Parc scientifique et technologique Neuchâtel SA* zu realisieren. Ähnlich war die Situation im Grossen Rat des Kantons Genf: Gestützt auf ihre ausgesprochen weitreichenden individuellen Vorstossrechte hielten die «*député-e-s*» «ihren» Staatsrat auf Trab, das Vorhaben einer «*Cité de*

l'innovation et du savoir» (Cit  21) in die Tat umzusetzen.²⁴ Derweil waren es im Wallis sogar bis zu sechs standortwillige Gemeinden, welche Druck auf den Staatsrat ausübten (LIB, 8.1.2008).²⁵ All jene Initiativen – egal, ob von der kantonalen Legislative oder den kommunalen Behörden ausgehend – setzten die Westschweizer Kantonsregierungen unter Zugzwang. Sie loteten Möglichkeiten einer Gemeinschaftskandidatur aus. Als sich letztlich auch die Walliser eingestehen mussten, «[...] [m]it einem eigenen isolierten Netzwerkstandort, der nicht direkt an einen Hub wie Zürich oder Lausanne [ge]knüpft ist» (Staatsrat Jean-Michel Cina [Mitte/VS; 2005–2017])²⁶, kaum zum Ziel zu kommen, spielte der geeinte Westschweizer Verbund. Mit Ausnahme des Jura, der sich mit den beiden Basel um einen Netzwerkstandort bewarb, vereinte die ganze Romandie «ihre Kräfte» (WB, 29.3.2014). Ende März 2014 unterschrieben fünf der sechs Westschweizer Kantone gemeinsam mit der EPFL eine Absichtserklärung. So brachten sie sich «quasi als dezentralisierten Hub, als Anhängsel des (gesetzten) Standorts Lausanne ins Spiel» (BAZ, 2.4.2014) – ein «Jekami» (NZZ, 28.3.2014), das sich auf der ganzen Linie ausbezahlt machte (vgl. Abschnitt 9.3.2).

Ebenso häufig kommt es vor, dass Problem- bzw. Handlungsdruck besteht, dass sich der Kanton einer interkantonalen Allianz anschliesst; er aber gleichzeitig aber auf «multi-channel lobbying» verzichtet (*PRESS*TEMP*~MULT*). Diese Konstellation war mitunter bei der Standortsuche für das Bundesasylzentrum gegeben; namentlich für die Waadt. Nicht nur stand das Migrationsthema dort oft auf der Tagesordnung des «Grand Conseil». Vielmehr setzte sich in der langjährigen, seit Ende der 1990er Jahre stets Asylsuchende beherbergenden Gemeinde Vallorbe (VD) allmählich die Auffassung durch, «qu'[on] [a] fait [son] part» (TPS, 23.2.2017). Es st  nden – so die sinngemässe Übersetzung – nun andere Gemeinden, ja andere Kantone, in der Pflicht. Dieser doppelte Gegenwind aus dem Kantonsparlament einerseits und einer standortunwilligen Gemeinde andererseits setzte den Waadtländer Staatsrat unter Zugzwang. Lange bevor sich die nationale

24 Im interkantonalen Vergleich verfügt der «Grand Conseil» des Kantons Gen  v  r die weitgehendsten, stärksten parlamentarischen Instrumente (Maximalwert 1.0 im Wertebereich [0;1]; vgl. Wirz, 2018, 296).

25 Namentlich waren es mindestens die Unterwalliser Gemeinden Monthey, Martigny, Sion bzw. Sierre sowie die beiden Oberwalliser Gemeinden Visp und Brig, welche sich gegenüber dem Walliser Staatsrat immer wieder als «sites technologiques» (LIB, 8.1.2008) empfohlen.

26 Direktzitat nach: WB, 29.3.2014.

Asylkonferenz von 2014 auf den genauen Verteilungsschlüssel einigte (SEM, 2022b), brachte sich die Waadt beim federführenden Staatssekretariat für Migration (SEM) als Standort für die sogenannten Resettlement-Flüchtlinge ins Spiel. Flüchtlinge aus Resettlement-Programmen gelten nämlich «als besonders motiviert und entsprechend weniger problematisch» (EFK, 2022, 33).²⁷ Dass die Waadt ihre Interessen vorzeitig deponierte, ermöglichte es ihr sodann, auf Zeit zu spielen und den Bund an den Verhandlungstisch zu zwingen. Statt auf die unterschiedlichsten Lobbyingtaktiken zu setzen, konzentrierte sich der Waadtländer Staatsrat darauf, enge informelle Kontakte zu den Sachverständigen im SEM zu pflegen. Nach zähem Ringen lenkten die Bundesbehörden schliesslich ein und versprachen der Waadt, im Bundesasylzentrum Vallorbe (VD) Resettlement-Flüchtlinge unterzubringen.

Auch am Anfang des Berner Zuschlags zu einem Netzwerkstandort des schweizerischen Innovationsparks stand ein «von unten» unter Zugzwang gesetzter Regierungsrat. Die Bieler Behörden und deren Speerspitze, ein stadteigener Delegierter für Wirtschaft, beackerten ihn so lange, bis er in eine Kandidatur einwilligte (BZ, 19.11.2011; BZ, 7.6.2014). Einmal eingelenkt wurde das Anwerben vom Berner Regierungsrat aber «avant la lettre» zum Schlüsselgeschäft erklärt. So fand die Zielsetzung, einen Netzwerkstandort anzusiedeln, bereits zwei Jahre vor der eigentlichen Lancierung des Standortwettbewerbs Eingang in die regierungsrätliche «Wirtschaftsstrategie 2025» (RR BE, 2011, 12). Zur eigentlichen Chefsache machten die Berner auch das Lobbying. Statt sich in einem Nebeneinander zeitgleich bespielter Lobbyingtaktiken zu verlieren, betreute vor allem Volkswirtschaftsdirektor Andreas Rickenbacher (SP/BE; 2006–2016) das Dossier. Dies war eine keinesfalls zufällige Wahl, denn: Während der «heissen Phase» präsidierte er die VDK – und damit just jene schweizweite Direktorenkonferenz, welche die Standortbewerbungen im Auftrag des Bundesrats evaluierte. Dadurch, dass der Berner Regierungsrat quasi an den Schalthebeln der Macht stand und die Vergabe der Netzwerkstandorte via VDK-Präsidium erheblich mitprägen konnte, erübrigten sich zusätzliche Anstrengungen weitestgehend. Ein mehrgleisiges, auf mindestens zwei unterschiedlichen informellen Strategien fussendes Lobbying aufzuziehen, war hinfällig.

Etwas seltener tritt derjenige erfolgserklärende Pfad auf, bei dem sich Problem- bzw. Handlungsdruck, frühzeitiges Intervenieren und Lösungs-

27 Für Erläuterungen zum Resettlement-Programm vgl. Abschnitt 9.3.2, Endnote *n*.

orientierung verquicken (*PRESS*TEMP*SOLU*). Hierbei sind es wiederum politische Akteure *ausserhalb* der Kantonsregierung, welche ein vehementes Lobbying anstossen, anregen und/oder wesentlich befeuern. Eindrücklich ist der Walliser Fall: Dass der Bundesrat mit dem Stationierungskonzept 2013 die militärische Nutzung des Flugplatzes Sion aufgeben wollte, liess der 130-köpfige Grosse Rat des Kantons Wallis nicht auf sich sitzen. Allein in der Wintersession 2016 gingen fast zwei Dutzend parlamentarische Vorstösse ein, die sich mit dem Rückzug der Luftwaffe aus dem Walliser Kantonshauptort befassten. Insgesamt 54 Abgeordnete äusserten sich mit dringlichen Interventionen (WB, 4.12.2016). Lange schon wirkte indes auch die Standortgemeinde Sion auf den Walliser Staatsrat ein und forderte ihn auf, den Zielkonflikt zwischen dem Ruhe- und Erholungsbedürfnis touristischer Feriengäste einerseits und den wirtschaftlichen Vorzügen eines Luftwaffenstützpunktes andererseits zu mindern. Konkret solle die Kantonsregierung gegenüber den Bundesbehörden für die «Quadratur des Kreises» eintreten: den Erhalt des künftig kampffjetlärmdreuzierten Sittener Militärflugplatzes. Mit Passivität und zähneknirschendem Zuschauen war es aus Staatsratssicht also vorbei. Im Angesicht des auf ihn ausgeübten Drucks brachte er sich derart vorzeitig in Stellung, dass der zuständige Verteidigungsminister Ueli Maurer (SVP/ZH; 2009–2022) gewissermassen Forfait gab. Bereits am Tag der Bekanntgabe des Stationierungskonzepts 2013 rechnete Bundesrat Maurer öffentlich mit einer «politisch motivierte[n] Rettung des Sittener Flugplatzes» (SOS, 27.11.2013; vgl. WB, 8.1.2016; SRF, 8.12.2016). So erwartet, so geschehen – dies galt auch, weil der Walliser Staatsrat lösungsorientiert auftrat: Eine von Kanton und Gemeinde eingesetzte Arbeitsgruppe begann postwendend, nach Finanzquellen zu suchen, wie die rund CHF 7 Mio. aufgetrieben werden könnten, um den zivilen Weiterbetrieb des Militärflugplatzes Sion zu sichern (TA, 23.7.2014). Die von der Arbeitsgruppe erarbeiteten neuen Nutzungskonzepte leitete der Kanton an die Bundesbehörden weiter. So lieferten die Walliser dem nach einem Ausweichstützpunkt für die Luftwaffe suchenden Bundesrat quasi den entscheidenden Steilpass, um den Flugplatz Sion im Sachplan Militär 2017 weiterhin als Aussenstandort zu definieren (WB, 2.8.2017; vgl. VBS, 2016, 2017, 2020) – ein Vorschlag indes, der voll und ganz den Walliser Präferenzen entsprach.

Was beim Sachplan Militär 2017 für den Kanton Wallis funktionierte, funktionierte bei den Kantonen Zürich, Bern und St. Gallen bei der Suche nach Hub- bzw. Netzwerkstandortträgern des schweizerischen Innovationsparks. Auch dort wirkten Dritte erheblich auf «ihre» Kantonsregierung ein. Der grossspurige Plan eines dem kalifornischen Silicon Valley nachempfundenen

«Technologiestadtteil[s]» (NZZ, 15.9.2007) bzw. eines «Schweizer Harvard in Dübendorf» (LB, 15.9.2007) wurde zunächst von zwei «geistige[n] Mitbegründer[n]» (GLAT, 28.6.2013) verfolgt. Die Zürcher Nationalräte Ruedi Noser (FDP/ZH) und Martin Bäumle (GLP/ZH), der zeitgleich als Dübendorfer Exekutivmitglied amtierte, sinnierten bereits Mitte der Nullerjahre über die Vision (NLZS, 26.4.2009) – wohlwissend, dass sich die Luftwaffe früher oder später vom Militärflugplatz Dübendorf (ZH) zurückziehen würde und eine für den Wirtschaftsstandort Zürich möglichst lukrative Anschlusslösung gefunden werden musste. Diesen Ball nahmen umtriebige Zürcher Kantonsratsmitglieder nur zu gerne auf. Schon 2008 gründeten sie die überparteiliche parlamentarische Gruppe «Innovationszentrum Glattal». Letztere wirkte fortan immer wieder auf den Zürcher Regierungsrat ein und forderte von ihm lautstark ein «klare[s] Bekenntnis» zu einem «Leuchtturm der Forschung» (beide Direktzitate nach: TA, 2.11.2012). Im Jahre 2012 beugte sich die Zürcher Kantonsregierung schliesslich dem Druck (NZZ, 2.11.2012; TA, 2.11.2012). Fortan legte sie sich kräftig ins Zeug. In einem «Überbietungswettbewerb à la Zürich» («surenchère à la zurichoise»; AGE, 16.9.2014) erhob sie ihre Ansprüche auf ein «Zürcher Innovationsmonopol» (BAZ, 2.9.2010) frühzeitig, d. h. weit bevor die VDK die genauen Modalitäten der Standortvergabe bekanntgab (VDK, 20.6.2013). Namhafte Architekten von Weltruhm wurden beauftragt, um proaktiv mit umfangreichen Machbarkeitsstudien aufzuschlagen (ZHOL, 28.8.2014). Auch ein von der Stadt Dübendorf bereits 2013 vorgestellter Synthesebericht zur raumplanerischen Feinabstimmung im Flugfeldquartier sendete das exakt gleiche Signal gen Bundesbern: «Seht her, wir haben die Lösung. Ihr braucht sie nur noch anzunehmen».

Während es im Kanton St. Gallen ebenfalls der Kantonsrat war, der den Regierungsrat mit vielsagenden Vorstosstiteln à la «Innovationspark Netzwerkstandort Ost – wie weiter?» (51.15.62 Ip. FDP-Fraktion) oder «Wann kommt der Nationale Innovationspark nach St. Gallen?» (51.19.57 Ip. Bartl [FDP/SG]) zum Handeln zwang, drängte in Bern die bereits erwähnte standortwillige Stadtgemeinde Biel/Bienne zu einer Kandidatur (BZ, 19.11.2011). Der erzeugte Druck rief die beiden Kantonsregierungen frühzeitig auf den Plan; er stiess mitunter an, dass die St. Galler kurz nach ihrer Niederlage in der ersten Vergaberunde die vom VDK-Expertengremium geforderten «Weichenstellungen» (RR SG, 2015, 2) trafen und die Überarbeitung ihrer Eingabe zügig an die Hand nahmen. Hinzu kam der lösungsorientierte Ansatz, welchen die St. Galler und Berner gleichermaßen verfolgten. Ihre ausgereiften Bewerbungen hatten «bereits ein ziemlich klares Profil» (BU, 15.4.2014) und überzeugten

das Vergabegremium der VDK davon, dass sich eine «Innovationsparkfiliale» in ihren Landen «[...] rasch realisieren [liesse; d. V.]» (BU, 27.9.2010).

Eher selten tritt der fünfte und letzte aufgefundene Erfolgspfad auf. Er bestimmt sich darüber, dass die Kantonsregierung trotz des auf sie ausgeübten Problem- bzw. Handlungsdrucks keine interkantonale Allianz schliesst und kein «multi-channel lobbying» betreibt, aber sich gegenüber den Bundesbehörden lösungsorientiert zeigt (*PRESS*~COAL*~MULT*~SOLU*). Ebendiese Konstellation war gegeben, als die Kantone Bern und Aargau den Zuschlag zu je einem Standortträger für den schweizerischen Innovationspark erhielten. Davon, wie das standortwillige Biel/Bienne dem frühzeitig intervenierenden, aber auf eine mehrgleisige Interessenvertretung weitgehend verzichtenden Berner Regierungsrat Beine machte, war bereits die Rede. Hinzu kam, dass die Berner zwar als «Einzelbewerber» (BZ, 27.6.2014) ins Rennen stiegen.²⁸ Gleichzeitig wies die ausgereifte Berner Eingabe «bereits ein ziemlich klares Profil» (BU, 15.4.2014) auf, so dass sich das VDK-Evaluationsgremium von der Machbarkeit einer Seeländer Niederlassung überzeugen liess (BU, 27.9.2010). Just dieselbe Kombination erklärt auch die Entstehungsgeschichte des PARK innovAARE AG im aargauischen Villingen (AG). Eigentlich wollte sich der Aargauer Regierungsrat zunächst «[...] gar nicht erst für den Innovationspark bewerben» (AZ, 3.10.2009). Erst eine anklagende, geradezu rhetorisch formulierte Interpellation der FDP-Fraktion im Grossen Rat zwang ihn anno 2009 dazu, Farbe zu bekennen, «[...] dass sich für den Kanton Aargau Chancen eröffnen würden, als Standort eines solchen Innovationsparks zu figurieren» (0090 Ip. FDP-Fraktion). Von der lavierenden Antwort der Kantonsregierung zeigten sich die Interpellantinnen und Interpellanten «nicht befriedigt» (Wortprotokoll GR.09.197-2 vom 10.11.2009); sie hakten so lange nach, bis der Aargauer Regierungsrat in eine Kandidatur für ein «Hightech-Valley» einwilligte. Sodann heimste sich die Kantonsregierung die «breite Unterstützung durch die Wirtschaft [ein; d. V.]» (NZZ, 7.6.2014). Mit namhaften Weltkonzernen wie ABB, Alstom, Novartis, Swisscom oder Swissgrid sowie mit renommierten Forschungs- bzw. Bildungsstandorten wie dem zum Bereich der ETH gehörenden PSI bzw. der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft machten die

28 An möglichen Interessenten fehlte es dem Kanton Bern indes nicht. So schien das geografisch benachbarte Solothurn, dessen Industriezone bei Grenchen (SO) eng mit dem Bieler Wirtschaftsraum verflochten ist, einer Co-Kandidatur zumindest vordergründig nicht abgeneigt (BU, 25.2.2010).

Aargauer gemeinsame Sache (AZ, 1.4.2014). Um einen Schulterschluss mit Freundeidgenossen bemühte man sich hingegen nicht. Auch zog es der Aargau vor, lieber im Hintergrund «mit viel Vorarbeit» (Regierungsrat Urs Hofmann [SP/AG; 2009–2020])²⁹ leise an einem «schon sehr konkret[en]» (SRF, 6.6.2014), «mustergültigen Projekt» (AZ, 1.4.2014) zu feilen, statt über alle erdenklichen Kanäle zu lobbyieren. Man peilte das Ende der ordentlichen Eingabefrist an und versuchte nicht, vor der Lancierung des eigentlichen Verfahrens einzugreifen. Dafür präsentierte sich die Aargauer Kandidatur als ein «nahezu baureife[s] Projek[t]» (AZ, 1.4.2014): Beim PSI-Campus West wurden in der Hightech-Zone bereits 5.5 Hektar freigelegt. Sollte dies den Bundesbehörden nicht ausreichen, standen zusätzlich über 40 Hektar Reservefläche zur Verfügung (AZ, 1.4.2014). Zudem wurde die zugehörige Nutzungsplanung in der Gemeinde Villigen (AG) zum Zeitpunkt der Eingabe bereits vorzeitig genehmigt (SRF, 6.6.2014).

Was erklärt nun, warum einem Kanton bei einer umkämpften Standortvergabe *kein* Erfolg beschieden ist? Abermals sei vorausgeschickt: Die QCA zugrunde liegende Annahme asymmetrischer Kausalität erfordert, Erfolg und Misserfolg getrennt zu untersuchen. Aus den fünf soeben erläuterten Pfaden zum Erfolg kann nicht spiegelbildlich abgeleitet werden, wann die kantonale Interessenvertretung nicht greift. Deshalb zeigen Tabelle 9.4.3a bzw. der «Fiss chart» 9.4.3b die empirischen Befunde der separaten Analyse für das Outcome «kein Erfolg» ($SUCC = 0$). Wiederum erzielt die sparsame Lösungsgleichung eine hohe Modellgüte (0.875) – und wiederum resultieren fünf Pfade: fünf zueinander alternative Kombinationen, Konstellationen und Konfigurationen also, die erklären, warum ein Kanton unterliegt.³⁰

29 Direktzitat nach: AZ, 23.8.2013.

30 Für die konservative bzw. intermediäre Lösungsgleichung vgl. Onlineanhang.

Tabelle 9.4.3a: Fünf Pfade des Misserfolgs kantonalen Interessenvertretung ($SUCC = 0$)

Pfad	Konsistenz	PRI	covS	covU	erklärte Fälle
1 ~PRESS*~TEMP*~MULT	1.000	1.000	0.500	0.062	NW.2a, TI.3a; GR.3a; LU.3a, UR.3a, SZ.3a, OW.3a, NW.3a
2 ~PRESS*~MULT*~SOLU	1.000	1.000	0.625	0.188	NW.2a, TI.3a; LU.3a, UR.3a, SZ.3a, OW.3a, NW.3a; FR.1; AR.3a, AI.3a
3 ~TEMP*~COAL*~MULT	1.000	1.000	0.062	0.062	AG.1
4 ~COAL*~MULT*~SOLU	1.000	1.000	0.062	0.062	VS.2a
5 ~TEMP*~COAL*~MULT*~SOLU	1.000	1.000	0.375	0.062	LU.3a, UR.3a, SZ.3a, OW.3a, NW.3a; ZG.3a
	M1	1.000	0.875		

Anm.: Dargestellt ist die gemäss ESA-Protokoll computergestützt errechnete sparsame Lösungsgleichung (für Details vgl. Abschnitt 9.3.3). Es besteht keine Modellambiguität («model ambiguity»), sondern es resultiert nur eine einzige sparsame Lösungsgleichung (M1): ~PRESS*~TEMP*~MULT+~PRESS*~MULT*~SOLU+~TEMP*~COAL*~MULT+~COAL*~MULT*~SOLU+~TEMP*~COAL*~MULT*~SOLU $\Rightarrow$ ~SUCC. Tilde (~) = Nichtvorliegen eines Erfolgsfaktors; * = logisches UND; + logisches ODER; PRI = «proportional reduction in inconsistency», das in csQCA dem Konsistenzmass entspricht; covS = Rohabdeckung («raw coverage»); covU = alleinige Abdeckung («unique coverage»). Für Erläuterungen zum Konsistenz- und Abdeckungsmaß bzw. RoN vgl. Abschnitt 9.3.3. Die hinter den Kantonskürzel stehenden Ziffern geben an, um welchen Standortentscheid es sich handelt (vgl. Abschnitt 9.3.2): 1 = Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts; 2a = Stationierungskonzept 2013; 2b = Sachplan Militär 2017; 3a = Hub- und Netzwerksstandortträger des schweizerischen Innovationsparks; 3b = Akkreditierungsverfahren für spätere Netzwerksstandorte; 4 = Standort der Bundesasylzentren. «Fiss chart» 9.4.3b bietet eine bewusst vereinfachende, leserfreundliche Visualisierung von Tabelle 9.4.3a.

Quelle: eigene Berechnungen.

Tabelle 9.4.3b: «Fiss chart»: Fünf Pfade des Misserfolgs kantonaler Interessenvertretung (*SUCC* = 0)

	1	2	3	4	5
Problem- und Handlungsdruck (<i>PRESS</i>)	⊖	⊖			
frühzeitiges Intervenieren (<i>TEMP</i>)	⊖		⊖		⊖
interkantonale Allianzbildung (<i>COAL</i>)			⊖	⊖	●
«multi-channel lobbying» (<i>MULT</i>)	⊖	⊖	●	●	⊖
Lösungsorientierung (<i>SOLU</i>)		⊖		⊖	⊖

- Erfolgsfaktor vorhanden
 ⊖ Erfolgsfaktor nicht vorhanden

Quelle: eigene Darstellung.

Beim mit Abstand am häufigsten auftretenden Pfad zum Misserfolg verkettet sich das Fehlen von Problem- bzw. Handlungsdruck mit dem Fehlen von «multi-channel lobbying» und von Lösungsorientierung ($\sim PRESS * \sim MULT * \sim SOLU$). So geschah es rund um die Niederlage des Kantons Freiburg bei der Vergabe des Sitzes des Bundesverwaltungsgerichts. Eigentlich wähten sich die Freiburger in einer vorzüglichen Ausgangslage. Dank bequemer Schnellzugstrecke nach Bern, guter Verkehrsanbindung, günstigen Land- und Wohnungspreisen, attraktiven Steuerkonditionen und einem qualitativ hochstehenden Schulsystem ist man es im Kantonshauptort Freiburg ohnehin seit jeher gewohnt, Verwaltungsmitarbeitende zu beherbergen (vgl. Abschnitt 6.2.4). Ein Zuzug von Gerichtspersonal liesse sich, so die Auffassung, also lückenlos einpassen. Zudem glaubte der Freiburger Staatsrat, mit der Geografie den eigentlichen Trumpf in den Händen zu halten: nah an den durch die Justizreform aufgelösten, in den Regionen Lausanne und Bern gelegenen Rekurskommissionen, nur unweit von der Bundesstadt entfernt – aber gleichzeitig örtliche Distanz dorthin wärend, um, wie in den Vergabekriterien des EJPD gefordert, «[...] in wünschbarer Weise die Unabhängigkeit von der Bundesverwaltung [zu markieren; d. V.]» (EJPD, 1997, 48). Dass die bundesrätliche Botschaft im September 2001 sodann Freiburg als Sitz des Bundesverwaltungsgerichts empfahl, bestärkte den Staatsrat in seiner Siegesicherheit. Er vertraute auf die unverkennbaren «Vorteile für Freiburg» (NZZ, 21.6.2001) und musste keinerlei äusseren Druckversuchen erdulden – weder vom Grossen Rat noch von der Stadt Frei-

burg. So komfortabel die Ausgangslage auch schien, so trügerisch war sie: Letztinstanzlich entschied nämlich nicht die Landesregierung, sondern das Bundesparlament über den Gerichtssitz. Während die Konkurrenz aus St. Gallen ihre Chance witterte und ein Lobbying sondergleichen aufzog (u. a. SGT, 20.3.2002; BU, 10.6.2002; SGT, 9.4.2003), zeigte sich der Freiburger Staatsrat «sachlichen Argumenten verpflichtet». Er distanzierte sich «von jeglichem Taktieren» (beide Direktzitate nach: NZZ, 2.3.2002). Das Freiburger Lobbying beschränkte sich auf Direktkontakte wie ein gemeinsam mit den Aargauern organisiertes «Buffet mit Fondue und Rüeblitorte im Bundeshaus» (AZ, 3.6.2002). Darüber hinaus verpassten es die Freiburger jedoch, den eidgenössischen Räten konkrete Pläne zu präsentieren; etwa dazu, wo genau man das Bundesverwaltungsgericht anzusiedeln oder wie man dem umzugsbetroffenen Gerichtspersonal das Einleben in einer neuen Heimat zu erleichtern gedenke (SGT, 9.4.2002).

An just derselben Kombination scheiterte 2014/2015 auch die Zentralschweizer Gemeinschaftsbewerbung als Netzwerkstandortträger des schweizerischen Innovationsparks. Weder umtriebige Mitglieder der Kantons- bzw. Landräte in Luzern, Uri, Schwyz oder Ob- bzw. Nidwalden noch standortwillige Gemeinden drängten auf eine Kandidatur.³¹ Es waren auch weniger die eigentlichen Regierungskollegien *in corpore*, welche ins Rennen steigen wollten, sondern im Wesentlichen die Vorsteherinnen und Vorsteher der Volkswirtschaftsdirektionen im Schosse der Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (ZVDK), allen voran der Kanton Zug (SRF, 31.1.2014). So war die Vision eines Projektes mit den Hauptschwerpunkten Aviatik und Gebäudetechnik zu wenig breit abgestützt, um ein vehementes, auf mehreren Schultern verteiltes «multi-channel lobbying» aufzuziehen. Es fehlte an einer nach aussen wahrnehmbaren Interessenvertretung ebenso wie an Fürsprecherinnen und Fürsprechern, die dem nationalen VDK-Vergabegremium glaubhaft geltend gemacht hätten, weshalb die angedachte räumliche Aufdröselung einer über die ganze Innerschweiz verteilten «Innovationslandschaft» (Regierungsrat Matthias Michel [FDP/ZG; 2003–2018])³² nicht «dem Park-Gedanken zuwiderläuft»

31 Anders jedoch war die Situation im Kanton Zug, ebenfalls Teil der Zentralschweizer Gemeinschaftsbewerbung: Dort erzeugte der Kantonsrat gegenüber dem Regierungsrat mittels parlamentarischer Vorstösse Problem- bzw. Handlungsdruck, wie Interpellationen wie 2576 Ip. Renggli (Mitte/ZG) und Mitunterzeichnende betreffend «Vorgehen des Kantons Zug bzw. der Zentralschweiz bei der Anbindung an den Innovationspark Schweiz» bezeugen.

32 Direktzitat nach: SRF, 31.1.2014.

(BZM, 2.4.2014), sondern der eigentliche Trumpf der Zentralschweiz wäre. Konsterniert stellte der Luzerner Nationalrat Felix Müri (SVP/LU) denn auch fest, wie etwa in Zürich «[p]fannenfertige Projekte und Studien [...] bereits zur Hand [seien; d. V.]». ««Nur in der Zentralschweiz verschläft man offensichtlich diese Chance»», monierte er (beide Direktzitate nach: NLZ, 8.5.2013).

Beim am zweithäufigsten vorkommenden Pfad zum Misserfolg fehlen Problem- bzw. Handlungsdruck ebenso wie frühzeitiges Intervenieren und «multi-channel lobbying» ($\sim$ PRESS* $\sim$ TEMP* $\sim$ MULT). Wiederum lässt sich der exemplarische Fall der unterlegenen Zentralschweizer Gemeinschaftsbewerbung um einen Netzwerkstandort des schweizerischen Innovationsparks bemühen. Der ohne äussere Druckversuche zustande gekommenen Kandidatur mangelte es nicht nur an Rückhalt, sondern sie entstand auch vergleichsweise spät. Während die Romandie seit Ende der 1980er Jahre von einem Technologie- und Hightech-Hub träumte und die Konkurrenz anderswo längst «mit Hochdruck Eigenwerbung [betrieb; d. V.]» (NLZ, 8.5.2013), traten die Zentralschweizer Kantone mit Ausnahme von Zug nicht beizeiten auf den Plan. Andere Stände hatten ihren Anspruch längst angemeldet, als die Regionalpresse beim Ablauf der Eingabefrist erstmals überhaupt über die Innerschweizer Bestrebungen berichtete (ZPLU, 27.3.2014).

Auch Graubünden ging deswegen leer aus. Der Bündner Regierungsrat wurde weder vom Grossen Rat noch von kommunalen Behörden unter Druck gesetzt. Erst rund zwei Monate vor Ablauf der Bewerbungsfrist wurde Ende Januar 2014 öffentlich bekannt, dass «[d]er Kanton Graubünden [...] Davos gerne als Netzwerkstandort des geplanten nationalen Innovationsparks Dübendorf (ZH) [sähe; d. V.]» (SOS, 25.1.2014). Zu diesem Zeitpunkt war Graubünden jedoch immer noch dabei, zu prüfen, ob die Kriterien für eine Bewerbung überhaupt erfüllt würden (SOS, 25.1.2014). Die Bündner waren also weitgehend mit sich selbst beschäftigt, so dass von frühzeitigem Weibeln keineswegs die Rede sein konnte. Selbst als die auf die Medizinal- und Klimaforschungsinstitute in Davos (GR) und die Nanoforschung in Landquart (GR) ausgerichtete Kandidatur kurz vor Fristende doch noch eingereicht war, wurde kein echtes Lobbying betrieben – schon gar nicht eines, das auf unterschiedliche informelle Strategien gebaut worden wäre.

Fehlen frühzeitige Intervention, «multi-channel lobbying» und Lösungsorientierung, reicht eine noch so breite interkantonale Allianz nicht aus ($\sim$ TEMP*COAL* $\sim$ MULT* $\sim$ SOLU). Jene unglückliche Konstellation besiegele die bereits erläuterte Niederlage aller sechs an der Zentralschweizer

Gemeinschaftsbewerbung für einen Innerschweizer Netzwerkstandort beteiligten Kantone (Luzern, Uri, Schwyz, Ob- bzw. Nidwalden und Zug).

Schliesslich resultieren zwei Pfade zum Misserfolg, die bei je nur einem Kanton auftraten. Zunächst handelt es sich um ein unglückliches Zusammenspiel von nichtfrühzeitigem Intervenieren und fehlender interkantonalen Allianzbildung, so dass «multi-channel lobbying» alleine nicht genügt, um einen gewollten Standort auf dem eigenen Kantonsgebiet anzusiedeln ($\sim TEMP^* \sim COAL^* MULT$). Dies zeigt die «deutliche Abfuhr» (AZ, 14.6.2002), welche der Kanton Aargau bei der Sitzvergabe des Bundesstrafgerichts erdulden musste. Ähnlich wie die Freiburger, die sich auf ihren (geografischen) Trümpfen ausruhten, verpasste es auch der Aargauer Regierungsrat, frühzeitig zu intervenieren. Spätestens als der Bundesrat mit seiner Botschaft den Kantonshauptort Aarau empfahl, sah man die Sache als gelaufen an. Der Aargauer Regierungsrat realisierte zu wenig, dass während der parlamentarischen Beratung die Karten nochmals neu gemischt würden. Statt bei den Präsidien der sachzuständigen RK-S und RK-N frühzeitig für sich zu werben, bemühte man sich, den Standortwettbewerb zu versachlichen und zu depolitisieren. Für die «Verfahrensbeteiligten aus den verschiedensten Regionen der Schweiz» seien die Wege nach Aarau bekanntlich «relativ kurz» (beide Direktzitate nach: NZZ, 2.3.2002). Gefängnisplätze, um die vor dem neuen Straftribunal Verurteilten sogleich zu inhaftieren, seien reichlich vorhanden. Auch die Nähe zu den universitären Rechtsfakultäten in Zürich (ZH), Bern (BE) und Luzern (LU) sei gegeben, was den «fruchtbare[n] Austausch zwischen Lehre und Praxis erleichter[e]» (NZZ, 2.3.2002; vgl. TA, 2.3.2002). Überdies verloren sich die Aargauer in falschem Taktieren. Sie verkalkulierten sich mit ihrer Annahme, dass viele Ständeratsmitglieder in der Erstberatung nur deshalb für den Direktkontrahenten St. Gallen (SG) gestimmt hätten, «[...] um dem Tessin einen Gerichtssitz zuzusichern» (TA, 14.6.2002). Erst, als sich eine Niederlage abzuzeichnen drohte, betrieb der Aargauer Regierungsrat eine mehrgleisige Interessenvertretung (AZ, 3.6.2002). Wehklagen in der Regionalpresse, wonach «der Aargau mit Kernkraftwerken, NEAT, Autobahn und Waffenplätze wesentliche Lasten für die Schweiz trage; bisher jedoch über keinen Standort eines Bundesamtes verfüge» (NZZ, 2.3.2002), erweckten jedoch genau so den Anschein einer aus der Not geborenen Rettungstat wie Last-Minute-«Überzeugungsarbeit mit Rüebli-salat und Rüebli-torte [...] im Bundeshaus» (BAZ, 14.6.2002). Hinzu kam, dass der Schulterschluss mit Freiburg auf der Zielgeraden

aufbruch³³ – ja, von den Aargauern geradezu «vermassel[t]» (TA, 14.6.2002) wurde: Als letzter Rettungsanker gedacht, aber als ein die lateinische Delegation brüskierender Alleingang wahrgenommen, preschte der Aargauer Nationalrat Ulrich Giezendanner (SVP/AG) mit einem Antrag vor. Darin empfahl er nicht länger das treue Verbündete Freiburg als Standort des Bundesverwaltungsgerichts, sondern St. Gallen. Die Achse Freiburg–Aargau platzte endgültig.³⁴

Beim zweiten nur einmal vorkommenden Pfad zum Misserfolg tritt der Kanton keiner interkantonalen Allianz bei und zeigt sich gegenüber den Bundesbehörden nicht lösungsorientiert, so dass «multi-channel lobbying» allein nicht zum Ziel führt ($\sim COAL * MULT * \sim SOLU$). Dies ist die Lektion, welche das Wallis beim Stationierungskonzept 2013 lernen musste. Nicht einmal mit der schliessungsbetroffenen Standortgemeinde Sion wurde sich der Walliser Staatsrat einig. Die den Kampfjetlärm seit längerem leid gewordenen Sittener Behörden liessen ein «klare[s] Bekenntnis» (WB, 27.11.2013) zugunsten des Militärflugplatzes vermissen. Auch versagten sie «ihrer» Kantonsregierung eine Unterschrift im Schreiben, das der Staatsrat an den zuständigen Verteidigungsminister Ueli Maurer (SVP/ZH; 2009–2022) höchstpersönlich adressieren wollte. Was zuhause vor der eigenen Haustüre nicht gelang, gelang im horizontalen Verbund ebenso wenig: Statt ein Bündnis mit den ebenfalls rückzugsbetroffenen freundeidgenössischen Partnern zu schmieden, um den Bundesrat mit vereinten Kräften zum Umdenken zu bewegen, kam für die RK MZF eine gemeinsame Position in Sachen Stationierungskonzept 2013 «nicht in Frage» (SOS, 27.11.2013). Dass der Walliser Staatsrat laut Sicherheitsdirektor Oskar Freysinger (SVP/VS; 2013–2017) «bis zum Schluss» über die unterschiedlichsten Kanäle «gekämpft» habe, half nichts

33 Ohnehin wurde die Allianz zwischen den Kantonen Freiburg und Aargau nicht proaktiv geschlossen. Vielmehr wurde sie aus der Not geboren und spielte erst eine Rolle, nachdem der Ständerat als Erstrat im März 2002 gegen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Sitz des Bundesverwaltungsgerichts in Fribourg bzw. des Bundesstrafgerichts in Aarau entschied. Erst «[s]eit dem überraschenden Entscheid des Ständerats lobbyierten Aarau und Freiburg gemeinsam für ihre Standorte» (AZ, 6.3.2002).

34 Nebst dem Antrag von Nationalrat Ulrich Giezendanner (SVP/AG) traten auch andere «Aargauer Dissidenten» (AZ, 3.6.2002) in Erscheinung. So liess sich die Aargauer Nationalrätin Doris Leuthard (CVP/AG) in Medienberichten etwa damit zitieren, dass sie der Variante Aarau/St. Gallen «gute Chancen» ausrechne (zitiert nach: AZ, 3.6.2002). Auch mit solchen Aussagen enttäuschte man den Allianzpartner Kanton Freiburg.

(beide Direktzitate nach: TA, 26.11.2013). Allein auf weiter Flur konnte er dem Bundesrat noch so viele Briefe schreiben, die kantonseigene Delegation in den eidgenössischen Räten zu noch so zahlreichen Vorstössen bewegen und in der Regionalpresse kaum eine Gelegenheit auslassen, über «Bundesbern» zu wettern. «Multi-channel lobbying» allein reichte nicht aus. Zum Verhängnis wurde der Walliser Kantonsregierung indes auch, dass ihr Zukunftspläne für den Militärflugplatz Sion fehlten, die sie den Bundesbehörden hätte unterbreiten können. Die im Kern widersprüchliche Walliser Doppelforderung – Erhalt und verlängerte Ruhezeiten – war aus Sicht des Bundesrats weder konsequent noch konstruktiv.

9.5 *Zwischenfazit VI: Worauf es tatsächlich ankommt – nicht der Erfolgsfaktor, sondern fünf Pfade zum Erfolg kantonaler Interessenvertretung*

Warum die Kantone erfolgreich lobbyieren: Teil IV bietet erstmals systematische Antworten auf ebendiese Gretchenfrage, welche die Interessengruppen- und Lobbyingforschung seit jeher umtreibt – und wohl auch manch eine Kantonsregierung beschäftigen dürfte. Die empirischen Analysen in Kapitel 9 liefern Beschreibungen, worauf es bei der kantonalen Interessenvertretung tatsächlich ankommt. So zeigt die Notwendigkeitsanalyse, dass es nie ein einziger, für sich alleine stehender Erfolgsfaktor ist, der bei umkämpften Standortfragen über Sieg und Niederlage entscheidet. Es gibt nichts, was immer dann gegeben wäre, wenn es einem Kanton gelingt, seine Anliegen durchzusetzen – sprich: zu erwirken, dass der Vergabeentscheid der Bundesbehörden genau so ausfällt wie vom Kanton zuvor wahrnehmbar eingefordert («preference attainment»). Wollen Politikstrategen weismachen, die Kantone müssten halt endlich spüren und dem auf sie ausgeübten Druck klein begeben; früher intervenieren als der Rest; mit Freundeidgenossen gemeinsame Sache machen, weil man alleine nichts erreiche; ihre vornehme Zurückhaltung zugunsten eines diesen Namen verdienenden Lobbyings abstreifen; *oder* endlich etwas Gegen-Einfluss-Tauschbares in den Ring werfen, mag dies in der Theorie also alles nicht falsch sein. In der Praxis entpuppen sich all diese Ratschläge jedoch rasch als verkürzt. Sie laufen nämlich dann ins Leere, wenn ein standort(un)williger Kanton blind auf nur einen dieser fünf Erfolgsfaktoren vertraut. Für welchen auch immer er sich entscheiden mag: Ein Erfolgsfaktor alleine wird nicht ausreichen.

Stattdessen fördern die empirischen Analysen fünf Pfade zutage, warum es einem standortwilligen Kanton gelingt, den gewollten Standort in seinen Landen anzusiedeln (bzw. dies zu verhindern). Ebendiese fünf Pfade stellen zueinander gleichwertige, nicht konkurrierende Erklärungen für den Erfolg kantonaler Interessenvertretung dar – und sie bilden sich aus einem je spezifischen Zusammenspiel hinreichender Erfolgsfaktoren. Am häufigsten tritt derjenige Pfad auf, bei welchem sich ein aus eigenem Antrieb und ohne äusseren Druck lobbyierender Kanton mit mindestens einem weiteren Kanton zusammenschliesst und gegenüber den Bundesbehörden stets lösungsorientiert auftritt. Auch die «Siegesformel», bei der sich Problem- bzw. Handlungsdruck und frühzeitiges Intervenieren mit interkantonaler Allianzbildung verketten, kommt oft vor. Ebenso häufig ist die Kombination aus Problem- bzw. Handlungsdruck und frühzeitigem Intervenieren bei gleichzeitig fehlendem «multi-channel lobbying». Vergleichsweise seltener, aber ebenfalls erfolgsgekrönt, sind einerseits das Vorliegen von Problem- bzw. Handlungsdruck, frühzeitigem Intervenieren und einer gegenüber den Bundesbehörden unter Beweis gestellten Lösungsorientierung; andererseits das Zusammentreffen von gleich vier Erfolgsfaktoren (Problem- bzw. Handlungsdruck und Lösungsorientierung bei gleichzeitig fehlender interkantonaler Allianzbildung und fehlendem «multi-channel lobbying»).

Unterliegt ein Kanton bei der Standortvergabe, ergeben sich ebenfalls fünf gleichberechtigte, aber in der Realität nicht gleich oft vorkommende Erklärungsansätze. Jene fünf Pfade zum Misserfolg sind eigenständig; sie lassen sich nicht aus einem simplen Umkehrschluss der gewinnbringenden Rezepte ableiten. Leer geht ein Stand mit Abstand dann am häufigsten aus, wenn druckerzeugende standortwillige Gemeinden bzw. umtriebige, vorstosseinreichende Kantonsparlamentsmitglieder ebenso fehlen wie eine mehrgleisige Interessenvertretung und eine gegenüber dem Bund an den Tag gelegte Lösungsorientierung. Auch ein nicht von Dritten in die Gänge gebrachter, seine Forderungen nicht frühzeitig deponierender und nicht-«multi-channel lobbying»-betreibender Kanton muss oft eine Niederlage einstecken. Daran, dass interkantonale Allianzbildung allein nicht ausreicht, wenn es gleichzeitig an Problem- bzw. Handlungsdruck, einer mehrgleisigen Interessenvertretung und an Lösungsorientierung mangelt, erinnert die dritthäufigste Konstellation. Auch «multi-channel lobbying» genügt nicht, wenn nicht frühzeitig und ohne freundeidgenössische Partner *oder* ohne den Bundesbehörden unterbreitete Varianten eingegriffen wird.

Worauf es also *tatsächlich* ankommt, ist, die einzelnen Erfolgsfaktoren zu kombinieren und zu einem gewinnbringenden Zusammenspiel zu brin-

gen. Möglichkeiten hierfür bestehen zuhauf, wie die gleich fünf «Wege zum Glück» nahelegen. Auch gibt es ebenso viele Warnungen, was es tunlichst zu vermeiden gilt. Was die Erfolgsaussichten eines Kantons anbetrifft, sich mit seinen Interessen im pluralistischen Wettstreit durchzusetzen, scheint die Ausgangslage also für alle ähnlich. Ähnlich, weil sich prinzipiell kein Kanton in einer so privilegierten, so vorzüglichen Ausgangslage wähnen kann, welche das Ergebnis quasi vor dem eigentlichen Spiel – dem kantonalen Kräfteressen und Weibeln – gänzlich vorwegnahme. Es gibt nicht *den* Trumpf, den ein Kanton für sich alleine pachten könnte. Es gibt nur die richtige Kombination, Konstellation und Konfiguration *der Trümpfe*. Und jeder Kanton hat seine ganz eigenen im Köcher. So kann die Grösse ein Vorteil sein, wenn sie gleichbedeutend mit einer professionalisierten, ressourcenstarken «Fachstelle Aussenbeziehungen» ist, welche ein mehrgleisiges, auf den unterschiedlichsten Pfeilern fussendes Lobbying aufzieht (vgl. Teil III). Doch Grösse verkehrt sich bisweilen auch in einen Nachteil, wie die Zürcher Nationalrätin Regine Sauter (FDP/ZH) treffend beobachtet:

«Nach Anlässen muss unser in ein enges Korsett getakteter Regierungsrat meistens weg, und die anderen besprechen beim dritten Bier die wichtigen Themen, kleinere Kantone schmieden Allianzen.» (Direktzitat nach: NZZ, 12.4.2013)

Mangelt es einigen kleineren Ständen also vielleicht an finanziellen und/oder personellen Ressourcen, um eine aufwendige Interessenvertretung zu betreiben, fällt es ihnen dafür oft leichter, sich mit Drittkantonen zu verbrüdern. In der Summe tragen den Kanton aber weder «multi-channel lobbying» noch ein interkantonaler Schulterchluss allein ins Ziel. Inwieweit dieses prinzipiell ergebnisoffene Rennen, wer gewinnt und wer verliert, auch bei bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen ohne räumlichen Bezug eine Rolle spielt, bei denen sich Erfolg und Misserfolg nicht zweifelsfrei vermessen lassen, muss eine vorerst offene Frage bleiben (vgl. Kapitel 10).

