Politik und Demokratie in den kleineren Ländern Europas
Politics and Governance in the Smaller European Democracies
| 19

Rahel Freiburghaus

Lobbyierende Kantone

Subnationale Interessenvertretung im Schweizer Föderalismus

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Politik und Demokratie in den kleineren Ländern Europas
Politics and Governance in the Smaller European Democracies

Herausgegeben von | edited by

Prof. Dr. Ludger Helms (Innsbruck)
Prof. Dr. Hanspeter Kriesi (Florenz)
Prof. Dr. Zoe Lefkofridi (Salzburg)
Prof. Dr. Alexander Trechsel (Luzern)
Prof. Dr. Adrian Vatter (Bern)

Band 19 | Volume 19

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rahel Freiburghaus

Lobbyierende Kantone

Subnationale Interessenvertretung im Schweizer Föderalismus

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Inauguraldissertation zur Erlangung der Würde eines *Doctor rerum socialium* der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.

Die Fakultät hat diese Arbeit am 25. Mai 2023 auf Antrag der beiden Gutachter Prof. Dr. Adrian Vatter (Universität Bern) und Prof. Dr. Nathalie Behnke (TU Darmstadt) als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Bern, Univ., Diss., 2023

1. Auflage 2024

© Die Autorin

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1408-8
ISBN (ePDF): 978-3-7489-1948-3

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748919483

Onlineversion
Nomos eLibrary

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Meinen Eltern Ursula und Markus Freiburghaus,
die mich lehrten, was es heisst,
dem eigenen Tagwerk treu, demütig und unbeirrt nachzugehen

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vorwort und Danksagung

Die vorliegende Dissertation entstand in weiten Teilen während der COVID-19-Pandemie. Als Bürgerin wurde ich vor laufendem Fernsehbildschirm Zeugin davon, wie sich Bund und Kantone über ihre Zuständigkeiten im föderalen Krisenmanagement stritten. Um das geflügelte Wort von Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga (SP/BE; 2010–2022) zu bemühen, entbrannte ein beispielloses «Gstüürm» um die Beschaffung von Schutzmasken; ein Kompetenzgerangel um Schulschliessungen, Härtefälle und Skiterrassen brach vom Zaun. Dabei war die Interessenvertretung der Kantone für die Öffentlichkeit plötzlich sicht- und greifbar. Während das besonders hart getroffene Tessin den Bundesrat nämlich um Erlaubnis ersuchte, weitergehende, zum Bund zusätzliche Massnahmen zu treffen, beknieten die Tourismuskantone die Landesregierung regelrecht, sie möge die Skigebiete trotz rekordhoher Übersterblichkeit offen lassen. Der Versuch, die Gesundheit der Bevölkerung bestmöglich zu schützen, traf auf knallharte Wirtschaftsinteressen. Der Föderalismus stieg angezählt in die Schlacht. Und er trug weitere Narben davon. Schon 2017 hinterfragte jeder Dritte diese für die Schweiz derart grundlegende Institution der Machtteilung – ein Wert, der während der COVID-19-Pandemie nochmals deutlich anstieg. Zentralisierung schien und scheint für viele Trumpf. Sie ist eine eigentliche Projektionsfläche geworden. Landauf, landab arbeitet man sich am «Kantönligeist» und dem «Flickenteppich» ab. Für mich persönlich ist das Krisenhafte der Gegenwart, das auch den Schweizer Föderalismus vor nie dagewesene Herausforderungen stellt, vor allem zusätzliche Motivation, um einen wissenschaftlichen, analytischen Blick auf ihn zu bemühen – und nach einem neuen Filter zu suchen, welcher den auch zu Nichtkrisenzeiten längst zur Realität gewordenen Szenerien lobbyierender Kantone gebührend Rechnung trägt.

Ohne dass mich die unterschiedlichsten Leute getragen und immerwährend unterstützt haben, hätte sich ebendieses Vorhaben jedoch niemals realisieren lassen. Zuallererst möchte ich meinem Doktorvater und Erstgutachter Prof. Dr. Adrian Vatter für das innige, enge und freundschaftliche Verhältnis von Herzen danken. Über all die Jahre war und ist er für mich der wichtigste Lehrer und ein Freund zugleich. Er bewahrte die Ruhe, Besonnenheit und das Verhandlungsgeschick, wie sie mir allzu oft abgingen; er wusste und weiss stets um die tragfähigsten Lösungen, wann immer ich vor lauter «Baustellen»

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stand. Und er hat für mich und mit mir priorisiert, wo mir «von aussen» Vereinnahmung drohte. Er hat mich tagtäglich gefördert. Er hat mich sehr eng eingebunden; mich an den unterschiedlichsten Forschungs-, Lehr- und Publikationsprojekten aktiv teilhaben lassen – und er lässt mich manchmal im allerbesten Sinne «Lehrgeld» zahlen, weil er immer der Überzeugung war, dass ich mitunter dann am besten funktioniere, wenn man mir etwas zutraut. Beruflich stehe ich heute nur deshalb hier, weil er mich hierhin geführt hat, in mich investiert und mir vertraut hat. Ich wünsche mir, dass er in der vorliegenden Dissertation seine unverwechselbare inhaltliche Handschrift erkennt – aber gleichzeitig auch sein grosses Verdienst, mich zu einem eigenständigen Forschungsbeitrag befähigt zu haben.

Grosser Dank gebührt auch meiner Zweitgutachterin Prof. Dr. Nathalie Behnke. Quasi zufällig bemerkten wir am Rande der im November 2019 in Berlin stattfindenden Tagung «Reformbaustelle Bundesstaat», dass wir ja eigentlich an konzeptionell sehr ähnlichen Fragestellungen arbeiten. Dies bereitete einem engen, wiederkehrenden und für mich persönlich stets sehr inspirierenden Austausch den Weg, den wir bei diversen gemeinsam bestrittenen Workshops, Konferenzpanels und dem Bier danach fortsetzten. Ich danke ihr herzlich für all ihre so hilfreichen, wertvollen fachlichen Hinweise und Kommentare sowie für ihre Ermutigungen, meine Forschung voranzutreiben.

Der Lehrstuhl für Schweizer Politik war für mich der Dreh- und Angelpunkt meiner tagtäglichen Arbeit. Gerade in den ersten Phasen meines Doktorats war die lehrstuhleigene «Themengruppe Föderalismus» um Dr. Alexander Arens, Dr. Tobias Arnold und Prof. Dr. Sean Mueller eine für mich unverzichtbare Inspirationsquelle; ein eigentlicher Lehrgang. Meine Föderalismusfreunde machten mich mit den neuesten Wendungen der Föderalismusforschung vertraut und stritten mit mir leidenschaftlich über sich wandelnde Föderalismuskonzeptionen. Aus all dem entstand ein enges, freundschaftliches und vertrauensvolles Miteinander, von dem ich stark profitieren durfte. Auch drei meiner ehemaligen Lehrstuhlkolleginnen sind für mich Freundinnen fürs Leben geworden: Dr. Claudia Alpiger, Sara Schmid und Ladina Triaca.

Zu einem herzlichen «Merci!» bin ich auch dem Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern verpflichtet. Da ist zum einen die gute, vertrauensvolle und ertragreiche Zusammenarbeit mit der Leitungsebene. Zunächst möchte ich den «Klimatwittereien»-Verbund um Prof. Dr. Karin Ingold und Prof. Dr. Isabelle Stadelmann-Steffen nennen. Eine spontane Aktion verselbstständigte sich zu einem rege gepflegten Kommunikationskanal, aus dem ich allerlei Wissenswertes, Erfreuliches und Überraschendes aus dem Wissenschaftsalltag erfahren durfte; ebenso sehr viel Ermutigung und

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bestärkung für meinen Weg. Sehr lehrreich waren für mich gerade auch die gemeinsam realisierten Publikationen und/oder die gemeinsam gestemmten Referate. Für die stets offenen Türen und den bereichernden Austausch bin ich auch Prof. Dr. Klaus Armingeon, Prof. Dr. Marc Bühlmann, Prof. Dr. Markus Freitag und Prof. Dr. Fabio Wasserfallen fest dankbar.

So viele spannende Menschen, so viele Wechsel – so ist es im akademischen Mittelbau mit all seinen prekären Beschäftigungsverhältnissen leider üblich. Dies erlaubt es mir bedauernswerterweise kaum, all die vielen inspirierenden «Köpfe» namentlich aufzuführen, mit denen ich die grosse Freude zur Zusammenarbeit haben durfte. Zusätzlich zu den obig Erwähnten möchte ich Prof. Dr. Kathrin Ackermann, Dr. Gracia Brückmann, Dr. Clau Dermont, Dr. Julian Erhardt, Dr. Maximilian Filsinger, Karin Frick, Dr. Nathalie Hofstetter, Caroline Hulliger, Dr. Lorenz Kammermann, Meret Lütolf, Prof. Dr. Carolin Rapp, Sophie Ruprecht, Rebeka Sträter, Dr. Steffen Wamsler und Théoda Woeffray für die besonders freundschaftlichen Bande danken. Einen ganz warmherzigen Dank möchte ich auch all denjenigen aussprechen, die mich bei der Übersetzung meines Fragebogens bzw. der Konzeption und/oder beim Redigieren einzelner Dissertationskapitel unterstützt haben – so Prof. Dr. Daniel Auer, Joël Desy, Dr. Martina Flick Witzig, Sophie Guignard, Dr. Hans-Peter Schaub, Dr. Jonas Schmid, Karel Ziehli und Alina Zumbrunn. Stets sehr geschätzt habe ich auch diejenigen Menschen, die auf all meine organisatorischen, (lehr-)administrativen und/oder kommunikationstechnischen Fragen stets die richtige Antwort parat hatten: Dr. Kerstin Nebel, Manuela Liem, Gabriela Malzacher und Dr. Thess Schönholzer.

Während meines Doktorats durfte ich stets auch auf die Unterstützung meines erweiterten beruflichen Netzwerks zählen. Ganz herzlich danken möchte ich den 26 Staatsschreiberinnen und Staatsschreibern, die an meiner Befragung teilgenommen haben. Nur dank ihrer Teilnahmebereitschaft liess sich mein Dissertationsvorhaben überhaupt realisieren. Nur ihretwegen besteht nun eine so reiche Vollerhebung dazu, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren. Besonderer Dank gilt hierbei Staatsschreiberin Barbara Schüpbach-Guggenbühl (BS), Präsidentin der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz (SSK), welche sich freundlicherweise dazu bereiterklärte, die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 anlässlich der SSK-Herbsttagung 2019 voranzukündigen. Danken möchte ich auch den Mitarbeitenden in den kantonalen Staatskanzleien für ihre ausnahmslos sehr zuvorkommende Unterstützung beim Ausfindigmachen von Dokumenten und all ihre Auskünfte; ebenso Prof. Dr. Kurt Nuspliger, alt Staatsschreiber des Kantons Bern, für seine hilf-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

reichen Anmerkungen zur Konzeption der Umfrage. Zu meinem erweiterten beruflichen Netzwerk, das für das Entstehen meiner Dissertation unerlässlich war, zählen auch zahllose Fachkolleginnen und Fachkollegen aus aller Welt (insbesondere auch die DVPW-Themengruppe «Föderalismus»), die ich am Rande internationaler Konferenzen und/oder bei gemeinsam realisierten Publikationen kennenlernen durfte – und die mir ihrerseits wiederum neue Türen geöffnet haben. Schliesslich gilt mein grosser Dank auch dem Nomos-Verlag für die angenehme Zusammenarbeit sowie insbesondere an den Schweizerischen Nationalfonds, der mir dank seiner grosszügigen Förderung eine Open-Access-Publikation meines Buches ermöglicht.

Ohne mein engstes familiäres und privates Umfeld hätte ich die Dissertation nie und nimmer stemmen können. Mit meiner besten Freundin Olivia Steck teile ich seit «Gymerzeiten» enorm viel. Sie kennt mich so gut, dass es nie etwas zu verstecken gibt; nie etwas, was man einander vormachen könnte, ja, einander vormachen müsste. Stattdessen schenkt sie mir stets ein offenes Ohr, wenn ich es am meisten benötigte. Sie ist ein einzigartiger, empathischer Mensch, die ihren beruflichen Weg höchst erfolgreich geht – und sehr viel bewegen wird. Ausdrücklich erwähnen möchte ich auch meinen Bruder Simon Freiburghaus, dessen unerreichte Schaffenskraft ich stets bewundere, all meine Freundinnen und Freunde ebenso wie meine grosse Verwandtschaft. Meiner Grossmutter Marie Rosa Scheidegger-Bähler (1926–2018) – oder einfach «z'Fäugrosi» – mit ihrem einzigartigen, unendlich weiten Herzen, ihrer Liebe zum Fussball und ihren «Bräzelibüchse» bewahre ich ewig ein ehrendes Andenken. Und bei meiner Grossmutter Verena Freiburghaus-Tschanz (*1932) – oder einfach «z'Stöckligrosi» – hallt ihre durch ihren Vater alt Nationalrat Hans Tschanz (BGB/BE; 1902–1982) erfahrene (tages-)politische Prägung bis heute nach. Nun 91-jährig, tut sie weiterhin kaum etwas lieber, als den Inlandsteil der Schweizer Zeitungen minutiös zu studieren (natürlich ohne Brille!) – und mich mit ihrem äusserst profunden Politwissen zu beeindrucken.

Ganz zum Schluss möchte ich auf diejenigen zu sprechen kommen, die mich vom Tag 1 bis hierher jederzeit und unter all den manchmal widrigsten Umständen getragen haben: meine Eltern Ursula und Markus Freiburghaus. Niemand beeindruckt mich in seinem alltäglichen Tun und Wirken so fest wie sie. Trotz ihres derart einnehmenden, körperlich wahnsinnig beanspruchenden und unvergleichlich grossen Arbeitspensums auf dem landwirtschaftlichen Betrieb, der Schule und in der (erweiterten) Familie bringen sie stets die Kraft auf, ihre Mitmenschen ins Zentrum zu stellen – und sich für diese zu veräussern. Der handwerklich so ungeschickten Tochter nach dem letzten

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Stallgang abends trotzdem noch das Fahrradlicht zu reparieren oder sie nach einer fordernden Lehrerkonferenz mit ihrem Lieblingsessen zu verköstigen, mag für meine Eltern selbst eine Selbstverständlichkeit sein. In Tat und Wahrheit ist es aber etwas des unschätzbar Vielen, was sie für mich in absolut unerreichter Weise auszeichnet. Ihr hattet und habt stets Verständnis für meinen eingeschlagenen Lebensweg, obwohl er mich bislang weder an die Scholle noch in die Sekundarschulzimmer (zurück-)führte – und für Euch deshalb vielleicht manchmal sonderbar anmutet. Der Dankbarkeit, die ich gegenüber Euch empfinde, kann ich mit Worten nicht gebührend Ausdruck verschaffen. Euch ist diese Dissertation gewidmet.

Bern, im Mai 2024 *Rahel Freiburghaus*

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Danksagung 13

Inhaltsverzeichnis 13

Abbildungsverzeichnis 19

Tabellenverzeichnis 25

Abkürzungsverzeichnis 25

I Einführung 41

1. Einleitung: Szenerien lobbyierender Kantone – und wie man darüber denken mag 43
   - 1.1 Einstieg 43
   - 1.2 Dreiteilige Fragestellung und Aufbau des Buches 52
   - 1.3 Forschungsstand und Relevanz 54

II Theoretisch-konzeptioneller Rahmen 77

2. Subnationale Interessenvertretung als Forschungsgegenstand 79
   - 2.1 Einstieg 79
   - 2.2 Ideengeschichtliche und föderalismustheoretische Grundlagen: wie sich Autonomie («self-rule») und Mitwirkung («shared rule») gegenseitig bedingen 80
   - 2.3 «Shared rule» im Fokus: vom vernachlässigten, konzeptionell umstrittenen Föderalismuspfeiler zum Drei-Typen-Vorschlag 87
   - 2.4 «Shared rule» als subnationale Interessenvertretung 92
     - 2.4.1 Ein leitender Begriffsvorschlag 92
     - 2.4.2 Abgrenzung gegenüber verwandten Begrifflichkeiten und Konzepten 99

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2.5 Ein vierdimensionales Analyseraster subnationaler Interessenvertretung mitsamt empirischen Analyseperspektiven 108
2.6 Zwischenfazit I: Wie sich die Interessengruppen- und Lobbyingforschung für die Föderalismusforschung nutzbar machen lässt 138

III Wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren 141

3. Datengrundlage und methodische Vorbemerkungen 143

4. Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 153
4.1 Einstieg 153
4.2 Der Kreis der Befragten 153
4.2.1 Etymologische und terminologische Vorbemerkungen 153
4.2.2 Heutige Träger- und Koordinationsinstanz kantonaler Aussenbeziehungen: Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber als idealer Befragtenkreis 156
4.3 Verhältnis zu Vorgängerbefragungen 161
4.3.1 Anschlussfähigkeit an Vorgängerbefragungen 161
4.3.2 Ausbaufähigkeit und Erweiterungspotential gegenüber den Vorgängerbefragungen 165
4.4 Konzeption der Befragung 168
4.4.1 Organisatorische Aspekte 168
4.4.2 Inhaltliche Aspekte 173

5. Formale Einflusskanäle 177
5.1 Einstieg: warum Ständerat und Ständemehr fehlen 177
5.2 Standesinitiative 183
5.3 Vernehmlassungsverfahren 198
5.4 Kantonsreferendum 221
5.5 Zwischenfazit II: ungleich, prekär und unzulänglich – zur Nebensache verkommene formale Einflusskanäle 234

6. Informelle Strategien 241
6.1 Einstieg 241
6.2 Direktkontakt 244
6.2.1 Einstieg 244

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

6.2.2 Bundesversammlung (National- und Ständerat) 249
6.2.3 Bundesrat 279
6.2.4 Bundesverwaltung 294
6.3 Interkantonale Konferenzen 321
6.3.1 Einstieg 321
6.3.2 Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und schweizweite Direktorenkonferenzen 332
6.3.3 Regionales Konferenzgefüge 341
6.4 Vertretung in der Bundesstadt 355
6.4.1 Einstieg 355
6.4.2 «Botschaftsmodell»: ständige Präsenz 360
6.4.3 «Delegiertenmodell»: nichtständige Präsenz 373
6.5 Medien 384
6.5.1 Einstieg 384
6.5.2 Themensetzend, «nach oben» gerichtet 401
6.5.3 Mobilisierend, «nach unten» gerichtet 409
6.6 Zwischenfazit III: mehrgleisig, aber gleichermassen ungleich und prekär – die Kantone als informell lobbyierende Interessengruppen 436

7. Eine Typologie lobbyierender Kantone 445
7.1 Einstieg 445
7.2 Methodisches Vorgehen: hierarchische *k*-Means-Clusteranalyse 446
7.3 Empirische Befunde 453
7.4 Zwischenfazit IV: drei Haupttypen und zwei Subtypen lobbyierender Kantone 469

8. Das Lobbyieren der Kantone im Zeichen beschränkter und prekärer Ressourcenausstattung 473
8.1 Einstieg 473
8.2 Ein Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung 478
8.3 Anwendung auf die Rahmenbedingungen der Kantone 481
8.4 Methodisches Vorgehen: Rangkorrelationsanalysen 489
8.5 Empirische Befunde 490
8.5.1 Im Gleichschritt? Wie es um das Verhältnis zwischen kantonsspezifischer Nutzungshäufigkeit und kantonsspezifischen Einflusschancen steht 490

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

8.5.2 Entweder oder? Wie es um die Kompatibilität unterschiedlicher Lobbyingtaktiken innerhalb der kantonalen Lobbyingstrategien steht 503
8.6 Zwischenfazit V: kaum im Gleichschritt, aber meist kompatibel – wie die Kantone nur halbwegs ressourcenoptimal lobbyieren 510

IV Warum die Kantone erfolgreich lobbyieren 515

9. Erfolgsfaktoren kantonaler Interessenvertretung 517
9.1 Einstieg 517
9.2 Worauf es ankommen dürfte: Herleitung der Erfolgsfaktoren kantonaler Interessenvertretung 521
9.3 Methodisches Vorgehen: «Qualitative Comparative Analysis» (QCA) 528
9.3.1 QCA als Forschungsansatz: mengentheoretischer Zugang und Kalibrierung 530
9.3.2 *Exkurs:* Kriterien der Fallauswahl und Deskription der herangezogenen Standortentscheide (Vollerhebung) 539
9.3.3 QCA als Analysetechnik: Analyse notwendiger und hinreichender Bedingungen mittels «Enhanced Standard Analysis»-Protokoll (ESA) 549
9.4 Empirische Befunde 556
9.4.1 Notwendige Erfolgsfaktoren 556
9.4.2 Kombinationen, Konstellationen und Konfigurationen hinreichender Erfolgsfaktoren 558
9.5 Zwischenfazit VI: Worauf es tatsächlich ankommt – nicht *der* Erfolgsfaktor, sondern fünf Pfade zum Erfolg kantonaler Interessenvertretung 575

V Schlussbetrachtungen 579

10. Resümee, Ausblick und Folgerungen 581

Literaturverzeichnis 615

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildungsverzeichnis

1.1 Hypothesengenerierende und hypothesentestende Anlage des Forschungsprozesses 54
1.2 Publikationstätigkeit: Föderalismusforschung, Interessengruppen- und Lobbyingforschung und das ungenutzte Potential ihres Zusammenbringens (1900–2022) 75

2.1a Drei-Typen-Vorschlag I: «Shared rule» als Zentralisierung 92
2.1b Drei-Typen-Vorschlag II: «Shared rule» als horizontale Kooperation 92
2.1c Drei-Typen-Vorschlag III: «Shared rule» als Einflussnahme auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess 92
2.2 Umfang und Inhalt subnationaler Interessen: zweidimensionale Typologie 99

5.1 Anzahl eingereichter Standesinitiativen pro Kanton (1990–2023) 189
5.2 Anzahl jährlich eingereichter Standesinitiativen (1990–2023) 193
5.3 Anzahl jährlich eröffneter Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren (1970–2023) 212

6.1 Bevölkerungsgrösse und kumulierte Anzahl Sachbereichskommissionspräsidien in der Bundesversammlung pro Kanton (1991–2021) 255
6.2 Bevölkerungsgrösse und kumulierte Anzahl Bundesratsmitglieder pro Kanton (1848–2023) 285
6.3 Bevölkerungsgrösse und kumulierte Anzahl Direktorinnen und Direktoren von Bundesämtern pro Kanton (1848–2022) 300
6.4 Bevölkerungsgrösse und kumulierte Anzahl interkantonaler Konferenzpräsidien pro Kanton (Gründungsjahr–2023) 331
6.5 Medienangebot: Zeitungs-, Radio- und Fernsehdichte nach Kanton 394
6.6 Mediennachfrage: Print-, Radio- und Fernsehkonsum in Minuten pro Tag und nach Sprachregion (1975/1985–2018) 397

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

6.7 Anzahl veröffentlichter Medienmitteilungen inkl. Stimmempfehlung im Namen der Kantonsregierung *in corpore* (2000–2020) 413
6.8 Anzahl veröffentlichter Medienmitteilungen inkl. Stimmempfehlung im Namen der KdK bzw. einer interkantonalen Direktorenkonferenz (2000–2020) 418
6.9 Entwicklung des Medienangebots: Titelzahl und Auflage von Zeitungen (1939–2017) 423

7.1a Dendrogramm: Typen lobbyierender Kantone 458
7.1b Clusterplot: Typen lobbyierender Kantone 459

8.1 Ein Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung 481
8.2 Personeller Ressourcenaufwand (Querschnitt): systematisches Monitoring von Bundesangelegenheiten und Interessenvertretung gegenüber den Bundesbehörden (Anzahl Stellenprozente) 483
8.3 Korrelogramm I: Themensetzung («Agenda-Setting») 494
8.4 Korrelogramm II: Politikformulierung 497
8.5 Korrelogramm III: parlamentarische Entscheidungsphase 499
8.6 Korrelogramm IV: direktdemokratische Entscheidungsphase 502

9.1 Vier Teilschritte der Kalibrierung 531

10.1 Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zu den Kernpfeilern des Föderalismus (in Prozent) 606

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabellenverzeichnis

2.3.1	«Shared rule»: Drei-Typen-Vorschlag	89
2.5.1	Ein vierdimensionales Analyseraster subnationaler Interessenvertretung mitsamt empirischen Analyseperspektiven	111
4.2.1	Bezeichnung der Wirkungsstätte: Stabsstelle der Kantonsregierung	154
4.2.2	Amtsbezeichnung: Vorstehende der kantonalen Kanzleien	155
4.3.1	Vorgängerbefragungen: Übersicht über die technischen Daten	162
4.4.1	Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020: Zeitplan	171
4.4.2	Zum Befragungszeitpunkt amtierende und in der Erstanfrage zur Befragungsteilnahme eingeladene Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber	174
5.1.1	Übersicht über die in den einschlägigen staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Beiträgen als «Mitwirkungsrecht» bzw. «vertikale Föderalismusinstitution» gewerteten formalen Einflusskanälen	179
5.2.1	Standesinitiative (Querschnitt)	187
5.2.2	Standesinitiative (Längsschnitt)	194
5.3.1	Vernehmlassungseingaben im Namen der Kantonsregierung (Querschnitt)	205
5.3.2	Vernehmlassungseingaben im Namen der KdK (Querschnitt)	206
5.3.3	Vernehmlassungseingaben im Namen einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Querschnitt)	208
5.3.4	Vernehmlassungseingaben im Namen einer regionalen Regierungskonferenz (Querschnitt)	209
5.3.5	Vernehmlassungseingaben im Namen einer regionalen Direktorenkonferenz (Querschnitt)	210
5.3.6	Vernehmlassungseingaben im Namen der Kantonsregierung (Längsschnitt)	215
5.3.7	Vernehmlassungseingaben im Namen der KdK (Längsschnitt)	216

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

5.3.8 Vernehmlassungseingaben im Namen einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Längsschnitt) 217
5.3.9 Vernehmlassungseingaben im Namen einer regionalen Regierungskonferenz (Längsschnitt) 218
5.3.10 Vernehmlassungseingaben im Namen einer regionalen Direktorenkonferenz (Längsschnitt) 219
5.4.1 Strategische Androhung eines Kantonsreferendums (Querschnitt) 231
5.4.2 Strategische Androhung eines Kantonsreferendums (Längsschnitt) 233

6.1.1 Übersicht über die informellen Strategien 243
6.2.1 Adressaten und Spielarten des kantonsseitig bemühten Direktkontakts 248
6.2.2 Sessionsbriefe zuhanden aller 246 Mitglieder der Bundesversammlung (Querschnitt) 257
6.2.3 Sessionsbriefe zuhanden der kantonseigenen Delegation in der Bundesversammlung (Querschnitt) 258
6.2.4 Sessionsbriefe zuhanden der Mitglieder der zuständigen Sachbereichskommission (Querschnitt) 259
6.2.5 Institutionalisierte Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalrats- bzw. Ständeratsmitgliedern (bspw. Sessionstreffen; Querschnitt) 263
6.2.6 *Ad hoc* Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalrats- bzw. Ständeratsmitgliedern (bspw. Sessionstreffen; Querschnitt) 265
6.2.7 Sessionsbriefe zuhanden aller 246 Mitglieder der Bundesversammlung, zuhanden der kantonseigenen Delegation in der Bundesversammlung bzw. zuhanden der zuständigen Sachbereichskommission (Längsschnitt) 271
6.2.8 Institutionalisierte Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalrats- bzw. Ständeratsmitgliedern (bspw. Sessionstreffen; Längsschnitt) 272
6.2.9 *Ad hoc* Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalrats- bzw. Ständeratsmitgliedern (bspw. Sessionstreffen; Längsschnitt) 273
6.2.10 Direktkontakt zum zuständigen Bundesratsmitglied (Querschnitt) 286

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

6.2.11 Direktkontakt zum zuständigen Bundesratsmitglied (Längsschnitt) 292
6.2.12 Organisation von Bundeskadertreffen (Querschnitt) 304
6.2.13 Treffen mit Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten, die mit dem eigenen Kanton aufgrund ihres Geburts- oder Wohnortes besonders verbunden sind (Querschnitt) 305
6.2.14 Direktkontakt zur Direktorin bzw. dem Direktor des zuständigen Bundesamtes (Querschnitt) 307
6.2.15 Direktkontakt zu den Mitarbeitenden im zuständigen Bundesamt (Querschnitt) 309
6.2.16 Organisation von Bundeskadertreffen (Längsschnitt) 314
6.2.17 Treffen mit Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten, die mit dem eigenen Kanton aufgrund ihres Geburts- oder Wohnortes besonders verbunden sind (Längsschnitt) 315
6.2.18 Direktkontakt zur Direktorin bzw. dem Direktor des zuständigen Bundesamtes (Längsschnitt) 317
6.2.19 Direktkontakt zu den Mitarbeitenden im zuständigen Bundesamt (Längsschnitt) 319
6.3.1 Übersicht über das interkantonale Konferenzgefüge 326
6.3.2 Einbringen des kantonalen Anliegens in der Plenarkonferenz der KdK (Querschnitt) 333
6.3.3 Einbringen des kantonalen Anliegens in einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Querschnitt) 337
6.3.4 Einbringen des kantonalen Anliegens in einer regionalen Regierungskonferenz (Querschnitt) 343
6.3.5 Einbringen des kantonalen Anliegens in einer regionalen Direktorenkonferenz (Querschnitt) 346
6.3.6 Einbringen des kantonalen Anliegens in der Plenarkonferenz der KdK (Längsschnitt) 348
6.3.7 Einbringen des kantonalen Anliegens in einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Längsschnitt) 349
6.3.8 Einbringen des kantonalen Anliegens in einer regionalen Regierungskonferenz (Längsschnitt) 350
6.3.9 Einbringen des kantonalen Anliegens in einer regionalen Direktorenkonferenz (Längsschnitt) 351
6.4.1 «Botschaftsmodell»: ständige Präsenz in der Bundesstadt (Querschnitt) 361
6.4.2 «Botschaftsmodell»: ständige Präsenz in der Bundesstadt (Längsschnitt) 368

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

6.4.3 «Delegiertenmodell»: Zutrittsberechtigung zu den nicht-öffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes («Badge K»; Querschnitt) 377
6.4.4 «Delegiertenmodell»: Zutrittsberechtigung zu den nicht-öffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes («Badge K»; Längsschnitt) 381
6.5.1 Aktive Platzierung des kantonalen Interessens in den Medien (Querschnitt) 402
6.5.2 Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen der Kantonsregierung *in corpore* (Querschnitt) 411
6.5.3 Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen der KdK (Querschnitt) 415
6.5.4 Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Querschnitt) 416
6.5.5 Aktive Platzierung des kantonalen Interessens in den Medien (Längsschnitt) 425
6.5.6 Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen der Kantonsregierung *in corpore* (Längsschnitt) 429
6.5.7 Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen der KdK (Längsschnitt) 432
6.5.8 Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Längsschnitt) 433

8.3.1 Personeller Ressourcenaufwand (Längsschnitt): Interessenvertretung auf Bundesebene (Anzahl Stellenprozente) 487
8.3.2 Personeller und finanzieller Ressourcenaufwand (Quer- und Längsschnitt): systematisches Monitoring von Bundesangelegenheiten und Interessenvertretung gegenüber den Bundesbehörden (Anzahl Stellenprozente) 488
8.5.1 Korrelationsmatrix: kantonsspezifische Einflusschancen formaler Einflusskanäle und informeller Strategien 508

9.3.1 Wahrheitstafel I: Erfolg kantonaler Interessenvertretung ($SUCC = 1$) 537
9.3.2 Wahrheitstafel II: Misserfolg kantonaler Interessenvertretung ($SUCC = 0$) 538
9.3.3 Vierfeldertabelle für notwendige Bedingungen 550
9.3.4 Vierfeldertabelle für hinreichende Bedingungen 551

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

9.4.1 Notwendige Erfolgsfaktoren 557
9.4.2a Fünf Pfade des Erfolgs kantonaler Interessenvertretung ($SUCC = 1$) 560
9.4.2b «Fiss chart»: Fünf Pfade des Erfolgs kantonaler Interessenvertretung ($SUCC = 1$) 561
9.4.3a Fünf Pfade des Misserfolgs kantonaler Interessenvertretung ($SUCC = 0$) 569
9.4.3b «Fiss chart»: Fünf Pfade des Misserfolgs kantonaler Interessenvertretung ($SUCC = 0$) 570

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abkürzungsverzeichnis

Verwaltungseinheiten des Bundes

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BASPO	Bundesamt für Sport
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ESTI	Eidgenössisches Starkstrominspektorat
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
NB	Schweizerische Nationalbibliothek
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SED	Schweizerischer Erdbebendienst
SEM	Staatssekretariat für Migration
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kantonale Verwaltungseinheiten

BIC VD	Bureau d'information et de communication (VD)
CAN TI	Cancelleria dello Stato (TI)
CdE VD	Conseil d'État (VD)
DAB	Dienst für Aussenbeziehungen (BE)
KAB SG	Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen (SG)
OAE VD	Office des affaires extérieures (VD)
PD BS	Präsidialdepartement (BS)
RR	Regierungsrat (verschiedene Kantone)
SAE VD	Service des affaires extérieures (VD)
SK	Staatskanzlei(en)
StANW	Staatsarchiv des Kantons Nidwalden
StK AI	Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Zeitungen, Medienhäuser und Agenturen

Vorbemerkung: Die Abkürzungen entsprechen der Systematik der Schweizer Mediendatenbank (SMD) sowie der digitalen Medienarchive Swissdox bzw. `https://www.e-newspaperarchives.ch`. Der Lesbarkeit halber werden die Abkürzungen von Zeitungen, Medienhäusern und Agenturen bei ihrer Erstnennung nicht ausgeschrieben.

AGE	Agefi
AP	Associated Press
APPZ	Appenzeller Zeitung
ARC	Arcinfo
ATS	Agence télégraphique suisse (seit 2018: Keystone-SDA)
AZ	Aargauer Zeitung
BAUZ	BauernZeitung
BAZ	Basler Zeitung
BEO	Beobachter
BIT	Bieler Tagblatt
BLI	Blick
BLIA	Blick am Abend
BODU	Bote der Urschweiz
BT	Badener Tagblatt
BU	Der Bund
BUET	Bündner Tagblatt
BZ	Berner Zeitung
BZM	Basellandschaftliche Zeitung
CdT	Corriere del Ticino
DT	Die Tat
EXIM	L'Express/L'Impartial
FN	Freiburger Nachrichten
GdP	Giornale del Popolo
GLAT	Glattaler/Volketswiler
GTB	Grenchner Tagblatt
HEB	L'Hebdo
HEU	24 Heures
INFS	infosperber.ch
LB	Der Landbote
LIB	La Liberté
LIVA	Liechtensteiner Vaterland

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

LNN	Luzerner Neuste Nachrichten
LTZ	Limmattaler Zeitung
LUZ	Luzerner Zeitung
MEWO	Medienwoche
MLZ	Mittelland Zeitung
MM	Migros-Magazin
NA	na•presseportal
NLZ	Neue Luzerner Zeitung
NLZS	Zentralschweiz am Sonntag
NOU	Le Nouvelliste
NZN	Neue Zürcher Nachrichten
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
NZZaS	NZZ am Sonntag
OAS	Ostschweiz am Sonntag
OBW	Obwaldner Zeitung
REPU	Republik
RSI	Radiotelevisione Svizzera
RTS	Radio Télévision Suisse
SALO	Saldo
SAW	Schweiz am Wochenende
SBAU	Schweizer Bauer
SBLI	Sonntagsblick
SCHG	Schweizer Gemeinde
SCHM	Schweizer Monat
SDA/ATS	Schweizerische Depeschenagentur/Agence télégraphique suisse (seit 2018: Keystone-SDA)
SEBO	Seetaler Bote
SGT	St. Galler Tagblatt
SGZ	St. Galler Zeitung
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SONN	Der Sonntag
SOS	Südostschweiz
SOZ	Solothurner Zeitung
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
SWII	Swissinfo
SN	Schaffhauser Nachrichten
SZ	Süddeutsche Zeitung
TA	Tages-Anzeiger
TAGZ	Tagblatt der Stadt Zürich

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

TAS	SonntagsZeitung
TAWP	TagesWoche
TDG	Tribune de Genève
THT	Thuner Tagblatt
TLM	Le Matin
TLMD	Le Matin Dimanche
TPS	Le Temps
TZ	Thurgauer Zeitung
WASO	watson.ch
WB	Walliser Bote
WEL	Die Welt
WEOB	Werdenberger & Obertoggenburger
WEW	Die Weltwoche
WILB	Willisauer Bote
WOZ	Die Wochenzeitung
WVF	Walliser Volksfreund
WZ	Wiler Zeitung
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehprogramm
ZHOL	Zürcher Oberländer
ZOF	Zofinger Tagblatt
ZPLU	Zentralplus
ZSZ	Zürichsee-Zeitung
ZUGZ	Zuger Zeitung
ZWAI	20 minuti

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kantone (deutschsprachige Bezeichnung; offizielle Reihenfolge)

ZH Zürich
BE Bern
LU Luzern
UR Uri
SZ Schwyz
OW Obwalden
NW Nidwalden
GL Glarus
ZG Zug
FR Freiburg
SO Solothurn
BS Basel-Stadt
BL Basel-Landschaft
SH Schaffhausen
AR Appenzell Ausserrhoden
AI Appenzell Innerrhoden
SG St. Gallen
GR Graubünden
AG Aargau
TG Thurgau
TI Tessin
VD Waadt
VS Wallis
NE Neuenburg
GE Genf
JU Jura

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Parteien

AdG	Alliance de Gauche
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei
CDU	Christlich Demokratische Union
CSPO	Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei (seit 2021: Die Mitte)
EVP	Evangelische Volkspartei
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei (auch: FDP.Die Liberalen)
FPS	Freiheits-Partei (auch: Auto-Partei)
GLP	Grünliberale Partei
GPS	Grüne Partei
KCVP	Konservativ-Christlichsoziale Volkspartei
KK	Katholisch-Konservative
KVP	Katholische Volkspartei
LdU	Landesring der Unabhängigen
LDP	Liberal-Demokratische Partei
MCG	Mouvement citoyens genevois
MCR	Mouvement citoyens romand
SP	Sozialdemokratische Partei
SPD	Sozialdemokratische Partei
SVP	Schweizerische Volkspartei

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Übrige

Vorbemerkung: Die Abkürzungen und Erläuterungen entsprechen der Eigenschreibweise.

AB	Amtliches Bulletin
ABB	Asea Brown Boveri
Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 bzw. vom 29. Mai 1874
AD	Average Distance
ADM	Average Distance Between Means
AES	Alfred-Escher Briefedition
AG	Aktiengesellschaft
ALV	Arbeitslosenversicherung
APK	Ausserparlamentarische Kommission(en)
APN	Average Proportion of Non-Overlap
ARI	Adjusted Rand Index
AS 2025	Ausbauschritt 2025
AS 2035	Ausbauschritt 2035
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	Afrikanische Union
BBC	British Broadcasting Corporation
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band; Bände
BewG	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983
BGE	Bundesgerichtsentscheid (publizierte Leitentscheide)
BGEID	Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste vom 27. September 2019
BGMK	Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 2. Dezember 2019
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
bzw.	beziehungsweise
CAPLIA	Collective Action Problems and Influence of Local Intergovernmental Associations
CGSO	Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale
CHF	Schweizer Franken
CISL	Communauté d'intérêts de la ligne Simplon-Lötschberg
CITAJ	Communauté d'intérêts des transports ferroviaires de l'Arc jurassien
CO	Company
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
CSG	Council of State Governments
CTSO	Conférence des transports de Suisse occidentale
DAB	Digital Audio Broadcasting
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990
D. C.	District of Columbia
D-EDK	Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz
def.	definiert als
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
d. h.	das heisst
Dr.	Doktorin; Doktor
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992
d. V.	die Verfasserin
DVPW	Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
ECPR	European Consortium for Political Research
EDK	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EG	Europäische Gemeinschaft
E-ID	Elektronische Identität
EMPA	Executive Master of Public Administration
EnDK	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
EpG	Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012
ESA	Enhanced Standard Analysis

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FIFG	Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 14. Dezember 2012
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003
FiLaV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007
FM	Frequency Modulation (auch: Ultrakurzwelle [UKW])
FMG	Fernmeldegesetz vom 30. April 1997
fög	Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft
FOM	Figure of Merit
frz.	französisch
FTE	Vollzeitäquivalent
FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999
GC	Grand Conseil
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GfK	Growth from Knowledge
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GPK	Geschäftsprüfungskommission(en)
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrats vom 3. Oktober 2003
GRS	Geschäftsreglement des Ständerats vom 20. Juni 2003
GVG	Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse vom 23. März 1962

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011
IBK	Internationale Bodensee-Konferenz
IC	Intercity
ICMA	International City/County Management Association
IDES	Informations- und Dokumentationszentrum der EDK
i. E.	im Erscheinen
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
i. O.	im Original
IGC	Intergovernmental Councils
inkl.	inklusive
INUS	Insufficient, but Necessary Part of an Unnecessary but Sufficient Condition
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987
IT	Informationstechnik
i. Ü.	im Üechtland
JFK	John F. Kennedy International Airport
Jr.	Junior
JSV	Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
km	Kilometer
KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz
KöV	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
KöV NWCH	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs Nordwestschweiz
KSBC	Krisenstab des Bundesrats Corona
Kt. Iv.	Kantonale Initiative (*syn.* Standesinitiative)
KV	Kantonsverfassung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994
kW	Kilowatt
KWL	Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lat.	lateinisch
LDK	Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren
lit.	*littera*
LOCE	Loi sur l'organisation du Conseil d'État vom 11. Februar 1970
M. A.	Master of Arts
Min.	Minute(n)
Mio.	Million; Millionen
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MLG	Multi-Level Governance
MoC	Measure of Concordance
MRA	Mutual Recognition Agreement
n/a	Not available; not applicable
NACo	National Association of Counties
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCSL	National Conference of State Legislatures
NDG	Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NGA	National Governors Association
NLC	National League of Cities
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
NWRK	Nordwestschweizer Regierungskonferenz
OBELIS	Observatoire des élites suisses
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OG	Bundesgestz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943
OG RR	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [des Kantons Zürich] vom 6. Juni 2005
OrG	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [des Kantons Bern] vom 20. Juni 1995
OJPD	Ostschweizerische Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ORK	Ostschweizer Regierungskonferenz
OrV	Verordnung zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [des Kantons Appenzell Ausserrhoden] vom 31. Mai 2005
ORV	Gesetz über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit [des Kantons Schaffhausen] vom 18. Februar 1985
Pa. Iv.	Parlamentarische Initiative
PAM	Partition Around Medoids
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003
PCA	Principal Component Analysis
PED	Eidgenössisches Post- und Eisenbahndepartement (1879–1962)
PFLP	Volksfront zur Befreiung Palästinas
Po.	Postulat
PPACA	Patient Protection and Affordable Care Act
PR	Public Relations
PRI	Proportional Reduction in Inconsistency
Prof.	Professorin; Professor
PSI	Paul Scherrer Institut
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafenbetriebe
QCA	Qualitative Comparative Analysis
RAI	Regional Authority Index
RKGK	Regierungskonferenz der Gebirgskantone
RK MZF	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
RK	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats bzw. des Ständerats
RoN	Relevance of Necessity
RöV Ost	Regionalkonferenz öffentlicher Verkehr Ostschweiz
RTV	Radio- und Fernsehveranstalter
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998
S.	Seite(n)

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

S. A	Société anonyme; società anonima (Aktiengesellschaft)
SA	Standard Analysis
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SARS-CoV-2	Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus Type 2
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats bzw. des Ständerats
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SHK	Schweizerische Hochschulkonferenz
sic!	*sic erat scriptum*
SIP	Switzerland Innovation Park
SNB	Schweizerische Nationalbank
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SPAG	Schweizerische Public Affairs Gesellschaft
SPK	Staatspolitische Kommission des Nationalrats bzw. des Ständerats
SR	Ständerat; Ständerätin bzw. Ständerat
SSK	Schweizerische Staatsschreiberkonferenz
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
SSV	Schweizerischer Städteverband
ST	Subtyp
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm Eisenbahninfrastruktur
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
SUIN	Sufficient but Unnecessary Part of a Condition Set that Is itself Insufficient but Necessary
SVOG	Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung [des Kantons Freiburg] vom 16. Oktober 2001
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
SVPW/ASSP	Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft/Association Suisse de Science Politique
syn.	synonym verwendet; Synonym(e)
TEB	Trinationaler Eurodistrict Basel
TU	Technische Universität
TV	Television
u. a.	unter anderem
UCLG	United Cities and Local Governments

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

UN	Vereinte Nationen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization
UREK	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats bzw. des Ständerats
USR III	Unternehmenssteuerreform III
US	Vereinigte Staaten von Amerika
USCM	United States Conference of Mayors
VDK	Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren
vgl.	vergleiche
VIG	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005
VIV	Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005
VMV	Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren vom 26. Juni 1996
VOG	Volatile Organic Compounds
v. Chr.	vor Christus
vs.	versus
WEA	Weiterentwicklung der Armee
WEF	World Economic Forum
WEMF	WEMF AG für Werbemedienforschung
WHO	World Health Organization
WRG	Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916
WRK	Westschweizer Regierungskonferenz
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
z. ,B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
Ziff.	Ziffer
ZKöV	Zentralschweizer Konferenz des öffentlichen Verkehrs
ZPDK	Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und Polizeidirektorenkonferenz
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008
ZKR	Zentralkommission für die Rheinschifffahrt

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ZRK	Zentralschweizer Regierungskonferenz
ZWG	Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 1. Januar 2016
ZVDK	Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Teil I
Einführung

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1 Einleitung: Szenerien lobbyierender Kantone – und wie man darüber denken mag

1.1 Einstieg

«Wir haben uns […] gut koordiniert. Wir haben geschlossen gesagt: ‹Nein, es darf nicht sein, dass die Wasserzinsen, die für uns existenziell sind, […] gesenkt werden›»: Mit diesen Worten konterte ein sichtlich zufriedener Direktor der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)[1] im Mai 2018 eine fast schon vorwurfsvoll formulierte Journalistenfrage, ob die Gebirgskantone «denn einfach gut lobbyiert» hätten.[2] Lobbyiert und offensichtlich auf der ganzen Linie gewonnen – doch was war geschehen? Rückblende: Mit dem 1916 beschlossenen Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG) verankerten die eidgenössischen Räte eine als Preisschutz ausgestaltete Abgabe, «[…] welche der Konzessionsnehmer [bspw. ein Stromproduzent; d. V.] für die wirtschaftliche Ausnutzung der ihm verliehenen Wasserkräfte zu entrichten hat» (Sigg und Röthlisberger, 2002, 5). Seither spülte der sogenannte Wasserzins alljährlich stolze Summen von bis zu CHF 550 Mio. in die Kassen der wasserverwöhnten Bergkantone – «risikolos und unabhängig von der Ertragslage der Wasserkraft» (Sigg und Röthlisberger, 2002, 1; vgl. Pfammatter und Piot, 2016). Gut ein Jahrhundert nach dessen Einführung schickte sich der Bundesrat an, den Wasserzins empfindlich zu senken: um gut ein Viertel vom Maximum von

1 Bei der SAB handelt es sich um einen 1943 gegründeten Verein, der gemäss Art. 2 SAB-Statuten vom 26.8.2005 «[…] die Verbesserung der Existenzbedingungen und der Entwicklungsmöglichkeiten der Bevölkerung im Berggebiet [bezweckt; d. V.]». Hierfür unterstützt sie die «Wahrung der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Interessen der Bergbevölkerung gegenüber Bund und Kantonen» und engagiert sich für ausreichende «Information der politischen Entscheidungsträger und der schweizerischen Öffentlichkeit über die Anliegen der Berggebiete» (Art. 2 lit. a und c SAB-Statuten vom 26.8.2005). Der SAB können sowohl Kollektiv- als auch Einzelmitglieder angehören. Kollektivmitglieder sind alle Bergkantone, Berggemeinden, landwirtschaftliche und Selbsthilfeorganisationen, Berggebietsregionen sowie weitere Körperschaften im Berggebiet (SAB, 2022). Umgangssprachlich wird die SAB auch als «Alpenlobby» bezeichnet (BLIA, 2.3.2015).

2 Beide Direktzitate nach: *10vor10* (ausgestrahlt am: 23.5.2018 [10:26–10:38 Min.]).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

CHF 110 auf CHF 80 pro kW Bruttoleistung (kW_{brutto}; vgl. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK], 2018, 3).[3] Die Landesregierung geriet ihrerseits unter Druck; sie musste dem Drängen der Elektrizitätskonzerne um Alpiq und Axpo klein beigeben und deren Forderung nach einem marktwirtschaftlicheren Modell aufgreifen. Vom Bündner Kantonshauptort Chur bis in die entlegensten, abwanderungsgeplagten, aber umso wasserverwöhnteren Südtäler Misox, Val Calanca, Bergell und Puschlav; vom Quell des «Rotten»[4] im nur während der Sommermonate überhaupt erreichbaren Gletsch in der Gemeinde Obergoms bis in die Sittener Amtsstuben: Auf das «weisse Gold» – diese sicher geglaubte, im wahrsten Sinne des Wortes ständig sprudelnde Einnahmequelle – wollte in den Gebirgskantonen niemand verzichten.

Wollte nicht und konnte nicht, denn: Die erwartbaren Einnahmeausfälle zwischen jährlich CHF 26 Mio. in Uri und CHF 164 Mio. im Wallis, die je nach Kanton bis zu einem Viertel der gesamten Steuererträge entsprechen (NZZaS, 12.2.2017), hätten kaum verkraftbare Löcher in deren Haushalte gerissen. Die ohnehin düstere Finanzlage der strukturschwachen Stände[5]

---

3 Bei dieser Angabe handelt es sich um diejenige Senkung, welche im bundesrätlichen Vernehmlassungsentwurf vorgesehen war. Das Bundesamt für Energie (BFE) sah in den bundesverwaltungsinternen Vorabklärungen ursprünglich ein flexibles Modell vor, bestehend aus einem fixen Grund- bzw. Sockelbetrag von CHF 50–60 pro kW_{brutto} und einem Zusatztarif. Jener Zuschlag hätte sich am marktwirtschaftlichen Umfeld sowie am Geschäftsgang der Wasserkraftwerkbetreiber orientieren sollen (NZZaS, 12.2.2017).

4 Im walliserdeutschen Dialekt wird der Fluss Rhone (frz. le Rhône) auch «Rotten» genannt, insbesondere dessen oberstes Teilstück, das sich im deutschsprachigen Kantonsteil befindet (Oberwallis).

5 Die Begriffe «Kanton(e)», «Stand» bzw. «Stände», «(Schweizer) Gliedstaat(en)», «Träger des Bundesstaats» sowie «Vollzugsträger» werden synonym verwendet. Die vollberechtigten Bündnispartner der Alten Eidgenossenschaft (ca. spätes 13./frühes Jahrhundert–1798) wurden in den Anfängen meist als «Städte» und «Länder» bezeichnet; ab der ersten Hälfte des 15. Jahrhunderts immer häufiger als «Ort(e)», wie es auch in der Bezeichnung VIII (1353–1481) bzw. XIII Alte Orte (1513–1798) anklingt. «Als französische Entsprechung zu Ort fand der Begriff *canton* (Winkel, Landschaft, Ort) zuerst in der Westschweiz Verwendung; ab 1475 ist er in Freiburger Akten überliefert. Die Bezeichnung der eidgenössischen Orte als Kantone verbreitete sich ab den 1490er Jahren im französischen und italienischen Sprachgebiet und bald auch in anderen Teilen Europas. Im deutschsprachigen Raum dagegen erscheint er erst ab 1650, ohne sich gegen die bevorzugten Begriffe Ort und Stand durchzusetzen. Insbesondere die um 1550 aufgekommene Benennung als Stand, die Freiheit und Souveränität implizierte, erfreute sich grösserer Beliebtheit. Die Helvetische Revolution brachte 1798 die Begriffe Ort

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

entlang des Alpenkamms hätte sich arg verschärft. In den Worten der Bündner Regierungspräsidentin Barbara Janom Steiner (BDP/GR; 2008–2018) konnte man sich schlicht «[…] kein Szenario mit einer Streichung der Wasserzinsen vorstellen»; deren Wegfall wäre «nicht kompensierbar» gewesen. Wo derart kardinale Interessen tangiert seien, werde man sich «mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zur Wehr setzen» (alle Direktzitate nach: SOS, 10.1.2017).

Gesagt, getan: Die Gebirgskantone brachten eine eigentliche «Lawine gegen die Strombarone ins Rollen» (INFS, 11.11.2021). Wie die Presse kommentierte, «wehr[t]en» sie sich gegen «die Strombranche und deren Lobbyisten» (beide Direktzitate nach: SOS, 9.3.2019) – und erteilten deren Forderung nach vorgezogenen Wasserzinssenkungen «eine klare Abfuhr» (SOS, 13.3.2019). Die Nichtregierungsorganisation Transparency International Schweiz (2019, 18) sollte rückblickend von «massivem Widerstand und bestens orchestriertem Lobbying durch die Gebirgskantone» sprechen. Als eigentliche Schaltstelle trat die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) in Erscheinung, der die Regierungen der Kantone Uri, Ob- bzw. Nidwalden, Glarus, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Tessin und Wallis angehören. Mitunter «[…] die Abstimmung und gemeinsame Vertretung ländlicher und gebirgsspezifischer Anliegen gegenüber dem Bund, den Kantonen, den Verbänden und der Öffentlichkeit [bezweckend; d. V.]»[6], setzte die RKGK sämtliche Hebel in Bewegung. Kurz nach Bekanntgabe der magistralen Pläne lud sie Mitte 2017 nach «Bundesbern» ein, um lautstark gegen die Senkung des Wasserzinsmaximums «zu protestieren» (AZ, 29.8.2017). Sie polterte, äusserte Unmut. Beim Beratungsunternehmen BHP Hanser und Partner Aktiengesellschaft (AG) gab sie gar eine Studie in Auftrag, um die Behauptung der «Elektrizitätslobby» (SOS, 10.1.2017) zu entkräften, wonach die Wasserkraft unrentabel sei – und um zu zeigen, dass die Branche mit der Wasserkraft über alle Wertschöpfungsstufen hinweg Gewinne erziele, «unabhängig von […] dem bestehenden Wasserzinssystem» (AZ, 29.8.2017). Und sie schreckte nicht davor zurück, offene Drohungen in den Raum zu stellen, wonach die Gebirgskantone die Kooperation mit Elektrizitätskonzernen gänzlich verweigern könnten, wenn diese ihre Interessen mit Füssen träten. Sobald

und Stand zum Verschwinden. Für die neuen obersten Gebietseinheiten innerhalb der Helvetischen Republik (1798–1803) setzte sich die Bezeichnung Kanton durch. Nach der Mediationsakte (1803–1813) galten die Begriffe Kanton und Stand als synonym, nach dem Bundesvertrag (1815–1848) benannten sich die Kantone bevorzugt als Stände. Im Bundesstaat bezeichnen die Bundesverfassungen die ‹souveränen› Gliedstaaten des Bundes als Kantone, in deutscher Sprache synonym auch als Stände» (Kley, 2007, 66).

6 Art. 1 Abs. 2 lit. b RKGK-Statuten vom 27.9.2011.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Bundesrat seinen Erlassentwurf in die Vernehmlassung[7] geschickt hatte, koordinierte die RKGK die Stellungnahmen. Die meisten RKGK-Mitglieder schlossen sich vorbehaltlos und vollumfänglich der kollektiven Eingabe an (UVEK, 2018, 6). Ihre Position vermittelte die «Alpen-OPEC» «in sämtliche[n] nationalen Parteien» (Regierungsrat und RKGK-Präsident Mario Cavigelli [Die Mitte[8]/GR; 2010–2022 bzw. 2012–2016]; Direktzitat nach: SOS, 13.10.2017). Die RKGK bündelte die Interessen der Gebirgskantone und liess jene «[…] über verschiedene Kanäle einfliessen» (WB, 11.2.2020).

Doch: Allein auf dieses noch so schlagkräftige Lobbying im Konferenzverbund wollte sich in Altdorf (UR), Sarnen (OW), Stans (NW), Glarus (GL), Appenzell (AI), Chur (GR), Bellinzona (TI) und Sion (VS) niemand verlassen. Auch die einzelnen Kantonsregierungen mobilisierten, weibelten und verteidigten den Wasserzins «vehement» (WB, 21.9.2021). Sie waren gewillt, notfalls «auf die politischen Barrikaden [zu] steigen» (Regierungsrat und RKGK-Präsident Mario Cavigelli [Die Mitte/GR; 2010–2022 bzw. 2012–2016]; Direktzitat nach: SOS, 14.2.2017). Man liess kaum eine sich bietende Gelegenheit aus, um in der Presse seinem Missmut über die Pläne der Landesregierung Luft zu verschaffen (u. a. WB, 21.9.2021). Auch liess man sich von den kantonseigenen «Delegierten für nationale Angelegenheiten» frühzeitig das vertrauliche Gespräch mit den kantonseigenen National- bzw. Ständerätinnen und Ständeräten einfädeln. Letztere sollten nämlich dazu gebracht werden, ihrerseits «an vorderster Front» (SOS, 8.3.2017) als Fürsprecher für die Anliegen der Heimat einzutreten, um so selbst die kritischsten «Vertreter aus dem Mittelland [zu überzeugen; d. V.]» (WB, 21.9.2021). Vonnöten waren «viel politische Überzeugungsarbeit» und «geschickte politische Allianzen» – etwa mit den rot-grünen Parteien –, liess sich der Walliser Energiedirektor und RKGK-Präsident Roberto Schmidt (CSPO/VS; 2017– bzw. 2020–) stellvertretend für seine Amtskolleginnen und Amtskollegen aus den übrigen Gebirgskantonen zitieren (zitiert nach: WB, 21.9.2021). Dass sich im Bundesparlament ausserhalb der Delegationen aus den RKGK-Mitgliedskantonen hie und da Unbehagen über die angeblich ungerechtfertigten «Sondersteuern auf der Wasserkraft» regte, mit denen sich die Gebirgskantone «[d]en Fünfer

7 Für Erläuterungen zum Vernehmlassungsverfahren vgl. Unterkapitel 5.3.

8 Auf nationaler Ebene schloss sich die einst als Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz bekannte CVP zum 1.1.2021 mit der BDP zur Partei «Die Mitte» zusammen. Seither folgten mit Ausnahme der Christlichsozialen Volkspartei Oberwallis (CSPO) und der CVP–Die Mitte Uri sämtliche Kantonalsektionen nach und vollzogen den Namenswechsel (Stand: Frühjahr 2023). Der Einfachheit ist vorliegend durchgehend von «Die Mitte» die Rede, wenn die ehemalige CVP nach 2021 gemeint ist.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und das Weggli» erschleichen würden (beide Direktzitate nach: 18.1056 Anfrage Chevalley [GLP/Waadt, VD]), tat ihrem Eifer keinen Abbruch – ganz im Gegenteil.

Szenenwechsel, Zeitsprung: Der öffentliche Personen- bzw. Schienengüterverkehr stösst an seine Kapazitätsgrenzen. Um den in Referenzszenarien errechneten Nachfragesteigerungen Rechnung zu tragen, befand der Bundesrat im Oktober 2018 erneut umfangreiche Mehrinvestitionen für nötig. Die von der Landesregierung dem Bundesparlament damals unterbreitete Botschaft zum Ausbauschritt 2035 (AS 2035) des strategischen Entwicklungsprogramms Bahninfrastruktur (STEP) sah einen Kostenrahmen von insgesamt CHF 11.9 Milliarden vor (Bundesblatt [BBl] 2018 7323). Mit dieser stolzen Summe sollte das Bahnnetz etappenweise an die Bedürfnisse der Zeit angepasst werden. Hinter den Kulissen tobte fortan ein heftiger «Verteilkampf» (LUZ, 17.6.2017) um «[…] mit regionalpolitischem Prestige aufgeladen[e] Grossprojekt[e]» (NZZ, 13.1.2018; vgl. BZ, 29.9.2017; BAZ, 30.9.2017). So erklang in der Zentralschweiz der Ruf nach einem Luzerner Durchgangsbahnhof, der den täglich viertmeistfrequentierten Verkehrsknoten endlich entlasten würde. In den beiden Basel sah man den Moment gekommen, die sinnbildlich als «Herzstück» bezeichnete unterirdische trinationale S-Bahn-Durchmesserlinie zu projektieren. Und die Westschweiz stilisierte sich zu «la lontaine», zur Vergessenen, deren «Nachholbedarf» («besoin de rattrapage»; HEU, 22.2.2022) mit Blick auf die «hohen Überlasten» (BBl 2018 7358) auf den Abschnitten Genf–Lausanne–Yverdon-les-Bains, aber auch Annemasse und Coppet, umso drängender war (u. a. NOU, 18.10.2017; HEU, 12.1.2018; HEU, 22.2.2022). Weil die Interessenlagen der Kantone ganz offensichtlich schlicht «viel zu weit» (AZ, 8.1.2018) auseinanderlagen, waren der landesweiten Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) die Hände gebunden. Stattdessen organisierten sich die Stände regional. Ein eigentlicher Wildwuchs an vereinsmässig konstituierten *ad hoc* Komitees mit wohlklingenden Namen wie «Associazione Pro Gottardo ferrovia d'Europa», «Gotthard-Komitee», «Verein zum Ausbau der Nord-Süd-Schienenachse über den Lötschberg» (kurz «Lötschberg-Komitee»), «Komitee Durchgangsbahnhof Luzern», «*OUEST*Rail»[9], «Pro Wisenberg Komitee» oder «Initiative

9 Die vollständige Bezeichnung lautet «*OUEST*Rail, Simplon – Lötschberg – Jura, association de Suisse occidentale pour des liaisons ferroviaires performantes». Der Verein «*OUEST*Rail» ging 2004 aus der Fusion der «Communauté d'intérêts de la ligne Simplon-Lötschberg» (CISL) und der «Communauté d'intérêts des transports ferroviaires de l'Arc jurassien» (CITAJ) hervor.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bodensee-S-Bahn» schoss aus dem Boden (vgl. BAV, 2018). Im Kern waren sie alle ähnlich aufgestellt. Sie versuchten, die Verkehrsdirektorinnen und Verkehrsdirektoren mit willigen Partnern auf Ebene des Bundes zu vernetzen, um sich die begehrten Bundesgelder mittels «intensive[r] Lobby-Arbeit» (WB, 22.6.2019) unter die Nägel zu reissen. Wann immer Pläne durchsickerten oder hinter den dicken Mauern des zuständigen Bundesamtes für Verkehr (BAV) gefällte Vorentscheide an die Öffentlichkeit drangen, bekräftigten die Kantonsregierungen von Genf bis Frauenfeld, von Basel bis Bellinzona ihre Forderungen lautstark. Enerviert tweeteten übergangene Regierungsrätinnen flugs, dass es schlicht nicht «in Frage» komme, noch ein Vierteljahrhundert auf einen voll ausgebauten Lötschberg-Basistunnel zu warten.[10] Alt Regierungsräte, die ihre politische Karriere im Ständerat fortsetzten, wetterten in seitenfüllenden Interviews gegen den Bund, der seinen «Job nicht gemacht [habe; d. V.]» (Ständerat und alt Regierungsrat Hans Wicki [FDP/NW; 2010–2016]; Direktzitat nach: NLZS, 14.1.2018). Derweil mandatierte der Neuenburger «Conseil d'État» mit furrerhugi.ag die wohl renommierteste Kommunikationsagentur des Landes, um ein professionelles, fachmännisch geplantes Lobbying aufzuziehen (TPS, 14.8.2020). Und wieder andere kantonale Regierungsmitglieder griffen lieber diskret zum Hörer, um die eigenen Ausbauwünsche bei der zuständigen Verkehrsministerin[11] Bundesrätin Doris Leuthard (CVP/Aargau [AG]; 2006–2018) höchstpersönlich zu deponieren.

Ob beim Wasserzins oder in der Bahninfrastruktur, beim Finanzausgleich oder bei symbolträchtigen Standortvergaben; ob bei der Regulierung von Grossraubtieren oder beim Versuch, dem ungebremstem Kostenwachstum im Gesundheitswesen Einhalt zu gebieten; ob bei der Abgeltung von «Zentrumslasten»[12] oder dem Festlegen (unternehmens-)steuerlicher Anreize: Die Liste wäre beliebig erweiterbar – und die Szenerien gleichen sich. Auf

10 Regierungsrätin Barbara Egger-Jenzer (SP/BE; 2002–2018) als `@EggerJenzer`, Tweet vom 29.9.2017. Die Forderung nach dem Vollausbau des Lötschberg-Basistunnels bezieht sich auf die 21 km lange Einspurstrecke, die durch eine zweigleisige Streckenführung ersetzt werden sollte. Überdies sollte der Abschnitt zwischen Mitholz (BE) und Ferden (BE) bahntechnisch aufgerüstet werden (u. a. Geleise-, Fahrleitungs- und Sicherungsanlagen).

11 In der Schweiz werden die Bundesratsmitglieder formal korrekt als Departementsvorsteherin bzw. Departementsvorsteher bezeichnet. Um die länderübergreifende Verständlichkeit zu erleichtern, wird nachfolgend trotzdem der Begriff «Minister» bzw. «Ministerin» verwendet.

12 Als Sammelbegriff werden unter «Zentrumslasten» einerseits unterschiedliche soziale Probleme in den Kernstädten subsumiert, welche aus der sogenannten A-Stadt-Problematik erwachsen (u. a. hohe Anteile sozial benachteiligter gesellschaftlicher

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der einen Seite stehen *die Kantone*. Mal treten sie als 26 einzelne Träger des Bundesstaats in Erscheinung, die in Art. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) allesamt namentliche Erwähnung finden. Mal bündeln sie ihre Kräfte und schliessen sich zusammen; geeint als Sprachregion oder im Schosse einer interkantonalen Konferenz. Die Kantone *lobbyieren*. Die Kantone betreiben genuine *Interessenvertretung*. Sie unternehmen die vielfältigsten Anstrengungen, um sich bundespolitisches Gehör zu verschaffen. Sie versuchen, auf diejenigen einzuwirken, die auf der anderen Seite stehen: auf die Bundesbehörden. Sie wollen, dass Bundesparlament, Bundesrat und Bundesverwaltung Beschlüsse fällen, die im Sinne ihres Kantons und/oder der Kantone sind. Und sie sind bestrebt, bundesseitige Entscheidungen so zu beeinflussen, dass diese die kantonale(n) Interessenlage(n) und Präferenzen möglichst vollständig widerspiegeln.

Je nach Standpunkt, Perspektive oder Blickwinkel mögen Beobachterinnen und Beobachter mit unbeteiligtem Achselzucken, sichtlich provoziert oder einem Gefühl der Bestärkung auf ebendiese Szenerien lobbyierender Kantone blicken. Für nichts als normal, alltäglich und fast schon sattsam bekannt, muten sie für professionell tätige Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter an. Für sie wurde das sich stark «auf dem Vormarsch [befindende; d. V.] Kantonslobbying» (WB, 10.8.2018) längst Teil ihres Kerngeschäfts. Kommunikationsagenturen, Public-Relations(PR)-Büros oder «Consulting»-Zentralen beraten Kantone ebenso wie finanziell potente (Wirtschafts-)Verbände, Nichtregierungsorganisationen, (multinationale) Konzerne, Parteien und ambitionierte Politikerinnen bzw. Politiker. Gegen Geld liefern sie «umfassende[s] Public Affairs Managemen[t]» (furrerhugi.ag, 2022a). Vertragsbasiert helfen sie mit «datenbasierten Strategien und Ko-Kreation» dabei, «Botschaften näher an […] Zielgruppen» zu bringen (Farner, 2022a). In ihren Dienstleistungen sehen sie weder etwas Verwunderliches, Besonderes oder Verwerfliches noch etwas Anrüchiges. Egal, ob der Kunde nun «Regierungsrat des Kantons Luzern» oder Nestlé S.A. heissen mag: Solange die Bezahlung stimmt, ist es aus Sicht professionell tätiger Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter nie vermessen, die unterschiedlichsten (Partikular-)Interessen zu haben und dafür mit Nachdruck einzutreten: schnell, flink und «unter Zuhilfenahme von Spezialisten» (Farner, 2022b). Mehr noch: Für sie gehört es gar «[z]um Wesen der Demokratie», dass «Parteien, Verbände, Firmen, Berufsgruppen,

Gruppen). Andererseits bezeichnet er die «[…] unkompensierten Dienstleistungen, die die Kernstädte für die ganze Agglomeration erbringen» (Kübler, 2022, 350–51).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gewerkschaften, NGOs, *Kantone*, Gemeinden und Einzelpersonen gegenüber dem Gesetzgeber versuchen, ihre legitimen Interessen wahrzunehmen» (beide Direktzitate nach: Farner, 2022a; Hervorhebung d. V.).

Für manch eine gewählte Regierungsrätin oder manch einen verdienten Staatsrat dürfte die Wortwahl hingegen einer eigentlichen Provokation gleichkommen. Ihnen gefallen die Szenerien lobbyierender Kantone, aber ihnen missfällt die begriffliche «Lobbyingkeule». Mit Vehemenz verneint man es kantonsseitig, «Lobbyinggruppe» zu sein, um sich bei der nächsten Gelegenheit wiederum für das «sehr erfolgreich[e] Lobbying für Bundesgelder» selbst auf die Schultern zu klopfen.[13] Selbstverständlich sei es absolut notwendig und für die bundesstaatliche Mechanik geradezu unabdingbar, dass sich die Kantone in der Bundespolitik aktiv einbringen, sich Gehör verschaffen – und Bundesgeschäfte durch ihre «Vollzugsbrille» auf Vollzugstauglichkeit prüfen. Schliesslich habe man ja den Verfassungsauftrag zu erfüllen, wonach «[d]ie Kantone […] nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit[wirken], insbesondere an der Rechtsetzung» (Art. 45 BV). In ihren «rapport[s] sur les affaires extérieures du Canton» (Office des affaires extérieures [OAE] VD, 1997, 1998), ihren «Bericht[en] über die Richtlinien der Regierungspolitik» (Regierungsrat [RR] BE, 1998, 2006), ihren «Konzept[en] [zur] Interessenvertretung des Kantons […] beim Bund» (RR Luzern [LU], 2013) oder in ihren «Strategie[n] der Aussenbeziehungen» (RR St. Gallen [SG], 2002) setzen sich die Kantonsregierungen eifrig Zielvorgaben, wie sie ebendiese Mitwirkung realisieren wollen. Begriffe wie «aktive Interessenvertretung über verschiedene Kanäle» (RR LU, 2013, 5), «[r]appresentare, promuovere e sostenere gli interessi del Cantone presso le Istituzioni federali» (Cancelleria dello Stato [CAN] TI, 2022), «Lobbyingarbeit» (Präsidialdepartement [PD] Basel-Stadt [BS], 2023) oder «la défense des intérêts du canton» (Conseil d'État [CdE] Neuenburg [NE], 2023) sind in amtlichen Dokumenten längst gang und gäbe. Interessenvertretung gegenüber den Bundesbehörden ist regierungsrätlicher Alltag; sie bildet einen zentralen Pfeiler der Repräsentationsfunktion kantonaler Exekutiven. Bisweilen verwenden die Regierungs- bzw. Staatsräte gar ausdrücklich den Lobbyingbegriff. Dennoch ziehen sie bei diesem Terminus rasch die rote Linie, wenn dieser nicht selbstgewählt ist, sondern ihnen von aussen aufgedrückt wird. Diesen in der Schweiz arg negativ besetzten Begriff will man weiterhin klischeegetreu auf den geschniegelten, anzugtragenden, beschäftigt wirkenden,

13 Direktzitat Regierungsrätin Barbara Egger-Jenzer (SP/BE; 2002–2018); zitiert nach: Freiburghaus (2021, 61).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

türfallepolierenden und korruptionsanfälligen Lobbyisten beschränkt wissen (vgl. Maring et al., 2023). «Wir sind keine Lobbyisten, wir sind der institutionelle Partner des Bundes», klingen diese Abwehrreflexe in den Worten von Regierungsrat und Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) Benedikt Würth (CVP/SG; 2011–2020 bzw. 2017–2020) stellvertretend für viele seiner Amtskolleginnen und Amtskollegen.[14]

Für einige wenige Beobachterinnen und Beobachter mögen die Szenerien lobbyierender Kantone hingegen bestärkend sein. Ungeschönt sagen, was ist: Nicht frei von (später) Genugtuung nehmen sie von der zögerlichen Normalisierung des Lobbyingbegriffs Kenntnis – und begrüssen, dass ebendiese Terminologie endlich mit der gebotenen Nüchternheit herangezogen wird, um das Tun der Kantone treffend zu beschreiben. Jene kleine Gruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, einer Nationalrätin und einigen Medienschaffenden, begrüsst, dass ihre Studienberichte zu «Föderalismus und Kantonslobbyisten» (Transparency International Schweiz, 2019, 17–18) oder ihr parlamentarischer Vorstosstitel «Intransparentes Lobbying der Kantonsvertreterinnen und -vertreter?» (18.5394 Frage Masshardt [SP/BE]) nicht mehr quasi ungehört verhallen. Und womöglich hoffen sie darauf, dass sie sich wegen ihrer angeblich anrüchigen, ungerechtfertigten Wortwahl nicht länger forscher Gegenrede und/oder Rechtfertigungszwängen ausgesetzt sehen.

Alle drei Standpunkte, Perspektiven oder Blickwinkel, wie man über die Szenerien lobbyierender Kantone denken mag, sind letztlich eines: eine Einladung. Sie dienen als Einladung dazu, sich des für ein föderales, bundesstaatliches Gefüge schlicht unabdingbaren Mitwirkungspfeilers anzunehmen. Auch laden sie dazu ein, mit einem «Lobbyingfilter»[15] auf den (Schweizer) Föderalismus zu blicken und hierfür das bislang gänzlich ungenutzte Potential der Interessengruppen- und Lobbyingforschung nutzbar zu machen. Wie jede andere Interessengruppe auch vertreten die Kantone ihre Interessen mit Nachdruck. Die Kantone sind Lobbyisten, sie lobbyieren. Dies legt nahe, zu analysieren, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen sie sich in der Bundespolitik einbringen, weil sie sich im Sinne eines Verfassungsauftrags einbringen *müssen*. Auch sind die gezeichneten Szenerien eine

14 Zitiert nach: Transkript zum leitfadengestützten Interview vom 18.1.2017 (Freiburghaus, 2018, 41–42).

15 Wörtlich rekurrierte die Autorin bereits in einem Interview im von furrerhugi.ag verantworteten influence-Blog auf den Begriff «Lobbyingfilter» (zitiert nach: furrerhugi.ag, 2022b).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Einladung dafür, bisher völlig ausser Acht gelassene Leitfragen aufzuwerfen, die sich überhaupt erst dann ergeben, wenn die Interessengruppen- und Lobbyingforschung mit der Föderalismusliteratur kombiniert wird. Diese gleich dreifache Einladung will die vorliegende Dissertation annehmen.

1.2 Dreiteilige Fragestellung und Aufbau des Buches

Der Dissertation liegt eine dreiteilige Fragestellung zugrunde, die sich aus drei aufeinander aufbauenden Leitfragen zusammensetzt:

1. Inwiefern lässt sich die Interessengruppen- und Lobbyingforschung für Analysen (föderaler) Mehrebenensysteme konzeptionell nutzbar machen?
2. Wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen lobbyieren die Kantone?
3. Wie lässt es sich erklären, warum ein Kanton erfolgreich lobbyiert?

Die dreiteilige Fragestellung verbindet Konzeptionelles mit Empirischem; Darstellendes, Panoramazeichnendes, Deskriptives mit Empirisch-Analytischem, Erklärendem. Sie gibt einen Forschungsprozess vor, der in der Sprache von Rohlfing (2012) sowohl hypothesengenerierend als auch hypothesentestend angelegt ist. Damit ist der hiesige Stellenwert von «Theorie» angesprochen: Statt *die* (Gross-)Theorie vorauszuschicken, steckt die erste Leitfrage einen theoretisch-konzeptionellen Rahmen ab. Jener hilft, sich subnationaler Interessenvertretung als Forschungsgegenstand anzunähern, indem ideengeschichtliche und föderalismustheoretische Grundlagen vermittelt, zentrale Konzepte spezifiziert und, ganz grundsätzlich, die Interessengruppen- und Lobbyingforschung für die Analyse (föderaler) Mehrebenensysteme nutzbar gemacht wird. Hierfür wird ein vierdimensionales Analyseraster hergeleitet. Dieses gibt mit dem «Wer?», dem «Wie?», dem «Wo?» und dem «Wann?» subnationaler Interessenvertretung vier konzeptionelle Dimensionen vor, um die empirische Vielfalt der unterschiedlichsten Lobbyingtaktiken einzugrenzen bzw. zu systematisieren, wie subnationale Akteure auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einwirken *können*. Überdies hält das vierdimensionale Analyseraster empirische Analyseperspektiven bereit. Es erlaubt, konkrete Forschungsfragen zur subnationalen Interessenvertretung zu formulieren – namentlich, wie häufig bzw. wie einflussreich subnationale Akteure lobbyieren und inwieweit sich deren Lobbying über die Zeit verändert.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

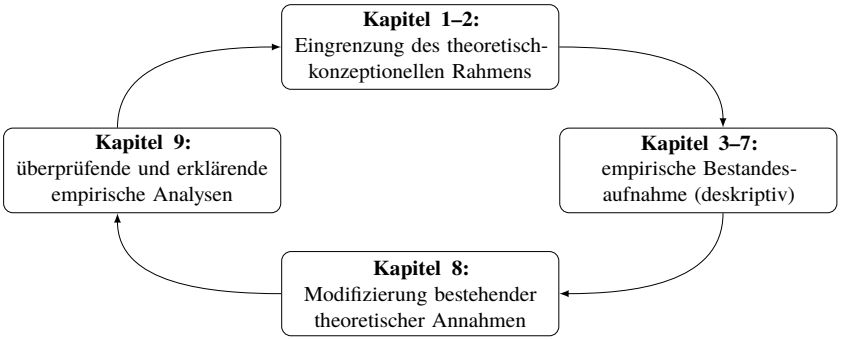
Mit dieser Anlage hegt das vierdimensionale Analyseraster den Anspruch, auf sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme anwendbar zu sein (vgl. Teil II bzw. Kapitel 2). Mit der in Teil IV erörterten zweiten Leitfrage wird der abgesteckte theoretisch-konzeptionelle Rahmen auf den «Fall Schweiz» übertragen (vgl. Kapitel 3). Hierfür wird mit der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 zunächst eine vollständige, breite und systematische Primärdatenbasis bereitgestellt. Jene wird mit einer Fülle an Sekundärdaten sowie zusätzlich erhobenen Primärdaten angereichert (vgl. Kapitel 4). Gestützt auf diese reiche Datengrundlage wird untersucht, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die 26 Kantone im Bund lobbyieren. Diese empirische Bestandsaufnahme verfolgt zunächst den Selbstzweck des Panoramazeichnenden. Hierfür rückt Kapitel 5 mit der Standesinitiative, dem Vernehmlassungsverfahren und dem Kantonsreferendum die drei verbleibenden formalen Einflusskanäle in den Blick. Kapitel 6 widmet sich mit dem Direktkontakt, interkantonalen Konferenzen, der Vertretung in der Bundesstadt und Medien vier der Interessengruppen- und Lobbyingforschung entlehnten, in der US-amerikanischen Föderalismusforschung prominent diskutierten informellen Strategien, mit denen die Kantone auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einwirken. Unter Einbezug von rund 60 Lobbyingtaktiken präsentiert Kapitel 7 eine Typologie lobbyierender Kantone und bietet eine abschliessende Antwort darauf, welche Kantone sich wie Gehör verschaffen. Kapitel 8 wendet sich sodann den Rahmenbedingungen subnationaler Interessenvertretung zu. Es nutzt die empirische Bestandsaufnahme dazu, bestehende, der Interessengruppen- und Lobbyingforschung entlehnte Theorieannahmen zu modifizieren – und eine eigenständige Theoretisierung zu etablieren. Anders als die bisherige Interessengruppen- und Lobbyingforschung berücksichtigt das entwickelte Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung die besonderen Rahmenbedingungen der Letzteren: nämlich, dass es sich bei den Lobbyierenden vorliegend um staatliche Akteure handelt, die für ihr Lobbying Steuergelder aufwenden – und nicht um finanziell potente (Wirtschafts-)Verbände, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationale) Konzerne, deren Kassen anderweitig gefüllt sind. Inwieweit die Kantone den Anforderungen genügen, überprüfen die empirischen Analysen in Kapitel 8.

Überdies dient die empirische Bestandsaufnahme dazu, profundes, auf die Realitäten im schweizerischen Bundesstaat zugeschnittenes Fallwissen anzuhäufen. Letzteres lässt sich in der dritten, analytisch-erklärenden Leitfrage schliesslich dafür nutzen, um neue, überprüfbare Hypothesen in Gestalt von Erfolgsfaktoren kantonaler Interessenvertretung zu formulieren. Letz-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tere fussen auf «doppeltem Boden»: Sie verbinden aus der bestehenden Forschungsliteratur gewonnene deduktive Annahmen mit durch die vorliegende Studie erworbenen induktiven Bausteinen (vgl. Teil IV bzw. Kapitel 9). Teil V bilanziert schliesslich, was eine Lobbyingperspektive auf (föderale) Mehrebenensysteme leistet, was sie offenlässt – und was sie nahelegt (vgl. Kapitel 10).

Abbildung 1.1: Hypothesengenerierende und hypothesentestende Anlage des Forschungsprozesses



Quelle: Rohlfing (2012, 11) mit eigenen Anpassungen.

1.3 Forschungsstand und Relevanz

Föderalismusforschung auf der einen Seite, Interessengruppen- und Lobbyingforschung auf der anderen: Mit ihrer dreiteiligen Fragestellung knüpft die Dissertation an zwei grosse Forschungsstränge an, die beide zu den Gründungspfeilern der politikwissenschaftlichen Disziplin zählen. Die Studie ist also anschlussfähig – und vermag gleichzeitig, den jeweiligen Forschungsstand um einen eigenen, eigenständigen Forschungsbeitrag zu erweitern.

In erster Linie verortet sich die dreiteilige Fragestellung in der *(i.) Föderalismusforschung*. Sämtliche ideengeschichtlichen, theoretischen Debatten um Föderalismusbegriff und -konzeption wurzeln in der Amerikanischen Revo-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lution (1763–1789).[16] Den Wettstreit um das optimale Verhältnis von staatenbündischen (*syn.* konföderalen) und bundesstaatlichen, föderalen Elementen fochten insbesondere die legendären US-amerikanischen «founding fathers» um Alexander Hamilton (1755–1804), James Madison (1751–1836) und John Jay (1745–1829) aus. Unter dem gemeinsamen Pseudonym «Publius» legten sie ([1787/88] 2008) mit den *Federalist Papers die* föderalismustheoretische Programmschrift vor. Sie sollte die politische Ideengeschichte im Generellen ebenso wie die Föderalismusdebatte im Speziellen bis in die Gegenwart massgeblich prägen (u. a. Hennis, 1999; Middlekauff, 2005; Burgess, 2006, 2012; Kielmansegg, 2007; Schmidt, 2019). Die *Federalist Papers* waren einerseits folgenreich, weil sie «richtigen» Föderalismus mit der Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787/89 gleichsetzten – und den Föderalismus US-amerikanischer Prägung dadurch zum föderalen Idealtypus stilisierten (u. a. Grodzins, 1960; Elazar, 1966; Kincaid, 1990, 2019a). Andererseits schufen sie eine ideelle Präzedenz, indem sie Föderalismus erstmals in seine beiden konstitutiven Pfeiler auffächerten: Autonomie («self-rule») und Mitwirkung («shared rule»). Die konstituierenden Gliedstaaten (*syn.* «constituent units») sollen maximale Freiheit geniessen, um möglichst unabhängig zu entscheiden und zu agieren (Autonomie).[17] Gleichzeitig sollen ihnen aber auch wirkmächtige Teilhabeinstitute an die Hand gegeben sein (Mitwirkung). Sie sollen auf bundespolitischer (*syn.* zentralstaatlicher, föderaler, nationaler) Ebene bzw. im Bund[18] mitwirken *können*, um sicherzustellen, dass sich die Bundesgewalt nicht verselbständigt und die gliedstaatliche Selbstverwaltung entkernt, aushöhlt, unterwandert.

Ebendieser erstmals in den *Federalist Papers* angelegte, vollkommene Föderalismus, der das Eigenständige mit dem Gemeinsamen, Mitwirkenden, Zusammenspielenden balanciert, gibt bis heute den normativen Referenzpunkt vor. An ihm orientierten sich grosse Föderalismustheoretiker wie Sir Kenneth C. Wheare (1907–1979) und Daniel J. Elazar (1934–1999), welche den konstitutiven Autonomie- bzw. Mitwirkungspfeiler schärften (u. a.

16 Eine ausführliche Kontextualisierung und ein historischer Abriss über das Zeitalter der Amerikanischen Revolution (1763–1789) findet sich in Unterkapitel 2.2.

17 Der Wortlaut lehnt sich an die von Riker (1964, 6) etablierte Formel «fully able to decide» an.

18 Detaillierte Erläuterungen zur generischen Begriffsverwendung von «Bund» finden sich in Unterkapitel 2.4.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Wheare, [1946] 1963a, 1951, 1955, 1963b; Elazar, 1980, 1995, 1998).[19] Auf kürzestmögliche Weise definiert sich Föderalismus seither stets als «[…] *self-rule plus shared rule*.» (Elazar, 1987, 12; Hervorhebung im Original); als Kombination aus Autonomie und Mitwirkung, die sich gegenseitig bedingen (Elazar, 1987, 5; Watts, 1998, 120; vgl. Watts, 2008; Hueglin und Fenna, 2015; Hooghe et al., 2016; Benz, 2020).[20]

Nicht «nur» wird vollkommener Föderalismus also gemeinhin als Kombination aus Autonomie («self-rule») *und* Mitwirkung («shared rule») beschrieben. Vielmehr gilt «shared rule» gar als «[…] probably the most decisive feature of federal government» (Auer, 2005, 422; vgl. Mueller, 2014, 2020, 2024; Freiburghaus, 2023).[21] Dennoch lag der Fokus in der Föderalismusforschung jahrzehntelang auf dem Autonomiepfeiler – auch, weil dieser als besonders bedroht wahrgenommen wurde. Bereits der als Begründer der Vergleichenden Politikwissenschaft geltende Alexis de Tocqueville (1805–1859) und der einflussreiche britische Jurist, Historiker und Politiker James Bryce, 1. Viscount Bryce (1838–1922) gingen einig in der Annahme, dass «[…] the importance of the states will decline as the majesty and authority of the national government increase» (Bryce, [1888] 1995). Dies inspirierte etwa Sawer (1969), Duchacek (1970) und Davis (1978) dazu, dem Wandel föderaler Kompetenz- bzw. Aufgabenteilung (*syn.* «division of competences», «federal balance») vergleichend nachzuspüren. Nach Auffassung von Riker (1975, 140) war eine «Vermessung» des graduellen, schleichenden Verlusts gliedstaatlicher Autonomie(n) ohnehin der einzige Schlüssel, der erstmals überhaupt eine «[…] truly comparative study of federalism» ermöglichen würde. All jene Autoren glaubten, dass die anhaltende Ermächtigung der Bundesebene quasi teleologisch dem «Popitz'schen Gesetz von der Anziehungskraft des

19 Eine ausführliche Würdigung sowie einen Abriss über die Föderalismustheorien Sir Kenneth Wheares (1907–1979) und Daniel J. Elazars (1934–1999) bietet Unterkapitel 2.2.

20 So etwa Watts (1998, 120): Bei einem föderalen politischen System (*syn.* Föderalstaat, «federal system») handelt es sich um einen «[…] descriptive term referring to the genus of political organization that is marked by the combination of shared rule and self-rule». Bisweilen finden sich in der Föderalismusforschung auch geringfügig abweichende Begrifflichkeiten, um den Autonomie- und den Mitwirkungspfeiler des Föderalismusbegriffs zu benennen. So spricht Benz (2020, Titelbegriff) von «Autonomie» und «Interdependenz».

21 Wie in Unterkapitel 2.4 ausführlich beschrieben, wird die Bedeutung gliedstaatlicher Mitwirkung auch in der Staatslehre und der Rechtswissenschaft ausdrücklich unterstrichen (vgl. Veith, 1902; Giacometti, 1949; Darbellay, 1975; Saladin, 1978, 1983; Zippelius, 2017; Nuspliger, 2019).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zentralen Etats» folge (Popitz, 1927); die Modernisierung unaufhaltsame Zentralisierung geradezu bedinge. Kurz: Die inhärent an den Autonomiepfeiler gekoppelte Frage nach einer angemessenen föderalen Kompetenz- bzw. Aufgabenteilung war immer schon «[…] of fundamental importance to the study of federalism» (Bowman und Krause, 2003, 302). Sie liegt seit jeher «at the heart of the mainstream political science literature on federalism» (Dardanelli et al., 2019a, 3; vgl. Watts, 2008; Bednar, 2009; Braun, 2011; Dardanelli et al., 2019a,b); ebenso der Ökonomie und der Finanzwissenschaften, die unter dem Banner von «fiscal federalism» analysieren, «[…] which functions and instruments are best centralized and which are best placed in the sphere of decentralized levels of government» (Oates, 1999, 1120; vgl. Oates, 1972, 1985; Brennan und Buchanan, 1980).

Ganz anders verhält es sich mit dem Mitwirkungspfeiler («shared rule»). Über Jahrzehnte hinweg wurde er sträflich vernachlässigt und fristete als «neglected twin sister [of self-rule; d. V.]» (Mueller, 2024, 4) ein Schattendasein (vgl. Mueller, 2014; Hooghe et al., 2016; Behnke, 2018; Benz, 2018; Spitzer, 2018; Eaton, 2020; Shair-Rosenfield, 2022). «Shared rule» erfuhr bislang «nicht die Aufmerksamkeit, welche es eigentlich verdienen würde», bilanzierte Mueller (2014, 83; eigene Übersetzung; vgl. Mueller, 2019, 162; Mueller, 2024, 3). In gleicher Manier konstatieren auch Mueller und Mazzoleni (2016, 47):

> «The role of *regional governments* (or regional authorities, more broadly speaking) is equally under-studied […] as regards shared rule.» (Hervorhebung i. O.)

Nebst dem Umstand, dass der Mitwirkungspfeiler konzeptionell ebenso wie empirisch völlig unterbeleuchtet blieb, trug er auch zu einer starken Fragmentierung der Föderalismusforschung bei. Namentlich teilte sich Letztere erstens in einen US-amerikanischen Strang, zweitens in einen Strang zur supranationalen Interessenvertretung der Regionen im europäischen Mehrebenensystem und drittens in einen Strang, der sich den Föderalstaaten ausserhalb der Vereinigten Staaten zuwendet. Die US-amerikanische Föderalismusforschung begann schon anfangs der 1970er Jahre damit, nachgeordnete territoriale Entitäten als genuine Interessengruppen anzudenken, die gegenüber dem Bund lobbyieren. Vielsagende Buchtitel wie *Urban Lobbying: Mayors in the Federal Arena* (Farkas, 1971), *When Governments Come to Washington: Governors, Mayors, and Intergovernmental Lobbying* (Haider, 1974), *Governments as Interest Groups: Intergovernmental Lobbying and the Federal System* (Cammisa, 1995), *The Governors' Lobbyists. Federal-State Relations Offices and Governors Associations in Washington* (Jensen, 2016) oder *When*

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Cities Lobby: How Local Governments Compete for Power in State Politics (Payson, 2022) pflegen ein sichtlich entspanntes, unaufgeregtes Verhältnis zum Lobbyingbegriff, um das absichtsvolle Mittun der 50 Bundesstaaten sowie von unzähligen Städten in der «federal arena» darzustellen (vgl. Pelissero und England, 1987; Hays, 1991; Flanagan, 1999; Radin und Boase, 2000; Esterling, 2009; Jensen und Kelkres Emery, 2011; Loftis und Kettler, 2015; Jensen, 2016, 2017, 2018; Goldstein und You, 2017; Constantelos, 2018; Payson, 2020a,b; Anzia, 2022; Zhang, 2022). Schlagzeilen wie *Local Governments Spend Big to Lobby Legislature* (The Seattle Times, 18.6.2013), *New York Government Entities Spent $8.4M Lobbying Each Other in 2015* (Politico, 22.9.2016) oder *Oklahoma Governor Hires $120K-Per-Year Washington Lobbyist* (US News, 30.3.2021) sind an der Tagesordnung.

Auch die Literatur zur supranationalen Interessenvertretung der Regionen im europäischen Mehrebenensystem schickte sich längst an, regionales Mitwirken auf supranationaler Ebene durch einen «Lobbyingfilter» zu analysieren. Spätestens nach der Jahrtausendwende mauserte sich jener in der US-amerikanischen Föderalismusforschung vorweggenommene Zugang auch dort zum Standard. Ohne jeglichen Anspruch auf Vollständigkeit kommt dies wiederum in zahlreichen Artikel- bzw. Buchtiteln sichtbar zum Ausdruck: *Peripheral Lobbying! The Territorial Dimension of Euro Lobbying by Scottish and Welsh Sub-central governments* (McAteer und Mitchell, 1996), *You'll Never Lobby Alone: Explaining the Participation of Subnational Authorities in the European Commission's Open Consultations* (Van Hecke et al., 2016) oder *Regions as Lobbyists* (Tatham, 2019; vgl. Greenwood et al., 1995; Jeffery, 1996; McAteer und Mitchell, 1996; Moore, 2006; Huysseune und Jans, 2008; Tatham, 2008, 2010, 2013, 2016, 2017, 2018b, 2021; Kettunen und Kull, 2009; Greenwood, 2011; Donas und Beyers, 2013; Studinger, 2013; Beyers et al., 2015; Van Hecke et al., 2016; Huwyler et al., 2018; Rodriguez-Pose und Courty, 2018). Indes gingen die zahlreichen Forschungsstudien zum «Brussels game» (Tatham, 2016, Titelbegriff) bzw. zu «regional lobbying» (Rodriguez-Pose und Courty, 2018, Titelbegriff) so weit, sich gar nicht mehr ausdrücklich der Föderalismusforschung zuzuordnen. Stattdessen wählten sie neuere, weniger «verbraucht» anmutende Ansätze als Bezugspunkt. Einer davon ist «multi-level governance» (MLG); «[…] the most omnipresent and acceptable label one can stick on the contemporary EU» (Schmitter, 2004, 49), das als Integrationstheorie zur Europäischen Union (EU) (u. a. Schmitter, 2004; Börzel, 2019) ebenso taugt wie als eine Art Forschungsheuristik (u. a. Bache und Flinders, 2004), unter der sich Steuerung, Einbezug und Akteure im europäischen Mehrebenensystem im Speziellen und in mehrstufigen

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gemeinwesen im Allgemeinen beschreiben lassen (vgl. Benz, 2000, 2004b; Hooghe und Marks, 2001; Behnke et al., 2019).[22]

Ein anderer (wiederum) an Beliebtheit gewinnender Ansatz ist «territorial politics», der als Forschungsfeld seit den 2010er Jahren eine eigentliche «[r]enaissance» (Hepburn und Detterbeck, 2018, 2) feiert (vgl. Keating, 2008; Broschek et al., 2018; Detterbeck und Hepburn, 2018a).[23] Im Anschluss an Broschek et al. (2018, 2) handelt es sich bei «territorial politics» um

> «[…] a notion that refers to the relationship between geographical centers and peripheries and to the horizontal and vertical interaction of spatially bounded sites of political authority—i. e., central and regional governments—and the contestation between them over the degree of a state's economic, political, and cultural integration.»

Dass «the articulation of interests at the center» just eine der klassischen Fragestellungen ebendieses Forschungsfelds ist (Broschek et al., 2018, 2), liess «territorial politics» für die Literatur, die sich mit der supranationalen Interessenvertretung der Regionen im europäischen Mehrebenensystem beschäftigt, zu einem Einfallstor werden. Das Label mutete vielen flexibler an als der Föderalismusbegriff und erlaubte, der Gestaltungskraft regionaler Regierungen als genuin politische Akteure besser Rechnung zu tragen («actorness»). Vor allem aber war sie auch auf die EU als (Mehrebenen-)System *sui generis* anwendbar, ohne sich der weiterhin ungelösten Forschungskontroverse um deren (quasi-)föderalen Eigenschaften auszusetzen (vgl. Jeffery und Wincott, 2010; Keating, 2021; Tatham, 2021).[24]

---

22 Hinsichtlich der genauen Definition von MLG besteht weiterhin Uneinigkeit. Die Kernannahmen von MLG resümieren Pierre und Peters (2021, 46–47) wie folgt: «Multilevel governance is less concerned with a particular governance arrangement than are networks or étatiste governance. Instead, its distinctive feature is the process of steering and coordination in complex institutional contexts where local, regional, national, and transnational institutions constitute the framework or arena for action. Unlike conventional intergovernmental relationships, which are predominantly shaped by hierarchical interactions among central, regional, and local governments, however, multilevel governance is more complex and more ad hoc (i.e., the design of the governance process may vary from one case to the next)» (vgl. Behnke et al., 2019).

23 Für eine Übersicht über die Anfänge des Forschungsfelds «territorial politics» vgl. Keating (2008).

24 Inwieweit die EU als (quasi-)föderal gelten kann, ist weiterhin umstritten. Während einige Forschende auf das Potential verweisen, die institutionelle Ordnung der EU aus der Perspektive der Vergleichenden Föderalismusforschung zu analysieren (Kelemen, 2003; Fossum und Jachtenfuchs, 2017), bleiben auch die Attribute *sui generis* und/oder «quasi-federal» gängig.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Offen bleibt damit noch der dritte Strang, in den sich die Föderalismusforschung teilte: derjenige Strang, der sich allen Föderalstaaten ausserhalb der Vereinigten Staaten verschreibt. Im nicht-amerikanischen Kontext blieb und bleibt die Perspektive verengt. Weiterhin herrscht die Überzeugung vor, wonach gliedstaatliche Mitwirkung im Wesentlichen über eigens dafür vorgesehene, verfassungsmässig geschützte und/oder rechtlich ausdrücklich festgelegte (*syn.* formalisierte) (vertikale) Föderalismus*institutionen* funktioniert (u. a. Neidhart, 1975; Swenden, 2006; Vatter, 2006a, 2018b, 2020a; Hueglin und Fenna, 2015; Krumm, 2015; Linder und Mueller, 2017; Benz, 2018; Ladner, 2018). Als konstituierende Gliedstaaten (*syn.* «constituent units») bzw. als Träger des Bundesstaats geniessen Provinzen, Bundesstaaten, Länder oder Kantone dort eine herausgehobene Stellung, was in symbolisch bisweilen überhöhten Zuschreibungen wie «Länderkammer» oder «Ständerat» zum Ausdruck kommt. Zwar melden sich auch in diesem Strang jüngst erste vereinzelte Stimmen und beklagen die Unzulänglichkeit eines derart formalistischen, formaljuristisch versteiften Blickwinkels (u. a. Vatter, 2018b; Mueller und Vatter, 2020; Freiburghaus und Vatter, 2023a). Sie wollen nicht nur Institutionen, sondern auch «procedures» (Behnke, 2018, 18) zum «shared rule»-Arsenal zählen und/oder beginnen anekdotisch von «vertical lobbying» (Mueller und Mazzoleni, 2016, 49) bzw. «cantonal lobbyists» (Vatter, 2018b, 247) zu sprechen. Dennoch ist es bis dato weder konzeptionell noch empirisch gelungen, die Forschung zum Mitwirkungspfeiler auf «non-institutional [ways; d. V.]» (Colomer, 1998, 40), «informal or surreptitious» (Gardner, 2018, 516), «alternative forms of representation» (Palermo, 2018, 53), «new, informal channels» (Vatter, 2018b, 247) bzw. «intergovernmental lobbying» (Freiburghaus et al., 2021b, 223) auszudehnen (vgl. aber Mueller, 2020, 2024; Freiburghaus, 2023; Behnke, i. E.). Kurz: Mit Ausnahme der US-amerikanischen Föderalismusforschung und der Literatur zur supranationalen Interessenvertretung der europäischen Regionen fand weder das an den Realitäten mehrstufiger Gemeinwesen Orientierte des MLG-Ansatzes noch die vom «territorial politics»-Forschungsfeld vorgespurte Akzentverschiebung von «polity» hin zu «politics» durchschlagende Rezeption. Insbesondere aber wurden die unvergleichlichen Vorzüge eines «Lobbyingfilters» in der Föderalismusforschung bislang fast komplett *unterschätzt*.

Just hier will die Dissertation ansetzen. Sie hegt den hohen Anspruch, die Fragmentierung der Föderalismusforschung in drei Stränge zu überwinden. Dies kann nur dann gelingen, wenn beim vernachlässigten, konzeptionell umstrittenen Mitwirkungspfeiler («shared rule») angesetzt wird. Statt sich weiter in den Forschungskontroversen um dessen Umfang zu verlieren (u. a.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mueller, 2014, 2019, 2024; Hooghe et al., 2016; Behnke, 2018), zieht sie die Interessengruppen- und Lobbyingforschung als einen ausserhalb der Vereinigten Staaten und des EU-Mehrebenensystems gänzlich neuen Zugang heran.

Jener «Lobbyingfilter» bedingt, das Mitwirken der subnationalen Akteure am bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess mit subnationaler Interessenvertretung gleichzusetzen (*syn.* Einflussnahme, Lobbying).[25] Um Einfluss bemühte und Einfluss nehmende nachgeordnete territoriale Entitäten müssen derweil strikt als Interessengruppen angedacht werden (*syn.* Lobbyistinnen bzw. Lobbyisten). Subnationale Akteure[26] lobbyieren, subnationale Akteure sind Interessengruppen. Sie lobbyieren im eigentlichen Wortsinn, denn: Sie unternehmen Anstrengungen «[…] to affect what the [federal; d. V.] government does» (Nownes, 2006, 5). Weil es ihre Absicht ist, die Bundespolitik zu ihren Gunsten zu beeinflussen, ist das, was sie tun, genuines Lobbying. Denn: Wo immer jemand auf politische Einflussnahme aus ist, haben wir es mit Lobbying zu tun. In den Worten von Berry und Wilcox (2018, 6):

> «[…] when an interest group attempts to influence policy makers, it can be said to be engaging in lobbying.»

Föderale Mitwirkung («shared rule») ist subnationale Interessenvertretung.[27] Subnationale Akteure sind Interessengruppen. In exakt dieser Gleichsetzung liegt eine zentrale Innovation der Dissertation. Vorauszuschicken ist, dass es sich bei subnationalen Akteuren *ausdrücklich* um im normativen Sinne legitime, in aller Regel sogar verfassungsmässig ermächtigte Interessengruppen handelt. Deren aktives Mittun ist für die föderale, bundesstaatliche Stabilität unabdingbar. Vollkommener Föderalismus erfordert stets Autonomie *und* Mitwirkung – und subnationale Interessenvertretung verwirklicht ebendiese essentielle Mitwirkung. Mit gebotener Nüchternheit betrachtet, liefert die Interessengruppen- und Lobbyingforschung das nötige terminologische Rüstzeug, um zu benennen, was ist. Sie bietet schlüssige Konzepte und einträgliche Forschungsfragen, um den gewordenen föderalen Wirklichkeiten

25 Für eine ausführliche begriffliche Herleitung vgl. Unterkapitel 2.4.

26 Für eine vertiefte Begriffsbestimmung vgl. Unterkapitel 2.4.

27 Die Begriffe «(subnationale, kantonale) Interessenvertretung», «Lobbying», «(föderales) Mitwirken», «(föderales) Mittun» und «(bundespolitische) Teilhabe» werden synonym verwendet. In der Interessengruppen- und Lobbyingforschung finden sich bisweilen auch die Begriffe «advocacy» und «to advocate» (Mahoney, 2007, 55; Baumgartner et al., 2009, 8).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nachzuspüren. Die Föderalismusforschung tut gut daran, die einschlägigen Begrifflichkeiten der Interessengruppen- und Lobbyingforschung zu normalisieren[28] – und für (föderale) Mehrebenensysteme konzeptionell ebenso wie empirisch nutzbar zu machen.

Für das angestrebte Zusammenführen dieser zwei grossen, zu den Gründungspfeilern und dem «mainstream» (McFarland, 2010, 44) der politikwissenschaftlichen Disziplin zählenden Forschungsstränge ist umso vielversprechender, dass sich auch die Anfänge der politikwissenschaftlichen *(ii.) Interessengruppen- und Lobbyingforschung* bis in die *Federalist Papers* zurückführen lassen (McFarland, 2010, 37).[29] In *The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection* (Nr. 10) befasste sich der US-amerikanische Verfassungsvater James Madison (1751–1836) damit, wie sich die Gefahren bändigen lassen, welche von den in einer (Repräsentativ-)Demokratie unweigerlichen «factions» ausgehen. Unter «factions» verstand Madison ([1787/88 2008, 49])

> «[…] a number of citizens, whether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community.»

Ins Deutsche lassen sich «factions» wahlweise als «Cliquen» (Schmidt, 2019, 91), Parteiungen oder eben als «Interessengruppen» (Waas, 2007, 241) übersetzen. In jedem Fall wurzeln «factions» in der menschlichen Natur, sprich: in Leidenschaften («passions») und «Interessen» («interests»).[30] Um das Gemeinwohl vor einer tyrannischen Überhandnahme einzelner «factions» zu schützen, bedarf es laut Madison institutioneller Weichenstellungen, um die schädlichen Auswirkungen der Cliquen-, Parteiungen- bzw. Interessengruppenbildung zu kontrollieren («controlling its effects»). Hier schliesst sich der Kreis: Er fordert eine auf einem komplexen System von «checks and balances» beruhende Mischverfassung, die föderative Eigenheiten mit gesamtstaatlichen Elementen vermengt – und für einen Ausgleich sämtlicher «Interessen» sorgt, einschliesslich der territorialen Interessen.

28 Die These einer gebotenen Normalisierung der Begrifflichkeiten vertrat die Autorin bereits in einem Gastartikel für die *Neue Zürcher Zeitung* (vgl. NZZ, 23.8.2021).

29 Für eine Übersicht über die soziologischen und wirtschaftswissenschaftlichen Beiträge zur Interessengruppen- und Lobbyingforschung vgl. McFarland (2010, 44–46).

30 Eine vertiefte etymologische Herleitung sowie eine definitorische Präzisierung von «Interesse(n)» findet sich in Unterkapitel 2.4. Deshalb wird der Begriff zunächst bewusst in Anführungszeichen verwendet.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Es sollte allerdings noch mehr als 100 Jahre dauern, bis Madisons Überlegungen zum Einhegen der Folgen vom «pursuit of interests» erstmals auf den gewöhnlichen Gang der Politik bezogen wurden («ordinary politics»; McFarland, 2010, 38). Gemeinhin gelten Pionierstudien, die an der Wende zum 20. Jahrhundert in den Vereinigten Staaten erschienen, als eigentliche Geburtsstunde der Interessengruppen- und Lobbyingforschung. Grundlegend ist zunächst der namensgebende Stellenwert, den der aufkeimende Zweig «Interessen» seit jeher beimass. «Interessen» sind die eigentliche Triebfeder menschlichen Handelns; es sind «Interessen (materielle und ideelle)», die, wie von Max Weber (1864–1920) vorweggenommen, «[…] unmittelbar das Handeln der Menschen [beherrschen; d. V.]» (beide Direktzitate nach: Weber, [1920/21] 1988, 252). Handlungsleitende «Interessen» sind dabei prinzipiell gleichberechtigt. Keines ist dem anderen von vornherein überlegen; keines per se illegitim. «Interessen» unterscheiden sich nur darin, ob sie erfolgreich durchgesetzt werden. Daraus entwickelte sich die sogenannte «group interpretation of politics» (LaVaque-Manty, 2006, 1), auch «group theory» (McFarland, 2010, 38), «group approach to politics» (Leech, 2011, 598) bzw. «Gruppenpluralismus» (Schmidt, 2019, 201) genannt. Dessen Vordenker ist der US-amerikanische Politologe Arthur F. Bentley (1870–1957), der als erster «‹modern› or ‹analytical› pluralis[t]» (Olsen, [1965] 1971, 118) gilt. Ihm zufolge war (empirische) Sozialforschung gleichbedeutend mit der Untersuchung von ‹Gruppen›. In den Worten von Bentley ([1908] 1949, 208–09) selbst:

> «The great task in the study of any form of social life is the analysis of […] groups […]. When the groups are adequately stated, everything is stated. When I say everything, I mean everything.»

Aus dieser Lesart folgte, dass auch «Politik» als nichts anderes wahrgenommen wurde als das Wirken verschiedenster «Gruppen», die miteinander im Austausch oder im Wettstreit stehen und/oder kooperieren – und darauf erpicht sind, ihre jeweiligen «Interessen» zu verwirklichen.[31] So galt jedweder politische Beschluss schlicht als Ausfluss «[…] of groups pressing one another, forming one another, and pushing out new groups and group representatives» (Bentley, [1908] 1949, 269). Jedwede verbindlich getroffene Regelung über öffentliche Angelegenheiten liess sich als Folge des Drucks

31 Im Verständnis von Bentley ([1908] 1949) sind «Interessen» meist wirtschaftlicher Art. «In any event, Bentley's fundamental political reality was the process of group interaction in the pursuit of evolving, often conficting, economic interests» (McFarland, 2010, 38).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verstehen, den «Gruppen» auf die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ausüben. Frühe Schriften wie *The Pressure Boys: The Inside Story of Lobbying in America* (Crawford, 1939) oder *Politics, Parties and Pressure Groups* (Key, 1942) blickten unter genau diesen Prämissen auf den US-amerikanischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess.[32] Sie ebneten einer eigentlichen «Pluralismusschule» den Weg. Im Kern handelt Pluralismus von der «[…] von Machtaufteilung zeugende[n] Vielgliedrigkeit der Gesellschaft und der politischen Institutionen, Verfahren und Vorgänge» (Schmidt, 2019, 201; vgl. McFarland, 2004, 2010; Leech, 2011). Was der «group approach to politics» an der Wende zum 20. Jahrhundert vorspurte, vollendete der in den 1950er und 1960er Jahren seinen vorläufigen Höhepunkt erreichende Pluralismus (McFarland, 2010, 38): die Vorstellung, dass die Macht in liberalen Demokratien auf eine Vielzahl von «economic and ideological interest groups» verteilt sein *muss* – und dass grundsätzlich alle «Interessen» artikuliert und organisiert werden *können*. Geteilte «Interessen» funktionierten als «Leim», welcher Interessengruppen zusammenhalte und sie dem freien Spiel der Kräfte überlasse.

Rasch wandelte sich jenes pluralistische Leitprinzip zu einer normativen, demokratietheoretischen und weiterhin vor allem auf die US-amerikanischen Realitäten bezogenen Prämisse, die ein reiches empirisches Forschungsprogramm inspirierte. Frühe Anhängerinnen und Anhänger der «Pluralismusschule» richteten ihr Augenmerk darauf, wie sich Kooperation, Konflikt und Macht im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess manifestieren. Interessengruppen wurden für sie zum Schlüsselkonzept, zur Analyseeinheit. Sie fungierten gleichermassen als erklärende (*syn.* unabhängige) *und* als zu erklärende (*syn.* abhängige) Grösse. Als erster grosser Vertreter gilt David B. Truman (1913–2003). Mit *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* legte Truman (1951) *die* «classic pluralist analysis of interest groups» (Grant, 2015, 22) schlechthin vor. Truman (1951, 505) machte es sich zur Hauptaufgabe,

> «[…] to examine interest groups and their role in the formal institutions of government in order to provide an adequate basis for evaluating their significance in the American political process.»

Wie die durchschlagende und unmittelbare Rezeption seines Werks in eindrücklicher Weise bezeugte, löste Truman (1951) diesen Anspruch wahrlich

32 Allerdings war die Rezeption der «group theory» zunächst marginal: «[…] Bentley was not widely read until revived by the chief proponent of group theory, David Truman, in 1951» (McFarland, 2010, 38).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ein. So feierte die renommierte Fachzeitschrift *American Political Science Review* die Schrift als «[…] a milestone towards a systematic formulation of the dynamics of government» (Leiserson, 1951, 1193). Selbst die feurigsten Kritiker, welche aus marxistischer Warte gegen das Pluralismusideal anschrien, anerkannten neidlos, dass es sich um «[…] the most comprehensive and sophisticated statement of group theory» (Rothman, 1960) handle. Es war Trumans Verdienst, dass die US-amerikanische Politikwissenschaft in den 1950er Jahren begann, die eigene Disziplin mit «interest group theory» gleichzusetzen. Auch der Aufstieg der Interessengruppen zu «the fundamental variable of politics and government» (McFarland, 2010, 39) ist ihm zu verdanken (vgl. McFarland, 2004; LaVaque-Manty, 2006; Grant, 2015; Schmidt, 2019).

Neben Truman darf indes der Name des US-amerikanischen Politikwissenschaftlers Robert A. Dahl (1915–2014) in keinem Pluralismusabriss fehlen. 1957 legte mit *The Concept of Power* zunächst eine theoretische Programmschrift vor, die gleichermassen Rück- und Vorgriff war. Sie bezog sich einerseits auf die geistigen Vorarbeiten Webers ([1920/21] 1972), indem sie Macht als etwas Fluides, sozial Amorphes auffasste: als jedwede soziale Situation, in der *A* «[…] unfailingly gets *B* to do something *B* would never do otherwise» (Dahl, 1957, 205).[33] Andererseits nahmen Dahls Arbeiten den sich zunehmend ins Kritische wendenden Blick auf den pluralistischen Interessengruppenwettstreit vorweg. Zu nennen ist hierbei sein Buch *Who Governs: Democracy and Power in an American City* (Dahl, 1961), das ein Bild (ungleicher) Machtverhältnisse zeichnete. Sowohl David B. Truman (1913–2003) als auch Robert A. Dahl (1915–2014) wurden zu den Pluralismus*klassikern* schlechthin. Bis heute gelten ihre Werke als «representative text[s]» (Moe, 1980, 151) der Interessengruppen- und Lobbyingforschung; als mit die einflussreichsten politikwissenschaftlichen Schriften überhaupt, denen es in unvergleichlicher Weise gelang, Interessengruppen als Akteure und Interessenvertretung als deren Wirken auf die empirische Forschungsagenda zu setzen. Auch knapp 30 Jahre später sollte der einflussreiche zeitgenössische Stanford-Politologe Terry M. Moe (*1949) dieses grosse Verdienst würdigend anerkennen:

> «More than any other scholarly efforts, the works of these writers put *interest groups* on the political map—increasing knowledge about their numbers, types and activities,

33 Weber ([1920/21] 1972, 28) beschrieb «Macht» als «[…] jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> stimulating widespread recognition of their political importance, and encouraging empirical research.» (Moe, 1980, 150; Hervorhebung d. V.)

Dazu trugen gerade auch die ihrerseits ebenso zu Klassikern gewordenen Schriften der 1960er und 1970er Jahre bei, die unter dem Banner «interest group liberalism» (McFarland, 2010, 40–42)[34] ein zunehmend kritisches, argwöhnisches Licht auf die US-amerikanische «Pluralismusschule» warfen. Namhafte Politologen bzw. Wirtschaftswissenschaftler wie Elmer E. Schattschneider (1892–1971) oder Mancur L. Olsen Jr. (1932–1998), später auch Theodore J. Lowi (1931–2017), monierten, dass der «pluralist heaven» in Tat und Wahrheit nichts als ein «[…] heavenly chorus» sei, der mit einem «strong-upper class accent» singe (alle Direktzitate nach: Schattschneider, 1960, 35). Der Pluralismus diene einseitig den organisations- und konfliktfähigen (Wirtschafts-)Interessen (vgl. Schattschneider, 1960; Cater, 1964; Olsen, [1965] 1971; Lowi, 1967; Schlozman et al., 2012).

Spätestens ab den 1970er Jahren erfuhren Debatten um einen «neuen», «liberalen» oder «gesellschaftlichen Korporatismus» starken Aufschwung. Beginnend mit dem grundlegenden Aufsatz *Still the Century of Corporatism?* setzten zunächst Schmitter (1974), dann Lehmbruch (1979) und Katzenstein (1985) dem pluralistischen Ideal ein neo-korporatistisches Modell entgegen, das stark von den Realitäten in den konsensdemokratischen Wohlfahrtsstaaten Westeuropas und Skandinaviens geprägt war (vgl. Lehmbruch und Schmitter, 1982). Im Kern siedelt der Neokorporatismus Interessengruppen nicht ausschliesslich auf der «Input»-Seite des politischen Systems an, sondern erachtet sie als intermediäre Instanzen. Ihm zufolge sind die hierarchisch geordneten und funktional ausdifferenzierten Interessengruppen nicht dem freien Spiel der Kräfte ausgesetzt, sondern haben über fest institutionalisierte, konzertierte Verhandlungsarenen an der Formulierung und Umsetzung allgemeinverbindlicher Entscheidungen teil.[35]

Doch: All die Kritik, die es am Pluralismus absetzte, und die korporatistischen Gegenentwürfe, die formuliert wurden, hielten die Forschungs-

34 Teils findet sich in der Literatur auch die Bezeichnung «multiple-elite theory», welche die theoretischen Arbeiten Elmer E. Schattschneiders (1892–1971), Mancur L. Olsen Jr.s (1932–1998) und Theodore J. Lowis (1931–2017) zusammenfasst. Deren Kernannahme resümiert McFarland (2010, 42): «[…] separate coalitions, based on interest groups, separately dominate numerous different areas of public policy».

35 Für eine grundlegende, weiterhin einflussreiche ausdrückliche Definition des Neokorporatismus vgl. Schmitter (1974, 93). Das Präfix «Neo-» betont die deutliche Abgrenzung von autoritären, faschistischen bzw. ständestaatlichen Spielarten des Korporatismus.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kontroverse am Leben. (Quasi-)Blinde Pluralismuseuphorie und (bisweilen unreflektierte) Pluralismusabneigung befruchteten sich gegenseitig. So differenzierte sich die Interessengruppen- und Lobbyingforschung im Lichte ebendieser mit Verve geführten Debatten geografisch, konzeptionell *und* methodisch zu einem reichen, bis heute äusserst dynamischen Literaturstrang aus; eine «balkanization» (Beyers et al., 2008, 1108), die bis in die Gegenwart anhält. Geografisch dehnte sich das Forschungsfeld von den Vereinigten Staaten zunächst auf Westeuropa aus. Namentlich geschah dies in der Bundesrepublik Deutschland (BRD), wo der gemeinhin als einer der «Väter» der deutschen Politikwissenschaft bezeichnete deutsch-US-amerikanische Politologe und Jurist Ernst Fraenkel (1898–1975) die Leitidee des Neopluralismus entwickelte. Seinen Vorläufern in den USA ähnlich, kreiste auch der Neopluralismus um die pluralistische Struktur von Politik und Gesellschaft. Er hatte aber eine «staatszentrierter[e] und staatsfreundlicher[e]» Schlagseite. Insbesondere forderte der Neopluralismus «‹Kampfparität›» zwischen den konkurrierenden Interessenverbänden ein, um «[…] strukturelle Asymmetrien zu vermeiden» (beide Direktzitate nach: Schmidt, 2019, 203; vgl. Fraenkel, 1964).[36]

Von der BRD bahnte sich das (neo-)pluralistische Forschungsprogramm seinen Weg über eine Vielzahl westlicher Demokratien bis hin zu supranationalen Organisationen – insbesondere dem Lobbying in der EU (u. a. Richardson, 1996; Greenwood, [1997] 2017; Bouwen, 2002; Broscheid und Coen, 2003; Beyers, 2004; Coen, 2007; Woll, 2007; Dür, 2008; Chalmers, 2011, 2013a,b; Dür und Mateo, 2012; Klüver, 2013a,b; Klüver et al., 2015; Binderkrantz und Rasmussen, 2015; Dür et al., 2015; Beyers et al., 2016; De Bruycker, 2016; De Bruycker und Beyers, 2019; Junk, 2016; Chalmers und Macedo, 2021), aber auch bei den Vereinten Nationen (UN; u. a. Betsill und Corell, 2008; Dellmuth und Tallberg, 2017; Tallberg et al., 2018; Smith, 2022). Jüngst werden auch die neuen Demokratien Afrikas, Lateinamerikas bzw. Osteuropas zunehmend aus der Warte der Interessengruppen- und Lobbyingforschung erschlossen (u. a. Dobbins und Riedel, 2021; Labanino et al., 2021). In konzeptionell-theoretischer Hinsicht kamen im Laufe der Jahrzehnte zahlreiche Arbeiten hinzu, welche Interessenvertretung theoretisierten – wahlweise als «communication process» (Milbrath, 1960), als ein auf Langfristigkeit angelegtes Tauschgeschäft zwischen Lobbyierenden

36 Zur US-amerikanischen Theoriedebatte um den Neopluralismus vgl. Berry (1977, 1985); Wilson ([1980] 1984); Schlozman und Tierney (1983, 1986); Schlozman (1984); Walker (1991).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und Lobbyierten («exchange theory»; Salisbury, 1969), als einem «Eisernen Dreieck» («iron triangle») gleichende Verflechtung zwischen Politik, Bürokratie und Interessengruppen (Adams, 1984), als Informationsübermittlung (Austen-Smith, 1993; Grossman und Helpman, 2001; Baumgartner und Jones, 2015), als ein quasinatürliches Koalieren thematisch geordneter «issue networks» (Heclo, 1978) bzw. ideologisch Gleichgesinnter (u. a. «advocacy coalitions»; Sabatier und Jenkins-Smith, 1993; Hojnacki, 1997; Hall und Deardorff, 2006; Sabatier und Weible, 2007; Junk, 2019, 2020a,b) und/oder als «legislative subsidy» (Hall und Deardorff, 2006). Andere konzeptionell-theoretische Beiträge versuchten, die in der «Pluralismusschule» eingeführten Schlüsselkonzepte einzugrenzen, zu systematisieren und empirisch nutzbar zu machen.

Jene Schlüsselkonzepte gingen zusehends in vier analytisch interessierenden Kategorien auf, die bis dato unzählige Forschungsstudien motivierten: Interessengruppen werden als «Akteure» gedacht; Lobbying gilt als deren genuine «Taktik» (*syn.* «lobbying tactics», «advocacy tactics», «political strategies»), «Einfluss» (*syn.* Erfolg) als deren Ziel und «Kontext» als Rahmenbedingungen, unter denen sich (versuchte) politische Einflussnahme vollzieht (u. a. Baumgartner und Leech, 1998; Hojnacki und Kimball, 1999; Hall und Deardorff, 2006; Beyers et al., 2008; Baumgartner et al., 2009; Dür, 2008; Hojnacki et al., 2012; de Figueiredo und Richter, 2014; Pedersen et al., 2014; Klüver, 2013b; Constantelos, 2018; Binderkrantz und Pedersen, 2019; Junk, 2019, 2020a,b; Binderkrantz et al., 2020; Junk et al., 2022; Crepaz et al., 2023; Turnbull-Dugarte et al., 2022). Wie der vielzitierte, breit wahrgenommene Überblicksartikel *Advances in Empirical Research on Lobbying* von de Figueiredo und Richter (2014, 164) aufschlüsselt, stiegen die Leitfragen «who [l]obbies, [h]ow [m]uch [t]hey [l]obby, and [h]ow [l]obbying [i]s [o]rganized» zum verbindenden Bezugspunkt einer zunehmend fragmentierten Forschungstradition auf (für Übersichten vgl. McFarland, 2004, 2010; Beyers et al., 2008; Hojnacki et al., 2012; Grossmann, 2013). Eine Forschungstradition indes, die jüngst auch wesentliche methodische Ausdifferenzierung erfuhr – und weiterhin erfährt: Das Arsenal an methodischen Zugängen verbreiterte sich sukzessive; es umfasst gegenwärtig qualitativ-ethnografische Zugänge wie teilnehmende Beobachtungen (Phinney, 2017; Tyllström, 2017) ebenso wie quasi-experimentelle Auswertungsverfahren für «Big Data» und/oder komplexe Netzwerkstrukturen (Heaney und Leifeld, 2018; Turnbull-Dugarte et al., 2022).

Die Interessengruppen- und Lobbyingforschung – oder: eine althergebrachte, bis in die *Federalist Papers* zurück verortbare, sich geografisch,

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

theoretisch-konzeptionell ebenso wie methodisch stark ausdifferenzierende Forschungstradition, die sich einer übergeordneten Leitfrage bislang aber nicht mit der nötigen Konsequenz und Systematik stellte: Welche Rolle spielen nachgeordnete territoriale Entitäten im pluralistischen Wettstreit? Sind Regionen, Provinzen, Bundesstaaten, Länder, Kantone, Gemeinden (*syn.* Kommunen), Distrikte, Kreise, Metropolitanräume etc. Interessengruppen wie jede andere, die sich derselben Lobbyingtaktiken bedient, um den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu beeinflussen? Lobbyieren sie gleich, gleich erfolgreich und unter denselben Rahmenbedingungen wie finanziell potente (Wirtschafts-)Verbände, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationale) Konzerne? Oder weichen die Lobbyingtaktiken, die sie nutzen, der (Miss-)Erfolg, der ihnen beschieden ist, und/oder die personellen bzw. finanziellen Ressourcen, über die sie verfügen, von denjenigen professionell tätiger Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter ab? Greifen dieselben theoretischen Annahmen oder bedarf es einer Modifizierung? Darauf weiss die Interessengruppen- und Lobbyingforschung bis heute keine Antwort. Zwar betont sie spätestens seit Milbrath (1963), dass «[s]ome of the most powerful attempts to influence decisions are directed by government officials against other government officials»[37].

Doch: Wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen (subnationale) Regierungen tatsächlich lobbyieren, bleibt im Dunkeln – auch, weil die Interessengruppen- und Lobbyingforschung mit der besagten Akteurskategorie weiterhin uneinheitlich umgeht. Mal behandelte sie (nachgeordnete) territoriale Entitäten wie jede andere Interessengruppe (u. a. Baumgartner et al., 2009; Schlozman et al., 2012)[38]; mal gesondert (u. a. Grossmann, 2013) – und mal werden sie (fast) gänzlich ignoriert (u. a. Schattschneider, 1960; Schlozman und Tierney, 1983). Unmissverständlich resümierte Grossmann (2013, 39) deshalb unlängst: Das Lobbying von (subnationalen) Regierungen ist *«the largest hole in the mobilization literature»* (Hervorhebung d. V.). Während vergleichsweise sehr gut erforscht ist, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen finanziell potente (Wirtschafts-)Verbände,

37 Zitiert nach: Payson (2022, 10).

38 Beispielsweise führen Baumgartner et al. (2009, 9) «[g]overnmental associations» als eine der zehn von ihnen unterschiedenen «[m]ajor [i]nterest-[g]roup [p]articipants» auf. In ihrem Zufallssample von 98 US-amerikanischen Gesetzgebungsprozessen identifizierten sie insgesamt 1244 mitwirkende Lobbyistinnen und Lobbyisten. Deren 38 entfallen auf die Kategorie «[g]overnmental associations». Auch bei Schlozman et al. (2012) bilden «[s]tate and [l]ocal governments» eine der acht Kategorien organisierter Interessen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationale) Konzerne lobbyieren (u. a. Grossman und Helpman, 2001; Yackee und Yackee, 2006; Baumgartner et al., 2009; Bernhagen und Mitchell, 2009; Klüver, 2013b; Coen et al., 2021), klafft hinsichtlich des «intergovernmental lobbying» eine grosse Forschungslücke. Dies ist umso stossender, weil Letzteres über die Zeit deutlich an Relevanz gewann, sowohl absolut als auch im Vergleich zu anderen Interessengruppen:

> «The number of [interest group; d. V.] organizations of each type has grown over time, but advocacy groups and government organizations have grown at a faster rate than corporate and occupational interests.» (Grossmann, 2013, 24)

So vermag die Dissertation auch zur Interessengruppen- und Lobbyingforschung einen Beitrag zu leisten: Mit ihrem Fokus auf das Lobbyieren subnationaler Akteure untersucht sie konkrete empirische Forschungsfragen, an welche sich die Interessengruppen- und Lobbyingforschung *selbst* erst kürzlich heranmachte: namentlich an die überraschenderweise kaum je gestellte Forschungsfrage, wie es um das Verhältnis zwischen Nutzungshäufigkeit bestimmter «advocacy tactics» und dem Lobbyingerfolg steht (u. a. Mahoney, 2007; Baumgartner et al., 2009; De Bruycker und Beyers, 2019)[39] oder welche Rolle die Ressourcenausstattung als unleugbare Rahmenbedingung des Lobbyierens spielt («resource perspective»; Flöthe, 2019). Offen bleibt auch die Forschungsfrage, welche Erklärungskraft bislang vernachlässigten Bestimmungsgründen (*syn.* Determinanten) politischen Einflusses zuteilwird. Ein Beispiel ist die unter dem Schlagwort «first-mover advantage» (Crepaz et al., 2023) verhandelte Relevanz von Zeit und Zeitlichkeit, sprich: ob frühzeitiges Intervenieren die Erfolgschancen von Lobbying steigert (u. a. Sutton, 1984; Pedersen et al., 2014; You, 2017; McLoughlin, 2018; Binderkrantz und Pedersen, 2019).

All diese in der Interessengruppen- und Verbandsforschung bislang nicht mit der nötigen Konsequenz gestellten Forschungsfragen liefern erstmals in dieser Vollständigkeit, Breite und Systematik theoretisch-konzeptionelle *und* empirische Antworten auf die übergeordnete Frage, ob es sich bei nachgeordneten territorialen Einheiten um eine *besondere* Interessengruppe handelt – und, falls ja, inwieweit eine Modifizierung bestehender theoretischer Annah-

39 So folgerten De Bruycker und Beyers (2019, 58): «Many scholars have analyzed the extent to which advocates adopt a particular strategy […] or have sought to explain the varying levels of policy success […], but few have investigated the link between advocacy strategy and policy success […]. As a result, there is a lack of understanding of whether and how lobbying strategies affect policy outcomes».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

men vonnöten ist. Oder ob sich das Lobbyieren subnationaler Akteure unter grundsätzlich denselben Rationalitäten, Prämissen, Theorien und Konzepten verstehen lässt, wie sie die Interessengruppen- und Lobbyingforschung seit jeher propagiert.

Föderalismusforschung einerseits und Interessengruppen- und Lobbyingforschung andererseits: Das ungenutzte Potential, das in einem Zusammenführen dieser beiden Forschungsstränge steckt, lässt sich auch grafisch illustrieren. Gemessen an der in Abbildung 1.2 dargestellten Publikationstätigkeit verfügen die beiden zu den Gründungspfeilern und dem «mainstream» (McFarland, 2010, 44; Dardanelli et al., 2019a, 3) der politikwissenschaftlichen Disziplin zählenden Forschungsfelder über eine lange Tradition – und beide erfreuen sich weiterhin steigender Beliebtheit.[40] Wie das unterste Abbildungspanel jedoch zeigt, wagte die Politikwissenschaft bislang kaum je, die beiden Forschungsfelder vollständig und systematisch zu koppeln.

Besonders vielversprechend scheint, ebendiesen Versuch ausserhalb der Vereinigten Staaten erstmals überhaupt für einen weiteren klassischen Bundesstaat zu wagen, dessen historischen Bezüge zum US-amerikanischen Vorbild besonders ausgeprägt sind – und deren bundesstaatliche Architekturen grosse Ähnlichkeiten aufweisen («sister republics»; u. a. Hutson, 1991; Vatter et al., 2020). Die Schweiz gilt nicht «nur» als «[…] one of the three classic federations in the world» (Elazar, 1994, 246); als «probably the most fully federal in its political culture and structure» (*ebd.*). Lane (2001, 7) geht gar so weit, in der Schweiz «[…] one of the few examples of real federalism in the world» zu erblicken. Auch Vatter (2018b, Titelzitat) sieht in ihr ein eigentliches «federal model». So besitzt der «Fall Schweiz» dank seines mehrsprachigen, multikulturellen und multikonfessionellen Daseins auch einen für die Vergleichende Föderalismusforschung grossen Eigenwert (vgl. Freiburghaus und Vatter, 2023b):

40 An dieser Stelle sei jedoch mit Nachdruck betont, dass die Publikationstätigkeit («publication output») über die Zeit *generell* stark ansteigt. Diverse neuere Forschungsstudien nehmen sich dem Phänomen des exponentiellen «growth of science» an (u. a. Fortunato et al., 2018; Bornmann et al., 2021). Wie Fortunato et al. (2018, 1) resümieren: «[S]tudies discovered an exponential growth in the volume of scientific literature […], a trend that continues with an average doubling period of *15 years*» (Hervorhebung i. O.). Dennoch handelt es sich bei der Publikationstätigkeit um ein gängiges Mass, um den Forschungsstand aufzuzeigen und wissenschaftliche Relevanz darzulegen (vgl. Russell und Serban, 2021; Freiburghaus und Vatter, 2023a).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> «Although small in terms of population and area, its multilingual and multicultural character makes Switzerland's federation of particular interest.» (Watts, 2008, 32)

Gleichzeitig haben sich die bisherigen Konzepte wie «Mitwirkungs*rechte*» (u. a. Veith, 1902; Giacometti, 1949; Neidhart, 1970b, 1975; Hangartner, 1974; Wili, 1988; Auer, 2016; Belser, 2020; Waldmann, 2020), verbriefte «Zugangsmöglichkeiten» (Vatter, 2006c, 175) und/oder «vertikale Föderalismusinstitutionen» (Neidhart, 1975; Vatter, 2006a, 2018b, 2020a; Linder und Mueller, 2017; Ladner, 2018), anhand denen kantonale Mitsprache in der Bundespolitik bislang erforscht wurde, inzwischen überlebt. Sie erlauben es nicht länger, die einleitend gezeichnete Szenerien lobbyierender Kantone abzubilden und sodann für empirische Analysen nutzbar zu machen. So erklingt spätestens seit Anfang der 1960er Jahre der Ruf nach einer «praktische[n], aufs Tatsächliche ausgerichtete[n] Betrachtung [des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen; d. V.]» (Schindler, 1961, 63; vgl. Wälti, 1996; Linder und Vatter, 2001; Vatter, 2006c, 2020a; Ladner, 2018; Mueller, 2020, 2024; Freiburghaus, 2021; Freiburghaus et al., 2021b; Schnabel et al., 2022; Freiburghaus und Vatter, 2023a für ein ähnliches Forschungsdesiderat). Anekdotisch ist in der neuesten Schweiz-spezifischen Föderalismusforschung immer wieder von einer «realpolitische[n] Seite […] territoriale[n] Lobbyings» (Mueller, 2020, 236), «subnational lobbying» (Freiburghaus et al., 2021b, 223) bzw. von «selbst Lobbyisten [gewordenen; d. V.]» (Sager et al., 2022, 5) Kantonen die Rede. Auch begannen Behörden ebenso wie Nichtregierungsorganisationen eigens damit, praktisch motivierte Studien zur «Interessenvertretung auf Bundesebene» (Staatskanzlei [SK] AG, 2008; Dienst für Aussenbeziehungen [DAB] BE, 2012), zu «Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone in die Erarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes» (Rüefli, 2016), «Föderalismus und Kantonslobbyisten» (Transparency International Schweiz, 2019) oder zur «interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen» (Eidgenössische Finanzkontrolle [EFK], 2022) anzufertigen (vgl. auch Rüefli, 2015; Gubler, 2016; Bundeskanzlei [BK], 2020, 2022; KdK, 2020, 2022; Balthasar et al., 2022; Geschäftsprüfungskommission [GPK], 2022). Nun bedarf es eines kohärenten wissenschaftlichen Zugangs, welcher den einleitend gezeichneten Szenerien *lobbyierender Kantone* erstmals gebührend Rechnung trägt. Hier will die Dissertation ansetzen.

Schweizer Föderalismus als «structure and process» (Elazar, 1987, 67): Im Versuch, den Schweizer Föderalismus nicht ausschliesslich als bestimmtes Institutionengefüge anzudenken, sondern föderales Mitwirken als gelebte Praxis zu betrachten, möchte die Studie zudem an die reiche Forschungs-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tradition zu den Entscheidungsstrukturen und -prozessen in der Schweizer Politik anknüpfen. Kriesi (1980) leistete eigentliche Pionierarbeit, indem er den Einfluss der Akteure bei den 13 bedeutendsten bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen vermass (1971–1976). Hierbei ging er von einer strukturfunktionalistischen Ausdifferenzierung aus, deren zufolge das politisch-administrative System, das Wirtschafts- bzw. das Interessenvermittlungssystem sowie die Bürgerinnen und Bürger je einzelne Teilbereiche bilden. Die Kantone ordnete Kriesi (1980, 30 bzw. 60–62) dabei ausdrücklich dem Interessenvermittlungssystem zu, da diese als Vertreter föderaler Interessen in der Vorbereitung und Durchsetzung von Entscheidungen gleichermassen eingeschaltet seien. Allerdings gehörten die Kantone laut seinen Befunden nicht zum Kern der Mächtigsten. Er sollte sogar von einer «Kolonisierung des Subsystems der Kantone» (Kriesi, 1980, 61) durch Verbände und die politischen Parteien sprechen.

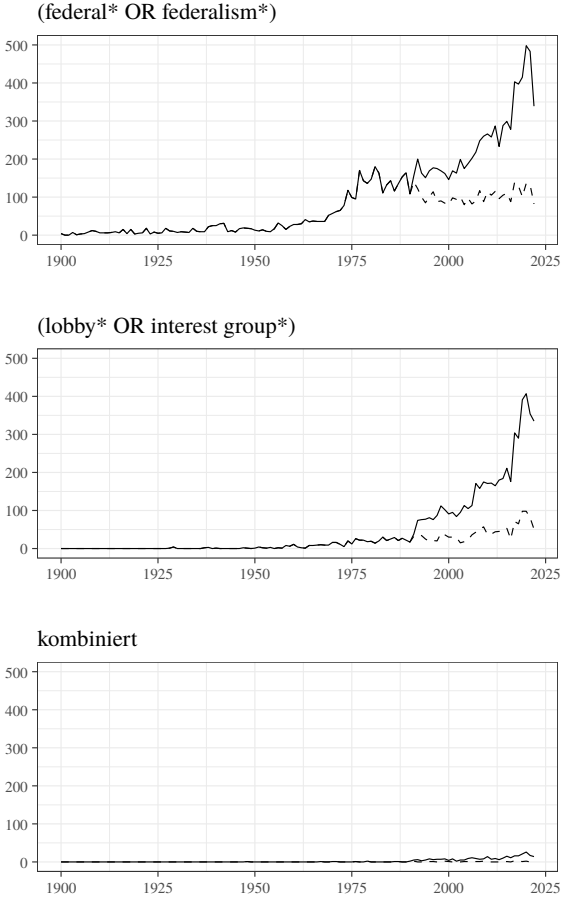
Dass sich seit den 1970er Jahren jedoch zahlreiche föderalismusrelevante Veränderungen ergaben (u. a. Europäische Integration [1951–], Gründung der KdK [1993–], erstmals erfolgreich ergriffenes Kantonsreferendum [2003/2004]), motivierte nach dem Millennium zu einer Folgestudie. Im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderten Forschungsprojektes *The Swiss Decision-Making System in the 21th Century: Institutions, Power, Conflict* wurden die elf wichtigsten bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse analysiert (2001–2006) – wiederum hinsichtlich der Macht-, Entscheidungs-, Kooperations-, Konflikt- und Akteursstrukturen (Laufzeit: 2007–2010; vgl. Fischer et al., 2009; Fischer, 2012; Sciarini, 2014, 2015; Sciarini et al., 2015). Bei Sciarini et al. (2015, 14) zählten die einzelnen Kantone jedoch nicht zum Kreis der betrachteten einflussreichen Akteure. So möchte die Dissertation auch diese Forschungstradition erweitern. Einerseits analysiert sie die Rolle der Kantone nicht nur kollektiv, d. h. anhand interkantonaler Konferenzen. Vielmehr werden die Kantone als 26 individuelle Akteure untersucht. Im Verbund zu lobbyieren, ist eine, aber keinesfalls die einzige informelle Strategie subnationaler Interessenvertretung. Andererseits beschränkt sich die Studie nicht auf eine Auswahl an bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Stattdessen erhebt sie den Einfluss der Kantone dank einer Kombination unterschiedlicher Erfolgsmessungen sowohl fall*un*abhängig als auch bei konkreten Standortvergaben («self-perceived influence» und «preference attainment»; *syn.* Positions- und Entscheidungsmacht). Was ihren wissenschaftlichen Beitrag anbetrifft, versucht die Dissertation also insgesamt, unter den Prämissen der Interessengruppen- und Lobbyingforschung neu gedachte Föderalismus-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

forschung mit der Forschungstradition zu den (Schweiz-spezifischen) Entscheidungsstrukturen und -prozessen zu verbinden.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 1.2: Publikationstätigkeit: Föderalismusforschung, Interessengruppen- und Lobbyingforschung und das ungenutzte Potential ihres Zusammenbringens (1900–2022)



Anm.: Durchgezogene Linien = Anzahl Publikationen nach Thema («topic»); gestrichelte Linien = Anzahl Publikationen nach Titel («title»). Grundlage bilden alle englischsprachigen Publikationen, welche unter dem jeweiligen trunkierten Suchparameter im *Web Of Science*^{TM} in der *Web Of Science*^{TM}-Kategorie «political science» verzeichnet sind. N = 18'495 Publikationen für (federal* OR federalism*), aufgeteilt in n = 11'563 nach Thema und n = 6'932 nach Titel; N = 7'662 Publikationen für (lobby* OR interest group*), aufgeteilt in n = 5'789 nach Thema und n = 1'873 nach Titel; N = 352 kombinierte Publikationen für (federal* OR federalism*) AND (lobby* OR interest group*), aufgeteilt in n = 316 nach Thema und n = 36 nach Titel.

Quelle (Daten): eigene Abbildung basierend auf mittels «web scraping» aus der Datenbank *Web Of Science*^{TM} bezogenen Daten.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Teil II
Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2 Subnationale Interessenvertretung als Forschungsgegenstand

2.1 Einstieg

Die vorliegende Studie schickt sich an, zwei zu den Gründungspfeilern und dem «mainstream» der Politikwissenschaft gehörende Forschungsstränge zusammenzuführen. Doch: Wie kann dies gelingen? Wie genau lässt sich die Interessengruppen- und Lobbyingforschung für die Föderalismusforschung konzeptionell nutzbar machen? Dies will Kapitel 2 aufzeigen, indem es den theoretisch-konzeptionellen Rahmen absteckt. Unterkapitel 2.2 vermittelt zunächst die ideengeschichtlichen und föderalismustheoretischen Grundlagen. Beginnend bei den *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) – und ein besonderes Augenmerk auf die beiden besonders einflussreichen Theoretiker Sir Kenneth C. Wheare (1907–1979) und Daniel J. Elazar (1934–1999) richtend –, zeichnet es nach, wie sich die beiden für den Föderalismus konstitutiven Pfeiler Autonomie («self-rule») und Mitwirkung («shared rule») gegenseitig bedingen. Es schliesst mit der Beobachtung, dass «shared rule» als vernachlässigter, konzeptionell umstrittener Föderalismuspfeiler gelten muss. Grund genug, um ihn in den Fokus zu rücken: Ausgehend vom eigentlichen Wortsinn – sprich: dem «Teilen» von Autonomie – skizziert Unterkapitel 2.3 drei unterschiedliche Typen von «shared rule» (Drei-Typen-Vorschlag).

Dass «shared rule» zusehends mit der Einflussnahme auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess gleichgesetzt wird, versteht Unterkapitel 2.4 als Chance. Von dieser sich etablierenden Gleichsetzung ausgehend, formuliert es einen leitenden Begriffsvorschlag subnationaler Interessenvertretung. Es zieht ausdrücklich ein Schlüsselkonzept der Interessengruppen- und Lobbyingforschung heran, um den föderalen Mitwirkungspfeiler aus einer neuen Perspektive zu denken. Sodann wird subnationale Interessenvertretung von verwandten Begrifflichkeiten und Konzepten abgegrenzt. Damit der breite, prinzipiell deutungsoffene, mehrstufige und auf sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme anwendbare leitende Begriffsvorschlag empirisch überhaupt erfass- und eingrenzbar wird, sind konzeptionelle Eingrenzung und Systematisierung nötig. Unterkapitel 2.5 entwickelt daher ein vierdimensionales Analyseraster. Gestützt auf das «Wer?», «Wie?», «Wo?» und das «Wann?» präsentiert es vier Dimensionen, um die unterschiedlichsten, sich ständig wandelnden Lobbyingtaktiken zu ordnen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Auch hält es empirische Analyseperspektiven bereit. Schliesslich resümiert Unterkapitel 2.6 die beiden Arten, wie die Interessengruppen- und Lobbyingforschung für die Föderalismusforschung nutzbar gemacht wird.

2.2 *Ideengeschichtliche und föderalismustheoretische Grundlagen: wie sich Autonomie («self-rule») und Mitwirkung («shared rule») gegenseitig bedingen*

Jedweder Abriss über die ideengeschichtlichen, theoretischen Debatten um den Föderalismusbegriff und -konzeption muss seinen Ausgang in der Amerikanischen Revolution (1763–1789) nehmen. Für die Genese der Föderalismustheorie folgenreich waren insbesondere die intellektuellen Auseinandersetzungen nach dem Inkrafttreten der staatenbündischen «Articles of Confederation and Perpetual Union» (1781–1789; nachstehend «Articles of Confederation»). Als erste verfassungsrechtliche Grundlage der Vereinigten Staaten beruhten die «Articles of Confederation» im Wesentlichen auf dem Prinzip der einzelstaatlichen Souveränität der 13 ehemaligen britischen Kolonien. Sie waren ihrem Wesen nach also staatenbündisch (*syn.* konföderal) konzipiert. Seit Anbeginn zeitigten sich jedoch erhebliche strukturelle Mängel (Middlekauff, 2005, 641; vgl. Hochgeschwender, 2016).[1] So war es dem Kontinentalkongress (Legislative) nicht gestattet, eigene Steuern zu erheben. Es ermangelte den Bundesgenossen an Verpflichtung. Den getroffenen Verpflichtungen, Beiträge zum Funktionieren der Konföderationsorgane zu entrichten, kamen sie nicht nach (vgl. Morgan, 1977; Middlekauff, 2005; Hochgeschwender, 2016). Militärischen Schutz vor den Interventionen der europäischen Mächte konnte der Staatenbund nicht gewährleisten.

Ebendiese Unzulänglichkeiten riefen die *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) auf den Plan. Unter dem gemeinsamen Pseudonym «Publius»[2] warben Alexander Hamilton (1755–1804), James Madison (1751–1836) und John Jay (1745–1829) für einen neuen US-amerikanischen Verfassungsentwurf. Unmissverständlich positionierten sie sich zugunsten einer gestärkten, handlungsfähigeren Zentralregierung. Die lockeren «Articles of Confederation»

1 Wörtlich wirft Middlekauff (2005, 641) den «Articles of Confederation» (1781–1789) «inadequacy» vor.

2 Das mit Bedacht gewählte Pseudonym spielte auf den römischen Konsul Publius Valerius Poplicola (?–503 v. Chr.) an (Schmidt, 2019, 87). Er gilt als einer der ersten Staatsmänner der römischen Republik (*res publica*), die nach dem Ende der Königsherrschaft (753 v. Chr.–510 v. Chr.) begründet wurde.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

erlebten sie nämlich als «[…] an unequivocal experience of the inefficacy of the subsisting federal government» (Nr. 1). Mit der zusammenhängenden Serie von insgesamt 85 Zeitungsartikeln legten die drei bekanntesten «Federalists»[3] ein «Meisterwerk der politischen Argumentierkunst» (Hennis, 1999, 369) vor. In ihrem Duktus dem Plädoyer einer Verteidigerin bzw. eines Verteidigers vor Gericht ähnelnd (Kielmansegg, 2007, 352), schickten sich diese drei Verfassungsväter an, die New Yorker Deputierten des Ratifizierungskonvents von einer republikanischen Ordnung neuer Art zu überzeugen: bundesstaatlich, präsidentiell, verfassungsstaatlich; abgesichert durch ein ausgeklügeltes System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung («checks and balances»; vgl. Burgess, 2006, 2012; Schmidt, 2019). Madisons berühmte Worte begründeten einen Kompromiss, um den sich das gesamte Verfassungswerk rahmte: «neither a national nor a federal constitution, but a composition of both» (Nr. 39).

Dass der Vorschlag des anonymen «Publius»-Verbunds schliesslich obsiegte, war für die politische Ideengeschichte im Generellen ebenso folgenreich wie für die Föderalismusdebatte im Speziellen. Nicht nur wurden die *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) zum «Basistext neuzeitlichen republikanischen Denkens» (Zehnpfennig, 1997, 176; vgl. Kielmansegg, 2007; Schmidt, 2019). Vielmehr verkörperte das propagierte Modell fortan den föderalen Idealtypus – theoretisch ebenso wie empirisch. «Richtiger» Föderalismus und die Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787/89 gingen ineinander auf – und wurden einander gleichgesetzt. Der Gang der Geschichte brachte konföderale Gemeinwesen unumkehrbar in Verruf. Das Föderale triumphierte; das Konföderale wurde mit einem «anhaltenden Stigma» behaftet (Burgess, 2006, 57; eigene Übersetzung). Anders gesagt fügten die *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) dem für Konföderationen konstitutiven Autonomie- einen Mitwirkungspfeiler hinzu. Vollkommener Föderalismus bzw. «a more perfect union» (Präambel der US-amerikanischen Verfassung) zeichneten sich dank dieser Neuprägung nicht länger nur durch maximale Freiheit der Gliedstaaten aus, möglichst unabhängig zu agieren. Stattdessen balanciert vollkommener Föderalismus das Eigenständige mit dem Gemeinsamen, Mitwirkenden, Zusammenspielenden. Vollkommener Föderalismus belässt den Gliedstaaten

3 Entgegen dem deutschsprachigen Begriffsverständnis handelt es ich bei «Federalists» um die Selbstbezeichnung derjenigen Gruppierung, die für eine starke Zentralregierung eintrat. Ihnen gegenüber standen «Anti-Federalists» – allesamt Befürworterinnen und Befürworter starker Gliedstaaten und die Ratifizierung einer neuen US-amerikanischen Verfassung ablehnend (Burgess, 2006, 55; vgl. Middlekauff, 2005).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Handlungsspielräume, ohne die Handlungsfähigkeit der Bundesgewalt zu gefährden. Wirkmächtige Teilhabeinstitute stellen sicher, dass sich Letztere nicht verselbständigt. Nach Auffassung der prominenten US-amerikanischen Verfassungsväter sind dies namentlich ein Zweikammersystem (Nr. 62–65), die Wahl des US-Präsidenten[4] durch ein föderal strukturiertes Wahlmännerkollegium («electoral college»; Nr. 68) oder die Ratifikation der «United States Constitution» (Nr. 23, 39 bzw. 43), welche den Gliedstaaten allesamt ausreichend Chancen bewahren, um an der Willensbildung des Bundes mitzuwirken.

Unter den Vorzeichen eines theoretisch und empirisch zum Goldstandard gewordenen US-amerikanischen Föderalismus blieb länger als ein Jahrhundert kaum mehr Raum, die Debatten voranzutreiben. Noch für die Zwischenkriegszeit diagnostiziert Burgess (2006, 27) eine ernüchternde «conceptual stagnation» (vgl. Burgess, 2012).[5] Erst ab Mitte der 1940er Jahren nahm die intellektuelle Auseinandersetzung um den Föderalismusbegriff wieder Fahrt auf. Das 20. Jahrhundert brachte verschiedene einflussreiche Theoretiker hervor, die je eine Schule begründeten: eine soziologische bzw. soziokulturelle (u. a. Livingston, 1952, 1956; Duchacek, 1970), eine politische (u. a. Riker, 1964; Grodzins, 1969), eine funktionale (u. a. Friedrich, 1968), eine strukturdeterministische (u. a. Rokkan und Urwin, 1983) und eine politökonomische Schule (u. a. Tiebout, 1956; Chubb, 1985; Oates, 1999; Weingast, 1995; Rodden, 2002).[6] Ihr Referenzpunkt blieb – allen gewichtigen Unterschieden zum Trotz – das in den *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) begründete Föderalismusmodell mit seinen beiden konstitutiven Pfeilern Autonomie und Mitwirkung. Besonders deutlich zum Ausdruck kam ebendiese Verbindung bei Sir Kenneth C. Wheare (1907–1979) und Daniel J. Elazar (1934–1999).

Sir Kenneth C. Wheare (1907–1979) setzte mit seinem Klassiker *Federal Government* ([1946] 1963a) nichts weniger als die Debatte der Gegenwart in Gang (Burgess, 2006, 27; vgl. Burgess, 2012). Sein Denken wurde stark von der «English liberal intellectual tradition» (Burgess, 2006, 27) um John Stuart

4 Die Sprechweise impliziert kein generisches Maskulinum. Unter den 46 bisherigen US-Präsidenten findet sich keine Frau (Stand: 2024).

5 Zu erwähnen sind jedoch *The Problem of Federalism: A Study in the History of Political Theory* (Mogi, 1931) sowie *The Obsolescence of Federalism* (Laski, 1939), die ein düsteres, bisweilen polemisches Bild der Zukunftsfähigkeit des US-amerikanischen Föderalismus zeichneten (vgl. Burgess, 2006, 25–26).

6 Die Einteilung der vier Schulen orientiert sich am Vorschlag von Nüssli (1985) und Mueller (2015, 16–29).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mill (1806–1873), Edward Augustus Freeman (1823–1892), Henry Sidgwick (1838–1900), James Bryce (1838–1922) und Albert Venn Dicey (1835–1922) beeinflusst. Zeitlebens dem Vergleich politischer Institutionen verschrieben, dienen Kenneth C. Wheares zu Standardwerken gewordenen Schriften zu *Federal Government* ([1946] 1963a), *Modern Constitutions* (1951), *Government by Committee: An Essay on the British Constitution* (1955) sowie *Legislatures* (1963b) bis heute als Ausgangspunkt föderalismustheoretischer Betrachtungen (für eine ausführliche Würdigung vgl. Burgess, 2012, 32–57).[7] So gilt Wheare als eigentlicher Begründer des «analytical approach» (Lépine, 2012, 42), infolgedessen Föderalismus nicht länger ausschliesslich normativ, sondern empirisch gedacht wurde. Dass er einer reichen Vergleichstradition den Weg bereitete, ist mitunter seinem vielzitierten Begriffsvorschlag des «federal principle» geschuldet:

> «[…] a division of powers between general and regional authorities, each of which, in its own sphere, is co-ordinate with the others and independent of them […].» (Wheare, [1946] 1963a, 33)

Weiter definierte Wheare ([1946] 1963a, unpaginiert) einen föderalen Bundesstaat («federation») als

> «[…] an association of states so organized that powers are divided between a general government which in certain matters—for example, the making of treaties and the coining of money—is independent of the governments of the associated states, and, on the other hand, state governments which in certain matters are, in their turn, independent of the general government.»

Der abstrakte, allgemein gehaltene Wortlaut erlaubte es fortan, seine Definitionen auf eine Vielzahl föderaler Systeme anzuwenden. Unweigerlich wich Wheare ([1946] 1963a) damit die jahrzehntelange theoretische bzw. empirische Überlegenheit des US-amerikanischen Föderalismusmodells auf. Autonomie und Mitwirkung verstanden seine «constitutional and institutional perspectives» (Burgess, 2012, 4) indes streng legalistisch: Wie weit der Handlungsbereich jedweder Staatsebene reicht, definiere das (Verfassungs-)Recht. Ebenso formaljuristisch eng war sein Verständnis der Mitwirkungs*rechte*, anhand deren die Gliedstaaten bundespolitisch mittun.

Die in der soziologischen Tradition stehenden Föderalismustheoretiker übten ab den frühen 1950er Jahren Kritik am als eng und unzureichend empfundenen legalistischen Zugang. Zu nennen ist hierbei insbesondere Daniel J.

7 Wörtlich spricht Burgess (2012, 32) von einem «academic departure point for both university staff and students wishing to work in these areas».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Elazar (1934–1999), den eigentlichen «guru of federalism» (Burgess, 2006, 39). Der im US-amerikanischen Bundesstaat Minnesota geborene Politikwissenschaftler machte sich mitunter mit den Standardwerken *American Federalism: A View from the States* (1966) oder *Exploring Federalism* (1987) verdient. Auch begründete er die bis heute führende Fachzeitschrift *Publius: The Journal of Federalism*. Daniel J. Elazar (1934–1999) brach mit dem Tenor, die Geburtsstunde des Föderalismus mit der Genese moderner Verfassungsarchitekturen gleichzusetzen. Stattdessen bezog er sich zeitlebens auf das geistige Erbe der fernen jüdisch-christlichen Vergangenheit – und sah im Föderalismus sogar eine Ur-Konstante menschlichen Daseins. *Foedus* (zu Deutsch: «Bund», «Bündnis») war für Elazar (1980, 1995, 1998) biblisch konnotiert (vgl. Watts, 2000; Moots, 2010).[8] Zum Tragen gekommen sei der Bündnis- bzw. Bundesgedanke, der dem Föderalismusbegriff etymologisch zugrunde liegt, ursprünglich im Bund Gottes mit dem Menschen («covenant theory»). Auf ähnlich grosser gegenseitiger Verpflichtung, Toleranz, Respekt und moralischer Verantwortlichkeit fusse analog das Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten. Föderale Verfassungen würden zwar nicht länger mit Gott, sondern «unter Gott» (Elazar, 1998, 5) geschlossen. Dennoch entspreche der Zusammenschluss einst souveräner Völkerrechtssubjekte nicht bloss einem säkularen, interessengeleiteten «federal bargain» (Riker, 1964) oder einem dem Privatrechtlichen nachempfundenen, streng legalistischen Vertrag («contract»), sondern gründe auf gegenseitiger moralischer Verpflichtung.[9] Nebst dem geteilten Wertekodex und «moral reciprocity» (Moots, 2010, 393) verbinde die Vertragspartner ein «spirit of federalism» (Elazar, 1987, 154) – sprich: der Wille, zentralistische, hierarchische Modi der Problemlösung zu vermeiden und stattdessen für dezentrale, partizipatorische und auf (qualifizierter) Zustimmung aller beruhende Ansätze einzutreten (Burgess, 2012, 15; vgl. Burgess, 2006). In der Verwirklichung ebendieses «spirit […] of federalism» (Elazar, 1987, 145) werde die Güte, Funktionsfähigkeit und Performanz eines föderalen Systems greifbar; die Ausprägung unterschiedlicher Gemeinwesen vergleichbar:

> «Successful federal systems are characterised not only by their constitutional arrangements in the narrow sense of the word but by their permeation with the spirit of federalism as manifested in sharing through negotiation, mutual forbearance and

8 Das lateinische *foedus* verwendete Daniel J. Elazar (1934–1999) oft synonym zum hebräischen *berith* bzw. *b'rit* (zu Deutsch: «Bund», «Pakt»; vgl. Moots, 2010, 391).

9 In seinem ideengeschichtlichen Abriss über die Föderalismustheorie Daniel J. Elazars (1934–1999) spricht Burgess (2006, 49) wörtlich von einem «moral contract» (vgl. Burgess, 2012).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> self-restraint in the pursuit of goals, and a consideration of the system as well as the substantive consequences of one's acts.» (Elazar, 1987, 154)

Gut funktionierenden Föderalismus auf ein «particular set of institutions» (Elazar, 1987, 12) zu beschränken, läuft der Theoretisierung Daniel J. Elazars (1934–1999) also fundamental zuwider. Vielmehr ist er zusätzlich mit dem «Geist des Föderalismus» durchdrungen, den sämtliche «participants in political life» (Elazar, 1987, 12) in sich tragen. Als Bezeichnung prägte Elazar (1987) dafür die beiden Termini «self-rule» und «shared rule», welche den Kern seiner «additiven Konzeptualisierung» (Freiburghaus und Vatter, 2023a) bilden. Auf kürzestmögliche Weise definiert sich Föderalismus dem bekannt gewordenen Zugang von Elazar (1987, 5) zufolge als

> «[…] the combination of self-rule and shared rule» bzw. als «[…] *self-rule plus shared rule*.» (Elazar, 1987, 5 bzw. 12; Hervorhebung im Original)

Beschreiben lässt sich Föderalismus etwas ausführlicher auch als ein

> «[…] linking of individuals, groups, and polities in lasting but limited union in such a way as to provide for the energetic pursuit of common ends while maintaining the respective integrities of all parties.» (Elazar, 1987, 5)

Merkliche Schnittmengen der Theoretisierung von Sir Kenneth C. Wheare (1907–1979) und Daniel J. Elazar (1934–1999) werden greifbar. Zwar unterscheiden sie sich im Grade dessen, inwieweit sie den Föderalismusbegriff auf einen eng gesteckten, legalistischen Rahmen einhegten – oder ihn zusätzlich normativ unterfütterten. Beide nehmen jedoch eine vergleichende Perspektive ein. Sie rücken die beiden in den *Federalist Papers* ([1787/77 2008]) vorgezeichneten konstitutiven Pfeiler ins Zentrum ihrer Argumentation: Autonomie und Mitwirkung. Autonomie klingt zunächst in der Koexistenz von mindestens zwei Staatsebenen an. Das «general government» trifft auf «regional authorities» (beide Direktzitate nach: Wheare, [1946] 1963a, unpaginiert); «polities» (Elazar, 1987, 5) treten in eine «fortwährende, aber materiell begrenzte Union» ein (Elazar, 1987, 5; Übersetzung d. V.). Die Union (*syn.* der Bund) fusst auf einer Arbeitsteilung: Bund und Gliedstaaten verfügen über je eigene Zuständigkeiten («own sphere»). Soweit in ihrem Handlungsbereich weder juristisch noch faktisch beschnitten, handeln sie autonom – «independent», wie es bei Wheare ([1946] 1963a, unpaginiert) anklingt (vgl. Riker, 1964, 6). Gesetze verabschieden, welche die Angelegenheiten des Gemeinwesens allgemeinverbindlich regeln, Bundesvorgaben den örtlichen Verhältnissen angepasst und maximal bürgernah umsetzen sowie die Kompetenz, über die eigenen Einnahmen und Ausgaben ebenso wie über die innere Organisation zu befinden: Die den Staatsebenen auferlegten

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Zuständigkeiten sind wahlweise legislativer, administrativer und/oder fiskalischer Art (vgl. Dardanelli et al., 2019a,b). Elazar (1987) prägte dafür den einprägsamen Begriff «self-rule», um sich auf die Selbstverwaltungs- und Selbstbestimmungsrechte zu beziehen. Auf eine nähere Definition verzichtete er weitestgehend. Implizit war «self-rule» in seinen bahnbrechenden Schriften aber stets synonym für und dem Autonomiepfeiler gleichgesetzt – eine Gleichsetzung, welche international vergleichend angelegte Forschungsprojekte zur Vermessung subnationaler Autonomie(n) gut zwei Jahrzehnte später ausdrücklich anstellten (vgl. Hooghe et al., 2010, 2016).[10] Mit Mitwirkung ist hingegen ein wie auch immer geartetes vertikales Verhältnis angesprochen. Die beiden näher vorgestellten Theoretiker betonen das Gemeinsame, Koordinierende, Zusammenspielende. Für Elazar (1987, 154) ist jene «shared rule» geradezu pathetisch untermauert: Teilen durch Aushandeln («sharing through negotiation»), gegenseitige Nachsicht und Selbstbeschränkung bei der Verfolgung interessengeleiteter, partikularer Zielsetzungen («mutual forbearance and self-restraint») – aber auch Rücksichtnahme auf das System als Ganzes. Bund und Gliedstaaten sind gleichzeitig also «co-ordinate [...] and independent» (Wheare, [1946] 1963a, unpaginiert).

Just darin liegt der gemeinsame föderalismustheoretische Kern von Sir Kenneth C. Wheare (1907–1979) und Daniel J. Elazar (1934–1999): Autonomie und Mitwirkung bedingen sich gegenseitig. Vollkommener Föderalismus kann weder das eine noch das andere missen; Föderalismus ist «*self-rule plus shared rule*» (Elazar, 1987, 12; Hervorhebung d. V.). Fehlt es den Gliedstaaten nämlich an Möglichkeiten, mit angemessenem Gewicht an landesweit verbindlichen Entscheidungen zu partizipieren, werden ihre Handlungsspielräume mittel- und langfristig untergraben – ja ausgehöhlt. Sind ihnen keine wirkmächtigen Teilhabeinstitute an die Hand gegeben, folgt die Ermächtigung der Bundesebene quasi teleologisch dem «Popitz'schen Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats» (1927). Wo sich die Gliedstaaten nicht gegen als sachlich und funktional geboten verkaufte Einheitlichkeit stemmen können, schreitet die Zentralisierung unweigerlich voran. Die föderale Machtbalance gerät aus dem Lot. Dass das Sich-Gegenseitig-Bedingen der beiden bereits in den *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) angelegten Pfeiler Autonomie und Mitwirkung für den Föderalismus unabdingbar ist, verdankt die Ideengeschichte und die Föderalismustheorie in dieser Deutlichkeit den beiden ins Zentrum gestellten Theoretikern. Fortan wurde ebendieses

10 Für Erläuterungen zum «Regional Authority Index» (RAI) vgl. Kapitel 2, Fussnote 16.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Zusammenspiel theoretisch unverändert übernommen (Hueglin und Fenna, 2015, 4; vgl. Burgess, 2006) – und empirisch anwendbar gemacht (u. a. Watts, 2008; Hooghe et al., 2010, 2016).[11] *Was* das Gemeinsame, Koordinierende, Zusammenspielende genau umfasst und *wie* Mitwirkung bzw. das «sharing-with» konkret vermittelt, ja realisiert wird, liessen Sir Kenneth C. Wheare (1907–1979) und Daniel J. Elazar (1934–1999) jedoch weitgehend offen (vgl. Mueller, 2014, 2019, 2020, 2024; Shair-Rosenfield, 2022). Für die späteren föderalismustheoretischen Debatten war dies äusserst folgenreich, wie in Unterkapitel 2.3 aufweist.

2.3 «Shared rule» im Fokus: vom vernachlässigten, konzeptionell umstrittenen Föderalismuspfeiler zum Drei-Typen-Vorschlag

Was die Politikwissenschaft lange versäumte, leisten andere Disziplinen seit Dekaden: Namentlich sind es die Staatslehre und die Rechtswissenschaft, welche in den bundespolitischen Mitspracherechten seit jeher *den* zentralen Unterschied zwischen einheits- und bundesstaatlichen Gefügen sehen (u. a. Veith, 1902; Giacometti, 1949; Darbellay, 1975; Saladin, 1978, 1983; Fleiner, 1980; Zippelius, 2017; Nuspliger, 2019). Verfassungsmässig gesicherte Partizipation der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes wird dort sogar als «bundesstaats-typischer als die […] ‹Kompetenzkompetenz› des Bundes [beschrieben; d. V.]» (Saladin, 1978, 426); als «probably the most decisive feature of federal government» (Auer, 2005, 422). Gliedstaatliche «Mitwirkung […] an den grundlegenden Entscheiden des Bundes» (Hangartner, 1974, 401) zählt schlechthin zu den «klassischen bundesstaatlichen Fragenkomplexen» (Hangartner, 1974, 385; vgl. Giacometti, 1949).

In der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Föderalismus fristete «shared rule» hingegen ein Schattendasein. Wie der der Abriss über den Forschungsstand in Unterkapitel 1.3 zeigte, musste sie dort lange als «vernachlässigte Zwillingsschwester» (Mueller, 2024, 4) von «self-rule» gelten (eigene Übersetzung; vgl. Mueller, 2014, 2019; Hooghe et al., 2016; Mueller und Mazzoleni, 2016; Behnke, 2018; Benz, 2018; Spitzer, 2018;

11 Das vorliegend ausschliesslich aus theoretischer Warte betrachtete Zusammenspiel von Autonomie («self-rule») und Mitwirkung («shared rule») findet sich auch empirisch wieder. So zeigt sich im internationalen Vergleich, dass empirisch nicht die «self-rule»-, sondern «shared rule»-Komponente eigentliche Föderalstaaten von bloss dezentralisierten Systemen trennt (Arens, 2020, 33–44).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Eaton, 2020; Shair-Rosenfield, 2022). Obwohl föderalismustheoretisch das *Zusammenspiel* von Autonomie («self-rule») und Mitwirkung («shared rule») konstitutiv ist (vgl. Unterkapitel 2.2), verpasste es die Politikwissenschaft bislang, das Gemeinsame, Koordinierende, Zusammenspielende konzeptionell ebenso eingehend zu schärfen wie die gliedstaatlichen Selbstverwaltungs- und Selbstbestimmungsrechte. Kurz: «Shared rule» blieb der konzeptionell umstrittene und empirisch unterbeleuchtete Föderalismuspfeiler, was zu einer starken Fragmentierung der Föderalismusforschung in drei Stränge beitrug (vgl. Unterkapitel 1.3).

Um zum Schlag durch den gordischen Knoten auszuholen, besann sich die politikwissenschaftliche Literatur jüngst auf den eigentlichen Wortsinn zurück. «*Shared* rule» evoziert laut Mueller (2019, 163) drei Teilfragen: Welche Autonomie wird geteilt (Umfang)? Wer teilt sie sich mit wem (Beteiligte)? Und wie wird sie geteilt (Mechanismus)?[12] Davon ausgehend entwickelte Mueller (2019, 163–66) den Tabelle 2.3.1 zu entnehmenden Drei-Typen-Vorschlag. «Shared rule» bedeutet zunächst *(i.) Zentralisierung* (Typ 1; vgl. Abbildung 2.1a). Geteilt wird nichts weniger als völkerrechtliche Souveränität. «Shared rule» als «shared government» (Elazar, 1979, 2) kommt dem Verständnis des Begriffsschöpfers Daniel J. Elazar (1934–1999) wohl am nächsten (vgl. Watts, 2008, 8): Völkerrechtlich einst souveräne Subjekte werden zu Gliedstaaten, die in einem staatenbündischen oder bundesstaatlichen Gefüge aufgehen. Bei ihrem Zusammenschluss treten sie gewisse Autonomien an den neu begründeten Bund ab. Ein Bündel an in der Regel klar bestimmten Zuständigkeiten wird formalrechtlich an die übergeordnete Ebene delegiert, d. h. zentralisiert. Alle Aufgabenbereiche, die nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind (Enumerationsprinzip), bleiben Sache der nachgeordneten territorialen Entitäten (Subsidiarität).[13] So impliziert Zentra-

12 Wortlaut im englischen Original: «[W]hat is shared, by whom, and how?» (Mueller, 2019, 163).

13 Etymologisch geht Subsidiarität auf lat. *subsidium* zurück (zu Deutsch: «Hilfe», «Reserve»). Die hinter dem Subsidiaritätsgedanken stehende Sozialphilosophie reicht bis in die Antike zurück (Höffe, 1997, 13–14). Als Prinzip kam Subsidiarität erstmals in der katholischen Soziallehre zum Ausdruck: In der Enzyklika *Quadragesimo anno* (1931) von Papst Pius XI. (1875–1939) beschrieb es das anzustrebende Verhältnis zwischen den verschiedenen sozialen Einheiten (Staat–Gesellschaft–Individuum). Vorliegend ist jedoch das bundesstaatliche (*syn.* föderalistische) Subsidiaritätsprinzip gemeint. Dieses bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den verschiedenen Staatsebenen und strebt grösstmögliche Selbstbestimmung an. Als Maxime sollen übergeordnete staatliche Institutionen nur dann (aber auch immer dann) regulativ eingreifen, wenn

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lisierung immer auch Dezentralisierung und umgekehrt (vgl. Dardanelli et al., 2019a,b). Je nachdem, ob die Kompetenzausstattung abgestuft ist oder das Prinzip der Gleichberechtigung aller Gliedstaaten vorherrscht, ist von einem asymmetrischen oder einem symmetrischen (föderalen) Mehrebenensystem die Rede (u. a. Agranoff, 1999; Benz, 1999; Burgess, 2006; Palermo, 2021).

Tabelle 2.3.1: «Shared rule»: Drei-Typen-Vorschlag

		Umfang: Welche Autonomie wird geteilt?	Beteiligte: Wer teilt sich Autonomie mit wem?	Mechanismus: Wie wird Autonomie geteilt?
1	**Zentralisierung**	völkerrechtliche Souveränität	Bund und alle bzw. einige Gliedstaaten (symmetrisch vs. asymmetrisch)	formalrechtliche Delegation (bspw. Verfassungsbestimmung, Vertrag)
2	**horizontale Kooperation**	gliedstaatliche Autonomie(n)	Gliedstaaten ohne Bund	*ad hoc*, intergouvernementaler Vertrag und/oder «intergovernmental council»
3	**Einflussnahme auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess**	bundespolitischer(r) Kompetenzbereich(e)	Bund und ein, einige bzw. alle Gliedstaat(en)	formale Einflusskanäle und/oder informelle Strategien

Quelle: Mueller (2019, 163) mit eigenen Übersetzungen und Anpassungen.

Typ 2 setzt «shared rule» mit *(ii.) horizontaler Kooperation* gleich (vgl. Abbildung 2.1b). Um Reibungsflächen zu glätten, Trittbrettfahren zu verhindern und/oder Skaleneffekte abzuschöpfen, arbeiten mindestens zwei Gliedstaaten in mindestens einem ihrer eigenständigen Aufgabenbereiche zusammen. Wenn auch in kleinräumigen Gemeinwesen oft durch funktionale Zwänge befördert (u. a. Bochsler, 2009; Arens, 2020), gründet horizontale Kooperation auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit (Bolleyer, 2009, 1; vgl. Parker, 2015; Peters, 2015). Zwei oder mehrere Gliedstaaten teilen sich freiwillig

die Möglichkeiten der jeweils nachgeordneten territorialen Entität erschöpft sind («so niedrig wie möglich und so hoch wie nötig»; vgl. Schweizer und Müller, 2014, 146).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einen Teil ihrer Autonomie(n), um sich abzusprechen bzw. staatliche Dienstleistungen partnerschaftlich zu erbringen. Dabei mögen sie einerseits direkt kooperieren – wahlweise ad hoc, gestützt auf einen intergouvernementalen Vertrag (Poirier, 2001; Parker, 2015; Arens, 2020) und/oder im Schosse eines «intergovernmental council» (u. a. Watts, 2003; Behnke und Mueller, 2017; Schnabel, 2017, 2020b; Freiburghaus et al., 2021b; Schnabel et al., 2022). Andererseits können die zusammenarbeitenden Gliedstaaten ein gemeinsames Organ bzw. eine gemeinsame Einrichtung einsetzen. Dies begründet eine Art zusätzliche Staatsebene, welche über den Gliedstaaten steht, den Bund aber aussen vor lässt (Krueger et al., 2011). In beiden Fällen bleiben die Gliedstaaten unter sich und nehmen freiwillig gewisse Aufgaben im Verbund wahr, ohne irgendwelche Kompetenzen «nach oben» abzutreten.

«Shared rule»-Typ 3 meint *(iii.) Einflussnahme auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess*. Indem die Gliedstaaten auf die Bundespolitik einwirken, versuchen sie, ihre angestammte(n) Autonomie(n) zu bewahren, zu retten. Oder sie streben gar danach, sich zusätzliche, in den Händen des Bundes liegende Kompetenz- bzw. Zuständigkeitsbereiche zu erstreiten. Wie die einseitig gerichteten Pfeile in Abbildung 2.1c andeuten, verläuft das vertikale Austauschverhältnis bei Typ 3 ausschliesslich in eine Richtung: «von unten nach oben», d. h. hin zum Bund.[14] Ein Gliedstaat schickt sich an, landesweit verbindlich gültige Entscheidungen zu seinen Gunsten zu beeinflussen. Hierbei mag er alleine antreten oder sich mit anderen zusammenschliessen, sprich: im Verbund lobbyieren, etwa über eine intergouvernementale Konferenz. Um sich gegenüber dem Bund Gehör zu verschaffen, dienen ihm verbriefte, verfassungsmässig bzw. gesetzlich festgelegte (*syn.* formale) Einflusskanäle und/oder ein potentiell unendliches, sich ständig wandelndes Arsenal an informellen Strategien.[15]

Es dürfte in wesentlichem Masse dem weit verbreiteten, vielzitierten und vergleichend angelegten «Regional Authority Index» (RAI;Hooghe et al., 2010, 2016)[16] geschuldet sein, dass «shared rule» in der neuesten Föderalismusfor-

14 Mueller (2019, 166) wörtlich: «the unidirectional, bottom-up thrust of action and the attempted projections of collective bindingness over the whole territory».

15 Für eine eingehende Begriffsbestimmung formaler Einflusskanäle und informeller Strategien vgl. Unterkapitel 2.5.

16 Als vergleichendes Messinstrument stellt der RAI jährliche Paneldaten zum Ausmass von «self-rule» und «shared rule» zur Verfügung (1950–2018). Der RAI definiert «self-rule» als «the authority that a subnational government exercises in its own territory» (Hooghe et al., 2016, 23). «Self-rule» wird anhand von fünf Subdimensionen gemessen

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schung meist dem Typ 3 gleichgesetzt wird (u. a. Mueller, 2020, 2024; Shair-Rosenfield, 2022).[17] «Shared rule» verstehen Hooghe et al. (2016, 23) nämlich ausdrücklich als «the authority that a subnational government co-exercises in the country as a whole». Diese im Wesentlichen, aber nicht ausschliesslich, durch den umfassenden RAI-Datensatz vorgezeichnete Gleichsetzung von «shared rule» und Einflussnahme auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess findet sich in den neuesten Begriffsbestimmungen wieder. In der neuesten Föderalismusforschung definieren die einschlägigen Beiträge «shared rule» denn auch ausdrücklich als

> «[…] the influence of a regional government over national decisions» (Mueller, 2024, 29; vgl. Mueller, 2019, 166–69)

bzw. als

> «[…] the degree to which a government participates with the central government and other governments in a policy-making process that applies to all regions» Shair-Rosenfield (2022, 379).

Die vorliegende Studie übernimmt ebendiese sich etablierte Gleichsetzung von «shared rule» und «shared rule»-Typ 3. Gleichzeitig will sie den lange vernachlässigten, konzeptionell weiterhin umstrittenen Mitwirkungspfeiler weiterentwickeln. Dafür zieht sie die einschlägigen Begrifflichkeiten und das konzeptionelle Rüstzeug der Interessengruppen- und Lobbyingforschung heran, um den föderalen Mitwirkungspfeiler aka «shared rule», konsequent aus dieser neuen Perspektive zu denken.

(«institutional depth», «policy scope», «fiscal autonomy», «borrowing autonomy», «legislative and executive representation»), ebenso «shared rule» («law-making», «executive control», «fiscal control», «borrowing control», «constitutional reform»; vgl. Hooghe et al., 2010).

17 In der Literatur finden sich bisweilen auch Synonyme wie «subnational participation in federal decision-making» (u. a. Palermo, 2018), «territorial interest representation» (u. a. Tatham, 2010; Callanan und Tatham, 2014; Van Hecke et al., 2016; Palermo, 2018) oder «intergovernmental lobbying» (u. a. Haider, 1974; Hays, 1991; Cammisa, 1995; Smith, 2008; Goldstein und You, 2017; Gardner, 2018; Jensen, 2018; Payson, 2020a,b, 2022; Zhang, 2022). Für eine detaillierte Abgrenzung gegenüber verwandten Begrifflichkeiten und Konzepten vgl. Abschnitt 2.4.2.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 2.1a: Drei-Typen-Vorschlag I: «Shared rule» als Zentralisierung

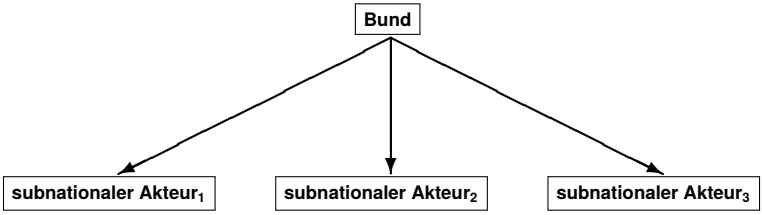


Abbildung 2.1b: Drei-Typen-Vorschlag II: «Shared rule» als horizontale Kooperation

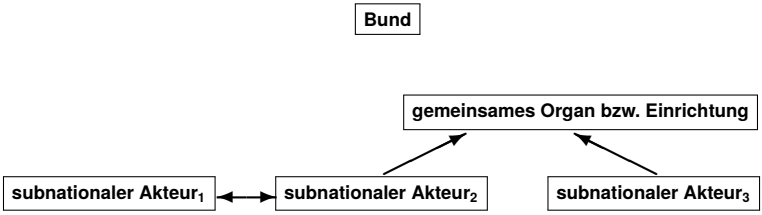
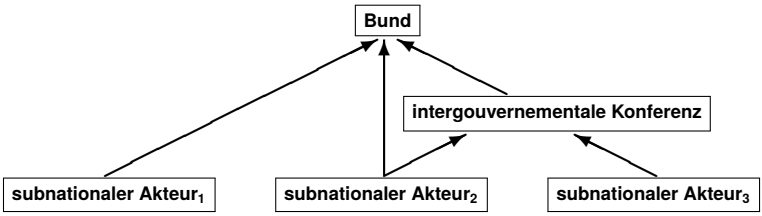


Abbildung 2.1c: Drei-Typen-Vorschlag III: «Shared rule» als Einflussnahme auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess



Quelle: Mueller (2019, 164–66) mit eigenen Übersetzungen und Anpassungen.

2.4 «Shared rule» als subnationale Interessenvertretung

2.4.1 Ein leitender Begriffsvorschlag

Föderale Mitwirkung («shared rule») als subnationale Interessenvertretung; subnationale Akteure als Interessengruppen: In enger Anlehnung an die Interessengruppen- und Lobbyingliteratur wird ein leitender Begriffsvorschlag unterbreitet. Er beschreibt «subnationale Interessenvertretung» als einen zweistufigen Prozess:

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> *(= def.)* Subnationale Interessenvertretung umfasst die *a)* Gesamtheit der Bestrebungen eines *b)* subnationalen Akteurs, die eigenen, *c)* intern und/oder auf horizontaler Ebene gegebenenfalls zunächst aggregierten *d)* Interessen *e)* gegenüber dem Bund (*syn.* dem Zentralstaat) *f)* zu artikulieren – mit dem Ziel, den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess *g)* zu seinen Gunsten zu beeinflussen.

Die erste Stufe bildet das von einem *b)* subnationalen Akteur ausgemachte *b)* Interesse. Damit ein Interesse als solches überhaupt formulierbar ist, bedarf es einer Interessenaggregation. Darunter wird die «[…] Bündelung von (artikulierten) Interessen zu entscheidungsfähigen Alternativen» (Schmidt, 2010, 367) verstanden (vgl. Abromeit, 1993, 21). Bei der Interessenaggregation mögen innerhalb einer subnationalen Entität zahlreiche staatliche und/oder intermediäre Akteure beteiligt sein (bspw. Parlament, Verwaltung bzw. Interessengruppen, Parteien, Zivilgesellschaft). Alternativ kann ein Interesse auch auf horizontaler Ebene gebündelt werden. In diesem Fall verständigen sich mindestens zwei subnationale Akteure auf eine gemeinsame Linie. Die Literatur spricht hierbei von der «horizontal dimension of territorial lobbying» (Donas und Beyers, 2013, 546; vgl. Benz, 2004b; Bolleyer, 2009; Mueller und Mazzoleni, 2016).[18]

Die zweite Stufe umfasst die *f)* Interessenartikulation, d. h. die «[…] Äusserung von Interessen im politischen Willensbildungsprozess» (Schmidt, 2010, 367). «Artikulieren» meint also, sein Interesse in Worte zu fassen, sich angemessen Ausdruck zu verschaffen – ja, sein Interesse *zu vertreten*. Im Zuge der Artikulation wandeln sich latente zu mitgeteilten, manifesten Interessen (Reinhold, 2000, 309). «[T]ools, methods, and mechanisms that subnational units actually deploy» (Gardner, 2018, 514) ebenso wie genuine «advocacy tactics» (Baumgartner et al., 2009, 149): Zur Interessenartikulation zählt die *a)* Gesamtheit der Bestrebungen, die der subnationale Akteur zur Zielerreichung unternimmt. Die unterschiedlichsten Lobbyingtaktiken sind denkbar. Zum potentiell unendlichen, sich ständig wandelnden Arsenal gehört ausnahmslos alles, was ihm dazu dient, den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess *g)* zu seinen Gunsten zu beeinflussen. Für den leitenden Begriffsvorschlag ist also unerheblich, *wie* die Interessen artikuliert werden. Entscheidend ist einzig der Zweck der Interessenartikulation: zu erwirken, dass ein bundespolitischer Entscheid mit der Präferenz- und Interessenlage des subnationalen Akteurs übereinstimmt.

---

18 So verlangt auch Bolleyer (2009, 3) ausdrücklich: «[T]he analysis of vertical federal relations profits from an understanding of horizontal relations as generated by the internal political dynamics of the governments constituting a federal system».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

So gesehen ist die *a)* Gesamtheit all jener Einwirkungsversuche exklusiv auf den *e)* Bund bezogen (*syn.* Zentralstaat; bundespolitische, föderale bzw. nationale Ebene). Der subnationale Akteur lobbyiert, der Bund ist der Lobbyierte. Die Begriffsverwendung ist generisch: In einem (föderalen) Mehrebenensystem meint «Bund» – wenn auch terminologisch bisweilen anders bezeichnet – stets die gesamtstaatliche Ebene. Der Bund setzt die für das ganze Territorium verbindlich geltenden Regeln fest (Hooghe et al., 2016, 23; vgl. Watts, 2008; Hueglin und Fenna, 2015; Benz, 2020).[19] Am idealen Endpunkt des zweistufigen Prozesses subnationaler Interessenvertretung stimmt ein vom Bund gefällter Beschluss vollständig mit dem von einem subnationalen Akteur zunächst intern und/oder auf horizontaler Ebene aggregierten und sodann artikulierten Interesse überein.

Definitorischer Präzisierung bedürfen indes auch die beiden Bestandteile *b)* «subnationaler Akteur» und *d)* «Interesse(n)», welchen im leitenden Begriffsvorschlag eine zentrale Rolle zukommt:

Das Attribut «subnational» scheint auf den ersten Blick derart gängig, dass explizite Begriffsdefinitionen meist ausbleiben. So fehlt im renommierten *Wörterbuch zur Politik* (Schmidt, 2010) ein entsprechender Eintrag. Auch Burgess (2006, 202–04) verzichtet darauf, den Umfang von «sub-national levels» näher zu erläutern. Laut Weltbank (2015) wird dessen Dehnbarkeit denn auch als Ursache für die ungebrochene Popularität gesehen:

> «It is very broad, everybody fits in. […] In fact, it's broad enough that the only thing that doesn't fit there is the national government.»

Damit klingt der meist negative Definitionszugang an. Ihm zufolge bezeichnet «subnational» sämtliche territorialen Entitäten, die *nicht* zur Bundesebene gehören, sondern ihr nach- bzw. untergeordnet sind (Oxford Dictionary, 2023). Das Attribut ist konzeptionell damit breiter gefasst als «regional government», welches die RAI-Analyseeinheit bildet – und ausdrücklich auf diejenige Staatsebene beschränkt ist, welche zwischen dem Bund und der lokalen Ebene steht (vgl. Hooghe et al., 2010, 2016).[20] Nebst seinem breiten Umfang bedingt «subnational» keinen bestimmten Autonomiegrad. Ob bzw.

19 Im Anschluss an Mueller (2015, 14) enthält die generische Begriffsverwendung keinerlei Wertung gegenüber Gruppen, die im territorialen Sinne einen subnationalen Akteur bilden, sich ihrem ethnischen, historischen oder linguistischen Selbstverständnis zufolge aber als Nation verstehen (vgl. Hobsbawm, 1990).

20 Gemäss Hooghe et al. (2016, 60) definiert sich ein «regional government» als «[…] a government that is intermediate between the national and the local».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

inwieweit ein subnationaler Akteur Gesetzgebungs-, Verwaltungs- bzw. Steuerhoheiten geniesst, ist unerheblich.[21] Auch ist das Attribut «subnational» weder normativ noch empirisch an demokratische Grundsätze gekoppelt. Daran erinnern die Debatten um «authoritarian federalism» (u. a. Gibson, 2012; Klimovich, 2023) und «emerging federal structures» (Keil und Kropp, 2022), bei denen die subnationale(n) Ebene(n) oft eine die autokratische Herrschaft stabilisierende Funktion übernehmen (vgl. Kropp, 2019; Grumbach, 2022). Kurz: Das Attribut «subnational» beinhaltet keinerlei Anforderungen an ein kritisches Mass an «self-rule» noch ist es auf demokratische Systeme beschränkt. Dem negativen Definitionszugang entsprechend, erfasst es vielmehr *sämtliche* Regionen, Provinzen, Bundesstaaten, Länder, Kommunen (*syn.* Gemeinden), Distrikte, Kreise, Metropolitanräume etc. unterhalb der nationalen Ebene. Je nach institutioneller Gliederung des (föderalen) Mehrebenensystems verteilen sich die subnationalen Entitäten in der Regel über eine bis drei Staatsstufen (Mueller, 2015, 12–16; OECD/UCLG, 2016, 13). In jedem Fall wird das Attribut «subnational» «von aussen», d. h. auf objektivierbare Weise zugewiesen. Die einer subnationalen Ebene formal zugehörigen Entitäten, Kulturen oder Gruppen müssen sich selbst nicht zwingend als Kollektiv verstehen. Dies schafft einen deutlichen Unterschied zum Konzept der Nation, welche sich durch Selbst- und Fremdzuschreibung konstituiert (vgl. Hobsbawm, 1990).

Was nun ist ein *b)* «subnationaler Akteur»? Während das Attribut bereits hinreichend eingegrenzt wurde, blieb das Subjekt bislang unbestimmt. Vorliegend gehört ein subnationaler Akteur der ausführenden Gewalt an. Subnationale Akteure sind Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertreter. Ob sie bzw. er selbst gewählte Regierungsträgerin bzw. Regierungsträger, ernannte Ministerin bzw. Minister ist oder als Verwaltungsmitarbeitende(r) einer breiteren Definition von Exekutive genügt (Bach und Wegrich, 2020, 526), ist unerheblich (vgl. Nigro und Nigro, 1989).[22] Auch von einer subna-

21 Daran erinnern etwa die subnationalen Einheiten im post-kommunistischen Zentral- und Ostereuropa. Unter dem Zentralstaat wurden teils rein statistische Regionen geschaffen. Sie erfüll(t)en einzig den Zweck, den räumlichen Bezugseinheiten der amtlichen Statistik der EU zu entsprechen, den Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS), was die EU für die Vergabe von Struktur- und Regionalförderungsgeldern voraussetzt («conditionality»; vgl. Brusis, 2002).

22 Insofern fasst die vorliegende Definition die beiden Kategorien zusammen, welche Bach und Wegrich (2020, 525) konzeptionell unterscheiden: Präsidentinnen und Präsidenten, Premierministerinnen und Premierminister sowie Kabinettsmitglieder einerseits und die Verwaltung andererseits.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

tionalen Exekutive mandatierte professionell tätige Interessenvertreterinnen bzw. Interessenvertreter fallen ausdrücklich darunter (vgl. Unterkapitel 6.4). Subnationale Akteure – sprich: subnationale Regierungen – werden als «korporativer Akteur» begriffen und analysiert. Darunter werden «handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten [verstanden; d. V.], die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen» (Mayntz und Scharpf, 1996, 49; vgl. Coleman, 1974). Nicht den individuellen Regierungsmitgliedern, sondern der subnationalen Regierung als Ganzes, als Kollektiv wird Handlungsfähigkeit attestiert. Subnationale Regierungen treten als «actors in their own right» (March und Olsen, 1984, 738) in Erscheinung (vgl. Mayntz und Scharpf, 1996).[23]

Was rechtfertigt, subnationale Akteure einzig auf die Exekutive zu beziehen – und die legislative und judikative Gewalt auszuklammern? Dass ausgerechnet subnationale Regierungen als Lobbyisten fungieren, ergibt sich aus ihrem Aufgaben- und Pflichtenheft. Nebst der Planung, Koordination und Information handelt es sich bei der Repräsentation um die vierte klassische Regierungsfunktion (vgl. Beeler et al., 2019; Andeweg et al., 2020; Vatter, 2020b). Repräsentation nach innen und nach aussen: Heutzutage greift es zu kurz, Aussenpolitik weiterhin als traditionelle Domäne des Bundes festzusetzen (Dardanelli et al., 2019b).[24] Subnationale Akteure bewegen sich heute ebenso gekonnt auf dem internationalen Parkett wie die Bundesebene. Gerade in zähen Aushandlungen von Handelsabkommen treten sie zusehends selbstbewusst auf den Plan; sie beanspruchen für sich, als eigenständiger diplomatischer Partner wahrgenommen zu werden, der seine aussen(wirtschafts-)politischen Interessen mit Nachdruck wahrnimmt (vgl. Tatham, 2016, 2018b; Freudlsperger, 2020; Broschek und Goff, 2022).Was im Ausland gilt, gilt im Inland ebenso: In aller Regel weist das subnationale Recht der Exekutive ausdrücklich die Kompetenz zu, die eigene Entität nach innen und aussen zu vertreten (Auer, 2016, 84; vgl. Beeler et al., 2019). Auf solche Ermächtigungsklauseln gestützt und «territory-based alliance-representational resources» (Parri, 1989, 199)

23 Die strikte konzeptionelle Trennung zwischen «Akteur» einerseits und «Institution» andererseits, welche für den Ansatz des «akteurzentrierten Institutionalismus» von zentraler Bedeutung ist (Mayntz und Scharpf, 1996, 49–50; vgl. Scharpf, 1997, 2000), kann vorliegend vernachlässigt werden.

24 Auch wenn die intertemporale Zentralisierungstendenz in der Aussenpolitik über die Zeit im Vergleich zu anderen Politikbereichen am schwächsten ausgeprägt war, hielt die Bundesebene 2010 nur noch in Australien, Indien und den USA eine exklusive aussenpolitische Gesetzgebungskontrolle inne (Dardanelli et al., 2019b, 199).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

wie symbolische Autorität monopolisierend, stellen sich subnationale Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertreter dem Bund als privilegierter Ansprechpartner zur Verfügung. Sie pflegen freundschaftliche Beziehungen, festigen enge Bande – und/oder weibeln für ihre Interessen. Subnationale Interessenvertretung ist in dieser Lesart nichts anderes als eine zweckgerichtete Form der Repräsentation. Und Repräsentation fällt formalrechtlich *und* in der politischen Praxis in die Zuständigkeit der Exekutive. Jene Sichtweise etablierte sich in der Föderalismusforschung und der Literatur zum europäischen Mehrebenensystem gleichermassen (Hooghe und Marks, 2003, 236; vgl. Bolleyer, 2009; Trench, 2013; Poirier et al., 2015): Intergouvernementale Beziehungen bedingen den Austausch und die Interaktion zwischen Exekutiven (Bolleyer, 2009, 1; vgl. Watts, 2008; Hooghe et al., 2010, 2016; Schnabel, 2020b).

Der Begriff *d)* «Interesse» kann derweil als Beispiel eines «Proto-Konzepts» angeführt werden: als «[…] an early, rudimentary, particularized, and largely unexplicated idea» (Merton, 1984, 267). Dessen inflationäre Verwendung im Alltag und in der wissenschaftlichen Literatur steht in krassem Gegensatz zu seiner inhaltlichen Unschärfe. Die Bedeutung von «Interesse» wird meist «mehr oder weniger als gegeben hingenommen» (Swedberg, 2005, 360; eigene Übersetzung). Bereits der US-amerikanische Soziologe Albion W. Small (1854–1926) stellte fest: «No single term is of more constant use in modern sociology than this term ‹interest›.» (Small, 1905, unpaginiert). Etymologisch kommt «Interesse» aus dem lateinischen *inter esse*, was so viel bedeutet wie «[…] der Wert und die Bedeutung, die einer Sache beigelegt werden» (Meyers Grosses Konversations-Lexikon, 1907, 883). Ursprünglich war *inter esse* auf Kompensationsverfahren im römischen Recht bezogen (Heilbron, 2015, 386).[25] Je nach Disziplin resultieren jedoch gänzlich unterschiedliche Definitionszugänge (Reinhold, 2000). Auch wandelte sich das Begriffsverständnis über die Zeit (u. a. Hopf, 1986; Heilbron, 2015). Vorliegend wird jedoch ein möglichst zeit*un*gebundener Interessenbegriff angestrebt. Im Anschluss an Kevenhörster (2008, 385) umfassen «Interessen» die Gesamtheit der

> «Neigungen, Ziele und Absichten von […] kollektiven Akteuren, die zumeist auf materielle oder immaterielle ökonomische oder politische Vorteile ausgerichtet sind.»

In Anlehnung an Nugent (2009) lassen sich *subnationale* Interessen weiter anhand ihres Umfangs («scope») und Inhalts («content») unterscheiden. Das

25 *Id quod interest* (zu Deutsch: «das, was zählt»).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ziel subnationaler Interessenvertretung – sprich: einen bundespolitischen Entscheid erwirken, der vollständig mit dem subnationalen Interesse übereinstimmt – ist nicht zwingend eigennützig bzw. nutzenmaximierend. Zwar gibt es in der Tat subnationale Interessen, die partikular sind. Vielgenanntes Beispiel sind grosstechnische Infrastrukturprojekte mit Nutzenstreuung (vgl. Vatter und Heidelberger, 2014). Ob ein Autobahnzubringer gebaut wird, die Bahn im Fernverkehr eine zusätzliche Haltestelle erschliesst oder Hochwasser- bzw. Lawinenschutzeinreichungen aufgerüstet werden, macht für den direkt betroffenen subnationalen Akteur einen merklichen Unterschied, wohingegen den bestenfalls indirekten Nutzniessern (finanzielle) Kosten zurückbleiben. Solche egoistisch grundierten Eigen- bzw. Sonderinteressen definieren sich meist «in der Gegnerschaft zum Interesse des anderen» (Abromeit, 1993, 20).

Subnationale Anliegen können jedoch auch im Verbund wahrgenommen werden. Sind sie kategorisch gelagert, stellt eine Gruppe von Gliedstaaten dieselben bundespolitischen Forderungen. Ressourcenstarke «Netto-Zahler» vs. minderbemittelte «Netto-Bezüger», die auf solidarische Zuwendungen aus dem Finanzausgleich angewiesen sind, Binnenlage vs. Meeranstoss, agrarisch geprägt vs. auf einen leistungsstarken Dienstleistungssektor gebaute Volkswirtschaft: Eine kategorische Konstellation ergibt sich typischerweise dann, wenn ähnliche wirtschaftliche, gesellschaftliche, soziokulturelle, topografische und/oder parteipolitisch ähnliche Verhältnisse ähnliche Präferenz- bzw. Interessenlagen begründen. Liegen universale (*syn.* kollektive) Interessen vor, verfolgen sogar alle subnationalen Akteure dasselbe Ziel. Das Partikulare tritt vollends hinter dem Übergeordneten zurück. Gegeben ist eine solche Konstellation insbesondere in Fragen, welche die bundesstaatliche Ordnung und/oder den Aufbau des (föderalen) Mehrebenensystems insgesamt betreffen. Als Beispiele universaler Anliegen werden gemeinhin die Aufgabenteilung oder die generelle Weiterentwicklung und Erneuerung des Föderalismus genannt (vgl. Nugent, 2009). Inhaltlich können subnationale Interessen rechtliche Befugnisse wie insbesondere die föderale Kompetenzausscheidung (legalistisch), Finanzielles bzw. Steuerpolitisches (fiskalisch) und/oder Verwaltungsangelegenheiten (administrativ) betreffen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Abbildung 2.2: Umfang und Inhalt subnationaler Interessen: zweidimensionale Typologie

Umfang («scope»)	*Inhalt («content»)*
partikular	legalistisch
kategorisch	fiskalisch
universell	administrativ

Quelle: Nugent (2009, 22 bzw. 28) mit eigenen Übersetzungen und Anpassungen.

2.4.2 Abgrenzung gegenüber verwandten Begrifflichkeiten und Konzepten

In welchem Verhältnis steht der leitende Begriffsvorschlag subnationaler Interessenvertretung zu verwandten Begrifflichkeiten und Konzepten? Und was wird – wenn teils auch bloss implizit – im selben Zusammenhang diskutiert? Um den leitenden Begriffsvorschlag konzeptionell weiter zu schärfen, wird er im Folgenden von insgesamt sechs Begrifflichkeiten und Konzepten abgegrenzt. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Frage, inwiefern sich Letztere an den leitenden Begriffsvorschlag anschliessen.

Das allgemeinste Konzept, das auszumachen ist, ist jenes der *(i.) intergouvernementalen Beziehungen* (*syn.* «intergovernmental relations»). Dessen Wurzeln sind in der US-amerikanischen Verwaltungswissenschaft der Nachkriegszeit zu suchen (u. a. Anderson, 1960; Grodzins, 1969; Wright, 1974). Dort rang man um adäquate Terminologie, um die vertrackten institutionellen Verstrebungen zwischen dem «federal» und «state level» analytisch zu fassen. Es bedurfte eines Terminus, welcher der vollen Vielfalt aller zwischen- bzw. parastaatlichen und intergouvernementalen Verflechtungen gerecht wird (Wright, 1974, 2; vgl. Anderson, 1960). «Intergovernmental relations» schien diese Bedürfnisse zu decken. Es war zunächst Anderson (1960) – «one of the intellectual parents of the intergovernmental relations field» (Wright, 1974, 2) –, der das Konzept in seiner Monographie *Intergovernmental Relations in Review* erstmals vertieft ausführte. Intergouvernementale Beziehungen helfe,

> «[…] to designate an important body of activities or interactions occurring between governmental units of all types and levels within the [United States; d. V.] federal system.» (Anderson, 1960, 3)

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

In ähnlicher Manier postulierte Grodzins (1969, 11) Ende der 1960er Jahre, dass föderale Systeme durch «marmorkuchenähnliche» Verwebungen und zahlreiche Interdependenzen gekennzeichnet seien. Sie alle würden sich in einem dichten, weitverzweigten Netz an intergouvernementalen Beziehungen äussern – einem Netz, das aufgrund des unbändigen Zentralisierungsprozesses und des Aufkommens grenzüberschreitender Problemlagen immer unüberschaubarer wurde. Im selben Masse, wie das Konzept an schierer praktischer Relevanz gewann, wuchs dessen Popularität auch in der «territorial politics»-Literatur. Spätestens seit Mitte der 1970er Jahre hat es einen zentralen Stellenwert inne. Elazar (1987) ging gar so weit, ein föderales System als ein Gefüge intergouvernementaler Beziehungen zu konzeptualisieren. In seinen Worten beinhalte ein «federal system»

> «[…] ways and means that involve extensive and continuing relations among the federal, state and local governments or any combination thereof.» (Elazar, 1987, 16)

Dass sich die Funktionsweise (föderaler) Mehrebenensysteme dadurch bestimme, wie die einzelnen territorialen Entitäten miteinander in Bezug gesetzt werden, wird auch in der neueren Literatur betont (u. a. Opeskin, 2002; Bolleyer, 2009; Hueglin und Fenna, 2015; Poirier und Saunders, 2015; Detterbeck und Hepburn, 2018a; Behnke et al., 2019; Kincaid, 2019b; Benz und Sonnicksen, 2021; Popelier, 2021; Colino, 2024). Auch bewahrte das Konzept seinen allgemeinen Charakter (vgl. Trench, 2013). Anders als es der zweistufige leitende Begriffsvorschlag subnationaler Interessenvertretung unterstellt (vgl. Unterkapitel 2.4), umfassen intergouvernementale Beziehungen längst nicht nur das vertikale Austauschverhältnis (für eine Anwendung auf horizontale Kooperation vgl. etwa Bolleyer, 2009; Parker, 2015; Arens, 2020). Sie *können*, müssen aber nicht zwingend auf Regierungen beschränkt sein (Trench, 2013, 227–29; vgl. Elazar, 1987; Watts, 2008). Auch verfolgen intergouvernementale Beziehungen nicht unbedingt ein konkretes (Beeinflussungs-)Ziel, sondern sie funktionieren schlicht und einfach als «[…] oil or friction in any federal machine» (Poirier und Saunders, 2015, 2).

In der US-amerikanischen Föderalismusforschung taucht *(ii.) «intergovernmental lobbying»* (*syn.* «territorial, regional, subnational, urban) lobbying») – wie in Unterkapitel 1.3 bereits ausführlich dargelegt – seit Anfang der 1970er Jahren dauernd auf (u. a. Farkas, 1971; Haider, 1974; Pelissero und England, 1987; Hays, 1991; Flanagan, 1999; Radin und Boase, 2000; Esterling, 2009; Jensen und Kelkres Emery, 2011; Jensen, 2016, 2017, 2018; Goldstein

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und You, 2017; Constantelos, 2018; Payson, 2020a,b; Anzia, 2022). Sie alle beziehen intergouvernementales Lobbying ausdrücklich auf die Einwirkungsversuche der Regierungen nachgeordneter territorialer Entitäten – seinen dies konstitutive Gliedstaaten (u. a. Jensen und Kelkres Emery, 2011; Jensen, 2016) oder die lokale, insbesondere städtische Ebene (u. a. Farkas, 1971; Goldstein und You, 2017; Payson, 2022). Auch Zusammenschlüsse subnationaler Akteure werden explizit als «public interest groups» (Radin und Boase, 2000, 77) aufgefasst, deren Tätigkeit als «intergovernmental lobbying» (u. a. Jensen, 2016).[26] In den Worten von Jensen (2018, 271): «By using lobbyists, state and local governments are acting explicitly as organized interests».

Weiter fällt der Begriff «intergouvernementales Lobbying» oft in engem Zusammenhang mit den sogenannten Regionalvertretungen (Studinger, 2013, Titelbegriff). Solche ständigen Vertretungen werden in der Literatur zum europäischen Mehrebenensystem üblicherweise als «Brussels Offices of the Regions» (Greenwood, 2011; Titelbegriff; vgl. Tatham, 2018b, 675), «Brussels-based regional offices» (Donas und Beyers, 2013, 527; Huwyler et al., 2018, 755), «regional offices» (Huysseune und Jans, 2008; Beyers et al., 2015; Titelbegriff), «(regional) representation office» (Moore, 2006; Rodriguez-Pose und Courty, 2018; Titelbegriff), «regional information offices» (Jeffery, 1996; Titelbegriff), «subnational offices» (Kettunen und Kull, 2009; Titelbegriff) oder «substate offices» (Tatham, 2013, 63) bezeichnet. In der Forschung zum US-amerikanischen Föderalismus sind die Bezeichnungen «Washington-based office[s]» (Pelissero und England, 1987, 68), «state offices» (Jensen und Kelkres Emery, 2011; Titelbegriff) und «[f]ederal-[s]tate [r]elations [o]ffices» (Jensen, 2016; Titelbegriff) gängig. In jedem Fall gilt «direct lobbying» als die Hauptaufgabe ständiger Regionalvertretungen (Huysseune und Jans, 2008, 10; vgl. Kettunen und Kull, 2009; Tatham, 2017). Wie eng die Bezüge zwischen intergouvernementalem Lobbying und ständigen Regionalvertretungen sind, bringen auch gängige Operationalisierungen zum Ausdruck. So ergibt sich die «lobbying capacity of regions» im Verständnis von Rodriguez-Pose und Courty (2018, 200) einzig aus der personellen und finanziellen Ausstattung ihrer Brüsseler Niederlassung. Auch Beyers

26 Als besonders bekannte «public interest groups» sind die sogenannten «Big Seven» im US-amerikanischen Föderalismus anzuführen: Council of State Governments (CSG; 1933–), National Governors Association (NGA; 1908–), National Conference of State Legislatures (NCSL; 1975–), National League of Cities (NLC; 1924–), United States Conference of Mayors (USCM; 1932–), National Associations of Counties (NACo; 1935–) und International City/County Management Association (ICMA; 1914–; Zhang, 2022, 3).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

et al. (2015) verwenden die dortige Anzahl von Vollzeitäquivalenten (FTE) als Proxy.

Im Vergleich mit Unterkapitel 2.4 zeitigt sich also folgendes: Der leitende Begriffsvorschlag und intergouvernementales Lobbying greifen beide auf das terminologische und konzeptionelle Rüstzeug der Interessengruppen- und Lobbyingforschung zurück. Soweit intergouvernementales Lobbying nicht ausschliesslich auf ständige Regionalvertretungen bezogen wird, ist das Konzept als vollständig synonym zu subnationaler Interessenvertretung zu lesen.

Zu erwähnen sind auch *(iii.) vertikale Föderalismusinstitutionen*.[27] In staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Lehrbüchern ist es gleichermassen üblich, gliedstaatliche Mitwirkungs- bzw. «Beteiligungsrecht[e]» (Neidhart, 1970b, 95) und/oder vertikalen «Zugang» (Braun, 2003, 71) als Aufzählung darzustellen – sprich: als namentliche Erwähnung all jener Teilhabeinstitute, welche es den Gliedstaaten erlauben, bundespolitisch mitzumischen (vgl. Veith, 1902; Giacometti, 1949; Meyer, 1957; Wili, 1988; Jaag, 2001; Linder und Vatter, 2001; Krumm, 2015; Ladner, 2018; Vatter, 2006a,c, 2018b, 2020a). Dadurch ist das Konzept weitaus enger gefasst als der leitende Begriffsvorschlag. Während sich vertikale Föderalismusinstitutionen in aller Regel auf formale Einflusskanäle beschränken (vgl. Kapitel 5), umfasst subnationale Interessenvertretung die Gesamtheit aller Bestrebungen, wie ein subnationaler Akteur auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzuwirken versucht (vgl. Unterkapitel 2.4).

Das Konzept *(iv.) «(federal) safeguard»* tauchte erstmals in den *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) auf. Unter dem Titel *«The utility of the Union as a safeguard against domestic faction and insurrection»* (Nr. 9) legte Alexander Hamilton (1755–1804) ein flammendes Plädoyer zugunsten einer gestärkten, handlungsfähigeren Zentralregierung vor (vgl. Unterkapitel 2.2).[28] «Union» als Schutz vor militärischen Übergriffen («federal encroachment») – und damit letztlich als Garant langfristiger föderaler Stabilität: Die *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) verliehen «safeguard» eine stark normative Färbung. Staatenbündische Gefüge *sollen* in einem bundesstaatlichen, weil stabileren Zusammenschluss aufgehen (vgl. Kielmansegg, 2007; Schmidt, 2019). Fast

27 Im Staatsrecht ist meist von Mitwirkungsrechten die Rede (vgl. Unterkapitel 5.1).

28 Zu Deutsch: «Der Nutzen der Union als Schutz vor Faktionen und Aufständen im Inneren».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zwei Jahrhunderte später griff Wechsler (1954) ebendiese Lesart auf. Sein viel beachteter Artikel *The Political Safeguards of Federalism* arbeitete drei Sicherungen bzw. Schutzmassnahmen heraus, wie sich eine föderal strukturierte «nation capable of function and of growth» (Wechsler, 1954, 543) herbeiführen lasse. Den wichtigsten und genuin politischen «safeguard» sah er dabei nicht in der Aufgabenteilung von Bund und Gliedstaaten, sondern in «[…] their political power to influence the action of the national authority» (Wechsler, 1954, 544).

Gut 50 Jahre später lieferte Bednar (2009) die bislang ausführlichste Konzeptualisierung. In ihrer Monographie *The Robust Federation: Principles of Design* benennt sie insgesamt vier «federal safeguards»: strukturelle, direktdemokratische, politische und gerichtliche Schutzvorrichtungen.[29] Ähnlich wie die von James Madison (1751–1836) beschriebenen «auxiliary precautions» ([1787/88] 2008, 257) ist für Bednar (2009) das Zusammenspiel einer Vielzahl unterschiedlicher, bisweilen redundanter «federal safeguards» entscheidend. Sämtliche Vorkehrungen, die dazu dienen, föderale Stabilität zu sichern, *können* prinzipiell als «federal safeguards» funktionieren. Die Liste reicht von der Aufgabenteilung (u. a. Clark, 2000); horizontaler Koordination, um ein Durchgreifen des Bundes abzuwenden (u. a. Pressman und Wildavsky, 1973; Schnabel, 2017, 2020b); über zeitlich und materiell klar abgegrenzte Ermächtigungen, vom Bundesrecht abzuweichen («federal waiver»; u. a. Thompson und Burke, 2009; Frohnen, 2016; Weissert et al., 2017) bis hin zu ständigen Regionalvertretungen (Nugent, 2009; Jensen, 2016). Dass föderale Stabilität der eigentliche Zweck von «federal safeguards» ist, unterscheidet es von subnationaler Interessenvertretung. Bundespolitische Einflussnahme ist nur eines unter vielen möglichen Mitteln, um das Stabilisierungsziel zu erreichen.

Wann immer ein Gemeinwesen bzw. eine supranationale Organisation – u. a. ASEAN, AU, EU, Mercosur, UN – zum Adressaten wird, spricht die Literatur von *(v.) Paradiplomatie* («paradiplomacy»; *syn.* «sub-state diplomacy»).[30] Dem Begriff liegt eine erstmals in den späten 1970er bzw. frühen 1980er Jahren gemachte empirische Beobachtung zugrunde

29 Im englischen Original ist von «structural», «popular», «political» und «judicial safeguards» die Rede (Bednar, 2009, 96–127).

30 Die Konzepte «paradiplomacy» bzw. «sub-state diplomacy» sind von «transborder regional microdiplomacy» (Duchacek, 1986b, 240–48) abzugrenzen. Letztere bezeichnet die grenznachbarschaftlichen Beziehungen zwischen Regionen, die vor allem informell gepflegt werden.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(Aguirre, 1999, 187–88). Wie der griechische Wortstamm *«pará»* andeutet, werden nebst den Nationalstaaten zunehmend auch die nachgeordneten Entitäten ins aussenpolitische Geschehen einbezogen. Auf dem internationalen Parkett treten sie entlang von Nichtregierungsorganisationen, (multinationalen) Konzernen und weiteren nichtstaatlichen Akteuren auf. Paradiplomatie beschreibt also die diplomatischen Aktivitäten subnationaler Akteure, die parallel zu denjenigen des Bundes erfolgen (Aldecoa und Keating, 1999, 1; vgl. Duchacek, 1986a; Michelmann und Soldatos, 1990; Soldatos, 1990; Freudlsperger, 2020; Broschek und Goff, 2022). Das äussere Vertretungsmonopol des Nationalstaates fiel dahin; der Aufbau, die Pflege sowie die Beendigung diplomatischer Beziehungen ist nicht länger die exklusive Domäne der Bundesebene. Gleichzeitig entstanden supranationale Organisationen, welche (föderale) Mehrebenensysteme mit einer zusätzlichen Ebene überlagern (Aldecoa und Keating, 1999, 1–2; vgl. Marks et al., 1996, 2002; Hooghe und Marks, 2001). Als Folge dieser parallelen Entwicklungen wurde die dyadische Beziehung zwischen einst souveränen Nationalstaaten durch komplexe, fragmentierte und weitgehend unstrukturierte Beziehungsverhältnisse ersetzt. Insbesondere die europäischen Regionen unterhalten direkte, eigene paradiplomatische Beziehungen mit der EU (u. a. Tatham, 2013; Tatham und Thau, 2014; Tatham, 2016, 2018a). Letztere müssen nicht zwingend mit dem jeweiligen Nationalstaat koordiniert sein. Vielmehr erlaubt es die Opportunitätsstruktur des europäischen Mehrebenensystems, den Nationalstaat bisweilen zu umgehen («bypassing»; vgl. Tatham, 2016).[31] «Paradiplomacy» bricht also insofern mit dem leitenden Begriffsvorschlag, als dass die subnationalen Akteure nicht auf Beeinflussung des *bundes*politischen Willensbildung- und Entscheidungsprozesses abzielen (vgl. Unterkapitel 2.4), sondern auf jene supranationaler Organisationen.

Im Schweizer Umfeld dürfte schliesslich *(vi.) Aussenbeziehungen* das wohl gängigste Konzept sein.[32] Auch jener ist sehr allgemein gehalten. Der Begriff

31 «Paradiplomacy» muss nicht zwingend den Interessen des Bundes zuwiderlaufen (u. a. Soldatos, 1990; Tatham, 2016). So arbeitet Tatham (2016) insgesamt drei Formen heraus: «conflictual paradiplomacy», «non-interactive paradiplomacy» und «cooperative paradiplomacy». In der letztgenannten Form nehmen Bund und subnationale Akteure ihre diplomatischen Interessen koordiniert und partnerschaftlich wahr.

32 Zu betonen ist, dass der Begriff «Aussenbeziehungen» auch ausserhalb der Schweiz-spezifischen Föderalismusforschung Anwendung findet. Besonders verbreitet ist er im Kontext der EU. Als EU-Tätigkeitsbereich umfasst «Aussenbeziehungen» u. a. die

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

«Aussenbeziehungen» ist sowohl in der Geschichtswissenschaft als auch in der heutigen (Rechts-)Praxis der Kantone gebräuchlich. Für das neuere geschichtswissenschaftliche Verständnis ist zunächst der enge Zusammenhang zwischen Aussenpolitik und Aussenbeziehungen prägend. Letztere funktionieren als allgemeiner Sammelbegriff. Unter «Aussenpolitik» fasst Kreis (2002, 591) hingegen *gestaltete* Beziehungen zwischen Trägerinnen und Trägern herrschaftlicher Autorität durch Abkommen, Bündnisse und Verträge zusammen. Holenstein (2005, 353) verwendet die Begriffe «eid[genössische] Aussenbeziehungen» und «Diplomatie» gar synonym. Des Weiteren wird für die Zeit der Alten Eidgenossenschaft bis zur Helvetik (spätes 13./frühes 14. Jahrhundert–1798) geschichtswissenschaftlich meist zwischen «inneren» und «äusseren» (*syn.* aussereidgenössischen) Aussenbeziehungen unterschieden (Kreis, 2002, 591). Nebst dem Verhältnis untereinander unterhielten die VIII (1353–1481) bzw. XIII Alten Orte (1513–1798) einerseits eine Vielzahl an Beziehungen zu den rund zwölf Zugewandten Orten, den gemeineidgenössisch verwalteten Gemeinen Herrschaften und diversen Schirmherrschaften (vgl. Peyer, 1978; Würgler, 2005, 2013). Andererseits waren die eidgenössischen Orte sowohl je einzeln als auch in ihrer Gesamtheit mit «äusseren» Mächten verflochten (bspw. Soldbündnisse). In der heutigen Praxis der Kantone berühren Aussenbeziehungen

> «[…] alle Handlungsformen und das gesamte Beziehungsnetz des Kantons nach aussen, wobei ‹aussen› über die Kantonsgrenze hinaus bedeutet, d. h. zu anderen Kantonen, zum Bund und zum Ausland.» (zitiert nach: RR ZH, 2019, 3)

Zu den Aussenbeziehungen zählt also jedes Austauschverhältnis, das über das Territorium eines Kantons hinausreicht – sei es zu einem Drittkanton (horizontal)[33], zu einem interkantonalen Organ, zum Bund, zu einem anderen Land oder einer supranationalen Organisation (vertikal).[34] Aussenbeziehungen verlaufen daher – anders als im leitenden Begriffsvorschlag

---

Aushandlung von Handelsabkommen, internationale Zusammenarbeit in Energie-, Gesundheits-, Klima- bzw. Umweltthemen oder Programme zur Förderung der Beziehungen mit den engsten internationalen Nachbarn (EUR-Lex, 2023). Auch in der deutschen Föderalismusforschung ist der Begriff anzutreffen (vgl. Kapitel 2, Fussnote 35).

33 Folgerichtig ist der Begriff «Aussenbeziehungen» namensgebend für parlamentarische Kommissionen, die mit der Mitwirkung der kantonalen Legislativen an der aktiven Gestaltung der intergouvernementalen Beziehungen betraut sind (Arens, 2018, 2020).

34 So schliessen Aussenbeziehungen im Verständnis der Staatskanzlei des Kantons Freiburg die «Öffnung des Kantons gegenüber Europa und der Welt» (SK FR, 2022) beispielsweise ausdrücklich mit ein.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

unterstellt (vgl. Unterkapitel 2.4) – nicht ausschliesslich vom subnationalen Akteur zum Bund. Auch sind sie nicht auf den Nationalstaat beschränkt. Ihnen *kann* ein instrumenteller Zweck inhärent sein. So legt der Berner Regierungsrat die «Vertretung seiner Interessen» sowie die «Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes» explizit als «Ziel der Aussenbeziehungen» fest (alle Direktzitate nach: SK BE, 2020). Im Unterschied zu subnationaler Interessenvertretung zielen Aussenbeziehungen jedoch längst nicht immer auf bundespolitische Einflussnahme ab. So bedeutet «Aussenbeziehungen» im Luzerner Verständnis schlicht «Vernetzung und Koordination über die Kantonsgrenzen hinaus» (SK LU, 2019).[35]

Was die Abgrenzung subnationaler Interessenvertretung gegenüber verwandten Begrifflichkeiten und Konzepten anbetrifft, ist zusammenfassend Folgendes festzuhalten:

- Anders als der leitende Begriffsvorschlag nehmen intergouvernementale Beziehungen, «federal safeguards» und Aussenbeziehungen gerade keine ausschliesslich einseitig gerichtete, «von unten nach oben» blickende Perspektive auf (föderale) Mehrebenensysteme ein. Beim Spezialfall der Paradiplomatie stimmt zwar die Richtung, doch kommt der Adressat ausserhalb des Nationalstaates zu liegen.
- Der leitende Begriffsvorschlag setzt mit der Einflussnahme auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einen klaren Zweck voraus; ein Ziel, das im synonym verwendeten intergouvernementalen Lobbying sowie in vertikalen Föderalismusinstitutionen Widerhall findet. Intergouvernementale Beziehungen und Aussenbeziehungen – d. h. die beiden allgemeinsten Termini – sind hingegen gerade nicht zwingend instrumentell. Auch verfolgen «federal safeguards» und Paradiplomatie eine dezidiert andere Zielsetzung: föderale Stabilitätssicherung bzw. Beeinflussung supranationaler Organisationen.
- Einzig der leitende Begriffsvorschlag ist ausdrücklich zweistufig angelegt und verbindet Interessenaggregation mit Interessenartikulation.
- Mit Ausnahme intergouvernementaler Beziehungen und von Aussenbeziehungen sind die verwandten Begrifflichkeiten und Konzepte entweder auf formale Einflusskanäle *oder* auf genuine Lobbyingtaktiken bezogen. Der leitende Begriffsvorschlag positioniert sich hingegen zugunsten

35 Insofern gleicht die Luzerner Begriffsverwendung derjenigen der deutschen Föderalismusforschung. Gemäss Koschkar (2018, 123) umfassen «subnationale Aussenbeziehungen» sämtliche «autonome Handlungen» der deutschen Bundesländer.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

eines breiten, prinzipiell deutungsoffenen Verständnisses subnationaler Interessenvertretung. Die im leitenden Begriffsvorschlag enthaltene Formulierung «Gesamtheit der Bestrebungen» unterstreicht, dass prinzipiell alles subnationale Interessenvertretung sein *kann*, solange eine bundespolitische Beteiligungsabsicht vorliegt.

– Intergouvernementale Beziehungen ausgenommen, sind die verwandten Begrifflichkeiten und Konzepte in ihrem Anwendungsbereich beschränkt. Vertikale Föderalismusinstitutionen und «federal safeguards» bleiben in der Forschungstradition zu klassischen Bundesstaaten verhaftet, während Paradiplomatie in erster Linie auf supranationale Organisationen bezogen ist. Auch der geografische Fokus ist meist eng gesteckt – und bspw. auf die US-amerikanische Forschung (insbesondere «subnational lobbying»), die Literatur zum europäischen Mehrebenensystem (insbesondere Paradiplomatie) oder gar meist auf einen einzelnen Bundesstaat wie die Schweiz beschränkt (Aussenbeziehungen). Der leitende Begriffsvorschlag ist hingegen auf sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme anwendbar. Subnationale Interessenvertretung setzt einzig voraus, dass mindestens ein beliebiger subnationaler Akteur als Lobbyist gegenüber dem Bund lobbyiert. Ob ein konstitutiver Gliedstaat Bittsteller ist oder ob es sich um eine «künstliche», bloss zu statistischen Zwecken geschaffene nachgeordnete territoriale Entität handelt, ist unerheblich.

Dass der leitende Begriffsvorschlag mit einem breiten, prinzipiell deutungsoffenen, mehrstufigen und auf sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme anwendbaren Begriffsverständnis aufschlägt, bietet gegenüber den verwandten Begrifflichkeiten und Konzepten entscheidende Vorteile. Letztere kommen jedoch nur dann zum Tragen, wenn die schier unendlich vielen denkbaren und sich ständig wandelnden Lobbyingtaktiken geordnet werden. Konzeptionelle Eingrenzung und Systematisierung reduzieren Komplexität – und ermöglichen, dass subnationale Interessenvertretung empirisch überhaupt erfass- und eingrenzbar wird. Auch sichert Systematisierung Vergleichbarkeit innerhalb und zwischen unterschiedlichen (föderalen) Mehrebenensystemen. Beides will das in Unterkapitel 2.5 präsentierte vierdimensionale Analyseraster leisten.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2.5 *Ein vierdimensionales Analyseraster subnationaler Interessenvertretung mitsamt empirischen Analyseperspektiven*

Um die unterschiedlichsten Lobbyingtaktiken, wie subnationale Akteure auf den bundesstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einwirken, fall*un*abhängig zu systematisieren, wird ein vierdimensionales Analyseraster entwickelt.[36] Das vierdimensionale Analyseraster schliesst nahtlos an den leitenden Begriffsvorschlag subnationaler Interessenvertretung an (vgl. Unterkapitel 2.4). Will heissen: Es setzt einen einseitig gerichteten und zweckorientierten Blickwinkel auf ein (föderales) Mehrebenensystem voraus. Die eingenommene Perspektive ist zunächst *(i.) einseitig gerichtet*. Sie versetzt sich in die Position der subnationalen Akteure hinein. Davon ausgehend blickt sie «nach oben», d. h. hin zur bundespolitischen Ebene. Nicht horizontale Kooperation (u. a. Bowman, 2004; Bolleyer, 2009; Parker, 2015; Arens, 2020); nicht «top-down»-Übersteuerung der Gliedstaaten sind von Interesse («preemption»; vgl. Riverstone-Newell, 2017; Hicks et al., 2018; Barber und Dynes, 2023; Vogel, 2022).[37] Im Fokus stehen ausschliesslich die bundespolitischen Einwirkungsversuche der subnationalen Akteure.

In dieser Konsequenz wurde eine solche «perspective of the states» erstmals von (Elazar, 1966, ix) eingenommen. Er störte sich daran, dass die Föderalismusliteratur die Gliedstaaten sträflich vernachlässige. Mit seinem Klassiker *American Federalism: A View from the States* (Elazar, 1966) hegte er den Anspruch, die Gewichte zu verschieben: weg vom «federal government» hin zu subnationalen Akteuren. So bricht die an Elazar (1966) anschliessende, einseitig gerichtete Perspektive mit dem gängigen Definitionszugang, wonach Föderalismus stets auf die fein austarierte Kombination

36 Unterkapitel 2.5 fusst in Teilen auf einem englischsprachigen Konferenzpapier mit dem Titel *Size, Strategy, or Self-Conception? Explaining Patterns of Territorial Interest Representation in Federal Switzerland*, das die Autorin am Annual Meeting der SVPW/ASSP (3./4.2.2020, Luzern/Schweiz) und an der ECPR General Conference 2020 (24.–28.8.2020, virtuell) präsentierte. Im Lichte der Rückmeldungen des internationalen Fachpublikums wurden die Inhalte seither substantiell weiterentwickelt.

37 Der Begriff «preemption» wird vor allem auf den US-amerikanischen Föderalismus bezogen. «Preemption» bezeichnet «[…] situations where a higher level of government passes a law either overriding a policy enacted by a subordinate government or preventing them from enacting policies that were previously within their purview» (Barber und Dynes, 2023, 3–4). Dasselbe Phänomen, wonach übergeordnete Staatsebenen (ideologisch) missliebige Beschlüsse subnationaler Akteure übersteuern, findet sich aber auch in anderen Bundesstaaten (für die Schweiz vgl. Kaufmann und Strebel, 2021).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

aus «strong constituent units *and* a strong government» (Watts, 2008, 10) abstelle (vgl. Unterkapitel 2.2). Vorliegend wird den beiden Staatsebenen bewusst nicht gleichwertige Aufmerksamkeit geschenkt. Subnationale Akteure übernehmen die Hauptrolle. Letztere mussten bisher nämlich allzu oft zurückstehen; dem «methodological nationalism» (Wimmer und Schiller, 2002) weichen, welcher den Nationalstaat als «the basic unit of analysis» (Robinson, 1998, 561) festsetzte. Die Perspektive umzukehren, reagiert auf diese vielfach kritisierte Unzulänglichkeit (vgl. Robinson, 1998; Jeffery und Schakel, 2013; Greer et al., 2015). Für Analysen subnationaler Interessenvertretung ist ein solcher Perspektivenwechsel umso einträglicher, weil im Ergebnis überraschender und weniger voraussehbar. Dazu Gardner (2018, 514):

> «[…] [T]he interesting question is not how national governments get their way—that they should get their way seems logical—but how subnational units can ever do so given the seeming disparities of power and resources.»

In Übereinstimmung mit dem leitenden Begriffsvorschlag ist völlig unerheblich, *wie* subnationale Akteure «ihr Stück des Kuchens» abzubekommen versuchen.[38] Theoretisch denkbar ist ein potentiell unendliches, sich ständig wandelndes Arsenal an Lobbyingtaktiken, mit denen sie nach der Umkehr des Macht- und Ressourcengefälles streben – und versuchen, sich bundespolitisches Gehör zu verschaffen. Wie in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung vorgezeichnet, dürften auch subnationale Akteure auf eine Vielzahl genuiner Lobbyingtaktiken zurückgreifen. Darunter wird im Anschluss an Berry (1977, 212) «the overall approach [interest; d. V.] groups adopt to influence politics» verstanden (vgl. Kapitel 8 bzw. Schattschneider, 1960; Dahl, 1971; Baumgartner und Leech, 1998; Berry und Arons, 2003; Binderkrantz, 2005; Nicoll Victor, 2007; Almog-Bar und Schmid, 2014; Cullerton et al., 2018). Doch: Angesichts der schieren empirischen Vielfalt stellen sich in konzeptioneller Hinsicht «challenges of endless expansion» (van Deth, 2014, 349). Um diesen Herausforderungen entgegenzutreten, wird dem vierdimensionalen Analyseraster eine «Wozu?»-Bedingung vorangestellt.

38 Der einseitig gerichtete, zweckorientierte Blickwinkel auf (föderale) Mehrebenensysteme leugnet das Gegenseitige, Interdependente dabei keinesfalls. So hängt der Erfolg subnationaler Interessenvertretung gerade in der Lesart eines spieltheoretisch grundierten «centre-periphery bargaining»-Modells immer *auch* von potentiellen Konzessionen bzw. dem Einlenken des Bundes ab (Siroky et al., 2016, 440; vgl. Rokkan und Urwin, 1983).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die vorangestellte «Wozu?»-Bedingung

«How would you recognize a mode of participation if you see one?»: Was sich van Deth (2014, 349) hinsichtlich der von Bürgerinnen und Bürgern verantworteten *politischen* Partizipation fragt, trifft für das föderale Mitwirken subnationaler Akteure ebenso zu. Beide Beteiligungsarsenale sind umfassend – und werden ständig umfassender. Im mit Verve geführten Wettstreit um Einfluss werden fortlaufend neue Teilhabemodi erschlossen, das Repertoire ausgeweitet. Nominaldefinitionen, die sich mit «‹lehrbuchmässigen› Aufzählungen […] begnügen» (Freiburghaus, 2021b; zitiert nach: NZZ, 23.8.2021), spiegeln die Realität längst nicht mehr wider. Weil der immer grösser und vielfältiger werdenden, je nach Art des (föderalen) Mehrebenensystems variierenden Vielzahl an Beteiligungsformen heute weder mit Aufzählungslisten noch mit Nominaldefinitionen entsprochen werden kann, wird vom Zweck subnationaler Interessenvertretung ausgegangen. Subnationale Interessenvertretung verfolgt *per definitionem* das Ziel, den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu den eigenen Gunsten zu beeinflussen (vgl. Unterkapitel 2.4). Daran anschliessend richtet das vierdimensionale Analyseraster einen *(ii.) zweckorientierten* Blickwinkel auf ein (föderales) Mehrebenensystem. Wann immer ein subnationaler Akteur in Beteiligungsabsicht handelt, liegt subnationale Interessenvertretung vor. Nicht der gewählte Weg, die Form bzw. Strategie des Lobbyierens ist entscheidend, sondern einzig der instrumentelle Zweck, welcher dem Handeln zugrunde liegt. Im Sinne eines minimalen, aber notwendigen Vorabkriteriums überprüft die vorangestellte «Wozu?»-Bedingung, ob ein Phänomen als subnationale Interessenvertretung gelten kann oder nicht (vgl. van Deth, 2014 für ein ähnliches Vorgehen).

Egal, welche Lobbyingtaktiken bespielt werden, egal, ob einen, einige oder alle subnationalen Akteure involvierend, und egal, ob im Kern legalistische, fiskalische oder administrative Gesichtspunkte berührend (vgl. Nugent, 2009 bzw. Unterkapitel 2.4): Die vorangestellte «Wozu?»-Bedingung trennt das Vorliegen subnationaler Interessenvertretung vom Nichtvorliegen. Deshalb ist das vierdimensionale Analyseraster zunächst *(iii.) hierarchisch* zu lesen. Wie in Tabelle 2.5.1 mit einer doppelt durchgezogenen Linie angedeutet, setzt jedwede Systematisierung zwingend beim Zweck an. Nur wenn jener bejaht wird, kommen die vier Dimensionen zum Tragen. Sie gliedern sich entlang von vier nachfolgend umrissenen «W»-Fragen: dem «Wer?», dem «Wie?», dem «Wo?» und dem «Wann?» subnationaler Interessenvertretung.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 2.5.1: Ein vierdimensionales Analyseraster subnationaler Interessenvertretung mitsamt empirischen Analyseperspektiven

Wozu?	**Einflussnahme auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess: bundespolitische Entscheidungen ausgehend von subnationalen Interessen beeinflussen[1]**				
Wer?	direkt: die subnationale Regierungen selbst		indirekt: über Dritte vermittelt		
Wie?	formale Einflusskanäle: in der BV ausdrücklich vorgesehen und im subnat. Recht mindestens subsidiär auf die subnat. Regierung reserviert		informelle Strategien: Restkategorie, welche den neuen, zweistufigen Konzeptualisierungszugang nicht erfüllt		
Wo?	Bundes-regierung	Bundes-verwaltung	Bundes-parlament	politische Parteien	
Wann?	Themensetzung (*syn.* «Agenda-Setting»)	Politik-formulierung	Entscheidungs-phase I	Entscheidungs-phase II	
empirische Analyseperspektiven					
Wie häufig?	nie	selten	gelegentlich	oft	sehr oft
Wie einflussreich?	inexistent	klein	mittel	gross	sehr gross
Wie sich über die Zeit verändernd?	deutlich seltener	seltener	keine Veränderung	häufiger	deutlich häufiger
	deutlich abnehmend	abnehmend	keine Veränderung	zunehmend	deutlich zunehmend

Anm.: [1] = Subnationale Interessen können in ihrem Umfang («scope») partikular, kategorisch oder universell sein (vgl. Unterkapitel 2.4).

Quelle: Freiburghaus (2023, 12) mit eigenen Ergänzungen.

https://doi.org/10.5771/9783748918483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Das «Wer?» subnationaler Interessenvertretung: direkt vs. indirekt

Eine erste Dimension betrifft das «Wer?». Sie stellt direkte Interventionen der gliedstaatlichen Regierungen selbst indirekter (*syn.* vermittelter) subnationaler Interessenvertretung gegenüber. Um eigens auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzuwirken (*syn.* «direkt»), steht subnationalen Akteuren zunächst ein institutionell gesicherter «Zugang» (Braun, 2003, 71) offen. So schützen sie eine Zweite-Kammer-Repräsentation und (bedingte) Vetomöglichkeiten. Im Bundesparlament selbst vertreten, gestalten sie die landesweiten Gesetzgebungsvorhaben unmittelbar mit – und speisen ihre territorialen Anliegen ungefiltert ein (vgl. Patterson und Mughan, 1999; Russell, 2001; Swenden, 2010; Vatter et al., 2017; Benz, 2018; Mueller und Vatter, 2020; Mueller et al., 2023).[39] Nebst dem Bikameralismus sehen (föderale) Mehrebenensysteme die unterschiedlichsten ebenenübergreifenden Ausschüsse, Gremien und Arbeitsgruppen vor, welche Bund und Gliedstaaten vernetzen.[40] Auch «Krisenstäbe», paritätisch zusammengesetzte Führungsorgane bzw. Projektorganisationen mit klar umrissenem Mandat[41] sind zu nennen, ebenso «round tables», Fachvereinigungen[42] oder formal konstituierte Organe.[43] Schliesslich zählen auch die «institutionalisierte Be-

39 Allerdings sind die Gliedstaaten nur in denjenigen Zweiten Kammern direkt vertreten, die nach dem «Bundesratsmodell» konzipiert sind (Vatter et al., 2017, 743–47; vgl. Swenden, 2010; Hueglin und Fenna, 2015).

40 Nebst staatlichen Akteuren sind in ebenenübergreifenden Ausschüssen, Gremien und Arbeitsgruppen oft auch nichtstaatliche Akteure beteiligt. So nehmen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe «Häusliche Gewalt» in Deutschland Repräsentantinnen und Repräsentanten von Bund, Ländern und Kommunen ebenso Einsitz wie Nichtregierungsorganisationen und Fachverbände, u. a. um konkrete Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen vorzuspuren (BMFSFJ, 2023).

41 Ein Beispiel aus der Schweiz ist die im Sommer 2019 eingesetzte Projektorganisation mit dem zeitlich befristeten Mandat, die Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortungen zwischen Bund und Kantonen zu überprüfen («Aufgabenteilung II»). Sie umfasst ein politisches Steuerungsorgan, das aus drei Vertretungen des Bundes (Bundesratsausschuss) und der Kantone sowie einer Vertretung der Städte bzw. der Gemeinden zusammengesetzt ist (KdK, 2019a; vgl. Kapitel 10).

42 Exemplarisch ist die 1919 als Verein gemäss Art. 60–79 ZGB konstituierte Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) zu nennen. Zwecks Vereinheitlichung der Steuerpraxis und Erfahrungsaustausch schlossen sich die Vorsteherinnen und Vorsteher der kantonalen Steuerverwaltungen sowie der Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zusammen (vgl. Art. 3 SSK-Statuten vom 1.7.2020).

43 Formal konstituierte Organe finden sich etwa im schweizerischen Hochschulbereich. Als Hochschulrat setzt sich die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK) aus dem

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ziehungspflege» (Rüefli, 2016, 16)[44] und anderweitige formalisierte Konsultationsverfahren dazu (u. a. Kropp, 2010; Beyers et al., 2015; Huwyler et al., 2018). Soweit subnationale Akteure dabei nicht (hochrangiges) Verwaltungspersonal vorschieben, sondern selbst Einsitz nehmen, ermöglicht dies direkte Interessenvertretung im Bund – namentlich, indem eine direkte Austauschplattform bzw. Kontaktfläche geschaffen wird. Selbiges gilt für vertikale Ämterkumulation als Form «personengetragener föderaler Interessenvertretung» (Freiburghaus, 2020, 153–56)[45]. Bekleidet ein gliedstaatliches Regierungsmitglied parallel zu seinem Mandat zeitgleich politische Ämter auf nationaler Ebene, liegt ein Doppelmandat vor – in der Literatur bisweilen auch als «cumul des mandats» oder «multiple-mandate holding» bezeichnet (u. a. Knapp, 1991; Page, 1991; Dewoghélaëre et al., 2006; Navarro, 2013; Arnold, 2017; Arens und Freiburghaus, 2019; Freiburghaus et al., 2021a). Aus einschlägigen Definitionen wie «l'occupation simultanée d'autres fonctions, outre celle d'élu fédéral» (Pilotti, 2017, 236) bzw. «double tenure of mandates across governmental layers» (Mueller, 2015, 42) ergibt sich das Direkte, Unmittelbare: Doppelmandatsträgerinnen und Doppelmandatsträger, d. h. amtierende subnationale Exekutivmitglieder, artikulieren subnationale Interessen in Personalunion.

«Indirekt» ist subnationale Interessenvertretung hingegen dann, wenn sie über Dritte vermittelt wird. Einen derartigen mediierten Nexus bietet ein föderal strukturiertes, dezentrales Parteiensystem (vgl. Riker, 1964; Renzsch, 2000; Filippov et al., 2004; Gordin, 2004; Bednar, 2009; Thorlakson, 2003, 2009, 2020; Detterbeck und Hepburn, 2010, 2018b). Wie in Rikers (1964) «party causality theory» vorgespurt, wird die Bundespolitik gerade in parlamentarischen Regierungssystemen sowie im lateinamerikanischen «presidencialismo» nachweislich durch «partisan channels» (Thorlakson, 2003,

zuständigen Mitglied des Bundesrats und 14 Mitgliedern der Regierungen der Trägerkantone der Universitäten, Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen zusammen (Art. 12 Abs. 1 HFKG).

44 In der Schweiz dient der 1997 geschaffene Föderalistische Dialog als Rahmen für die in der Regel zweimal jährlich stattfindenden Gespräche zwischen einer themenabhängig wechselnden Delegation des Bundesrats und einer Delegation der KdK. Zur Diskussion gelangen Themen, die das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen betreffen (u. a. institutionelle Fragen, Querschnittsprojekte, Aussenpolitik; vgl. BJ, 2023). Verbindliche Entscheide werden keine getroffen; «[k]onkrete Folgen haben die Treffen […] kaum» (EFK, 2022, 27).

45 Nebst der vertikalen Ämterkumulation leitet Freiburghaus (2020, 153–56) die Einsitznahme subnationaler Regierungsmitglieder im nationalen Parlament als zweite Form «personengetragener föderaler Interessenvertretung» her (vgl. Abschnitt 6.2.2).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

17) beeinflusst (vgl. Mueller, 2020, 2024). Beispiele sind die Festsetzung der vertikalen Finanzflüsse in Argentinien (Gordin, 2004) ebenso wie der in Deutschland und Österreich häufige Versuch, die von den Ländern «[…] als nachteilig empfundenen Regierungsmassnahmen» (Mueller, 2020, 246) abzuwehren. Befeuern Parteien der vielzitierten «Strukturbruchthese» Lehmbruchs (2000 [1976]) zufolge den Reformstau, rückt jüngst deren produktiven Kraft in den Vordergrund. Gerade im deutschen Föderalismus vermögen Parteien, ebenenübergreifende Verhandlungen abzustützen und Blockaden zu verhindern (u. a. Renzsch, 2000; Kropp, 2010; Hegele und Behnke, 2017). In Spanien wiederum wird die Aufgabenteilung in Tauschhändeln zwischen den regierenden Parteien in den Zentral- und Regionalregierung(en) erstritten (vgl. Linz, 1973; Colino, 2009). Nebst den Parteien erlauben auch Medien indirekte Interessenvertretung. Sie geben den subnationalen Akteuren die technologischen Mittel an die Hand, um das Zentrum in einen «vertical process of communication» (Hallin und Mancini, 2004, 22) einzubegreifen. In der Interessengruppen- und Lobbyingforschung als «outsider lobbying» gefasst, umschreibt medienvermittelte Interessenvertretung den Versuch, redaktionelle «Schleusenwärterinnen» und «Schleusenwärter» zu umgehen (u. a. Schlozman und Tierney, 1986; Kriesi et al., 2007; Dür und Mateo, 2013; Junk, 2016; Binderkrantz et al., 2017; Schnakenberg, 2017; Trapp und Laursen, 2017; De Bruycker und Beyers, 2019; Binderkrantz und Pedersen, 2019). Sobald deren «gatekeeping» bezwungen ist, werden die eigenen Anliegen medial vervielfältigt (vgl. White, 1950). Durch mediale (Dauer-)Präsenz und inhaltlich wohltemperierte Gewichtung, Färbung bzw. Akzentuierung der Berichterstattung soll der öffentlich-mediale Diskurs mitgeformt werden, um öffentliche Politik indirekt zu beeinflussen (Trapp und Laursen, 2017, 144; vgl. Mazzoleni und Schulz, 1999; Strömbäck, 2008; Esser und Strömbäck, 2014; Gainous und Wagner, 2014; De Bruycker und Beyers, 2015, 2019). Ebendiese von organisierten Interessen seit jeher verfolgte massenmediale Mobilisierungsstrategie («going-public») – bisweilen in Gestalt aufwendig inszenierter, orchestrierter PR-Kampagnen, welche professionelle Kommunikations- und Werbeagenturen verantworten – steht subnationalen Akteuren ebenso offen (vgl. Sinardet, 2012, 2013; Juarez Miro, 2019; Mueller, 2020). Eine weitere indirekte Form stützt sich auf das feingliedrige, funktional ausdifferenzierte intergouvernementale Konferenzgefüge. Bildeten «intergovernmental councils» (IGCs) zunächst «Standbeine des *horizontalen* Föderalismus» (Bochsler und Sciarini, 2006, 23; Hervorhebung; d. V.), entwickelten sie fortan «bottom-up […] lobbying»-Potenzial (Behnke und Mueller, 2017, 519; vgl. Bowman, 2017; Schnabel und Mueller, 2017; Schna-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bel, 2020b; Schnabel et al., 2022). Vertikale Schlagkraft spornt die einzelnen subnationalen Regierungen an, selbst zurückzutreten – und stattdessen im Verbund anzutreten. Indirekt, d. h. über Dritte vermittelt, funktionieren auch politische Karriereverläufe und Elitebiografien: die zweite Form der von Freiburghaus (2020, 153–56) vorgeschlagenen «personengetragene[n] föderale[n] Interessenvertretung». In welcher Abfolge politische Ämter und/oder Verwaltungsposten auf den verschiedenen Staatsebenen bekleidet werden, betrifft nicht nur das individuelle Schicksal. Vielmehr werden berufliche und/oder politische Laufbahnen zu «[…] important means by which political institutions and different territorial levels are linked» (Borchert und Stolz, 2011, 108; vgl. Borchert, 2011; Dodeigne, 2014; Pickard, 2021; Di Capua et al., 2022). Kandidiert die Chefbeamtin einer Provinz plötzlich für ein politisches Amt auf nationaler Ebene oder greift der gewesene Gouverneur zur Krönung seiner politischen Karriere nach einem Senatssitz[46], finden die hinterbliebenen subnationalen Regierungen potentiell Willige vor, die qua elitebiografischer Prägung für die Sache der Gliedstaaten sensibilisiert sind. Idealerweise tragen sie aufgrund ihres früheren beruflichen und/oder politischen Erfahrungsschatzes eine territoriale Optik in die Bundespolitik ein – und tun sich als wirkmächtige Lobbyistinnen und Lobbyisten hervor (vgl. Borchert, 2011; Dodeigne, 2014; Freiburghaus, 2020; Pickard, 2021; Di Capua et al., 2022).[47]

Das «Wie?» subnationaler Interessenvertretung: formal vs. informell

Die zweite Dimension bezieht sich auf das «Wie?». Sie kontrastiert formale Einflusskanäle und informelle Strategien, wie subnationale Akteure auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einwirken. «[D]evices» (Wechsler, 1954, 543), «[s]tructual [safeguards] […] giving the state a voice in national decision making» (Bednar, 2009, 96), gliedstaatliche «Mitwirkungsrechte» (Veith, 1902; Giacometti, 1949; Meyer, 1957;

46 In den Vereinigten Staaten findet sich auch der umgekehrte Karriereverlauf. Im 117th US Congress nehmen 13 ehemalige US-Gouverneurinnen und US-Gouverneure Einsitz, wobei deren zwölf dem US-Senate angehören (Manning, 2021, 3).

47 Umgekehrt vermögen auch Gouverneurinnen und Gouverneure, welche einst dem US-amerikanischen Kongress angehörten, die Schleusen zu den Bundesgeldern zu öffnen. Gegenüber ihren Amtskolleginnen und Amtskollegen ohne Kongresserfahrung schanzen sie ihrem Bundesstaat nachweislich mehr Transferzahlungen zu (Pickard, 2021).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Wili, 1988; Jaag, 2001)[48] bzw. «normativ[e] Beteiligungsrecht[e]» (Neidhart, 1970b, 95), verbriefte «Zugangsmöglichkeiten» (Vatter, 2006c, 175) oder «vertikale Föderalismusinstitutionen» (Neidhart, 1975; Vatter, 2006a, 2018b, 2020a; Hueglin und Fenna, 2015; Krumm, 2015; Linder und Mueller, 2017; Benz, 2018; Ladner, 2018): Forschungsgeschichtlich sind formale Einflusskanäle älter. Als tragende Säule traditioneller Bundesstaatlichkeit geniessen vertikale Föderalismusinstitutionen in der staatsrechtlichen Literatur seit jeher einen besonderen Stellenwert; mitunter als Kompensation für den beim Zusammenschluss völkerrechtlich einst souveräner Subjekte erlittenen Autonomieverlust (vgl. Abschnitt 2.4.2). Bereits in den *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) ist die Tendenz angelegt, ebendiese rechtlich fixierten föderalen Teilhabeinstitute als lose Aufzählung darzustellen. Alexander Hamilton (1757–1804), James Madison (1751–1836) und John Jay (1745–1829) benannten mitunter den Bikameralismus (Nr. 62–65), die Wahl des US-amerikanischen Präsidenten[49] im föderal strukturierten Wahlmännerkollegium («electoral college»; Nr. 68) oder die Ratifikation der «United States Constitution» (Nr. 23, 39 bzw. 43).

Hieraus ergab sich eine lange Aufzählungstradition, auf die sich staatsrechtliche und/oder politikwissenschaftliche Beiträge bis heute stützen. Ihrem Anspruch gerecht werdend, Inhalte didaktisch aufzubereiten und in pädagogisch griffiger Form zu präsentieren, neigen besonders Lehrbücher zu tabellarischen Übersichten (exemplarisch: Krumm, 2015, 44–47). So suggeriert die bestehende Literatur eine herrschende Meinung. Sie unterstellt einen durchdringenden wissenschaftlichen Konsens über diejenigen «[…] institutionelle[n] Vorkehrungen» (Vatter, 2020a, 448), die den föderalistischen Austausch zwischen den Staatsebenen sichern – und dadurch den frühzeitigen, sachgerechten und chancengleichen Einbezug subnationaler Akteure in der Bundespolitik formalisieren (vgl. Thorlakson, 2020). Ebendiese *ex post* Herangehensweise ist aus mindestens vier Gründen problematisch. Erstens vermittelt der weisgemachte Konsens den fälschlichen Eindruck, dass die Eingrenzung der «traditionellen» Mitwirkungsinstitutionen keiner weiteren Erläuterungen bedürfe. Sie werden als weitverbreitet, unbestritten und selbsterklärend vorausgesetzt. In aller Regel verzichten Forschende darauf, ihre Fallauswahl näher zu begründen. Stattdessen übernehmen sie unkritisch diejenigen vertikalen Föderalismusinstitutionen, «[…] welche in politologischen

48 Wörtlich spricht Giacometti (1949, 110–25) im Kontext des schweizerischen Bundesstaats von der «Mitwirkung der Kantone an der Bildung des obersten Bundeswillens».

49 Für Erläuterungen zum nicht generischen Maskulinum vgl. Kapitel 2, Fussnote 4.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

oder juristischen Erörterungen de constitutione ferenda als kollektive Mitwirkungsrechte vorgeschlagen werden» (Wili, 1988, 6). Angaben dazu, welche weshalb aufgelistet werden, werden meist vergeblich gesucht (exemplarisch: Ladner, 2018).

Gleichzeitig sind Unsicherheiten darob, was als «avenues to express [state; d. V.] interests» (Bednar, 2009, 102) genügt, bereits in den Föderalismusklassikern ersichtlich. So zögerte James Madison (1751–1836) in den *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) Nr. 39 nicht, die erwähnte Bestellung des US-Senats[50], das Wahlmännerkollegium («electoral college») sowie das Ratifikationsprozedere als föderale Elemente zu werten. Darob, inwiefern aber auch «the first and most natural attachment» (Nr. 46), welches die Wahlberechtigten ihrem Bundesstaat gegenüber verspüren, und/oder der oftmals auf subnationaler Ebene beginnende Karriereverlauf von Repräsentantenhausabgeordneten (Nr. 45) als solche taugen, war er unschlüssig. Föderale Mitwirkungsinstitutionen erschliessen sich also nicht einmal in den Klassikern von selbst. Zweitens zielen lose Aufzählungen schier unweigerlich auf «*[k]ollektive* Mitwirkungsrechte» (Wili, 1988, Titelzitat; Hervorhebung d. V.). «Individual linkages» (Freiburghaus et al., 2021b, 223), welche «[…] jeder für sich allein» (Wili, 1988, 6) forciert, fallen hingegen unter den Tisch. In Zeiten, in denen Asymmetrie zu einem bestimmenden Wesensmerkmal (quasi-)föderaler Systeme wurde (u. a. Benz, 1999; Swenden, 2002; Palermo, 2021; Shair-Rosenfield, 2022), entspricht «one size fits all» der Realität längst nicht mehr. Wirklichkeitsnaher ist zum einen, dass die Bundesverfassung[51] Abstufungen macht. Werden subnationale Akteure unterschiedlicher Ordnung differenziert, spiegelt sich dies oft in ungleichen vertikalen Zugangsrechten wider. Vielzitiertes Beispiel sind die (bewohnten) «territories», die nicht inkorporierten Gebiete der Vereinigten Staaten.[52] Bei US-amerikanischen

50 Zu berücksichtigen ist, dass die US-Senatorinnen und -Senatoren zu Lebzeiten James Madisons (1751–1836) von der Legislative ihres Bundesstaats gewählt wurden. Erst mit dem im Jahre 1913 verabschiedeten 17. Zusatzartikel («Seventeenth Amendment») gingen die USA zur direkten Volkswahl über. Seither werden sie von den Wahlberechtigten ihres Bundesstaats gewählt (vgl. Glenn und Kreider, 2020).

51 Der Begriff «Bundesverfassung» wird generisch verwendet, nämlich als landesweite «[…] codes of rules which aspire to regulate the allocation of functions, powers and duties among the various agencies and offices of government, and define the relationship between these and the public» (Finer, 1979, 15).

52 Die USA verfügen über fünf bewohnte, neun unbewohnte sowie über zwei «territories», deren völkerrechtlicher Status umstritten ist. In ihrer Selbstbezeichnung wählen Puerto Rico und die Nördlichen Marianen den Begriff «Commonwealth».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Präsidentschaftswahlen werden den Bewohnerinnen und Bewohnern von Amerikanisch-Samoa, Guam, Puerto Rico, der Nördlichen Marianen sowie der Amerikanischen Jungferninseln keinerlei Mitbestimmungsrechte zuteil. Im Repräsentantenhaus sind sie bloss als «non-voting delegates» vertreten (Hooghe et al., 2016, 133–34; vgl. Glenn und Kreider, 2020). Ein ähnliches Schicksal widerfährt Washington, D. C. als direkt vom US-Kongress verwaltetem Hauptstadtdistrikt. Zwar dürfen die dort lebenden Menschen seit 1964 den Präsidenten wählen; die bzw. der «House»-Abgeordnete wohnt den parlamentarischen Verhandlungen aber nur beratend und ohne Stimmrecht bei (Glenn und Kreider, 2020, 70). Die Konstituierung des «electoral college», der James Madison (1751–1836) in den *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) genuin föderale Qualität zuspricht (Nr. 39), ist also auf die Wohnbevölkerung der 50 Bundesstaaten beschränkt. Nachrangige «tiers» bleiben aussen vor.

Andererseits regelt die Bundesverfassung die Ausgestaltung vertikaler Föderalismusinstitutionen nicht immer abschliessend. «Although the constitution might resemble a rule book», schreibt Bednar (2009, 97), «each application of a rule requires interpretation». Anhand der Bundesverfassung identifiziert, werden sie oft voreilig als kollektiver, d. h. allen subnationalen Regierungen gleichermassen offenstehender bundespolitischer Zugangspunkt missgedeutet (u. a. Vatter, 2006a, 2018b, 2020a). Allzu rasch werden Ungleichheiten übersehen, die aus den je nach Gliedstaat variierenden Regulierungen erwachsen. Selbst wenn sich in der Bundesverfassung keinerlei Änderungen ergeben, entwickeln sich die Zuständigkeitsordnungen im subnationalen Recht über die Zeit dynamisch (Wili, 1988, 346; vgl. Auer, 2016). So war das den Schweizer Kantonen bis zur BV-Totalrevision zuteil werdende Recht, eine ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung zu verlangen, niemals Gegenstand einer abschliessenden bundesgesetzlichen Regelung. In der Bundesverfassung war einzig ein Quorum von fünf Kantonen vorgesehen (Art. 75 aBV 1848; Art. 86 aBV 1874). Es oblag den Kantonen selbst, das für die Lancierung des Einberufungsbegehrens zuständige Organ zu bezeichnen (Wili, 1988, 346). Folglich konnte das Privileg, eidgenössische Räte ausserhalb des regulären Sitzungsrhythmus zur Session zu versammeln, nie als kollektives Teilhabeinstitut gelten. Vielmehr war es asymmetrisch konzipiert.[53] Drittens vermittelt die Aufzählungstradition eine unzutreffende Statik. Formale Einflusskanäle, die auf einer Bundesverfassungsgrundlage

53 Das Einberufungsrecht einer ausserordentlichen Session durch eine Mindestanzahl von fünf Kantonen wurde bis zu seiner Aufhebung in der Bundesverfassung von 1999 nie genutzt (Vatter, 2020a, 453).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fussen, sind niemals starr. Verfassungsrecht wandelt sich im selben Masse, wie sich gesellschaftliche Vorstellungen wandeln – und letztere wandeln sich nicht überall gleich schnell. Reisst der zentralstaatliche Rechtskorpus Lücken auf, an deren Stelle subnationale Regulierungskompetenzen treten, stehen dieselben vertikalen Föderalismusinstitutionen zum selben Zeitpunkt nicht allen Gliedstaatenregierungen offen. Vielmehr lassen sie sich zuweilen nur aus ihrem «[…] entsprechenden historischen oder rechtspolitischen Zusammenhang» (Wili, 1988, 8) herleiten. Wann also soll eine formalisierte Mitwirkungsmöglichkeit aus dem «Lehrbuchkatalog» fallen, weil sie zu «exklusiv» wurde? «Exklusiv», weil sie im subnationalen Recht nur noch einer Minderheit der subnationalen Exekutiven gewährt wird? Eine befriedigende Antwort darauf zu finden, die kontext*un*abhängige Gültigkeit geniesst, stellt die Föderalismusforschung vor eine bisher verkannte Herausforderung. Viertens erwies sich das politologisch bevorzugte Synonym der vertikalen Föderalismusinstitutionen als konzeptionell ausgesprochen dehnbar (vgl. Tabelle 5.1.1). Es verbreiterte sich im selben Masse, wie sich die ursprünglich von March und Olsen (1984) formulierten (neo-)institutionalistischen Prämissen in mindestens drei Schulen ausdifferenzierten (vgl. Hall und Taylor, 1996; Peters, 2019). Unter dem Eindruck konstruktivistischer Strömungen, die Annahmen einer intersubjektiven Realität verwerfen und sich stattdessen an der Beobachterin bzw. dem Beobachter orientieren, erweiterte sich der Umfang des politikwissenschaftlichen Institutionenbegriffs. Zunächst fielen fast ausschliesslich formalisierte Regelwerke in Betracht. Sodann schrieb der soziologische (Neo-)Institutionalismus auch symbolischen Verfahren, Konventionen, kulturellen Normen und/oder gesellschaftlicher Praxis das Potential zu, soziale Interaktion(en) verbindlich zu strukturieren (u. a. Meyer und Rowan, 1977; Zucker, 1977).

Mit der Zeit sahen sich vertikale Föderalismusinstitutionen auch empirisch durch «conceptual stretching» (Sartori, 1970) herausgefordert. Neuartige (föderale) Mehrebenensysteme, die durch Supranationalisierungs- ebenso wie durch Regionalisierungsbestrebungen entstanden (bspw. EU), begründeten neuartige institutionelle Verfahren, um ebenenübergreifende Aushandlungsprozesse in geordnete Bahnen zu lenken. Politikwissenschaftliche Lehrbücher überboten sich daraufhin mit ständig erweiterten Aufzählungslisten. So verkamen vertikale Föderalismusinstitutionen zu einer schwammigen Hülse, in der sich althergebrachte Verfassungsorgane ebenso einreihten wie Mitwirkungs-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

formen, die einem konstruktivistisch grundierten Institutionenverständnis genügen (vgl. Freiburghaus, 2021, 60).[54]

Die vier Problematiken, die Aufzählungen bzw. *ex post* Inventarisierungen von «[…] *formal* institutional means of enhancing territorial representation» (Thorlakson, 2020, 172) anhaften, lassen sich nur mit einem fallübergreifend anwendbaren *ex ante* Kriterium überwinden. Um das «Wie?» subnationaler Interessenvertretung trennscharf abzustecken, ist eine Rückbesinnung auf eine formaljuristische Lesart unumgänglich. Vorgeschlagen wird daher ein neuer, zweistufiger Konzeptualisierungszugang. In einem ersten Schritt wird auf ein rechtspositivistisches Verständnis von «formal» rekurriert (*syn.* verbrieft, rechtlich fixiert): Ist eine bestimmte Form subnationaler Interessenvertretung in der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehen? Nur, was sich darauf berufen kann, qualifiziert als formaler Einflusskanal. Wie erläutert, regelt die Bundesverfassung allerdings nicht überall abschliessend. Zum Tragen kommt daher ein zweiter Schritt, bei dem abermals eine konsequente «view from the states» (Elazar, 1966, Titelbegriff) eingenommen wird: Wird ein formaler Einflusskanal im subnationalen Recht ausdrücklich der Regierung zugewiesen? Nur, was das subnationale Recht die in der Bundesverfassung gewährte Zugangschance mindestens subsidiär auf die gliedstaatliche Regierung münzt, genügt vorliegend als formaler Einflusskanal. Ein «formaler Einflusskanal» definiert sich folglich als

> […] ein in der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehener Kanal der vertikalen Mitwirkung, der das subnationale Recht mindestens subsidiär für die subnationale Regierung reserviert.

Mit jenem neuen, zweistufigen Konzeptualisierungszugang wird die Zuordnung, was ein formaler Einflusskanal ist, strikt aus der Warte des *einzelnen* subnationalen Akteurs vorgenommen. Was dem einen winkt, bleibt dem anderen versperrt: Es gibt – so die Prämisse – nicht *das* Arsenal formaler Einflusskanäle, das allen dieselben Mitwirkungsrechte zusichern würde. Vielmehr variiert selbst das in der Bundesverfassung Verbriefte von subnationaler Exekutive zu Exekutive.

Demgegenüber gilt jede Interessenvertretung automatisch als «informell», die sich auf keine bundesverfassungsrechtliche Grundlage stützen kann *und* im subnationalen Recht nicht mindestens subsidiär auf die Regierung gemünzt wird. Bei «informellen Strategien» handelt es sich also um eine Restkategorie: Das Arsenal an «new, informal channels» (Vatter, 2018b, 247), «informal

54 Für detaillierte Ausführungen zur umstrittenen Zuordnung formaler Einflusskanäle in der Schweiz vgl. Unterkapitel 5.1.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mechanisms of shared rule» (Mueller, 2019, 172) und nicht formalisierten «procedures» (Behnke, 2018, 36) ergibt sich aus einer Negativdefinition. Informell ist subnationale Interessenvertretung also dann, wenn sie dem neuen, zweistufigen Konzeptualisierungszugang formaler Einflusskanäle *nicht* genügt. Subnationale Akteure stützen sich nicht auf ein Mitwirkungs*recht*, sondern alleinig auf die mit ihrem Amt verbundene «political authority as [subnational; d. V.] representatives» (Page, 1991, 5; vgl. Goldsmith, 1990). Zwar resultiert so eine umfassende, stetig wachsende Restkategorie, die Binnensystematisierung erfordert. Dennoch handelt es sich konzeptionell um die einzige Möglichkeit, zu einem trennscharfen Gegensatz von formalen Einflusskanälen einerseits und informellen Strategien andererseits zu gelangen.

Das «Wo?» subnationaler Interessenvertretung: Bundesparlament, Bundesregierung, Bundesverwaltung vs. politische Parteien

Die dritte Dimension handelt vom «Wo?». Sie unterteilt die Bundesbehörden, denen die subnationalen Einwirkungsversuche gelten, in vier Adressaten: Bundesparlament, Bundesregierung, Bundesverwaltung sowie Parteienvertreterinnen und Parteienvertreter. In der Interessengruppen- und Lobbyingforschung wird der Zielwahl «[…] who might be the most effective contact for a given target» (Mahoney und Baumgartner, 2015, 209) traditionell eine grosse Bedeutung zugesprochen (vgl. Schattschneider, 1960; Dahl, 1971; Baumgartner und Leech, 1998; Baumgartner et al., 2009).

Die gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertreter gelten als *das* Ziel organisierter Interessen schlechthin. So ist der Begriff «Lobbyismus» etymologisch dem lateinischen *labium* entlehnt. Letzteres umschreibt die Korridore und Hallen des Römischen Senats, in denen die Reichsältesten die «öffentliche Sache» (*res publica*) vorverhandelten. Gemeinhin wird der Begriff mit «Vorhalle des Parlaments» (Schmidt, 2010, 472) ins Deutsche übersetzt. Im schweizerischen Sprachgebrauch setzte sich «Wandelhalle» durch; jener lang gezogene, mit aufwändigen Deckenfresken gesäumte Bogen also, der den Nationalratssaal an dessen Südseite umschliesst (Bilfinger, 2009, 50). *Labium*, Lobbying, auf dem sagenumwobenen «marketplace of political competition» (Schlozman, 1984, 1007) auf parlamentarische Beschlüsse einwirkend: Dem Wortstamm geschuldet, mauserte sich legislatives Lobbying zum Inbegriff versuchter Einflussnahme. Akteure verschaffen sich «[…] direkt Zugang [zu den Gewählten; d. V.]» (Weiler, 2016, 322; vgl. Baumgartner et al., 2009; Binderkrantz et al., 2017; Schnakenberg, 2017; De Bruycker, 2016). In der bis-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

lang umfassendsten Untersuchung zum Lobbying in den Vereinigten Staaten tut sich Direktkontakt zu «[…] congressional staff, members, and legislative allies in general» denn auch als «the most commonly used tactic overall» hervor (Baumgartner et al., 2009, 152). Rund drei Viertel setzen auf Direktkontakt zu hochrangigen Kongressmitgliedern an den Hebeln der Macht (*ebd.*, 154). Angesichts dieser starken Verbreitung setzt die Interessengruppen- und Lobbyingforschung legislatives Lobbying als quasi selbsterklärend voraus. Selbst Studien, die das Konzept im Titel tragen, verzichten auf definitorische Eingrenzung (vgl. Klüver et al., 2015). Gleichzeitig deuten Titel wie *Governors […] in the Federal Arena* (Jensen, 2017), *America's Crowded Statehouses* (Strickland, 2019) oder *Cities in the Statehouse: How Local Governments Use Lobbyists to Secure State Funding* (Payson, 2020a) an, wie auch subnationale Akteure um die Gunst der Parlamentarierinnen und Parlamentarier buhlen und vor Ort auf flüchtige Kontaktgelegenheiten hoffen (vgl. Jensen, 2016; Goldstein und You, 2017; Payson, 2022). Je nach parlamentarischer Arbeitsweise setzt solches In-die-Vorhallen-Drängen und Weibeln zeitlich bei der vorgelagerten Kommissionstätigkeit oder der Plenardebatte an. So stützt sich der Idealtypus des «Arbeitsparlaments», dem der US-amerikanische Kongress nahekommt (Steffani, 1979), auf ein ausgeklügeltes, nach Sachlogik gegliedertes Ausschuss- bzw. Kommissionssystem. Durch Vertraulichkeitsgelübde geschützt, werden die wesentlichen Pflöcke hinter verschlossenen Türen eingeschlagen. Das Plenum dient primär dem Argumentaustausch «pour la gallerie» bzw. der Legitimation gegenüber der (medialen) Öffentlichkeit (Steffani, 1979; vgl. Lüthi, 2019).[55] Wollen subnationale Akteure ihren Zugriff auf einen Parlamentsbeschluss wahren, tun sie gut daran, ihren Anspruch anzumelden, bevor das Plenum die Beratung aufnimmt. Im «Redeparlament» britischer Prägung spielt sich die Meinungsbildung hingegen überwiegend im Parlamentssaal ab (vgl. Blumenau und Damiani, 2021). Dementsprechend sehen sich Lobbyierende gezwungen, ihre Klientel während der laufenden Plenumsdiskussion für sich zu gewinnen.

Dass nebst dem Bundesparlament auch die Bundesregierung häufig zum Ziel subnationaler Kontaktversuche wird, hat mit ihrer «Agenda-Setting»-Macht zu tun (u. a. Tsebelis und Rasch, 2011; Andeweg et al., 2020; Kanol, 2020). Die Exekutive entscheidet selbst, welche Gesetzesvorhaben sie wann zur Beratung unterbreitet. Gestützt auf einen parlamentarischen Auf-

55 Für die Bundesversammlung weist Porcellana (2019) für den Zeitraum 1996–2018 empirisch nach, dass das Plenum in rund drei Viertel aller Empfehlungen der vorberatenden Kommission folgt.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

trag (Höhmann und Krauss, 2021) oder die im Koalitionsvertrag bzw. dem Legislaturprogramm umrissenen Policy-Ziele umsetzend (Krauss, 2018): Jene Anschub- bzw. Initiativtätigkeit erlaubt es der Exekutive kraft ihres Amts, den Gang der Politik und den materiellen Inhalt der Vorlagen gleichermassen vorzuspuren. Wie stark dies gelingt, ist, so die Lehrbuchannahme, vom Regierungssystem abhängig. In parlamentarischen Föderalstaaten wie Australien, Belgien, Deutschland oder Kanada, für die ein Regierungs-Oppositions-Gegensatz und Gewaltenverschränkung kennzeichnend sind, teilen sich die regierenden Parteien das «Agenda-Setting». Sind Regierung und Parlament hingegen voneinander unabhängig (präsidentielles Regime), kontrolliere Letzteres die legislative Traktandenliste (vgl. Steffani, 1979, 1983). In der Praxis gestalten sich die Verhältnisse allerdings weit weniger holzschnittartig. «The reality of both parliamentary and presidential regimes», wenden Cheibub und Limongi (2002, 176) ein, «[…] is more complex than what it would be if we were to derive these systems' entire behavior from their first principles» (vgl. Kaiser, 2008; Tsebelis und Rasch, 2011). So verhindern gegenläufige Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag und Bundesrat ein «Durchmarschieren» des Bundeskabinetts. Die Vorhaben der Bundesregierung werden wahlweise von «A- oder B-Ländern»[56] blockiert: von denjenigen Landesregierung(-spartei-)en also, die im Bund die Opposition stellen (Bräuninger und König, 1999; Horst, 2014; Hegele, 2017). Umgekehrt ist es im versammlungsunabhängigen Direktorialsystem der Schweiz die Exekutive, die im langjährigen Mittel mehr als drei Viertel aller Erlasse initiiert (Vatter, 2020a, 232–34; vgl. Jaquet et al., 2019). Ungeachtet des Regierungssystems gilt daher: Wollen subnationale Akteure im bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess das berühmte Wörtchen mitreden, tun sie gut daran, ihre Anliegen vorzeitig bei der Bundesregierung zu deponieren, statt tatenlos zuzuwarten, bis das Parlament seine Beratung aufnimmt.[57]

56 Bei «A- oder B-Ländern» handelt es sich um eine gängige Einordnung der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland. Während in «A-Ländern» die Sozialdemokratische Partei (SPD) die Regierungsmehrheit stellt, werden «B-Länder» von den Unionsparteien Christlich Demokratische Union (CDU) und Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU) geführt. Bei einer Grossen Koalition ist die Parteizugehörigkeit der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten ausschlaggebend (Hegele, 2017, 251–52).

57 Dass bis dahin äusserst wenig dazu bekannt ist, wie häufig staatliche und nichtstaatliche Interessengruppen direkt auf die Bundesregierung einwirken, dürfte der Ver-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Indes ist die Bundesverwaltung ein weiterer möglicher Adressat subnationaler Interessenvertretung. Dass die Administration als «arbeitender Staat» (von Stein, 1962 [1869], unpaginiert) bzw. als «Staatsapparat» (Chevallier, 1986, 105) zum Ziel versuchter subnationaler Einflussnahme wird, hat mit der «Politisierungsthese» zu tun (u. a. Ståhlberg, 1987; Snellen, 2006; Machura, 2013). Zwar verkörpert eine arbeitsteilige, hierarchische, aktenmässige und unter Fachaufsicht stehende Bürokratie in der Darstellung Webers ([1920/21] 1972) den Idealtyp rationaler, legaler Herrschaft. Idealiter treten eigene Ambitionen sowie weltanschauliche Überzeugungen der hauptberuflichen Beamtinnen und Beamten hinter nüchternen, vollends in den Dienst des Staates gestellten Tätigkeiten zurück (Beamtenethos; vgl. Sager und Rosser, 2009).

Heute entzieht sich öffentliche Verwaltung jedoch «präziser Definition»; ihre Tätigkeiten können «[…] kaum in gültiger Weise auf einfache Kategorien gebracht werden» (beide Direktzitate nach: Germann, 1998, 6). Die öffentliche Verwaltung ist längst nicht nur ein «zwischengeschalteter Faktor» (Snellen, 2006, 20), sondern gewichtiger Teil des politischen Prozesses. Die Unterscheidung zwischen «Politik» und «Verwaltung» als einst separat gedachte Sphären verwischt (u. a. Nigro und Nigro, 1989; Ladner und Sager, 2022; Peters, 2024). In der Praxis sind «die dienenden Funktionen» (Snellen, 2006, 20) zur Entscheidungsvorbereitung bzw. -umsetzung kaum mehr von gestalterischem Mittun zu trennen. Von der politischen Seite zu Entlastungszwecken delegierte, nur vermeintlich operative Geschäfte nutzen Staatsbedienstete geschickt aus, um ihnen den eigenen Stempel aufzudrücken. Ausgewiesener, hochgradig spezialisierter Sachverstand verschafft ihnen einen wesentlichen Wissensvorsprung, was Instrumentalisierungsmöglichkeiten Tor und Tür öffnet (vgl. Furlong, 1998; Ban und You, 2019; Peters, 2024). Werte, Überzeugungen und politische Präferenzen der Beamtinnen und Beamten werden durch geografische Herkunft und ihren soziokulturellen Hintergrund (mit-)geformt; sie verschwinden keineswegs, wenn er oder sie in den Staatsdienst eintritt (Kübler et al., 2020, 15; vgl. Kingsley, 1944). Ihre unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse, die sich der demokratischen Rechenschaftspflicht entziehen, verschaffen ihnen «more flexibility in intergovernmental negotiations» (Behnke, 2019, 44); Flexibilität, welche sich ausspielen lässt – und den Lobbyierenden so als willkommenes Einfallstor dient. Ämterpatronage, Eigennutz- bzw. Gestaltungsstreben sowie die beschränkten Problemverarbeitungskapazitäten eines schwach professionali-

traulichkeit und der aufgrund von langen Sperrfristen schlechten Datenverfügbarkeit geschuldet sein (Tatham, 2016, 122; vgl. Kanol, 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sierten Parlaments wirken ebenfalls verwaltungspolitisierend (vgl. Snellen, 2006; Sager und Pleger, 2018).

Auch sieht sich die Ministerialverwaltung von einer «Vielzahl zu rezipierender Einflüsse von Interessenvertretern» (Machura, 2013, 42) beeinflusst. Um dem gerecht zu werden, wendet sich die Interessengruppen- und Lobbyingforschung verstärkt dem «bureaucratic lobbying» zu (u. a. Furlong, 1998; Yackee und Yackee, 2006; McKay und Yackee, 2007; McKay, 2011; Haeder und Yackee, 2015; Ban und You, 2019). Wie nämlich Erhebungen aus den Vereinigten Staaten offenbaren, betreibt eine Mehrheit von 59 Prozent aller betrachteten Interessengruppen sowohl legislatives als auch administratives Lobbying (Boehmke et al., 2013, 14).

Neben der exekutiven und legislativen Gewalt drängt sich auch ein nichtstaatlicher Adressat subnationaler Interessenvertretung auf: politische Parteien. Über Parteienvertreterinnen und Parteienvertretern vermittelte Einwirkungsversuche werden in der Interessengruppen- bzw. Lobbying- und in der Föderalismusforschung gleichermassen prominent diskutiert. So weisen mit «[c]ontact party spokespersons» und «[c]ontact parties» zwei der insgesamt zehn von Binderkrantz und Pedersen (2019, 94) erhobenen «[a]ccess strategies» Parteienbezug auf (vgl. Berry, 1977; Statsch und Berkhout, 2020). Galt ein dezentrales Parteiensystem in der älteren Föderalismustheorie vor allem als Schutzwall gegen Zentralisierung (Riker, 1964), betonen neuere Beiträge ebenenübergreifende Integration durch organisationale Verstrebungen (Renzsch, 2000; Filippov et al., 2004; Gordin, 2004; Thorlakson, 2003, 2009, 2020; Bednar, 2009; Detterbeck und Hepburn, 2010, 2018b).[58] Genossinnen und Genossen anwerben, Parteikasse füllen oder bei den unterschiedlichsten Wahlen antreten: Dass der Wirkkreis von Parteien nicht auf eine Staatsstufe beschränkt ist, öffnet einen Kanal «nach oben». Anschaulich ist das Beispiel politischer Karriereverläufe: Wer sich in der Provinz, dem Land, dem Bundesstaat oder im Kanton verdient gemacht hat, empfiehlt sich für höhere Ämter. Schaffen ambitionierte Politikerinnen und Politiker den Sprung in die nationale Politik, sind sie ihrer Talentschmiede, d. h. ihrer lokalen Parteisektion, zu Dank in Form offener Ohren verpflichtet (u. a. Borchert und Stolz, 2011; Freiburghaus, 2020; Di Capua et al., 2022). So konzeptualisiert Mueller (2020) politische Parteien als einen der fünf eigenständigen «Kanäle regionalen Regierungseinflusses». Wie erwähnt, kann der Parteikanal «[…]

58 Politische Parteien «bind together […] the officials of the two levels of government, as well as from state to state», weshalb sie Bednar (2009, 96) ausdrücklich als «political safeguards» konzeptualisiert.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

[l]ogischerweise [...] nur dann überhaupt eine Rolle spielen, wenn [politische Parteien; d. V.] in einem politischen System wichtige Akteure darstellen» (Mueller, 2020, 237; vgl. Mueller, 2024).

Das «Wann?» subnationaler Interessenvertretung: Themensetzung («Agenda-Setting»), Politikformulierung vs. Entscheidungsphase

Die vierte und letzte Dimension bezieht sich auf das «Wann?». Sie umreisst den Zeitpunkt, zu welchem subnationale Einflussnahme erfolgt. Ein fallunabhängig anwendbares, aber dadurch unweigerlich verkürztes, idealtypisches Schema bietet das in der Policy-Forschung breit akzeptierte «Phasenmodell». Ausgehend von Lasswells (1956) Werk und der auch in Eastons (1965) strukturfunktionalistischem Systemmodell angelegten Idee lässt sich der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in eine sequentielle, funktional abgegrenzte und kumulative Abfolge unterschiedlicher Etappen unterteilen (Nakamura, 1987, 142; vgl. Jann und Wegrich, 2014, 105–22; Sager et al., 2017, 89–165; Blum und Schubert, 2018, 153–222).[59] In dieser Lesart wird der politische Prozess als «Prozess der Problemverarbeitung» (Sager et al., 2017, 89) wahrgenommen; als derjenige Prozess also, «[...] in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schliesslich als verbindliche Festlegung gewählt werden» (Scharpf, 1973, 15). So differenzieren die trotz berechtigter Kritik[60] aus Lehrbüchern nicht mehr wegzudenkenden Phasenmodelle meist aber sechs sequentielle Etappen (vgl. Cairney, 2012; Jann und Wegrich, 2014; Sager et al., 2017). Phasenmodelle funktionieren als «heuristischer Orientierungsrahmen» (Blum und Schubert, 2018, 154). Deren Darstellung ist oft kreisförmig, um das Zirkuläre abzubilden: der politische Prozess als Kreislauf zwischen Problem(re-)definition, Agenda-Setting, Politikformulierung, Politikimplementation, Politikevaluation sowie allfälliger

59 Nakamura (1987, 142) wörtlich: «The policy process, in this view, is *sequential*, *differentiated by function*, and *cumulative*. Sequential in the sense that one stage leads to the next. Differentiated functionally in the sense that each stage represents a distinctive activity required by a system to move to the next stage. And cumulative in the sense that each round of activities produces results that are fed back into the process».

60 Für Kritik und eine Alternative zur Phasenheuristik vgl. Sabatier und Jenkins-Smith (1993).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Politikterminierung und/oder neuerlicher Problem(re-)definition («policy cycle»; vgl. Wildavsky und May, 1978; Jann und Wegrich, 2014).[61]

Vorliegend wird ein geringfügig modifiziertes, vierstufiges Phasenmodell vorgeschlagen.[62] Um den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess anzustossen, sind subnationale Akteure zunächst bestrebt, die Bundesbehörden für bestimmte, gegebenenfalls partikulare Problemlagen zu sensibilisieren. Was aus gliedstaatlicher Sicht verstärkte Aufmerksamkeit verdient, soll auf der «institutionellen (*syn.* formalen) Agenda» (Cobb und Elder, 1972, 85) platziert werden. Dahinter steht die Absicht, den Bund zu einer politischen Intervention zu bewegen (Howlett und Ramesh, 1995, 112)[63] – oder ihn von missliebigen Massnahmen abzubringen. Themensetzung (*syn.* «Agenda-Setting») umreisst folglich, «[…] how demands for a policy are made by individuals and/or groups and responded to by the government, or vice versa» (Howlett und Ramesh, 1995, 111; vgl. Cobb und Elder, 1972). Problemwahrnehmung ist indes ein sozial konstruierter Prozess, weshalb der bewussten Betonung ausgewählter Wirklichkeitsaspekte grosse Bedeutung zukommt («framing»; Entman, 1993).

Während der darauffolgenden Politikformulierung werden aus artikulierten Problemen, Lösungsvorschlägen und Forderungen staatliche Handlungsprogramme (Jann und Wegrich, 2014, 110; vgl. Sager et al., 2017, 99-108). Im Sinne einer «Phase der Einschränkung» (Sager et al., 2017, 100) werden

61 Im englischsprachigen «textbook policy process» (*syn.* «the stages heuristic») finden sich die folgenden Bezeichnungen: «agenda setting», «policy formulation and legitimation», «implementation» und «evaluation».

62 Die in Phasenmodellen ebenfalls genannten Phasen Politikimplementierung (*syn.* Vollzug, Umsetzung), Politikevaluierung und Politikterminierung sind ausdrücklich nicht Gegenstand des vierdimensionalen Analyserasters. Grund dafür ist einerseits der Umstand, dass es sich beim föderalen Vollzug in erster Linie um einen «Vetopunkt» handelt; nicht um einen «Zugangspunkt» (Vatter, 2020a, 463). Andererseits ist die subnationale Mitwirkung in der Vollzugsphase bereits vergleichsweise gut erforscht. So motivierte der Klassiker *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All* von Pressman und Wildavsky (1973) eine Vielzahl an Folgestudien (u. a. O'Toole, 2000; Linder, 1987; Sager et al., 2017). Sie alle zeitigten, wie die Gliedstaaten durch Nicht- bzw. höchst unvollständige Implementierung gegen bundespolitische Direktiven opponieren – und dadurch zum Ausdruck bringen, dass ihre Interessenvertretung in den vorangehenden, bislang weitgehend unerforschten «gestalterischen» Phasen des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses nicht wunschgemäss griff.

63 Wörtlich sprechen Howlett und Ramesh (1995, 112) von «serious consideration».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Risiken zielgerichtet abgewogen; Kosten und Nutzen möglicher Eingriffe kalkuliert (vgl. Nakamura, 1987). Dass ebendieses Aushandeln «mehr oder weniger offen [ist; d. V.]» (Jann und Wegrich, 2014, 110), bietet subnationalen Akteuren zahlreiche Einfallstore. Gerade im kooperativen Föderalismusmodell, das sich durch eine funktionale Aufgabenteilung auszeichnet (Hueglin und Fenna, 2015, 139–41), können die Vollzugsträger gefragtes Sachwissen im Tausch um bundespolitischen Einfluss geltend machen.

Strebt die Politikformulierung nach möglichst breitem Einbezug, engt die Entscheidungsphase den Kreis sodann auf die formal zuständigen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ein. Vorliegend wird «policy adoption» in zwei Etappen unterteilt: In der parlamentarischen Entscheidungsphase wird das zuvor ausgearbeitete staatliche Handlungsprogramm beraten. Während sich die gliedstaatlichen Regierungen im «Bundesratsmodell» auf eine gesicherte Vertretung im Bundesparlament stützen können, agieren sie im «Senatsmodell» als genuine Lobbyistinnen und Lobbyisten. Letztere mögen den Direktkontakt zu den Bundesparlamentsmitgliedern forcieren, doch hängt es alleinig vom «Willen der im Zentrum stehenden Entscheidungsträger ab, ob sie diesen noch Einfluss gewähren» (Blum und Schubert, 2018, 184). Vom Bundesparlament einmal verabschiedet, geht die Entscheidungsphase vom parlamentarischen in eine wahlweise judikative oder plebiszitäre (*syn.* direktdemokratische) Etappe über. «There are two ways the federal arbiter has been institutionalized», resümiert nämlich Schertzer (2017, 114): «using courts of law or relying on referenda». In beiden Fällen endet der Beschluss nicht an den Pforten des Parlamentssaals, sondern wird je nach Anlage des (föderalen) Mehrebenensystems vor dem Spruchkörper oder der Urne weiterverhandelt. Dementsprechend bieten sich den subnationalen Exekutiven Chancen, mittels «judicial lobbying» auf die richterliche Urteilsfindung einzuwirken (u. a. Hakman, 1965; Caldeira et al., 2000) – oder im Vorfeld eines nationalen Volksentscheids in abstimmungskämpferischer Manier aufzutreten (Freiburghaus, 2018).[64]

64 Anzumerken ist, dass die vier Dimensionen in sich trennscharf, aber insgesamt überlappend sind. Um dies anhand eines Beispiels zu illustrieren: Der Deutsche Bundesrat besteht «[…] aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen» (Art. 51 Abs. 1 GG). In der Länderkammer wird den gliedstaatlichen Regierungen also eine rechtlich zugesicherte Vertretung gewährt, direkt an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der EU mitzuwirken (Art. 50 GG; vgl. Lehmbruch, 2000 [1976]; Hegele und Behnke, 2017). So nimmt die «Wie?»-Dimension das «Wer» gewissermassen vorweg. Die institutionelle Konstruk-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Empirische Analyseperspektiven

Nebst den vier Dimensionen zur konzeptionellen Systematisierung hält das vierdimensionale Analyseraster empirische Analyseperspektiven bereit. Es erlaubt, konkrete Forschungsfragen zur subnationalen Interessenvertretung zu formulieren. Wie durch die eingenommene «view from the states» (Elazar, 1966) vorausgesetzt, werden sämtliche Forschungsfragen strikt aus subnationaler Warte gedacht und analysiert. Es drängen sich zunächst die beiden klassischen Kernfragen der Interessengruppen- und Lobbyingforschung auf: wie und wie erfolgreich lobbyiert wird.

Die Einflussmessung (*syn.* Erfolgsmessung) ist forschungshistorisch älter (vgl. March, 1955).[65] «Einfluss» ist, so die einprägsame Parallelisierung, für den besagten Forschungsstrang «what force is to the study of motion» (March, 1955, 432). Gemeinhin beschreibt «Einfluss» «[…] an actor's ability to shape a decision in line with her preferences» (Dür, 2008, 561).[66] Allein: Wie sich Einfluss empirisch messen lässt, gilt als «one of the most serious challenges to empirical studies of interest groups» (Helboe Pedersen, 2013, 27; vgl. March, 1955; Baumgartner und Leech, 1998; Dür und De Bièvre, 2007; Mahoney, 2007; Baumgartner et al., 2009; Bernhagen et al., 2014). Dafür werden in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung vor allem drei Gründe angeführt (Dür, 2008, 561–62; vgl. Oeri et al., 2021). Betont wird erstens, dass Lobbying auf den unterschiedlichsten Lobbyingtaktiken fusst. Einige Interessengruppen setzen auf «direct lobbying» (*syn.* «insider lobbying») der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger selbst (u. a. Schlozman und Tierney, 1986; Hansen, 1991; Maloney et al., 1994; Binderkrantz,

---

tion des Deutschen Bundesrats sieht nämlich vor, dass die Landesregierungen selbst darin Einsitz nehmen.

65 Dass die Einflussmessung am Ausgangspunkt der zunächst massgeblich durch den US-amerikanischen Pluralismus geprägten Interessengruppen- und Lobbyingforschung steht, rechtfertigt, weshalb sie im Fliesstext vorausgestellt wird. Im vierdimensionalen Analyseraster wird hingegen die umgekehrte Abfolge gewählt (vgl. Tabelle 2.5.1).

66 Gerade in der (Politischen) Soziologie hat auch das Konzept der «Macht» eine sehr lange Forschungstradition (u. a. Weber, [1920/21] 1972; Dahl, 1957, 1961; Bachrach und Baratz, 1962; Nagel, 1975; Scott, 2004). Als grundlegend gilt nach wie vor Webers ([1921/22] 1972, 28) Zugang, «Macht» als eine soziologisch amorphe Grösse anzudenken – nämlich als «jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht». Zur Messung von «Macht» empfiehlt Scott (2004) eine Kombination aus Positions-, Reputations- und Entscheidungsansatz (*syn.* «structural approach», «reputational approach», «decision-making approach»).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2005; Kriesi et al., 2007; Dür, 2008; Dür und Mateo, 2013; Junk, 2016; Binderkrantz et al., 2017; Schnakenberg, 2017; Trapp und Laursen, 2017; De Bruycker und Beyers, 2019; Binderkrantz und Pedersen, 2019). Andere mobilisieren hingegen lieber die öffentliche Meinung bzw. den politischen Grundtenor – etwa gestützt auf Medien- bzw. PR-Kampagnen. So erhoffen sie sich Einfluss qua Stimmungsumschwung («indirect» *syn.* «outsider lobbying»; u. a. Schlozman und Tierney, 1983; Walker, 1991; Maloney et al., 1994; Kollman, 1998; Kriesi et al., 2007; Dür et al., 2015; Weiler und Brändli, 2015; Junk, 2016; Trapp und Laursen, 2017; De Bruycker und Beyers, 2019).[67] Wiederum andere Interessengruppen mischen bei der Selektion des Kreises der Entscheidenden selbst mit, indem sie im Wahlkampf und/oder während der Meinungsbildung Präsenz markieren (u. a. Fordham und McKeown, 2003). Nicht zu vernachlässigen sind auch diejenigen Interessengruppen, welche ihre schiere strukturelle Macht geltend machen. Ebendiese empirische Vielfalt, wie lobbyiert wird, erschwert die Erfolgsmessung erheblich. Wie Dür (2008, 561) ausführt, lässt sich «Einfluss» daher nicht «total» beziffern. Ob das, wofür (Wirtschafts-)Verbände, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationale) Konzerne mit viel Verve weibeln, auch tatsächlich einen regulatorischen, legislativen «Fussabdruck» hinterlässt, lässt sich oftmals nur *ex post* und mit gebührendem Abstand beurteilen (vgl. You, 2017).[68] Zweitens ist der Einfluss einer einzelnen Interessengruppe oft nicht trennscharf von «counteractive lobbying» (Austen-Smith und Wright, 1994) bzw. «counterveiling pressures» (Dür und De Bièvre, 2007, 8) abzugrenzen. Gelingt es einer Interessengruppe situationsbedingt nicht, öffentliche Politik entsprechend der eigenen Präferenzen zu formen, darf dies nicht vorschnell als fehlender Einfluss missgedeutet werden. Womöglich zielten die eigenen Lobbyingaktivitäten stattdessen darauf, den Bestrebungen einer konkurrierenden Interessengruppe zu entgegnen – oder Politikwandel abzuwenden. «[M]any lobbyists are active because their organizations benefit from the

67 In der neueren Interessengruppen- und Lobbyingforschung wird die Abgrenzung zwischen «insider lobbying» und «outsider lobbying» bisweilen aufgeweicht, um der Medialisierung besser gerecht zu werden. Trapp und Laursen (2017, 143) dazu: «[W]e should recognize that political processes that traditionally have taken place in face-to-face lobbying, such as relationship building, are now also taking place in the news media» (Hervorhebung unterdrückt).

68 So definiert You (2017, 1162) «ex post lobbying» als sämtliche Lobbyingtaktiken, die *nach* einer Abstimmung im Parlament erfolgen und darauf abzielen, die «[…] distribution of particularistic benefits that will arise from legislation by targeting regulatory rule-making processes» zu beeinflussen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

status quo and they want to make sure that it stays in place», bilanzieren auch Baumgartner et al. (2009, 6). In ihrer umfassenden Analyse organisierter Interessen in den Vereinigten Staaten ist das Bewahren des Ist-Zustandes gar die häufigste Zielsetzung überhaupt, welche «advocacy groups» verfolgen (Baumgartner et al., 2009, 7). Als «non-zero-sum gam[e]» (Mahoney, 2007, 37) zeitigt sich Erfolg demnach gerade nicht in der konkreten Ausgestaltung öffentlicher Politik selbst, sondern im Abwenden eines noch missliebigeren Ergebnisses. Drittens kann Einfluss in den unterschiedlichsten Phasen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses geltend gemacht werden: Einflussnahme auf das «Agenda-Setting» einerseits und Einflussnahme auf den eigentlichen Beschluss andererseits (sogenannte «two faces of power»; vgl. Bachrach und Baratz, 1962; Finger, 2019). Als fehlgeleitet und unvollständig erweisen sich daher all jene Messungen, welche sich holzschnittartig auf eine bestimmte Etappe beschränken. «[M]easuring the unmeasurable», resignierten daher bereits Baumgartner und Leech (1998, 37) – oder: «Is measuring interest group influence a mission impossible?», wie eine gute Dekade später Helboe Pedersens (2013) titelgebende, durchaus mit rhetorischem Unterton versehene Fragestellung weiterhin lautete.

Inzwischen wichen Resignation und Konsternation allerdings methodischer Innovation. Der Zugang, «Einfluss» als «*self*-assessed influence» (*syn.* «perceived influence») zu operationalisieren, gewann jüngst verstärkt an Aufmerksamkeit: «[…] measuring influence by asking stakeholders to evaluate their own influence» (Oeri et al., 2021, 5). Noch pointierter resümieren Lyons et al. (2020, 153): «[…] simply ask [the lobbyists; d. V.]» (vgl. Binderkrantz, 2005; McKay, 2012; Helboe Pedersen, 2013; Binderkrantz und Rasmussen, 2015; Newmark und Nownes, 2017; Junk, 2020a; Stevens und De Bruycker, 2020; Oeri et al., 2021; Crepaz et al., 2023).[69] In befragungsgestützten Erhebungen werden Interessengruppen erbeten, retrospektiv zu berichten, «[…] what proportion of their objectives they have achieved» (McKay, 2012, 911). «Einfluss» ist in dieser Lesart nicht länger eine «objektive» Grösse;

69 «Self-assessed influence» kann sich auch nur auf eine bestimmte Phase des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses beziehen, bspw. als «perceived agenda-setting influence» auf die Themensetzung: «a[n] [interest; d. V.] group's overall success in persuading decision-makers to take up issues suggested by the group across the set of issues in which it is involved» (Binderkrantz und Rasmussen, 2015, 559). Nebst «self-perceived influence» sind in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung u. a. auch Einflussmessungen als «reputational influence» und «preference attainment» verbreitet (vgl. Yackee und Yackee, 2006; Mahoney, 2007; Dür, 2008; Baumgartner et al., 2009; Klüver, 2013b,a; Oeri et al., 2021).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

keine absolut bezifferbare Kennzahl. Vielmehr umschreibt «Einfluss» als subjektives «self-assessment» die Wahrnehmung der Lobbyierenden selbst (Lyons et al., 2020, 153).

Die Herausforderungen, denen sich die «subjective nature of the self-evaluation» (Junk, 2020a, 881) ausgesetzt sehen, sind augenfällig. Die eigens lobbyierenden Befragten sind vor kognitiven Erinnerungs- und/oder selektiven Wahrnehmungsfehlern nicht gefeit (für Details vgl. Kapitel 4). Empirisch ist erwiesen, dass Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter mit einem hohen sozioökonomischen Status dazu neigen, ihren Einfluss systematisch zu überschätzen (Lyons et al., 2020). Selbst im Feld tätig zu sein, verleitet zu strategischem Antwortverhalten. Wer seinen Lebensinhalt dadurch bestreitet, gegen Geld auf politische Geschäfte einzuwirken, wird sich davor hüten, das eigene Schaffen selbst als unwirksam, nutzlos und ineffizient einzustufen. Denn: Wer (zu) defensiv antwortet, entzieht dem eigenen Mandat die Legitimation (vgl. McKay, 2012; Junk, 2020a).[70] Stattdessen überwiegt die in der Psychologie als «overconfidence effect» bekannte Selbstüberschätzung von «one's actual ability, performance, level of control or chance of success» (Moore und Healy, 2008, 502; vgl. Lyons et al., 2020).

Trotz dieser Bedenken setzte sich «self-perceived influence» in der neuesten Interessengruppen- und Lobbyingforschung durch (vgl. 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). Einerseits macht sich dieser Zugang das bei den Lobbyierenden selbst konzentrierte Sach- und Praxiswissen gewinnbringend zunutze («first-hand information»). Dies vermindert die anfallenden Erhebungs- und Datengewinnungskosten sichtlich. Andererseits erweisen sich Masse des wahrgenommenen Einflusses empirisch als konkurrenzfähiger (vgl. Oeri et al., 2021). «Self-perceived influence» ist mit anderen gängigen Messinstrumenten stark korreliert: mit dem zugeschriebenen Einfluss («reputational influence») ebenso wie mit dem Grad der Überlappung zwischen individuellen Präferenzen und den getroffenen Beschlüssen («preference attainment»; vgl. Mahoney, 2007; Dür, 2008; Nelson und

70 Mit Blick auf die Forschung zur supranationalen Interessenvertretung der europäischen Regionen weist Tatham (2008, 495) ausdrücklich auf diese Gefahr hin: «[…] [P]ropaganda-inclined regional officials may well attempt to portray themselves as highly influential, whilst member state officials may give very different evaluations of the success of regional actors in influencing the EU policy agenda. In other words, the account of the effectiveness of regional interest representation is likely to be biased by the position and role of the interviewee».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Yackee, 2012; Klüver, 2013b; Bernhagen et al., 2014; Finger, 2019; Stevens und De Bruycker, 2020). Hinzu kommt der zentrale Vorzug, welcher «self-perceived influence» als methodische Innovation der Interessengruppen- und Lobbyingforschung spezifisch für die Analyse (föderaler) Mehrebenensysteme bietet: Der Einfluss, den subnationale Interessenvertretung abwirft, wird vom subnationalen Akteur selbst beurteilt. Die Lobbyierenden selbst berichten, wie sie ihre bundespolitischen Einflusschancen *wahrnehmen*. Bundespolitischer Einfluss wird also als wahrgenommene Einflusschancen operationalisiert.[71] Dadurch wird die Forschungsfrage nach der Wirkung befragungsgestützt messbar. Tabelle 2.5.1 empfiehlt eine unipolare, ordinal skalierte und fünfstufige Skala mit verbalisierten Antwortkategorien, die von «inexistent», «klein», «mittel», «gross» bis «sehr gross» reichen.[72]

Auf ebendiese der Interessengruppen- und Lobbyingforschung entlehnte Messung lässt sich die zweite im vierdimensionalen Analyseraster vorgesehene Forschungsfrage ebenso stützen: die Nutzungshäufigkeit bestimmter Lobbyingtaktiken (vgl. Tabelle 2.5.1). Nicht nur die zugrunde gelegte «view from the states» (Elazar, 1966) bedingt, dass jene als von den subnationalen Akteuren selbst *wahrgenommene* Nutzungshäufigkeit gemessen wird. Auch der Einbezug von «new, informal channels» (Vatter, 2018b, 247) erfordert ein Mass, das bis ins Informelle vordringt. Welche Gliedstaaten wie oft auf welche formalen Einflusskanäle rekurrieren, wird meist amtlich dokumentiert. Beispielsweise können die Termine der jährlich rund elf Plenarsitzungen des Deutschen Bundesrats über den offiziellen Internetauftritt jederzeit, einfach und niederschwellig abgerufen werden (Bundesrat, 2023). Selbiges gilt für die rund 11'000 Vorschläge zur Verfassungsänderung in den Vereinigten Staaten: Auf der Website des US-amerikanischen Senats wird fortlaufend dokumentiert, wenn das zur Einberufung eines Verfassungskonvents («Article V Convention») nötige Quorum von zwei Dritteln aller Legislativen der 50 Bundesstaaten erreicht wird (United States Senate, 2023). Curia Vista, die Geschäftsdatenbank der Schweizerischen Bundesversammlung, listet Urheberkanton, Eingangsdatum und Chronologie jedweder eingereichter Standesinitiative auf (vgl. Unterkapitel 5.2). Ausgehend von amtlich beglaubigten Statistiken lässt sich der Gebrauch formaler Einflusskanäle also auf «objektivierbare» Weise mathematisch beziffern: vierteljährlich, einmal pro Monat, alle zwei Tage.

71 Für eine Definition vgl. Kapitel 4.

72 Für eine ausführliche Begründung der Wahl der Skala vgl. Kapitel 4.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Wo keine weitreichenden Offenlegungspflichten bestehen («disclosure acts»; vgl. Baumgartner et al., 2009; Goldstein und You, 2017; Constantelos, 2018; Payson, 2020a,b, 2022), sind informelle Strategien hingegen ausdrücklich darauf angelegt, weder dokumentiert noch publik zu werden. So werden die ständigen Regionalvertretungen nirgendwo zentral registriert, wohingegen Botschaften, Konsulate, Missionen, Aussendienststellen oder sonstige Niederlassungen der National- bzw. Mitgliedstaaten offiziell ausgewiesen sind (Nielsen und Salk, 1998, 234). Dank ihrer baulichen Präsenz im Stadtbild kann die schiere Anzahl an Regionalvertretungen zwar in Erfahrung gebracht werden (u. a. Jensen und Kelkres Emery, 2011; Jensen, 2016). Ähnliches gilt für die im Budget der öffentlichen Hand bisweilen ausgewiesenen (kumulierten) Stellenprozente, welche die europäischen Regionen für ihre Brüsseler «paradiplomats» aufwenden. Wer in Regionalvertretungen wie häufig ein und aus geht, um sich die sprichwörtliche Klinke in die Hand zu geben, bleibt jedoch ein gut gehütetes Geheimnis (Tatham, 2016, 57; vgl. Huysseune und Jans, 2008; Jensen und Kelkres Emery, 2011; Tatham und Thau, 2014; Jensen, 2016). Gerade dort, wo mittels «access strategies» um Direktkontakt zu den Bundesbehörden gebuhlt wird, schränkt das fehlende Öffentlichkeits- und Schriftlichkeitsprinzip die Datenverfügbarkeit drastisch ein (vgl. Tatham, 2016).[73] Bitter daher die Ironie, die Schindler (1961, 78) für den schweizerischen Bundesstaat bereits anfangs der 1960er Jahren ausmachte: «[I]nformelle Verständigung» der Staatsebenen sei «[a]m häufigsten und zugleich gegen aussen am wenigsten sichtbar» (Hervorhebung unterdrückt). All diesen im Verdeckten ablaufenden «behind-the-scenes exchanges—corridor discussions, informal bilateral meetings» (Tatham, 2008, 495) systematisch nachzuspüren, erweist sich als methodisch ausgesprochen herausfordernd:

> «Interest representation does not leave much of a mark, and it is difficult to trace. It is mostly done through phone calls, email correspondence, sometimes formal but mostly

73 Wo hingegen weitgehende Offenlegungspflichten bestehen, bieten die amtlichen Akkreditierungsregister eine reiche, für empirische Analysen einträgliche Datenbasis. Bekanntestes Beispiel sind die Vereinigten Staaten: Der 1995 vom US-Kongress verabschiedete und 2007 revidierte «Lobbying Disclosure Act» verpflichtet sämtliche Interessengruppen dazu, über ihre Lobbyingaktivitäten Bericht zu erstatten: u. a. bezüglich des Auftraggebers, der lobbyierenden Person(en), Kosten bzw. finanzielle Aufwendungen sowie der Dauer des Mandats. Ebendiese «Lobbying Disclosure Act data» werden häufig zu Analysezwecken herangezogen (vgl. Baumgartner et al., 2009; Goldstein und You, 2017; You, 2017; Constantelos, 2018; Payson, 2020a,b, 2022; Zhang, 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> informal meetings. There are neither minutes nor accessible archives of this activity, and little is done through official papers or even non-email letters because, as one official put it, ‹if you write down something it has to be agreed upon by everyone›.» (Tatham, 2016, 122; vgl. Tatham, 2008, 495–97)

Weil intergouvernementale Beziehungen in (föderalen) Mehrebenensystemen also meist informell funktionieren (Cameron, 2001, 124), erweisen sich Dokumentenanalysen von publiziertem amtlichem Schriftgut wie behördlichen Berichten oder Stellungnahmen als unzureichend. Daher etablierten sich befragungsgestützte Erhebungen «[…] targeted at the main undertakers of the interest representation activity» (Tatham, 2013, 71): Subnationale Interessenvertretung baut sehr stark auf informelle Strategien. Daher sollen subnationale Akteure selbst berichten, wie oft sie auf welche Lobbyingtaktiken zurückgreifen, um bundespolitisch mitzumischen (vgl. Hooghe, 1995; Jeffery, 1996; Marks et al., 2002; Tatham, 2008; Callanan und Tatham, 2014; Beyers et al., 2015; Tatham, 2015, 2017; Huwyler et al., 2018).[74] Was sich in der Forschung zur supranationalen Interessenvertretung der europäischen Regionen bewährte, wird vorliegend für sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme vorgeschlagen: Auf einer von «nie» bis «sehr oft» reichenden Skala geben die subnationalen Akteure ihre Nutzungshäufigkeit zu Protokoll (fünfstufig; ordinal skaliert).

Nebst den beiden klassischen, in der Regel im Querschnitt vermessenen Forschungsfragen, wie und wie erfolgreich lobbyiert wird, wandte sich die Interessengruppen- und Lobbyingforschung jüngst auch Längsschnittanalysen zu (u. a. Kerr et al., 2014). Längsschnittanalysen sollen die grundsätzliche Logik der Interessenvertretung besser abbilden. Interessenvertretung funktioniert als Kommunikationsprozess (Milbrath, 1960); als ein quasina-

74 Um ein konkretes Beispiel aus der Literatur zur supranationalen Interessenvertretung der Regionen im europäischen Mehrebenensystem anzuführen: In ihrer Befragung des jeweiligen «highest ranking official» von 122 europäischen Regionen verwenden Huwyler et al. (2018) eine sechsstufige Häufigkeitsskala, die von «nie» bis «immer» reicht. In älteren Studien dazu wurde die Nutzungshäufigkeit meist relativ gemessen. Die befragten Beamtinnen und Beamten in den Brüsseler Regionalvertretungen wurden gebeten, aus einer geschlossenen Liste an «office activities» auf einer fünfstufigen Skala zu beurteilen, wie viel praktische Bedeutung sie ebendiesen Lobbyingtaktiken im relativen Vergleich beimessen (bspw. Informationsbeschaffung, Netzwerkpflege; vgl. Marks et al., 2002). Eine relative Messung soll verhindern, dass die Befragten sämtliche Lobbyingtaktiken als «tremendously important» (Tatham, 2017, 1095) einschätzen, so dass es an Varianz fehlt.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

türliches Zusammenfinden von Gleichgesinnten (Hall und Deardorff, 2006), als Informationsübermittlung (Schnakenberg, 2017) und, dem «exchange model» zufolge (Klüver, 2013b, 40–53), als ein auf Langfristigkeit angelegtes Tauschgeschäft zwischen Lobbyierenden und Lobbyierten. Hoch spezialisierte Interessengruppen, die in einem bestimmten Bereich Renommee und Expertise angehäuft haben, werfen ihr Kapital in den Ring – etwa Fachwissen aus erster Hand oder Unterstützungsleistungen monetärer Art. Im Gegenzug gewinnen Interessengruppen Aussicht auf politischen Einfluss («vote buying»; vgl. Schnakenberg, 2017).

Voraussetzung solcher Tauschhändel ist jedoch, dass sich die soziale Beziehung verstetigt. «Give early, give often» (Snyder, 1992): Kontaktaufnahme und -pflege rechnen sich für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter als «Langzeitinvestition» (*ebd.*; eigene Übersetzung). Bevor sich Ertrag in Form von Einfluss zeitigt, häufen sich erhebliche Vorlaufkosten an («upfront costs»; vgl. Snyder, 1992; Kerr et al., 2014). Lobbyierende müssen enge Bande zu den Lobbyierten festigen. Wie im viel beachteten Aufsatz des US-amerikanischen Soziologen Mark S. Granovetter (*1943) umschrieben, definiert sich die Stärke jedweder sozialen Beziehung dabei nicht nur über die Menge an aufgewendeter Zeit, sondern auch über den Grad der emotionalen Intensität, Intimität und der Art reziproker Hilfeleistungen (Granovetter, 1973). Verstetigung der sozialen Beziehung kann also wahlweise Quantität oder Qualität meinen. Treffen Lobbyierende und Lobbyierte häufig aufeinander, wächst das gegenseitige Vertrauen. Sich auszutauschen, wird zur Gewohnheit – und die beidseitige Pflege jener Routinen wandelt sich zu einer sozial sanktionierbaren Pflicht zur Gegenseitigkeit. «If you don't go to somebody's funeral», verknappt der US-amerikanische Soziologe Robert D. Putnam (2000, 181) süffisant, «they won't come to yours» (vgl. Gouldner, 1960).[75] Gegenseitige Verpflichtungsgefühle ebnen dem Erfolg den Weg. So arbeiten Sühlsen und Hisschemöller (2014, 321) empirisch heraus, wie eine Mehrheit der Interessengruppen regelmässigen, persönlichen Austausch mit Politikerinnen und Politikern als effektivste Lobbyingstrategie erachtet. Als «unerlässliche Vorbedingung kooperativer Kultur» (Freitag und Bauer,

75 Die sogenannte Reziprozitätsnorm (*syn.* Norm der Gegenseitigkeit) gründet auf der Idee, dass sich Geben und Nehmen gegenseitig bedingen (Gouldner, 1960, 169). Die Sozialkapitalliteratur beschreibt die Idee reziproker Beziehungen als «[…] ein zentrales Grundprinzip zwischenmenschlichen Verhaltens» (Freitag und Manatschal, 2014, 181). Davon zeugen Hinweise in der Heiligen Schrift wie «Was der Mensch sät, das wird er ernten» (Galater 6, 7) ebenso wie gängige Redewendungen (u. a. «Auge um Auge, Zahn um Zahn», «what goes around, comes around»).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2014, 149) und Katalysator für reibungslose, ertragreiche Kooperation (u. a. Coleman, 1990; Putnam, 2000; Uslaner, 2002) gehen Reziprozitätsnormen und zwischenmenschliches Vertrauen als Formen des Sozialkapitals aber längst nicht nur aus möglichst häufigen Unterredungen hervor. Granovetter (1973) spricht von der «Stärke schwacher Beziehungen» («the strength of weak ties»). Ebendiese quantitativen *oder* qualitativen Verstetigungseffekte brachten die Interessengruppen- und Lobbyingforschung jüngst dazu, den intertemporalen «dynamics of [...] lobbying» (Kerr et al., 2014, 343) vermehrt nachzuspüren.

Eine Längsschnittperspektive verspricht für die Analyse subnationaler Interessenvertretung besonderes Potential. Wie in Unterkapitel 2.2 eingehend diskutiert, ist das vertikale Austauschverhältnis zwischen Zentrum und Peripherie alles andere als starr, sondern muss ständig neu verhandelt werden: Kompetenzen werden zentralisiert, dezentralisiert und re-zentralisiert (Dardanelli et al., 2019a,b); Finanzhoheiten werden regionalisiert (Hooghe et al., 2016). Neue Zugangspunkte, welche für Teilhabe «nach oben hin» sorgen, werden ergänzt; andere wiederum werden aufgehoben. Einst exklusive Einfallstore müssen sich die konstituierenden Gliedstaaten plötzlich mit den Städten teilen. Letztere trachten nach (bundes-)politischen Mitwirkungsmöglichkeiten, die ihrem sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Gewicht angemessen sind (vgl. Le Galès, 2002). Höchstrichterliche Urteile, eine gewandelte Auslegungspraxis, Übernahme von internationalem «soft law» oder faktisch obsolet gewordene Verfassungsnormen[76] verschieben die fein austarierte Mechanik (föderaler) Mehrebenensysteme selbst dann, wenn die Verfassung formal keine Abänderung erfährt (Bernal, 2014; vgl. Contiades und Fotiadou, 2021).

Nicht nur das Gefüge, sondern auch das Personal wechselt. Periodisch wiederkehrende Wahlen sorgen für Blutauffrischung. Republikanische Gouverneurin folgt auf demokratischen Gouverneur, «Ampel» auf «Jamaika»: Regierungswechsel verändern das Zusammenspiel von Bund und Gliedstaaten insofern, als dass ebenenübergreifende persönliche Bande wegbrechen und neu gefestigt werden müssen. Auch setzt jedwede Exekutive ihre eigenen politischen Prioritäten. Wandte das Vorgängerkabinett noch besonders viele öffentliche Gelder zur Pflege intergouvernementaler Beziehungen auf,

76 In der Literatur wird dies als «desuetude» bezeichnet: «[...] the habit of obedience or any one of the additional expectations of norm-acceptance can fade over time concerning any constitutional provision, any norm interpreted as the meaning of a constitutional provision, or any unwritten constitutional norm» (Bernal, 2014, 495).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schichtet dessen Nachfolge die Ausgaben womöglich um. Professionelle Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zu alimentieren, welche für territoriale Anliegen weibeln, liegt nicht länger drin (vgl. Kapitel 8). Kurz: Systemische und personelle Dynamik ist *das* zentrale Wesensmerkmal (föderaler) Mehrebenensysteme. Um sie angemessen abzubilden, spiegelt das vierdimensionale Analyseraster die beiden zunächst im Querschnitt gestellten Forschungsfragen im Längsschnitt. Erhoben wird, wie sich die Nutzungshäufigkeit unterschiedlicher Lobbyingtaktiken über die Zeit veränderte. Hand dafür bietet eine unipolare, ordinal skalierte und fünfstufige Skala mit verbalisierten Antwortkategorien; sie reicht von «deutlich abnehmend» bis «deutlich zunehmend». Dieselbe Skala lässt sich heranziehen, um den intertemporalen Wandel der wahrgenommenen Einflusschancen befragungsgestützt in Erfahrung zu bringen (vgl. Tabelle 2.5.1).

2.6 Zwischenfazit I: Wie sich die Interessengruppen- und Lobbyingforschung für die Föderalismusforschung nutzbar machen lässt

Auf die erste Leitfrage der dreiteiligen Fragestellung zurückbezogen (vgl. Unterkapitel 1.2), wurde die Interessengruppen- und Lobbyingforschung in Kapitel 2 auf zwei Arten für die Föderalismusforschung konzeptionell nutzbar gemacht: Erstens wurde föderale Mitwirkung mit subnationaler Interessenvertretung gleichgesetzt sowie subnationale Akteure mit Interessengruppen. Die ideengeschichtlich und föderalismustheoretisch unabdingbare föderale Mitwirkung konsequent aus einer Lobbyingperspektive zu betrachten, löst die anhaltenden Debatten um den Umfang von «shared rule» auf. In der Literatur herrschte nämlich lange grosse Uneinigkeit, was genau alles unter diesen vernachlässigten, konzeptionell umstrittenen Föderalismuspfeiler fällt. Die Kontroversen gingen so weit, dass sie gar zu einer Fragmentierung der Föderalismusforschung in drei Stränge beitrugen. Die vorliegende Studie übernimmt die sich jüngst etablierte Gleichsetzung von «shared rule» und Einflussnahme auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (u. a. Hooghe et al., 2010, 2016; Mueller, 2020, 2024; Shair-Rosenfield, 2022; Freiburghaus, 2023); sie denkt dies jedoch konsequent aus der Perspektive der Interessengruppen- und Lobbyingforschung. So setzt der der Interessengruppen- und Lobbyingforschung entlehnte leitende Begriffsvorschlag subnationaler Interessenvertretung nicht bei den unterschiedlichsten Lobbyingtaktiken an, sondern beim «Wozu?». Entscheidend

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

ist nicht, wie subnationale Akteure lobbyieren, sondern einzig der Zweck: Wann immer deren Bestrebungen darauf abzielen, den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu ihren Gunsten zu beeinflussen, liegt subnationale Interessenvertretung vor.

Dieses breite, prinzipiell deutungsoffene, mehrstufige und auf sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme anwendbare Verständnis birgt gegenüber verwandten Begrifflichkeiten und Konzepten entscheidende Vorteile. Gleichzeitig macht es Eingrenzung und Systematisierung nötig, so dass subnationale Interessenvertretung als solche empirisch überhaupt erfass- und eingrenzbar wird. Deshalb wurde zweitens ein vierdimensionales Analyseraster hergeleitet. Es beinhaltet einerseits vier Dimensionen, um das «Wer?», «Wie?», «Wo?» und «Wann?» subnationaler Interessenvertretung zu unterscheiden. In Übereinstimmung mit dem leitenden Begriffsvorschlag wirft es hierfür einen einseitig gerichteten und zweckorientierten Blickwinkel auf (föderale) Mehrebenensysteme. Andererseits hält das vierdimensionale Analyseraster empirische Analyseperspektiven bereit. Auch da macht es sich die Interessengruppen- und Lobbyingforschung zunutze. Dies gilt etwa für die übernommene methodische Innovation, die in der konkreten Messung Niederschlag findet. Nun gilt es, den abgesteckten theoretisch-konzeptionellen Rahmen erstmals auf einen konkreten «Fall» zu übertragen – namentlich auf den schweizerischen Bundesstaat. Wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen lobbyieren die 26 Kantone als dessen Träger? Dies soll in Teil III untersucht werden.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Teil III
Wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3 Datengrundlage und methodische Vorbemerkungen

Eine mit dem Kantonssiegel geschmückte, in förmlichem Ton gehaltene Vernehmlassungseingabe geht beim zuständigen eidgenössischen Departement ein. Im *Stände*rat, welcher der Volkskammer in seiner verfassungsmässigen Stellung in nichts nachsteht, agieren die gewählten Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter in ihrem Selbstverständnis als Sprachrohr ihrer Heimat. Lehrbuchseitenfüllende Aufzählungen benennen anderweitige, in der Bundesverfassung und/oder dem Bundesrecht vorgesehene vertikale Föderalismusinstitutionen (u. a. Neidhart, 1975; Linder und Vatter, 2001; Vatter, 2006a, 2018b, 2020a; Linder und Mueller, 2017; Ladner, 2018). Hinzu kommen ein auch einmal nach Feierabend getätigtes, freundschaftliches Telefonat mit der ehemaligen Regierungskollegin, die sich inzwischen Mitglied der Landesregierung nennen darf; ebenso ein tragfähiges, weil sorgfältig gepflegtes Beziehungsnetz zur Bundesverwaltung. In den als «Wandelhalle» berüchtigten Vorräumen des Parlamentsgebäudes treffen amtierende Regierungsratsmitglieder auf «ihre» Delegation in den eidgenössischen Räten; geschäftige «Delegierte» lobbyieren im Auftrag der Kantonsregierung unverblümt. National- und Ständeratsmitglieder werden in «Sessionsbriefen» mit kantonsfreundlichen Abstimmungsempfehlungen eingedeckt. Präsidentinnen und Präsidenten interkantonaler Konferenzen treten in fast schon gewohnter Selbstverständlichkeit an der Seite des Bundespräsidiums auf; beanspruchen für sich, im Namen *der Kantone* zu sprechen. Und nach allen Regeln der Kunst orchestrierte PR-Kampagnen werden in der schwindenden Regionalpresse ebenso gefahren wie auf behördlich genutzten Social-Media-Plattformen (u. a. X [vormals Twitter], YouTube): Wohl nie zuvor waren die mannigfachen Bemühungen der Kantone, sich im bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess Gehör zu verschaffen, für die Öffentlichkeit sicht- und greifbarer. Sie manifestieren sich in den unterschiedlichsten Varianten, Spielarten und ständig adaptierten Lobbyingtaktiken.

Für die Forschung verkomplizierte sich die Ausgangslage durch die vielfältigen und sich stark ausdifferenzierenden Szenerien lobbyierender Kantone jedoch ungemein. Sie stellt Untersuchungen zum «Fall Schweiz» vor dasselbe Problem wie die Föderalismusforschung insgesamt: Wo beginnt der mit subnationaler Interessenvertretung gleichgesetzte Mitwirkungspfeiler («shared rule»), wo endet er – und was alles fällt darunter? Kapitel 2

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lieferte dafür eine theoretisch-konzeptionelle, auf sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme anwendbare Handhabe. Theoretische und methodische Innovationen der Interessengruppen- und Lobbyingforschung wurden für die Föderalismusliteratur nutzbar gemacht. Sie gehen im vierdimensionalen Analyseraster auf. Teil III überträgt dessen empirische Analyseperspektiven nun auf den «Fall Schweiz». Wie und wie erfolgreich die Kantone lobbyieren: Darauf liefert Teil III in dieser Breite und Systematik nie dagewesene empirische Antworten. Ihm liegt eine vierfache Zielsetzung zugrunde.

Eine erste Zielsetzung von Teil III liegt in der *(i.) Bereitstellung einer vollständigen, breiten und systematischen Datenbasis*. Eine umfassende Datengrundlage ist Voraussetzung dafür, dass sich die Leitfrage, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren, überhaupt erst erörtern lässt. Bislang liegen nämlich ausschliesslich bruchstückhaft amtliche Statistiken vor, wie häufig die Kantone auf ausgewählte formale Einflusskanäle zurückgreifen: namentlich auf die Standesinitiative, das Vernehmlassungsverfahren und das Kantonsreferendum (u. a. Amtliches Bulletin [AB], BBl, Curia Vista). Daten dazu, wie wirkungsvoll sie aus Sicht der Kantone selbst sind (*syn.* Erfolgsmessung), fehlen jedoch komplett. Bisherige Analysen zum «influence of the cantons on federal politics» (Linder und Vatter, 2001, 96) bzw. zu den kantonalen «Mitwirkungsrechten […] [und] einflussreiche[n] Vetopunkten auf Bundesebene» (Vatter, 2020a, 462) beschränken sich auf Einschätzungen der Forschenden selbst – gestützt auf bisweilen veraltete Sekundärliteratur (vgl. Ladner, 2018). Andere Untersuchungen wiederum nehmen gerade nicht die in Kapitel 2 geforderte «view from the states» (Elazar, 1966) ein. Stattdessen fussen sie auf einer Onlinebefragung der *bundes*seitigen Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen (Rüefli, 2016) bzw. auf leitfadengestützten Expertengesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes (EFK, 2022).[1]

1 In der von der KdK in Auftrag gegebenen und vom Büro Vatter, Politikforschung & -beratung durchgeführten Studie «Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen» wurde nach der Onlinebefragung der Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen des Bundes zusätzlich ein halbtägiger Vertiefungsworkshop organisiert. Am Workshop nahmen insgesamt 29 Personen teil, daraus je zehn Vertreterinnen oder Vertreter kantonaler Verwaltungen bzw. der Sekretariate schweizweiter Direktorenkonferenzen und der KdK (Rüefli, 2015, 2016). Im Rahmen ihres Prüfauftrags Nr. 19449 beschäftigte sich die EFK (2022) mit der «Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalis-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bei informellen Strategien fehlt es – mit Ausnahme von vier allerdings lückenhaften, in vielerlei Hinsicht ausbaufähigen Vorgängerbefragungen (vgl. Unterkapitel 4.3) – sogar gänzlich an Daten zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit bzw. den damit verbundenen kantonsspezifischen Einflusschancen. Zwar wird eine «praktische, aufs Tatsächliche ausgerichtete Betrachtung [des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen; d. V.]» (Schindler, 1961, 63) bereits seit Jahrzehnten eingefordert (vgl. Wälti, 1996; Linder und Vatter, 2001). Auch unterstellt die neuere Forschung zum Schweizer Föderalismus einhellig, dass sich die Kantonsregierungen «[…] new, informal channels to assert their influence vis-à-vis the federal government» (Vatter, 2018b, 247) erschlossen hätten (vgl. Vatter, 2006c, 2020a; Gubler, 2016; Ladner, 2018; Mueller, 2020, 2024; Freiburghaus, 2021; Freiburghaus et al., 2021b; EFK, 2022; Freiburghaus und Vatter, 2023a). Gleichzeitig sind jene Hinweise bislang aber bloss anekdotisch. Systematisch wissen wir praktisch noch nichts darüber, welche Rolle genuine Lobbyingtaktiken in der Praxis ganz konkret spielen.

Um für diese vollständige, breite und systematische Primärdatenbasis zu sorgen, wird eine umfangreiche eigene schriftliche Befragung durchgeführt: die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020. Sie bildet die Primärdatenbasis von Teil III. Es handelt sich um eine von der Autorin eigens und in engem Dialog mit der Praxis konzipierte standardisierte schriftliche Befragung. Die Vollerhebung schliesst alle 26 Kantone ein. Sie erhebt rund 60 unterschiedliche Lobbyingtaktiken und Daten dazu, wie und mit welchem Erfolg die Kantonsregierungen auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einwirken. In dieser Vollständigkeit, Breite und Systematik darf sie als einmalige Datengrundlage gelten (vgl. Kapitel 4). Dennoch ist die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 nicht die einzige Datenquelle, auf der die empirischen Analysen in Teil III beruhen. Vielmehr wird eine Fülle an Sekundärdaten sowie zusätzlich erhobenen Primärdaten herangezogen und aufbereitet. Dies realisiert das Ideal der Datentriangulation, wie es Glaser und Strauss (1967, 65) einst formulierten:

> «Different kinds of data give the analyst different views or vantage points from which to understand a category and develop its properties; these different views we have called *slices of data*. While the sociologist may use one technique of data collection primarily, theoretical sampling for saturation of a category allows a multi-faceted investigation, in which there are no limits to the techniques of data collection.»

musfragen». Hierfür führte sie «[m]it verschiedenen Personen des Bundes wie auch mit Kantonsvertretern» insgesamt 46 leitfadengestützte Interviews durch (EFK, 2022, 54).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Datentriangulation meint also die «Verwendung verschiedener Datentypen» (Flick, 2021, 9). Verschiedenartige Daten wie experimentelle, Umfrage- oder in einer teilnehmenden Beobachtung gewonnene Daten heranzuziehen, dient der besseren Einbettung und Kontextualisierung. Auch sollen dadurch Unzulänglichkeiten ausgeglichen werden, die jedweder Datenart anhaften (vgl. Glaser und Strauss, 1967). Da gerade Befragungsdaten eine Vielzahl an Fehlerquellen mit sich bringen (vgl. Kapitel 4), scheint es gleichermassen geboten wie vielversprechend, die Primärdatenbasis – d. h. die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 – durch Sekundärdaten und zusätzlich erhobene Primärdaten zu ergänzen. Einen ausgesprochen reichen Fundus bilden Zeitungsartikel. Einst verfügte ein jeder Kanton dank der traditionell «föderalistische[n] Kammerung» (Künzler, 2013, 237) des hiesigen Mediensystems über eine eigene, vielfältige Medien- bzw. Presselandschaft (vgl. Unterkapitel 6.5). Zeitungsartikel helfen daher, frühere politische Debatten zu erschliessen.[2] Des Weiteren lassen Zeitungen die kantonalen Regierungsmitglieder oft selbst zu Wort kommen. Solche Direktzitate «hauchen Leben ein»; sie unterfüttern die systematischen, aber als solche abstrakt bleibenden Befragungsdaten aus der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 mit Konkretem, Handfestem. Anekdoten schaffen Anschaulichkeit und steigern die Lesbarkeit. Auch dienen sie der Plausibilisierung. Finden sich die von den Befragten selbst berichteten Wahrnehmungen in konkreten Beispielen aus realweltlichen bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen wieder, bezeugt dies die externe Validität der befragtengestützten Primärquellenbasis (vgl. Diekmann, 2013; Flick, 2021).

Nebst Zeitungsartikeln, die als illustrierende, plausibilisierende Sekundärquellen genutzt werden, fusst Teil III auf einer Fülle an zur Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 zusätzlich erhobenen Primärdaten.[3] Ein erstes Bündel nutzt das in der Schweiz jüngst

2 Anhand der medialen Berichterstattung lässt sich bspw. rekonstruieren, welche Staatsrätinnen und Staatsräte sich während der eidgenössischen Sessionen in «Bundesbern» die sprichwörtliche Klinke in die Hand geben (vgl. Unterkapitel 6.2) oder welche Kantonsregierungen im Parlament wann die Einführung des «Botschafts-» bzw. «Delegiertenmodells» beantragten (vgl. Unterkapitel 6.4).

3 Einige dieser zusätzlich erhobenen Primär- und Sekundärdaten erschienen bereits in früheren Publikationen der Autorin. Es handelt sich namentlich um elitebiografische Daten zu politischen Karriereverläufen, die für zwei publizierte Buchbeiträge (Arens und Freiburghaus, 2019; Freiburghaus, 2020) und einen publizierten begutachteten Zeitschriftenartikel (Freiburghaus et al., 2021a) gesammelt wurden. Hinzu kommt der sukzessive erweiterte, ursprünglich für die Masterarbeit der Autorin angelegte Datensatz

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(wieder-)entdeckte Potential elitesoziologischer bzw. -biografischer und prosopografischer Zugänge (u. a. Bühlmann et al., 2017; Pilotti, 2017; Di Capua et al., 2022). Um «personengetragen[e] föderal[e] Interessenvertretung» (Freiburghaus, 2020, 150) besser einzuordnen, werden einerseits Jahrespaneldaten zur Verbreitung von vertikaler Ämterkumulation im Bundesparlament erhoben (*syn.* «cumul des mandats», «multi-mandate holding»; 1985–2020); andererseits zu politischen Karriereverläufen. Jene zeigen an, welche Ständerätinnen und Ständeräte vor ihrem Wahlmandat auf Bundesebene ein politisches Amt im Kanton bekleideten – und aufgrund ihrer elitebiografischen Prägung in besonderer Weise für die Problemlagen in den Kantonshauptorten sensibilisiert sind (vgl. Bütikofer, 2014, 2020; Pilotti, 2017; Freiburghaus, 2020).[4] Originäre Daten legen die kantonale Herkunft der Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren der Bundesämter offen (1848/1912–2021).[5] Sie bieten Aufschluss darüber, inwiefern die unter dem hochrangigen Bundespersonal überproportional vertretenen Stände ihren Repräsentationsvorsprung durch gewieftes «direct lobbying» in der Bundesverwaltung ausspielen. Selbiges gilt für den Direktkontakt zu den Mitgliedern der Bundesversammlung (National- und Ständerat) bzw. des Bundesrats sowie zur Bundesverwaltung. Dank der erhobenen Daten zur Vertretungsstärke der Kantone unter den ständigen Kommissions-, Partei- und Fraktionspräsidien (1888/1991–2021)[6] erweist sich, ob sich den «präsidialverwöhnten» Kantonen eine besondere Tür zu den National- bzw. Ständerätinnen und Ständeräten öffnet. Analoges

zu kantonalen Interventionen bei eidgenössischen Volksabstimmungen (Freiburghaus, 2018).

4 Seit 1985 erstellen die Parlamentsdienste jährlich ein «Register der Interessenbindungen». Zu Verifizierungs- und Vervollständigungszwecken wurde die Elitedatenbank OBELIS (2023) herangezogen.

5 Der Begriff «Bundesamt» taucht erstmals 1912 auf, was die Wahl des Erhebungszeitraums erklärt (vgl. Kapitel 6, Fussnote 53).

6 Im Jahr 1888 wurde mit der SP die erste nationale Partei gegründet. Im Jahr 1991 erfolgte der Systemwechsel von «geschäftsbezogenen Fall-zu-Fall-Kommissionen zu ständigen Ausschüssen» (Vatter, 2020a, 269), was den Erhebungszeitraum vorgibt. Fraktionen umfassen Angehörige der gleichen Partei oder gleichgesinnter Parteien. Zur Bildung einer Fraktion müssen ihr aus einem der beiden Räte mindestens fünf Mitglieder beitreten (Art. 61 ParlG). Fraktionen sind von parlamentarischen Gruppen abzugrenzen. Bei Letzteren handelt es sich im Unterschied zu Fraktionen nicht um Organe der Bundesversammlung, sondern um Zusammenschlüsse eidgenössischer Ratsmitglieder, welche sich für einen bestimmten Sachbereich interessieren (Art. 63 ParlG).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lässt sich für die «bundesratserprobten» Stände nachvollziehen, indem Datensätze zur kantonalen Herkunft der Bundesratsmitglieder erweitert werden (1848–2020; vgl. Giudici und Stojanović, 2016; Vatter, 2020b). In gleicher Manier werden in den Archiven des «Hauses der Kantone» Daten zu den Präsidien interkantonaler Konferenzen erhoben (Gründungsjahr–2022), um zu eruieren, inwiefern der «Präsidialbonus» eine Rolle spielt. Weiter zeichnet eine gestützt auf eine Vielzahl an Zeitungsberichten und kantonalen Parlamentsprotokollen rekonstruierte jährliche Zeitreihe (Panel) nach, welche Stände wann eine ständige Vertretung in der Bundesstadt unterhielten (1970er Jahre–2021).[7] Eigene Berechnungen zur Zeitungs-, Radio- und Fernsehdichte fördern zutage, ob Kantonen mit einem starken, vergleichsweise eigenständig gebliebenen Medienplatz ein besonders wirkmächtiges Sprachrohr «nach oben» an die Hand gegeben ist (*syn.* Mediendichte, Medienangebot; Stand: 2020). Wie häufig die Kantonsregierungen (regionale) Medien «nach unten» auch zu Mobilisierungszwecken nutzen, um die Stimmberechtigten zu einem kantonsfreundlichen Gang an die Urne zu rufen, ermitteln die zusammengetragenen Daten zur Häufigkeit kantonaler Interventionen in eidgenössischen Abstimmungskämpfen (*syn.* Parolenfassungen), welche mithilfe von Medienmitteilungen operationalisiert werden (2000–2022).[8] Schliesslich werden amtliche Statistiken bemüht, um die selbstberichtete Nutzungshäufigkeit von Standesinitiativen (1990–2021), Eingaben im Vernehmlassungsverfahren (1970–2019) und das (gescheiterte) Ergreifen des Kantonsreferendums (1848–2022) im Lichte «tatsächlicher» Daten zu spiegeln.[9]

Zweitens nimmt sich Teil III *(ii.) konzeptionelle Eingrenzung und Systematisierung* zum Ziel. *Wie* die Kantone lobbyieren, verlangt danach, die zahllos gewordenen, in stetem Wandel begriffenen, vielgestaltigen bundespolitischen Einwirkungsversuche zu kategorisieren. Wie es der leitende Begriffsvorschlag subnationaler Interessenvertretung will (vgl. Unterkapitel 2.4), ist das Arsenal an Lobbyingtaktiken, wie die Kantonsregierungen ihre Anliegen kundtun, nämlich prinzipiell deutungsoffen. Exakt so präsentieren sich die

7 Vor den 1970er Jahren waren in der Schweiz weder das «Botschafts-» noch das «Delegiertenmodell» anzutreffen, was den Erhebungszeitraum vorgibt (vgl. Unterkapitel 6.4).

8 Um kantonale Interventionen in eidgenössischen Abstimmungskämpfen zu identifizieren, werden Medienmitteilungen ausfindig gemacht. Letztere liessen sich erst ab 2000 über alle 26 Kantone systematisch erheben. Zuvor ist die Datenlage selbst in den Staatsarchiven lückenhaft.

9 Alle drei Erhebungszeiträume richten sich nach der Datenverfügbarkeit.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gewordenen Realitäten im schweizerischen Bundesstaat: Die Bemühungen der Kantonsregierungen, sich im bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess Gehör zu verschaffen, wurden – wie in den Szenerien lobbyierender Kantone gezeichnet (vgl. Kapitel 1) – «mannigfach» (Freiburghaus, 2021).[10] Das Dilemma ist also folgendes: Um das «Wie» kantonaler Interessenvertretung so vollständig wie möglich abzubilden, muss der Fächer in der Datenerhebung unbedingt geöffnet werden. Gleichzeitig bedarf es für die Analyse einer Ordnung. Das zu untersuchende Phänomen muss in gebotener Weise eingehegt; dessen konzeptionelle Ränder müssen abgesteckt werden. Nur so ist es als solches überhaupt erfass- und analysierbar.

Allerdings lassen sich die bisherigen Eingrenzungs- und Systematisierungsversuche kaum auf einen Nenner bringen. Selbst unter denjenigen Einflusskanälen, die irgendwo rechtlich vorgeschrieben, festgelegt und/oder geschützt sind, herrscht grosse Uneinigkeit. Was die einen als kantonale «Mitwirkungsrechte» (u. a. Veith, 1902; Giacometti, 1949; Meyer, 1957; Wili, 1988; Jaag, 2001) werten, sucht sich in der Inventarisierung einer Kollegin bzw. eines Kollegen vergeblich (vgl. Kapitel 5). So gängig das Konzept der vertikalen Föderalismusinstitutionen in der Schweiz-spezifischen Föderalismusforschung ist (u. a. Neidhart, 1975; Linder und Vatter, 2001; Vatter, 2006a, 2018b, 2020a; Linder und Mueller, 2017; Ladner, 2018), so unterschiedlich sind die Auffassungen, was im schweizerischen Bundesstaat genau darunter fällt. Bei den im Informellen verhafteten Lobbyingtaktiken liegen mit Ausnahme von Mueller (2020, 2024) bislang überhaupt keine Kategorisierungen vor. Um die empirische Vielfalt einzugrenzen und zu systematisieren, wird die «Wie?»-Dimension herangezogen (vgl. Unterkapitel 2.5). Sie trennt formale Einflusskanäle von informellen Strategien – und gibt dadurch die Kapitelsystematik der empirischen Bestandesaufnahme vor: Kapitel 5 umreisst die drei verbleibenden formalen Einflusskanäle Standesinitiative, Vernehmlassungsverfahren und Kantonsreferendum, während sich Kapitel 6 vier informellen Strategien widmet (Direktkontakt, interkantonale Konferenzen, Vertretung in der Bundesstadt, Medien). Um innerhalb dieses strukturgebenden Gegensatzpaars zu einer noch feingliedrigeren konzeptionellen Eingrenzung und Systematisierung zu gelangen, kommen mit der «Wer?»-, der «Wo?»- und der «Wann?»-Dimension auch die drei weiteren Dimensionen des vierdimensionalen Analyserasters zum

10 Zitiert nach: NZZ, 23.8.2021.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tragen.[11] Teil III systematisiert jedoch nicht nur die unterschiedlichsten Lobbyingtaktiken zu formalen Einflusskanälen einerseits und informellen Strategien andererseits, sondern sie ordnet auch die Lobbyierenden selbst: nämlich zu Typen ähnlich lobbyierender Kantone.

Eine dritte Zielsetzung von Teil III besteht in der *(iii.) Umsetzung der empirischen Analyseperspektiven*. Wie häufig, wie einflussreich und wie sich über die Zeit verändernd: Die drei Analyseperspektiven, welche das vierdimensionale Analyseraster bereithält (vgl. Unterkapitel 2.5), geben konkrete Forschungsfragen vor, welche für den «Fall Schweiz» bislang überhaupt noch nie gestellt wurden. Schritt für Schritt leiten sie eine aufeinander aufbauende ebenso wie innovative Forschungsabfolge an. Die Leitfrage, wie und wie erfolgreich die Kantone lobbyieren, wird zunächst im Querschnitt untersucht. Auf dem Kontinuum zwischen «nie» und «sehr häufig» wird einerseits dargelegt, wie es zum Befragungszeitpunkt um die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit steht.[12] Andererseits zeigen die Daten aus der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 anhand des Spektrums von «inexistent» bis «sehr gross», welche kantonsspezifischen Einflusschancen damit verbunden sind. Ferner wird die Leitfrage, wie und wie erfolgreich die Kantone lobbyieren, auch im Längsschnitt erforscht. Hierfür wird der Querschnitt mit dem Stand zu Beginn der 2010er Jahre verglichen, um zu erhärten, in welche Richtung sich die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit und die kantonsspezifischen Einflusschancen veränderten. Die Pole der Skala bilden «deutlich seltenere Nutzung» bzw. «deutlich häufigere Nutzung» und «stark abnehmend» vs. «stark zunehmend».

Viertens zielt Teil III auf *(iv.) Theoriemodifizierung und -überprüfung*. Die empirische Bestandsaufnahme über die drei verbleibenden formalen Einflusskanäle und vier informellen Strategien erlaubt es, der Interessengruppen- und Lobbyingforschung entlehnte Theorieannahmen im Lichte der Empirie weiterzuentwickeln. So wird ein Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung hergeleitet, das den besonderen Rahmenbedingungen in (föderalen) Mehrebenensysteme Rechnung trägt. Dort handelt es sich bei den Lobbyierenden nämlich nicht um (finanziell potente) Verbände, Nicht-

11 So dient die «Wann?»-Dimension dazu, diejenigen Lobbyingtaktiken voneinander abzugrenzen, die in mehr als nur einer Phase des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zur Anwendung gelangen (vgl. Kapitel 4, Fussnote 25).

12 Für Angaben zum Befragungszeitpunkt vgl. Kapitel 4.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

regierungsorganisationen und/oder (multinationale) Konzerne, sondern um staatliche Interessengruppen, deren Lobbying sich aus Steuergeldern speisen *muss*. Diese Besonderheit berücksichtigt die Interessengruppen- und Lobbyingforschung bislang weder theoretisch noch empirisch in gebührendem Masse. Im Sinne einer Theorieüberprüfung untersucht Teil III sodann, inwiefern das Lobbyieren der Kantone den konkreten Anforderungen an ressourcenoptimale subnationale Interessenvertretung zu genügen vermag.

Teil III, der sich anschickt, die vier Zielsetzungen zu realisieren, ist folgendermassen aufgebaut: Kapitel 4 präsentiert die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 (Primärdatenbasis). Sodann bietet Teil III eine empirische Bestandsaufnahme über die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit einerseits und die kantonsspezifischen Einflusschancen andererseits, welche mit formalen Einflusskanälen bzw. informellen Strategien verbunden sind (Quer- und Längsschnitt). Kapitel 5 rückt die drei verbleibenden formalen Einflusskanäle Standesinitiative (vgl. Unterkapitel 5.2), Vernehmlassungsverfahren (vgl. Unterkapitel 5.3) und Kantonsreferendum (vgl. Unterkapitel 5.4) in den Blick. Mit dem Direktkontakt (vgl. Unterkapitel 6.2), den interkantonalen Konferenzen (vgl. Unterkapitel 6.3), der Vertretung in der Bundesstadt (vgl. Unterkapitel 6.4) sowie den Medien (vgl. Unterkapitel 6.5) widmet sich Kapitel 6 vier informellen Strategien. Kapitel 8 leitet ein Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung her und überprüft sodann, inwiefern die Kantone ressourcenoptimal lobbyieren. Teil III schliesst mit einer Typologie lobbyierender Kantone, welche alle empirischen Erkenntnisse zusammenbringt – und eine abschliessende Antwort auf die (mitunter) zugrunde gelegte Leitfrage bietet, *wie* die Kantone lobbyieren (vgl. Kapitel 7).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4 Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020

4.1 Einstieg

Kapitel 4 stellt die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 vor. Als standardisierte schriftliche Befragung bildet sie die Primärdatenbasis von Teil III. Unterkapitel 4.2 grenzt zunächst den Kreis der Befragten ein, indem es etymologische und terminologische Vorbemerkungen anführt (vgl. Abschnitt 4.2.1) sowie darlegt, weshalb die Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber als heutige Träger- und Koordinationsinstanz kantonaler Aussenbeziehungen den idealen Befragtenkreis bilden (vgl. Abschnitt 4.2.2). Sodann klärt Unterkapitel 4.3 das Verhältnis zu Vorgängerbefragungen. Erläutert wird einerseits, inwiefern die eigene Datenerhebung daran anschlussfähig ist (vgl. Abschnitt 4.3.1). Andererseits wird aufgezeigt, inwiefern die Vorgängerbefragungen ausbaufähig sind. Aus dem ausgemachten Erweiterungspotential werden Folgerungen für das eigene Umfragevorhaben abgeleitet (vgl. Abschnitt 4.3.2). Dies leitet zu Unterkapitel 4.4 über, in dem organisatorische Aspekte ebenso umrissen werden wie inhaltliche Überlegungen, welche die Konzeption der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 anleiteten (vgl. Abschnitt 4.4.1 bzw. 4.4.2).

4.2 Der Kreis der Befragten

4.2.1 Etymologische und terminologische Vorbemerkungen

Der Begriff «Kanzler» geht auf das spätlateinische *cancellārius* zurück, was ursprünglich einen subalternen Gerichtsbeamten im spätantiken Rom bezeichnete (Wili, 2000, 16; vgl. Kluge, 2012 [1891]). Etymologisch leitet er sich vom lateinischen *cancelli* ab; zu Deutsch «Schranken». Beim *cancellārius* handelte es sich also um denjenigen Amtsdiener,

> «[…] der den Verkehr zwischen den durch Schranken (*cancelli*) von der Öffentlichkeit abgetrennten Magistraten und dem Publikum regelt.» (Kluge, 2012 [1891], unpaginiert)

Der durch Schranken abgetrennte Raum der *cancellaria*, eine Art Schreibstube, bildete denjenigen Ort, wo der *cancellārius* seines Amtes waltete. Umso

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

deutlicher werden die seit den Anfängen der Alten Eidgenossenschaft im späten 13. bzw. frühen 14. Jahrhundert engen sprachlichen und funktionalen Bezüge zwischen Amt (Kanzler bzw. Kanzlerin) und dessen Arbeitsplatz (Kanzlei bzw. Schreibstube; Wili, 2000, 16; Kohlbrenner, 2014, 116). Als Bezeichnung der Wirkungsstätte hielt sich «Kanzlei» in der Schweizerischen Eidgenossenschaft sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene bis in die Gegenwart. Seit ihrer erstmaligen Erwähnung in Art. 38 des XX. Kapitels der napoleonischen Mediationsakte von 1803 bewahrte die Bundeskanzlei – «die älteste ständige Behörde der Schweiz» (Kohlbrenner, 2014, 118) – ihren Namen unverändert (vgl. Vatter, 2020b, 226–34). Auch in den Kantonen überdauerte «Kanzlei» die Zeit, wie die weiterhin gültigen Bezeichnungen «Staatskanzlei», «Standeskanzlei» oder «Landeskanzlei» illustrieren (vgl. Tabelle 4.2.1).

Tabelle 4.2.1: Bezeichnung der Wirkungsstätte: Stabsstelle der Kantonsregierung

Bezeichnung	**Kantone**
«Cancelleria dello Stato»	TI
«Chancellerie d'État»	VD, NE, GE
Kantonskanzlei	AR
Landeskanzlei	BL
Ratskanzlei	AI
Staatskanzlei	ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, SH, SG, AG, TG, VS
Standeskanzlei	UR, GR

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den Kantonsverfassungen.

Anders verhält es sich mit der Amtsbezeichnung, die sich über die Zeit veränderte. Wie Tabelle 4.2.2 zeigt, findet sich der Amtstitel «(Staats-)Kanzlerin» bzw. «(Staats-)Kanzler» heute nur noch in Freiburg und Wallis; zwei zweisprachige Kantone mit besonderer Verfassungsentwicklung (vgl. Kölz, 2004). Auch die Kantone der lateinischen Schweiz halten am französischen bzw.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

italienischen Äquivalent fest. Weitaus gebräuchlicher ist die aus der Alten Eidgenossenschaft stammende Amtsbezeichnung «Land-» oder «Staatsschreiberin» bzw. «Staatsschreiber», die in einer Mehrheit der Kantone bis heute beibehalten wurde.

Tabelle 4.2.2: Amtsbezeichnung: Vorstehende der kantonalen Kanzleien

Bezeichnung	Kantone
«Cancelliera dello Stato» bzw. «Cancelliere dello Stato»	TI
«Chancelière d'État» bzw. «Chancelier d'État»	VD, NE, GE, JU
Kanzleidirektorin bzw. Kanzleidirektor	UR, GR
Landschreiberin bzw. Landschreiber	OW, NW, ZG, BL
Leiterin bzw. Leiter der Kanzleidienste	AR
Ratsschreiberin bzw. Ratsschreiber	GL, AI
Staatskanzlerin bzw. Staatskanzler	FR, VS
Staatsschreiberin bzw. Staatsschreiber	ZH, BE, LU, SZ, SO, BS, SH, AG, TG
Staatssekretärin bzw. Staatssekretär	SG

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den Kantonsverfassungen.

Der Einfachheit ist die Begriffsverwendung generisch: Es ist stets von Staatsschreiberin bzw. Staatsschreiber die Rede, um die Vorstehenden der kantonalen Kanzleien zu bezeichnen. Die kantonalen Kanzleien bilden hingegen die Stabsstellen der Regierung.[1] Jene generische Bezeichnung setzte sich im deutschen Sprachraum spätestens mit der 1900 gegründeten Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz (SSK) durch (vgl. Kohlbrenner, 2014). Weshalb Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber den idealen Befragtenkreis bilden, wird im Folgenden dargelegt.

1 In einigen wenigen Kantonen bildet die kantonale Kanzlei die Stabsstelle von Regierung *und* Parlament (Kohlbrenner, 2014, 125).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4.2.2 Heutige Träger- und Koordinationsinstanz kantonaler Aussenbeziehungen: Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber als idealer Befragtenkreis

Spätestens seit der Jahrtausendwende sind die Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber die unbestrittene Träger- und Koordinationsinstanz kantonaler Aussenbeziehungen (vgl. Buschor, 2000; Gutzwiller, 2008; Kohlbrenner, 2014; Auer, 2016). Ihr heutiges Tätigkeits- und Funktionsprofil lässt sich wie folgt umreissen:

> «Die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler, die als Stabschefin oder als Stabschef des Staatsrates amtet, überwacht die Sicherstellung einer gesunden und funktionellen Arbeitsumgebung für die Regierung des Kantons. Sie oder er organisiert die Sitzungen des Staatsrats und hat eine umfassende Vorstellung der vom Staatsrat behandelten Dossiers.» (SSK, 2023)

Aus diesem Beschrieb lässt sich ein rechtliches, ein verwaltungsorganisatorisches, ein personenbezogenes sowie ein forschungspragmatisches Argument ableiten, weshalb die Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber den idealen Befragtenkreis bilden. Zunächst sticht ein *(i.) rechtliches Argument* hervor. Welche Tätigkeiten und Funktionen die Staatskanzleien übernehmen, ist in 18 der 26 Kantone auf Verfassungsstufe geregelt.[2] Im kantonalen Regierungs- und (Verwaltungs-)Organisationsgesetz[3] erfahren sie Präzisierung. In zehn Kantonen schärft eine Verordnung, eine Dienstordnung oder ein Geschäftsreglement das Tätigkeits- und Funktionsprofil der Staatskanzleien zusätzlich.[4]

---

2 Art. 92 Abs. 2 KV BE; § 54 Abs. 3 KV LU; Art. 54 Abs. 5 bzw. Art. 54*a* Abs. 4 KV NW; Art. 86*a* Abs. 1 bzw. Art. 103 Abs. 2 KV GL; § 34 Abs. 5 KV ZG; Art. 98 Abs. 3 bzw. 108 KV FR; Art. 30 Abs. 2 bzw. Art. 83 KV SO; § 48 Abs. 1 bzw. § 143 Abs. 1 KV BS; § 79 KV BL; Art. 69 Abs. 2 KV SH; Art. 93 Abs. 3 KV AR; Art. 32 Abs. 3 KV AI; Art. 49 Abs. 2 KV GR; § 92 Abs. 3 bzw. § 131 Abs. 1 lit. h KV AG; § 47 bzw. § 48 Abs. 1 KV TG; Art. 108 Abs. 2 KV VS; Art. 48 Abs. 2 bzw. Art. 78 KV NE; Art. 114 KV GE.

3 Die Begriffsverwendung ist generisch. Die genaue Bezeichnung unterscheidet sich von Kanton zu Kanton.

4 Die Zahlenangabe stützt sich auf die in `LexFind.ch` unter «Staatskanzlei» abgelegten Verordnungen: Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Staatskanzlei (BE), Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen (LU), Vollzugsverordnung über die Aufgaben und die Gliederung der Departemente und der Staatskanzlei (SZ), Verordnung über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (FR), Dienstordnung der Landeskanzlei (BL), Verordnung über die Gebühren für Beglaubigungen durch die Staatskanzlei (SO), Geschäftsreglement der Regierung und

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Jenen von Kanton zu Kanton verschiedenen, aber in ihren materiellen Rechtsgrundlagen vergleichbaren Staatskanzleien obliegen die «gesamtheitliche Führung und Steuerung der Verwaltung» (§ 26 lit. a OG RR). Sie koordinieren die Verwaltungstätigkeit insgesamt (u. a. § 26 lit. b OG RR; Art. 19 Abs. 1 lit. d OrG); klären als «juristische[s] Gewissen des Regierungsrates» (ZSZ, 24.2.2014) allerlei rechtliche Fragen ab, die im Regierungs- und Verwaltungsalltag anfallen. Auch sind sie um einen kontinuierlichen Informationsfluss zwischen der Öffentlichkeit und dem Regierungsrat besorgt (u. a. § 13 Abs. 3 OG; Art. 26 Abs. 3 SVOG). Im Auftrag der kantonalen Exekutive gewährleisten sie überdies die Kommunikation gegenüber den Direktionen; in einigen Kantonen auch gegenüber dem Kantonsparlament (u. a. Art. 24 Abs. 1 ORV).[5] Dazu gehört auch die Vorbereitung und Organisation der Regierungssitzung, an denen die Staatsschreiberin bzw. der Staatsschreiber mit beratender Stimme teilnimmt (Auer, 2016, 88).

Vorliegend sind zwei Aufgabenfelder der Staatskanzleien besonders entscheidend: Erstens koordinieren sie das sogenannte verwaltungsinterne Mitberichtsverfahren.[6] Dessen Koordination ist mit einem nicht zu unterschätzenden «[…] Miteinfluss auf die Willensbildung der Regierungsorgane verbunden» (Kohlbrenner, 2014, 136). Staatskanzleien sind also eng in der kantonsinternen Bündelung und Formierung von bundespolitischen Forderungen involviert (vgl. Husi, 2003). Zweitens verantworten sie die Repräsentationsfunktion. Gemeinsam mit der Regierung obliegt ihnen die «Vertretung [des Kantons; d. V.] nach aussen» (u. a. § 26 lit. f OG RR). Will heissen: Sie koordinieren die «allgemeinen Aussenbeziehungen» bzw. «affaires extérieures» – und bei den «inneren Aussenbeziehungen» des Kantons zu den Bundesbehörden kommt ihnen in der Praxis des

der Staatskanzlei (SG), Gebührenverordnung für die Standeskanzlei (GR), Règlement d'organisation de la chancellerie d'État (NE) bzw. Loi concernant le traitement et la retraite des conseillers d'État et du chancelier d'État (GE).

5 Konkret bestehen in einer Vielzahl der Kantone heutzutage direktions- bzw. departementsübergreifende Arbeitsgruppen. Jene wurden institutionalisiert, um den Informationsfluss zwischen den Direktionen (*syn.* Departementen) zu gewährleisten (Gubler, 2016, 28). Beispielsweise bilden im Kanton Aargau je eine Vertreterin bzw. ein Vertreter pro Departement die Arbeitsgruppe «Aussenbeziehungen», welche von der Staatsschreiberin bzw. dem Staatsschreiber geleitet wird (*ebd.*; vgl. DAB BE BE, 2012).

6 Im Bund und in den Kantonen durchlaufen alle Regierungsgeschäfte ein sogenanntes Mitberichtsverfahren. Vom Departement unterzeichnete Anträge werden dem Bundesrat bzw. der Kantonsregierung zum Mitbericht unterbreitet (*syn.* zur Stellungnahme). Das Mitberichtsverfahren dient dazu, die unterschiedlichen Interessen der Departemente so früh wie möglich auszugleichen (Vatter, 2020b, 256–58).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schweizerischen Bundesstaats gar die bedeutsamste Rolle überhaupt zu. So bilden sie den wichtigsten Nexus zum Bund. Wendet sich letzter an die 26 Kantonsregierungen – etwa, wenn der Bundesrat eine Vernehmlassung eröffnet (vgl. Unterkapitel 5.3) –, läuft die Korrespondenz stets über die Staatskanzleien (u. a. Art. 34 Abs. 1 OrV; vgl. KdK, 2012, 21).[7] Grundsätzlich *muss* eine Staatskanzlei also dieselben Kernaufgaben erfüllen wie die Kantonsregierung selbst. Dies ist «begriffsnotwendig» (Husi, 2003, 271), weil ansonsten die führungsunterstützende «raison d'être» einer allgemeinen Stabsstelle verletzt wäre.[8] Die einzige Ausnahme betrifft den Prozess der kantonsinternen Interessenaggregation, welche der Interessenvertretung gegenüber den Bundesbehörden vorauseilt: Darin ist die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber gar *noch* enger involviert als die einzelnen Mitglieder der Kantonsregierung.

In der Erfüllung dieses umfassenden Tätigkeits- und Funktionsprofils der Staatskanzleien trägt die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber die Hauptverantwortung. Damit ist das *(ii.) verwaltungsorganisatorische Argument* angesprochen. Sie oder er leitet die Staatskanzlei. Sie oder er hat gegenüber der Staatskanzlei die Stellung einer Direktionsvorsteherin oder eines Direktionsvorstehers inne. Gleichzeitig ist die Staatsschreiberin bzw. der Staatsschreiber dem Regierungsrat «[…] als Stabsstelle beigegeben» (Kohlbrenner, 2014, 134); die kantonale Exekutive übt ihr gegenüber alle Weisungsrechte aus (vgl. Auer, 2016). Im Organigramm der Kantonsverwaltung kommt ihr oder ihm so eine hochrangige Kaderstellung zu. Staatsschreiberinnen bzw. Staatsschreiber stehen keinem Fachdepartement vor und sind ausserhalb des Liniensystems der Kantonsverwaltung tätig. Dadurch bleiben sie gerade *nicht* in einer auf die Leitung einer Direktion (*syn.* Departement, Ministerium) beschränkten, sektoriellen Optik verhaftet. Vielmehr übernehmen sie «eine zentrale Scharnierfunktion» (SK SG, 2023). Als meist partei*un*gebundene «Brückenbaue[r]» (*ebd.*) schaffen *und* prägen sie Verbindungen zu allen Seiten: «nach oben» zu den Bundesbehörden, «nach unten» gegenüber der (Kantons-)Bevölkerung und «nach links

7 So wird das Begleitschreiben, mit welchem das zuständige Bundesratsmitglied eine Vernehmlassungsvorlage erläutert, stets an die 26 Staatskanzleien adressiert. Letztere fungieren auf der Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten (Art. 4 Abs. 2 VIG; vgl. Unterkapitel 5.3).

8 Gemäss Kohlbrenner (2014, 134–36) lassen sich die folgenden drei Merkmale einer allgemeinen Stabsstelle benennen: Unterstützungsfunktion, Weisungsrecht und Verantwortlichkeit.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und rechts» gegenüber den Direktionen. In verwaltungsorganisatorischer Hinsicht bekleiden Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber also eine in die Verwaltungsprozesse allseits involvierte, vermittelnde bzw. koordinierende Kaderstellung.

Was Vatter (2020b, 231) für die Bundeskanzlerinnen und Bundeskanzler postuliert, gilt für die Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber ebenso: Beide verfügen über einen rechtlich «[…] prinzipiell grossen Gestaltungsspielraum für die Ausübung ihres Amts, den sie ganz unterschiedlich zu nutzen [wissen; d. V.]». Damit ist das *(iii.) personenbezogene Argument* angesprochen. Je nachdem, welchem spezifischen Amts- bzw. Selbstverständnis die Vorstehenden der kantonalen Kanzleien folgen, vermögen sie, ihren Macht- und Einflussbereich durch eine personelle Prägung des Amts zusätzlich zu festigen. Hangartner (1968, 348) schreibt dazu:

> «Wie und mit welchem Gewicht […] [der Staatsschreiber bzw. die Staatsschreiberin; d. V.] seine Beratungsfunktion ausübt, hängt von verschiedenen Umständen ab, vor allem von seiner *Persönlichkeit* selbst.» (Hervorhebung d. V.)

Dementsprechend lässt sich das jeweilige Amtsverständnis auf einem Kontinuum zwischen beratender und genuin politischer Rolle anordnen (vgl. Vatter, 2020b, 226–34 analog für die Bundeskanzlerinnen und Bundeskanzler). Der Typus der Dienstleisterin bzw. des Dienstleisters[9] weist sich selbst «nur Beratungsfunktion [zu; d. V.]» (Staatsschreiber Peter Gander [SZ]; Direktzitat nach: ZSZ, 3.12.2010). Ihrem Selbstverständnis zufolge amten sie bloss als «Dienstleister für eine zusammenhängende Politik, welche dann die Regierungsmitglieder wahrnehmen» (Staatsschreiber Rainer Gonzenbach [TG]; Direktzitat nach: TZ, 4.3.2013). Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber des Typus der Dienstleisterin bzw. des Dienstleisters agieren also defensiv. Sie nutzen ihr allgemeines Beratungs- und Rederecht in den kantonalen Regierungssitzungen vor allem dazu, wenn nötig, als «juristische[s] Gewissen der Regierung» (LTZ, 14.4.2011; BU, 24.1.2012) rechtliche Bedenken anzumelden (vgl. ZSZ, 3.12.2010; SOZ, 2.12.2014).

Dem beraterisch-dienstleistenden steht ein strategisches, bisweilen genuin politisches Amtsverständnis entgegen, das den Typus der «Public Managerin» bzw. des «Public Managers» charakterisiert. Ein «strategisch handelnde[r] und denkende[r] Public Manager» (Gutzwiller, 2008, 28) erfüllt seine Amtsgeschäfte gestalterisch. Deren Macht- und Einfluss-

9 Vatter (2020b, 234) spricht vom Typus der Verwaltungskanzlerin bzw. des Verwaltungskanzlers.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bereich ist längst nicht auf den eigenen Kader- bzw. Stabsstellenposten beschränkt. Vertreterinnen und Vertreter jenes Typus stellen ausgewiesene Führungsqualitäten unter Beweis; sie geben Impulse und nutzen ihren «Gestaltungsraum» (AZ, 25.2.2016) politisch-strategisch aus (Gutzwiller, 2008, 26–28). Solche Staatsschreiberinnen bzw. Staatsschreiber werden zum viel bemühten «sechste[n] Regierungsmitglied» (NLZ, 27.5.2011) bzw. «achte[n] Regierungsrat» (ZSZ, 3.12.2010). Nicht selten treten sie öffentlich wahrnehmbar in Erscheinung und/oder nutzen die Medien geschickt, um eigens vorangetriebene Projekte bekannt zu machen (u. a. TPS, 28.1.2009; TDG, 15.10.2009; NZZ, 31.3.2011).[10]

Hinzu kommt viertens und letztens ein *(iv.) forschungspragmatisches Argument*, weshalb die Staatsschreiberinnen und die Staatsschreiber den idealen Befragtenkreis bilden. Namentlich lässt sich deren standardisierte Befragung mit der erstmalig 1988 durchgeführten Gemeindeschreiberbefragung parallelisieren. Über die letzten Dekaden haben sich die Gemeindeschreiberbefragungen in der vergleichenden Gemeindeforschung als unverzichtbares Instrument der systematischen Datenerhebung etabliert (Ladner et al., 2013, 1–2; vgl. Steiner et al., 2021). Mittlerweile liegen sechs Wellen vor; jeweils als Querschnitt der Jahre 1988, 1994, 1998, 2005, 2009 bzw. 2016/2017.[11] Die Gemeindeschreiberbefragungen sind erprobt, systematisch, aussagekräftig; in Forschung und Praxis allseits geschätzt. Vor dem Hintergrund drängt sich eine wiederkehrende Erhebung bei den Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber geradezu auf. Umso mehr erstaunt, dass die Gemeindeschreiberbefragungen auf kantonaler Ebene über bislang kein funktionales Äquivalent verfügen. Ausnahme sind die vier Vorgängerbefragungen, die in Abschnitt 4.3.1 vorgestellt werden.

---

10 Als Beispiel für den Typus der «Public Managerin» bzw. des «Public Managers» kann Staatsschreiber Peter Grünenfelder (AG) angeführt werden. Er initiierte Reformen und erarbeitete zukunftsgerichtete Strategien wie die «Wachstumsinitiative» oder das innovationsfördernde «Programm Hightech Aargau 2013–2017», welche die Ausstrahlung des Kantons neu prägten (NZZ, 31.3.2011). Auch «Chancelier d'État» Robert Hensler (GE) verstand sich als strategischer Impulsgeber (TDG, 15.10.2009). Er hatte seine Rolle für sich selbst massgeschneidert («le rôle sur mesure que s'était taillé le chancelier»; vgl. TPS, 28.1.2009); er vermittelte etwa das stark von ihm forcierte E-Voting medial gekonnt.

11 Die aus den Gemeindeschreiberbefragungen gewonnenen Daten sind vollumfänglich im Harvard Dataverse publiziert (Ladner et al., 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

4.3 Verhältnis zu Vorgängerbefragungen

4.3.1 Anschlussfähigkeit an Vorgängerbefragungen

Anders als die Gemeindeschreiberbefragungen, die bereits seit 1988 regelmässig durchgeführt werden (u. a. Ladner et al., 2013; Steiner et al., 2021), sind Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragungen nicht institutionalisiert. Dennoch wurden bislang praktisch motivierte und meist von den Kantonen selbst initiierte Versuche unternommen, die unvergleichlich profunden Kenntnisse der Vorstehenden der kantonalen Kanzleien abzuholen. Tabelle 4.3.1 liefert eine Übersicht über die vier der Autorin bekannten Vorgängerbefragungen.[12]

Im Folgenden wird dargelegt, inwiefern die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 an die Vorgängerbefragungen anschlussfähig ist.[13]

– *«Interessenvertretung Kantone» (SK AG, 2008):* Im Hinblick auf die SSK-Frühjahrskonferenz 2008 führte die Abteilung «Strategie und Aus-

12 Erklärungsbedürftig ist, warum die von der EFK (2022) durchgeführte Studie «Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen» nicht als Vorgängerbefragung gewertet wurde. Jene Studie untersuchte, «[…] inwiefern die Bundesverwaltung den Umgang mit den Kantonen übergreifend steuert» (EFK 2022, 5) und inwiefern ebendiese horizontale Koordination in Föderalismusfragen dem Transparenzgebot genügt. Sie fusst auf drei Hauptfragen (EFK 2022, 15): Findet eine ausreichende interdepartementale Koordination in Föderalismusfragen statt? Werden Lösungen für Fragen in bestimmten Bereichen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen gefunden? Sind die Instrumente zum Austausch in Föderalismusfragen angemessen? Die Perspektive, welche die EFK (2022)-Studie einnahm, ist stark bundes(-verwaltungs-)zentriert. Befragt wurden vor allem Bundeskader. Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber waren keine involviert. Mit Luzia Lehmann, Leiterin Koordination Aussenbeziehungen des Kantons Zürich, fungierte nur eine einzige Mitarbeiterin der 26 Staatskanzleien als Ansprech- bzw. Interviewpartnerin. So gesehen entsprach der Analysefokus der EFK (2022)-Studie gerade *nicht* der «view from the states» (Elazar, 1966), die das vierdimensionale Analyseraster voraussetzt (vgl. Unterkapitel 2.5). Urheber ist die EFK als das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Das unterscheidet sie fundamental von den vier in Tabelle 4.3.1 verzeichneten Vorgängerbefragungen. Aus diesem Grund wird die EFK (2022)-Studie nicht als Vorgängerbefragung gewertet.

13 Der Fokus liegt auf den Vorgängerbefragungen aus den Jahren 2008, 2012 und 2016. Die Befragung «Staatskanzlei 2000 – Stabsstelle und Innovationszentrum», welche die SSK in Auftrag gab, liess sich trotz eingehender Rechercheanstrengungen nicht mehr auffinden (vgl. jedoch Buschor, 2000).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748918483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 4.3.1: Vorgängerbefragungen: Übersicht über die technischen Daten

Jahr	Titel der Befragung	Urheber	Anzahl Items	befragte Kantone	Rücklauf	erfasste Kantone
1994	«Staatskanzlei 2000 – Stabsstelle und Innovationszentrum»	SSK	n/a	26		
2008	«Interessenvertretung Kantone»	Abteilung «Strategie und Aussenbeziehungen» der Staatskanzlei des Kantons Aargau	15	26	26/26	alle
2012	«Interessenvertretung auf Bundesebene»	Dienst für Aussenbeziehungen (DAB BE) der Staatskanzlei des Kantons Bern	20	12[1]	n/a	ZH, BE, LU, FR, SO, BS, SG, AG, TI, VD, VS, GE
2016	«Hintergründe und Formen der Interessenvertretung der einzelnen Kantone mit Fokus auf die Eidgenössischen Räte mit besonderem Augenmerk auf den Kanton Zürich»	Philippe Gubler (EMPA-Projektarbeit)	13	26[2]	15/26	ZH, BE, LU, SZ, NW, GL, ZG, BS, SH[2], AR, AI, AG, TI[2], VD, GE

Anm.: [1] = Befragt wurden elf Kantone, wobei die Daten für BE vom DAB BE eigenhändig ergänzt wurden; [2] = SH und TI wurden telefonisch befragt. Die in Tabelle 4.3.1 ausgewiesenen Vorgängerbefragungen beschränken sich ausdrücklich auf «Normalzeiten» und klammern die von Kantons- bzw. Bundesbehörden angefertigten, praktisch motivierten Teilstudien zur bundespolitischen Mitwirkung der Kantone in Krisensituationen aufgrund der fehlenden Vergleichbarkeit aus (u. a. BK, 2020, 2022; KdK, 2020, 2022; GPK, 2022). Zu den Gründen, weshalb die von der EFK (2022) durchgeführte Studie «Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen» in der tabellarischen Übersicht fehlt vgl. Kapitel 4, Fussnote 12.

senbeziehungen» der Staatskanzlei des Kantons Aargau eine schriftliche Umfrage mit dem Titel «Interessenvertretung Kantone» durch.[14] Alle 26 Kantone nahmen daran teil (Vollerhebung), wobei unklar bleibt, ob das Ausfüllen des Fragebogens den Staatsschreiberinnen und Staatsschreibern selbst oblag. Die überlieferten Auswertungsunterlagen erlauben Rückschlüsse auf die inhaltlichen Schwerpunkte. Ein erster lag auf dem Direktkontakt zur kantonseigenen Delegation in der Bundesversammlung (vgl. Abschnitt 6.2.2). Wie häufig Treffen organisiert werden, ob die Kantonsregierung selbst zugegen ist oder durch hochrangige Verwaltungskader vertreten wird und welche Themen zur Sprache kommen, wurde ebenso abgefragt wie Möglichkeiten zur Sicherstellung des kontinuierlichen Informationsflusses. Ein zweiter inhaltlicher Schwerpunkt kreiste um weitere «Kontakt- bzw. Austauschgefässe zwischen dem Kanton und anderen Organisationen» (SK AG, 2008, 13). Die befragten Kantone spiegelten zurück, ob bzw. inwiefern sie zwecks «Stärkung der Interessenvertretung» Austausch mit Medien, interkantonalen Konferenzen, kantonalen Verbänden, Handelskammern und/oder Kantonalbanken pflegten.

– *«Interessenvertretung auf Bundesebene» (DAB BE, 2012):* Im Jahre 2012 schickte der in der Staatskanzlei des Kantons Bern angesiedelte DAB BE eine Umfrage zum Thema «Interessenvertretung auf Bundesebene» ins Feld. Hintergrund war die in Bern waltende Diskussion über eine «Verstärkung der Interessenvertretung auf Bundesebene (mit den bestehenden Ressourcen)» (DAB BE, 2012, 16). Um eine faktenbasierte Grundlage für ein Aussprachepapier zuhanden des Regierungsrates zu schaffen, erfragte der DAB BE «[…] die Erfahrungen, die die Kantone in den letzten Jahren gemacht hatten»[15]. Eine nicht näher begründete Auswahl von elf Kantonen wurde zur Teilnahme eingeladen, wobei nicht präzisiert wurde, ob das Ausfüllen des Fragebogens den Staatsschreiberinnen bzw. Staatsschreibern oblag. In inhaltlicher Hinsicht lassen sich vier Schwerpunkte identifizieren. Ein erster Block berührte die kantonsspezifische Ausgestaltung der Interessenvertretung; er erhob bspw., welche kantonale Verwaltungseinheit für die Koordination der Interessenvertre-

14 Die Autorin dankt der Staatskanzlei des Kantons Aargau herzlich dafür, dass ihr die im Archiv überlieferten Unterlagen zur Befragung «Interessenvertretung Kantone» zur Verfügung gestellt wurden.

15 Wortlaut der E-Mail-Korrespondenz mit Thomas Moser, Beauftragter für Aussenbeziehungen des Kantons Bern (19.8.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tung verantwortlich zeichnet (u. a. Staatskanzlei, Präsidialdirektion) und wie die direktionsübergreifende Interessenaggregation funktioniert. Ein zweiter inhaltlicher Schwerpunkt lag auf der Erhebung derjenigen Bundesvorhaben, bei denen «[…] eine besonders aktive Interessenvertretung betrieben [wurde; d. V.]» (DAB BE, 2012, 7).[16] Dabei interessierte auch, wer ebendieses «besondere Interessen» (*ebd.*) kantonsintern definiert – und welche zusätzlichen Massnahmen ergriffen werden, um sich als Kanton in solchen Schlüsselgeschäften bundespolitisches Gehör zu verschaffen. Inwiefern sich die Interessenvertretung bzw. deren Erfolg über die Zeit veränderten, war Gegenstand eines dritten Schwerpunkts. In einem vierten Frageblock wagten die Befragten einen Ausblick, ob künftig «wesentliche Veränderungen bei der Interessenvertretung gegenüber dem Bund oder auf interkantonaler Ebene» (DAB BE, 2012, 13) geplant seien.

– *«Hintergründe und Formen der Interessenvertretung der einzelnen Kantone mit Fokus auf die Eidgenössischen Räte mit besonderem Augenmerk auf den Kanton Zürich» (Gubler, 2016):* Im Rahmen eines Nachdiplomstudiums verfasste Gubler (2016) eine Projektarbeit zum Thema «Hintergründe und Formen der Interessenvertretung der einzelnen Kantone mit Fokus auf die Eidgenössischen Räte mit besonderem Augenmerk auf den Kanton Zürich». Sie fusste auf einer schriftlichen Befragung, an der insgesamt 15 Kantone teilnahmen. Inhaltlich sind drei Schwerpunkte auszumachen; sie beginnen mit einem Frageblock dazu, wie sich die Interessenvertretung über interkantonale Konferenzen gegenüber dem Referenzjahr 2005 veränderte.[17] Ein zweiter inhaltlicher Schwerpunkt lag auf Politikfeldern und Schlüsselgeschäften, bei denen sich der Kanton auf Bundesebene «generell einbringt» (Gubler, 2016, XII). Wie es um die Rahmenbedingungen steht, behandelte ein dritter Schwerpunkt (u. a. Zuständigkeits- bzw. Kompetenzordnung innerhalb der kantonalen Verwaltungseinheiten, zur Verfügung stehende personelle und finanzielle Ressourcen).

16 Jenes Item war als offene Frage konzipiert. «Steuerfragen» sowie «Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)» wurden den Befragten jedoch als Erinnerungsstütze vorgegeben.

17 Das Referenz- bzw. Vergleichsjahr 2005 wurde von Gubler (2016) nicht näher begründet. Die Wahl könnte mit der 2005 erfolgten Gründung der Konferenz der Geberkantone der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zusammenhängen, die der Autor mehrfach thematisiert.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Vorgängerbefragungen zeigen: Wer eine vollständige, breite und systematische Primärdatenbasis dazu gewinnen will, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren, muss bei den 26 Staatsschreiberinnen und Staatsschreibern ansetzen. Dass bislang hauptsächlich die Kantone selbst aus ganz konkretem praktischem Erkenntnisinteresse auf schriftliche Befragungen bei den Staatskanzleien zurückgriffen, unterstreicht abermals die Relevanz des bereits in Abschnitt 4.2.2 dargelegten idealen Befragtenkreises. Überdies stellen die Vorgängerbefragungen die Machbar- und Durchführbarkeit unter Beweis (Diekmann, 2013, 486–88; vgl. Faulbaum et al., 2009; Christian et al., 2009). Ein eigenes Befragungsvorhaben vermag nahtlos daran anzuknüpfen; es ist in hohem Masse anschlussfähig. Gleichzeitig geht die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 in gleich sechsfacher Weise über die Vorgängerbefragungen hinaus. Worin die Ausbaufähigkeit und das Erweiterungspotential genau bestehen, wird im Folgenden erläutert.

4.3.2 Ausbaufähigkeit und Erweiterungspotential gegenüber den Vorgängerbefragungen

Ein eigenes Befragungsvorhaben ist nicht «nur» an die Vorgängerbefragungen anschlussfähig (vgl. Abschnitt 4.3.1), sondern bietet auch die Chance für deren eigenständigen Weiterentwicklung. Auszumachen ist eine gleich sechsfache Ausbaufähigkeit bzw. Erweiterungspotential:

– *Vollerhebung statt beschränkter Reichweite:* Die Reichweite der Vorgängerbefragungen des DAB BE (2012) bzw. von Gubler (2016) ist beschränkt. Sie decken je nur rund die Hälfte der Kantone ab. Besonders problematisch ist die nicht näher begründete, bisweilen zufällig anmutende Fallauswahl. Es wurden keine *ex ante* definierte Kriterien herangezogen, die bspw. auf eine nach Sprachregion, Wirtschaftsstruktur und/oder Einwohnerzahl ausgewogene Repräsentation der Kantone Rücksicht genommen hätten (zu Fallauswahlstrategien vgl. Seawright und Gerring, 2008). Vielmehr ergab sich schlicht aus dem Rücklauf, welche Kantone in die Auswertung eingingen. Wünschenswert wäre daher eine Vollerhebung, um die Aussagekraft einer Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung zu maximieren.
– *Befragung der Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber selbst statt Befragung des nachrangigen Personals:* Die Vorgängerbefragungen wurden

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

an die Staatskanzleien adressiert. Welche Mitarbeitende den Fragebogen tatsächlich ausfüllten, lässt sich kaum mehr rekonstruieren. Dies schmälert den Wert der gewonnenen Daten, denn: Nahm bspw. eine Delegierte bzw. ein Delegierter für Aussenbeziehungen daran teil, die bzw. der meist in einer ständigen Vertretung in Bern arbeitet (vgl. Unterkapitel 6.4), ist die Person mit der Interessenartikulation gegenüber den Bundesbehörden bestmöglich vertraut. Wie ein Interesse im Kanton zustande kommt (Interessenaggregation), liegt ihr bzw. ihm aufgrund der räumlichen Distanz zum Kantonshauptort hingegen eher fern. Umgekehrt verfügt das im Kantonshauptort arbeitende kantonale Verwaltungspersonal über weniger direkte Einblicke in die «Bundesberner Mechanik»; es erfährt also weit weniger unmittelbar, wie und wie erfolgreich die Bundesbehörden konkret lobbyiert werden. Füllten je nach Kanton also unterschiedliche Funktionsträgerinnen und Funktionsträger den Fragebogen aus, untergräbt dies die interkantonale Vergleichbarkeit der erhobenen Daten. Anzustreben wäre daher eine Befragung, die sich ausdrücklich an die 26 Vorstehenden der kantonalen Kanzleien richtet – vorangekündigt über die SSK, in deren Rahmen sie sich alle *in persona* versammeln.

– *Differenzierung nach den Phasen des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses statt Beschränkung auf eine Etappe:* Die Vorgängerbefragungen bilden den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess bloss holzschnittartig ab; sie beschränken sich auf je eine bestimmte Etappe. So richtete die SK AG (2008) das Augenmerk fast ausschliesslich auf die Interessenvertretung während der parlamentarischen Phase. Auch der DAB BE (2012) differenzierte nicht nach dem «Wann?». Geboten wäre also eine Befragung, die den Politikkreislauf als ein sequentielles, funktional abgegrenztes und in kumulative Sinneinheiten unterteiltes «Phasenmodell» versteht (vgl. Unterkapitel 2.5). Dadurch würde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Kantone je nach Phase unterschiedlich (erfolgreich) lobbyieren.
– *Wissenschaftliche Systematik statt praktisches Erkenntnisinteresse:* Die Vorgängerbefragungen sind aus den handfesten Bedürfnissen der Praxis motiviert (u. a. Bereitstellung einer faktenbasierten Grundlage für die politische Diskussion, Informationsgewinn über die Interessenvertretung anderer Kantone). Folgerichtig beinhalten sie diejenigen Items, welche jene praktischen Bedürfnisse stillen. Dies geht jedoch auf Kosten der wissenschaftlichen Systematik. So wurde der «Nutzen» der Interessenvertretung vom DAB BE (2012, 4) generell und ohne jegliche Differenzierung abgefragt. Mit bloss einer Antwort mussten die Befragten

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

den Nutzen sowohl für den Regierungsrat als auch für die Mitglieder der eidgenössischen Räte einschätzen. Auch bezüglich der erhobenen Lobbyingtaktiken mangelt es den Vorgängerbefragungen an Stringenz. So erschliesst sich aus den überlieferten Dokumenten nicht, nach welchen Kriterien sie ausgewählt wurden. Erwünscht wäre daher eine Befragung, welche das vierdimensionale Analyseraster operationalisiert (vgl. Unterkapitel 2.5) – und so ein vollständiges Abbild aller vier Dimensionen gewährleistet.

– *Verbindung von Nutzungshäufigkeits- und Erfolgsmessung statt Beschränkung auf eine empirische Analyseperspektive:* Dass die Vorgängerbefragungen rein praktisch motiviert waren, schmälerte ihren Umfang. So setzte sich die SK AG (2008, 12) zum Ziel, handfestes «Optimierungspotential» zu identifizieren, um die Kantonsinteressen im Bund künftig (noch) wirkmächtiger zu vertreten. Der Fragebogen des DAB BE (2012) ergründete hingegen primär die Frage, wie ein Kantonsinteresse verwaltungsintern aggregiert wird. Gubler (2016) wiederum legte das Hauptaugenmerk auf bloss *einen* Kanton, namentlich Zürich. Insofern erhebt keine der Vorgängerbefragungen Nutzungshäufigkeit, Einflusschancen (*syn.* Erfolg) und Rahmenbedingungen der Interessenvertretung in einem. Anzustreben wäre folglich ein Fragebogen, der alle empirischen Analyseperspektiven aufgreift (vgl. Unterkapitel 2.5).
– *Verbindung von Querschnitt- und Längsschnitterhebung statt Ausklammerung der früheren Interessenvertretung:* Die Vorgängerbefragungen interessieren sich für eine Bestandsaufnahme im Querschnitt, um politische Folgerungen für die Zukunft abzuleiten. Was zuvor war, klammerten die Items hingegen grösstenteils aus, so dass keine Aussagen zur intertemporalen Entwicklung möglich sind. Umso ergiebiger wäre daher eine Befragung, welche sowohl Querschnitt- als auch Längsschnittdaten erhebt.

Zusammengefasst erschliessen sich Ausbaufähigkeit und Erweiterungspotential direkt aus den Schwachstellen der Vorgängerbefragungen. Sie leiten die Konzeption der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 an, in organisatorischer ebenso wie in inhaltlicher Hinsicht (vgl. Abschnitt 4.4.1 bzw. 4.4.2).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4.4 Konzeption der Befragung

Bei der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 handelt es sich um eine standardisierte schriftliche Befragung, sprich: um ein «planmässiges Vorgehen mit wissenschaftlicher Zielsetzung», bei der die Befragten durch «eine Reihe gezielter Fragen [...] zu verbalen Informationen veranlasst werden soll[en]» (Scheuch, 1973, 70). «Standardisiert» bezieht sich auf die regelgeleitete, formalisierte «Kommunikation zwischen Befragten und Interviewern» (Faulbaum, 2019, 9; vgl. Diekmann, 2013). In den empirisch orientierten Sozialwissenschaften sind standardisierte schriftliche Befragungen ein klassisches Instrument der Datenerhebung. Bei der schriftlichen Befragung handelt es sich um die einzige Erhebungsmethode, maximal vollständige, breite und systematische Daten zur subnationalen Interessenvertretung zu gewinnen. Was in Unterkapitel 2.5 für sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme postuliert wurde, setzt die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 für den schweizerischen Bundesstaat erstmals überhaupt in solcher Vollständigkeit, Breite und Systematik um. Um den möglichen Fehlerquellen schriftlicher Befragungen entgegenzuwirken (u. a. Diekmann, 2013; Franzen, 2014; Faulbaum, 2019) und um die Aussagekraft zu maximieren, berücksichtigt sie in ihrer Konzeption eine Vielzahl organisatorischer und inhaltlicher Aspekte. Diese werden im Folgenden erläutert.

4.4.1 Organisatorische Aspekte

In organisatorischer Hinsicht durfte die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 in vielerlei Hinsicht auf die Unterstützung Dritter zählen. Dies zeigt ein Blick auf den Zeitplan in Tabelle 4.4.1. In sämtlichen Phasen des Befragungsprojektes wurden zum Vorhaben relevante Funktionsträgerinnen und Funktionsträger konsultiert, es wurde mit ihnen koordiniert und abgeglichen. Bereits im August 2019 erfolgte eine Kontaktaufnahme mit Barbara Schüpbach-Guggenbühl, Staatsschreiberin des Kantons Basel-Stadt und SSK-Präsidentin, um den Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis von Beginn an zu etablieren – und zu forcieren. Frühzeitiger «Erstkontak[t] mit der Zielperson» (Faulbaum, 2019, 15) ist denn auch eine wesentliche Vorbedingung für die Teilnahmebereitschaft (und so für das Gelingen der standardisierten Befragung insgesamt; vgl. Christian et al., 2009; Faulbaum et al., 2009; Diekmann, 2013).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Freundlicherweise willigte das SSK-Präsidium ein, die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 anlässlich der SSK-Herbsttagung 2019 voranzukündigen. Den Amtsträgerinnen und Amtsträgern wurde ein Informationsschreiben mitsamt einem Handout übergeben.[18] Ebendiese Dokumente orientierten über die wichtigsten Zielsetzungen, die Anschlussfähigkeit an Vorgängerbefragungen, den groben Zeitplan und betonten den besonderen Wert einer substantiell erweiterten Befragungsneuauflage. Die Vorankündigung verlieh dem Befragungsprojekt Glaubwürdigkeit. Auch zum im Herbst 2019 ausgearbeiteten Fragebogen wurden eine Vielzahl an Verwaltungsmitarbeitenden kantonaler Aussendienststellen sowie frühere Staatsschreiberinnen und Staatsschreibern konsultiert. Er wurde mit ihnen abgeglichen, um die praktische Durchführbarkeit des Befragungsvorhabens sicherzustellen. Eine zielgruppenspezifische Fragebogenkonzeption, die sich des «im Feld» gängigen Vokabulars bedient, stellt denn auch eine weitere Anforderung für das Gelingen einer Umfrage insgesamt dar (Dillman et al., 2014, 117; vgl. Faulbaum et al., 2009; Christian et al., 2009).

Sobald die finale Fassung des in engem Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis ausgearbeiteten Fragebogens vorlag, wurde dieser von Sophie Guignard und Karel Ziehli, wissenschaftliche Mitarbeitende bei Année politique suisse am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern, vom Deutschen ins Französische übersetzt. Beide sind faktisch zweisprachig, korrespondieren regelmässig in Wort und Schrift in der jeweils anderen Landessprache – und sie sind aufgrund ihrer engen Beschäftigung mit Schweizer Politik auch inhaltlich bestens mit der Thematik vertraut. Im Sinne eines «juristischen Gewissens» war auch Joël Desy eng in die Übersetzungsarbeiten involviert. Als erfahrener Rechtsanwalt und langjähriger Gerichtsschreiber an der Abteilung für französischsprachige Geschäfte am Verwaltungsgericht des Kantons Bern ist er ausgesprochen versiert, was die Überprüfung der exakten terminologischen Passung von Verfassungs- und Gesetzesterminо-

18 Die Dokumente wurden in deutscher und französischer Sprache zur Verfügung gestellt. Mit Arnoldo Coduri, «cancelliere di stato» des Kantons Tessin, war zum Befragungszeitpunkt ein SSK-Mitglied italienischer Muttersprache. In ihrer Arbeitsweise folgt die SSK dem aus der Bundesverwaltung bekannten Prinzip «chacun parle sa langue»: Alle SSK-Mitglieder sind frei, sich in der eigenen Muttersprache auszudrücken. Ausreichende passive Sprachkenntnisse der jeweils anderen Landessprachen werden vorausgesetzt. Die Konferenz- und Korrespondenzsprache der SSK beschränkt sich jedoch auf Deutsch und Französisch.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

logie betrifft. Sodann wurde der Fragebogen in *Qualtrics™* eingepflegt[19] – einem führenden «Enterprise Feedback Management»-System und einer für universitäre Befragungsvorhaben gängiger, breit eingesetzter Umfragesoftware. Um einen technisch einwandfreien Ablauf der computergestützten Befragung und eine leserfreundliche Darstellung zu gewährleisten, folgten umfangreiche Pretests (vgl. Faulbaum, 2019, 124–25). Im Lichte der kritischen Rückmeldungen diverser Kolleginnen und Kollegen wurden Layout, optische Darstellungsweise und Befragtenführung dadurch weiter verfeinert.

Lanciert wurde die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 etappenweise. Am 19. November 2019 wurden zunächst die 20 deutschsprachigen Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber zur Teilnahme eingeladen. Nach der Festtagszeit folgten am 29. Januar 2020 die fünf «Chancelières» und «Chanceliers d'Etat», die französischer Muttersprache sind. Arnoldo Coduri, der «Cancelliere di Stato» des Kantons Tessin, wurde mittels italienischen Einladungsschreibens am 27. Februar 2020 separat angeschrieben.[20] Erfreulicherweise war die Teilnahmebereitschaft in allen Kantonen vorhanden, wofür die Autorin allen Staatsschreiberinnen und Staatsschreibern zu grösstem Dank verpflichtet ist. In einigen Fällen wurden sie von engen Stabsmitarbeitenden und/oder für die Interessenvertretung verantwortlich zeichnenden Angestellten der Kantonsverwaltung bei der Umfrageteilnahme unterstützt.[21] In vier begründeten Ausnahmen musste von der bzw. dem im ersten Umlauf kontaktierten Amtsträger abgewichen werden:

– *Kanton Luzern:* Im Zeichen der COVID-19-Pandemie kam es an der Spitze der Luzerner Staatskanzlei zu einem personellen Wechsel. Der zum Befragungszeitpunkt amtierende Lukas Gresch-Brunner wurde Anfang April 2020 von Bundesrat Alain Berset (SP/FR; 2012–) zum Generalsekretär des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) ernannt

19 Für allerlei Hilfestellungen bei der technischen Umsetzung der computergestützten Befragung ist die Autorin Prof. Dr. Isabelle Stadelmann-Steffen und Manuela Rihm zu grossem Dank verpflichtet.

20 Die Autorin dankt Sonja Vernier Steck herzlich für ihre grosse Unterstützung beim Verfassen des italienischen Einladungsschreibens zur Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

21 In den Kantonen Basel-Stadt (André Tschudin, Leiter Fachstelle Politikvorbereitung), St. Gallen (Sarah Hauser, Leiterin Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen), Wallis (Patrick Zehner, Delegierter für nationale Angelegenheiten) und Neuenburg (Gian-Valentino Viredaz, «Délégué aux affaires extérieures») wurde die Befragungsteilnahmen mehrheitlich dem bzw. der jeweiligen Delegierten für Aussenbeziehungen übertragen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 4.4.1: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020: Zeitplan

Zeitfenster	Wegmarke	Involvierte
Ende August 2019	vorsondierende Kontaktaufnahme mit dem SSK-Präsidium	Barbara Schüpbach-Guggenbühl, Staatsschreiberin des Kantons Basel-Stadt und SSK-Präsidentin
SSK-Herbsttagung 2019	Vorankündigung der Befragung: Abgabe eines Informationsschreiben und eines kurzen Handouts	26 Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber
Herbst 2019	Ausarbeitung und ausführliche Konsultation bzw. Rückkopplung des Fragebogens	kantonale Verwaltungsmitarbeitende aus den Aussendienststellen; ehemalige Staatsschreiber (u. a. Kurt Nuspliger, als Staatsschreiber des Kantons Bern)
	Übersetzung des Fragebogens (deutsch, französisch)	Sophie Guignard, M. A.[1]; Joël Desy, Rechtsanwalt MLaw[2]; Karel Ziehli, M. A.[3]
	Durchführung umfangreicher Pretests	diverse Mitarbeitende am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern
Dezember 2019– anfangs Februar 2020[4]	Durchführung der computergestützten Befragung mittels *Qualtrics*^{TM}	26 Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber
erste Hälfte 2020–Ende 2021	bilaterale Klärung allfälliger Rückfragen zu den eingegangenen Antworten (insb. bei den offenen Fragen); Rückkopplung ausgewählter Auswertungen	betroffene Staatsschreiberinnen und Staatsschreibern; Autorin

Anm.: 1 = wissenschaftliche Assistentin bei Année politique suisse am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern; 2 = Gerichtsschreiber an der Abteilung für französischsprachige Geschäfte am Verwaltungsgericht des Kantons Bern; 3 = wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Année politique suisse am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern; 4 = vgl. Abschnitt 4.4.2 für Angaben zu den vier begründeten Ausnahmen, bei denen von den in Tabelle 4.4.2 aufgeführten Staatsschreiberinnen und Staatsschreibern abgewichen werden musste.

Quelle: eigene Zusammenstellung.

https://doi.org/10.5771/9783748918483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

(ZUGZ, 30.1.2020; WILB, 30.10.2020). Die zeitliche Beanspruchung der Amtsübergabe verunmöglichte ihm eine Befragungsteilnahme. Daher wurde Staatsschreiber Vincenz Blaser befragt, sein ab 1. September 2020 amtierender Nachfolger. Als früherer Departementssekretär des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern (2005–2020) verfügt Blaser über ausgewiesene und langjährige Erfahrung.

– *Kanton Nidwalden:* Nach insgesamt fast 40 Jahren Tätigkeit in der Nidwaldner Kantonsverwaltung sollte Landschreiber Hugo Murer im März 2020 planmässig in Pension gehen. Aufgrund der COVID-19-Pandemie und einer COVID-19-Erkrankung von Armin Eberli, seinem designierten Nachfolger, verzögerte sich die Übergabe der Amtsgeschäfte (OBW, 27.8.2020). Nach einer Einarbeitungsphase nahm Landschreiber Armin Eberli an der Befragung teil.
– *Kanton Thurgau:* Aus gesundheitlichen Gründen konnte der sehr verdiente Thurgauer Staatsschreiber Rainer Gonzenbach seine Funktion zum Befragungszeitpunkt nicht wahrnehmen. Bis zu seinem Tod im Februar 2020 konnte er sein Amt krankheitsbedingt nicht mehr ausüben. An seiner Stelle nahm Ricarda Zurbuchen teil, die stellvertretende Staatsschreiberin.
– *Kanton Jura:* Angesichts der sich wenige Wochen nach der Lancierung der französischsprachigen Version der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 stark zuspitzenden COVID-19-Pandemie waren die Kantonsverwaltungen in nie dagewesenem Ausmass gefordert. Eine erste Teilnahmeeinladung blieb aufgrund der Ausnahmesituation unbeantwortet. Inmitten der COVID-19-Krise erklärte die zum Befragungszeitpunkt amtierende, in der Erstanfrage kontaktierte «Chancelière d'État» Gladys Winkler Docourt ihren Rücktritt, um sich «[…] beruflich neu zu orientieren und eine sich bietende berufliche Chance zu ergreifen» (ARC, 3.6.2021; eigene Übersetzung). Daher nahm Julien Hostettler, langjähriger «délégué aux affaires fédérales», an ihrer Stelle teil.

Zusammenfassend handelt es sich bei der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 um eine Vollerhebung. Ihre Aussagekraft ist daher maximal. Abgesehen von sechs Kantonen[22] konnte sie vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie abgeschlossen werden, d. h. bevor am 25. Februar 2020 der erste laborbestätigte Fall von Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus Type 2 (SARS-CoV-2) nachgewiesen wurde. Deshalb dürfen die in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020

22 Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Tessin, Wallis, Jura.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gewonnenen, in dieser Vollständigkeit, Breite und Systematik einzigartigen Befragungsdaten als für «Normalzeiten» (Schnabel et al., 2022) repräsentativ gelten. Denjenigen sechs Staatsschreiberinnen und Staatsschreibern, die nach dem in Tabelle 4.4.1 skizzierten Befragungsfenster teilnahmen, wurde ausdrücklich nahegelegt, den Fragebogen bezugnehmend auf die Interessenvertretung ausserhalb der pandemischen Krisensituation zu beantworten. So wurde die interkantonale Vergleichbarkeit der Daten sichergestellt. Die Angaben wurden demnach nicht durch den über gut zwei Jahre lang prägenden Pandemiekontext gefärbt, der teils einschneidende, dem Krisenmodus geschuldete Änderungen im Zusammenwirken von Bund und Kantonen mit sich brachte (vgl. Mueller et al., 2021; Freiburghaus et al., 2021b, 2023; Schnabel et al., 2022).

4.4.2 Inhaltliche Aspekte

Die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 operationalisiert das vierdimensionale Analyseraster (vgl. Unterkapitel 2.5). Was konzeptionell auf sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme anwendbar ist, wird in jener umfangreichen Primärdatenerhebung spezifisch für den «Fall Schweiz» empirisch umgesetzt; adaptiert an die Realitäten im schweizerischen Bundesstaat. Um ebendiesen Anspruch einzulösen, orientiert sich die inhaltliche Ausgestaltung des Fragebogens an den vier nachstehenden Überlegungen[23]:

– Die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 achtet den breiten, prinzipiell deutungsoffenen und mehrstufigen leitenden Begriffsvorschlag subnationaler Interessenvertretung, indem sie mit Items die «Wer?»-, «Wie?»-, «Wo?»- und «Wann?»-Dimension vollständig abbildet. Insgesamt werden rund 60 Lobbyingtaktiken erhoben. Einzig beim «Wo?» subnationaler Interessenvertretung ist gegenüber dem vierdimensionalen Analyseraster eine Anpassung nötig. Namentlich werden politische Parteien nicht als Adressat abgefragt. Anders als in Repräsentativdemokratien wird den politischen Parteien im nichtparlamentarischen, halbdirektdemokratischen Regierungssystem nämlich «[…] eine relativ schwache Position zugeschrieben» (Vatter, 2020a, 91). Kurz: Die Schweiz ist «kein Parteienstaat» (Ladner, 2014, 361; vgl. Gruner,

23 Der dreisprachig vorliegende Fragebogen kann auf Anfrage bei der Autorin eingesehen werden.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748918483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 4.4.2: Zum Befragungszeitpunkt amtierende und in der Erstanfrage zur Befragungsteilnahme eingeladene Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber

Kanton	Name, Vorname	Titel	Amtsantritt	Amtsalter [in Jahren]	Partei
ZH	Arioli, Kathrin	Dr. iur.; Staatsschreiberin des Kantons Zürich	1.2.2018	1.9	n/a
BE	Auer, Christoph	Dr. iur.; Staatsschreiber des Kantons Bern	1.6.2013	6.7	parteilos
LU	Gresch-Brunner, Lukas[1]	Staatsschreiber des Kantons Luzern	1.3.2012	6.7	parteilos[2]
UR	Balli, Roman	lic.iur.; Kanzleidirektor des Kantons Uri	1.7.2011	8.5	n/a
SZ	Brun, Mathias	Dr. iur.; Staatsschreiber des Kantons und Sekretär des Kantonsrates	1.1.2011	9.0	parteilos
OW	Frunz Wallimann, Nicole	lic.rer.publ.; Landschreiberin des Kantons Obwalden	1.1.2018	2.0	parteilos
NW	Murer, Hugo[1]	lic.iur.; Landschreiber des Kantons Nidwalden	16.12.2009	10.0	n/a
GL	Dürst, Hansjörg	Ratsschreiber des Kantons Glarus	1998	>20.0	BDP
ZG	Moser, Tobias	lic.iur.; Landschreiber des Kantons Zug	1.10.2011	8.2	Die Mitte
FR	Gagnaux-Morel, Danielle	Dipl. Ing.-Agr. ETH; Staatskanzlerin des Staates Freiburg	1.6.2005	14.6	n/a
SO	Eng, Andreas	lic.iur.; Staatsschreiber des Kantons Solothurn	1.7.2008	11.5	FDP
BS	Guggenbühl-Schüpbach, Barbara	lic.iur.; Staatsschreiberin des Kantons Basel-Stadt	1.1.2009	11.0	parteilos
BL	Heer Dietrich, Elisabeth	lic.iur.; Landschreiberin des Kantons Basel-Landschaft	1.8.2018	1.4	parteilos
SH	Bilger, Stefan	Dr.; Staatsschreiber des Kantons Schaffhausen	1.1.2008	12.0	n/a
AR	Weder, Jürg	Leiter der Kanzleidienste des Kantons Appenzell Ausserrhoden	1.1.2013	7.0	n/a
AI	Dörig, Markus	lic.iur.; Ratschreiber der Standeskommission und des Grossen Rates	1.2.2008	11.9	parteilos
SG	Braun, Canisius	Staatssekretär des Kantons St. Gallen	1.1.2009	11.0	Die Mitte
GR	Spadin, Daniel	Kanzleidirektor des Kantons Graubünden	1.7.2017	2.5	n/a
AG	Trivigno, Vincenza	lic.rer.pol.; Staatsschreiberin des Kantons Aargau	1.6.2016	4.0	FDP
TG	Gonzenbach, Rainer[1]	Dr. iur.; Staatsschreiber des Kantons Thurgau	2001	19.0	n/a
TI	Coduri, Arnoldo	Cancelliere dello Stato	1.9.2016	3.3	n/a
VD	Grandjean, Vincent	Chancelier d'État	1.8.1997	22.4	n/a
VS	Spörri, Philipp	Staatskanzler des Staates und Republik Wallis	1.3.2010	9.8	n/a
NE	Despland, Séverine	Chancelière d'État	1.11.2010	9.2	n/a
GE	Righetti, Michèle	Chancelière d'État	1.6.2018	1.6	n/a
JU	Winkler Docourt, Gladys[1]	Chancelière d'État	1.9.2017	2.3	n/a

Anm.: Das Amtsalter bezieht sich auf den Stand per 31.12.2019; [1] = vgl. Abschnitt 4.4.2 für Angaben zu den vier begründeten Ausnahmen, bei denen von den in Tabelle 4.4.2 aufgeführten Staatsschreiberinnen und Staatsschreibern abgewichen werden musste; [2] = parteilos, «[…] jedoch im bürgerlichen Lager anzusiedeln» (NLZ, 30.9.2011).

1977). Folglich wird der in anderen (föderalen) Mehrebenensystemen bedeutsame «Parteikanal» hierzulande nie benutzt, wie Muellers (2020, 246) Ländervergleich empirisch erhärtete. Parteien spielen in den intergouvernementalen Beziehungen der Schweiz eine generell nur höchst untergeordnete, marginale Rolle (vgl. Bolleyer, 2006a, 2009; Bochsler, 2009; Arens, 2020; Mueller, 2024).[24]

– Die Blockstruktur des Fragebogens wird durch das «Wann?» subnationaler Interessenvertretung vorgegeben; sie folgt also den vier wesentlichen Phasen des bundespolitischen Willens–bildungs- und Entscheidungsprozesses («Agenda-Setting», Politikformulierung, parlamentarischer bzw. direktdemokratischer Entscheid; vgl. Kriesi, 1980; Sciarini et al., 2015).[25] Ein fünfter Block kreist um die kantonsspezifischen Rahmenbedingungen, unter denen die Kantone lobbyieren.
– Die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 greift die empirischen Analyseperspektiven auf. Bei der Messung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und der kantonsspezifischen Einflusschancen berücksichtigt sie die neueste methodische Innovation der Interessengruppen- und Lobbyingforschung. So wird die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit als selbstberichtete, wahrgenommene Nutzungshäufigkeit erhoben. Selbiges gilt für den als wahrgenommene Einflusschancen gemessenen Erfolg («self-assessed influence»), was ebenfalls dem «state of the art» dieses Forschungsstrangs entspricht (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; Crepaz et al., 2023).[26] Bei der Konstruktion der Antwortskalen dient die «survey

24 Anstelle der Parteien bieten sich den Kantonsregierungen im traditionellen «Vereinsland und Verbändestaat» (NZZ, 17.10.1995) mannigfache Gelegenheiten, über einen nationalen Dachverband wie Economiesuisse «Agenda-Setting» zu betreiben. Dem wird mithilfe eines entsprechenden Items Rechnung getragen.

25 Fünf Items werden in mehr als nur einer Phase abgefragt: «ständige Vertretung des Kantons in Bern (bspw. Büro für Standortmarketing oder Fachstelle für Aussenbeziehungen)» (Phase 1, 2, 3), «Einsitz der Regierungsmitglieder in ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes» (Phase 1, 2), «direkte Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Bundesratsmitglied» (Phase 1, 2), «Gründung von vereinsmässig konstituierten Komitees mit Drittkantonen» (Phase 1, 2) und «Beauftragung privater PR- bzw. Consulting-Agenturen» (Phase 1, 2).

26 Um sicherzustellen, dass alle Befragten vom selben Begriffsverständnis ausgehen, wird ihnen im Fragebogen die folgende Definition kantonsspezifischer Einflusschancen vorgelegt: «‹Einflusschancen› bezeichnen die Wahrscheinlichkeit, dass ein kantonales

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

design»-Literatur als Richtschnur. Eine unipolare, fünfstufige, ordinal skalierte Antwortskala, die von «nie », «selten», «gelegentlich», «oft» bis hin zu «sehr oft» (kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit) bzw. von «inexistent», «klein», «mittel», «gross» bis hin zu «sehr gross» (kantonsspezifische Einflusschancen) reicht, erfüllt die Anforderungen an Objektivität, Reliabilität und Validität. Wie von Dillman et al. (2014, 151) empfohlen, wird den mit einem adverbialen Kontinuum verbalisierten Antwortkategorien gegenüber exakten Zahlenangaben der Vorzug gegeben (vgl. Diekmann, 2013; Faulbaum, 2019).

– Die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 verbindet Querschnitts- und Längsschnitterhebung. Einerseits bringt der Fragewortlaut mit dem Temporaladverb «heutzutage» unmissverständlich zum Ausdruck, dass die Angaben dem Stand zum Befragungszeitpunkt entsprechen sollen. Den Befragten wird also ein klarer Referenzzeithorizont vorgegeben (Dillman et al., 2014, 119). Dass Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber in aller Regel ausgesprochen lange im Amt bleiben (vgl. Tabelle 4.4.2), eröffnet andererseits Chancen, Entwicklungen über die Zeit anhand von Retrospektivfragen zu erheben (Diekmann, 2013, 313). Realistischerweise lässt sich so ein Zehnjahresvergleich umsetzen. Auch die intertemporalen Veränderungen gegenüber dem Stand zu Beginn der 2010er Jahre werden auf einer unipolaren, fünfstufigen, ordinalen Antwortskala gemessen.

Zusammengefasst adressiert der Fragebogen mit den Vorstehenden der kantonalen Kanzleien als unbestrittene Träger- und Koordinationsinstanz kantonaler Aussenbeziehungen den idealen Befragtenkreis. Umso mehr erstaunt, dass die Forschung das besondere Potential einer standardisierten schriftlichen Befragung bislang überhaupt nicht ausnutzte. So liefert die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 eine in dieser Vollständigkeit, Breite und Systematik nie dagewesene Datenfülle zur Einflussnahme der Kantonsregierungen auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Sie stellt die primäre, wenn auch nicht ausschliessliche Datenbasis bereit, um zu untersuchen, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren.

Anliegen auf Bundesebene gehört, aktiv aufgenommen und schliesslich im Sinne des Kantons umgesetzt wird».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

5 Formale Einflusskanäle

5.1 Einstieg: warum Ständerat und Ständemehr fehlen

Wer darüber sinniert, wie und wie erfolgreich die Kantone in der Bundespolitik mitmischen, wird wohl zunächst bei den «Mitwirkungs*rechten*» landen: den vertikalen Föderalismusinstitutionen.[1] Der allererste Gedanke dürfte dem Ständerat gelten. «[D]er Ständerat vertritt die Kantone» (BK 2022, 20), lautet denn auch die einer Selbstvergewisserung gleichkommende Losung, wie sie bis heute in Einführungswerken zum politischen System der Schweiz vermittelt wird. Sie fusst auf Art. 150 Abs. 1 BV, dem zufolge die Mitglieder des Ständerats «Abgeordnete der Kantone» sind – und sie findet Widerhall in zahllosen Verfassungskommentaren, politikwissenschaftlichen Lehrbüchern und/oder in scharfzüngigen Zeitungsartikeln. Bei der «Kantonskammer» scheinen sich alle einig: Der Ständerat ist der «Kantons-Rat» (FN, 8.3.1986); «der sicherste Hort des Föderalismus» überhaupt (WVF, 21.10.1947). Ein föderales Gegengewicht zur demokratisch gewählten Volkskammer zu schaffen, das die bundespolitische Mitsprache der kleinen, ländlichen und katholisch dominierten Kantone wahrt, war, ist und bleibt dessen «raison d'être». Ohne mit der Wimper zu zucken, bekräftigt man sich gegenseitig darin, im Ständerat «[…] die wichtigste Einrichtung des vertikalen Föderalismus» (Krumm, 2015, 44) zu erkennen.

So gross die Einhelligkeit beim «Stöckli», so verschieden sind die Ansichten, was eigentlich sonst noch alles zu den vertikalen Föderalismusinstitutionen zählt. Darüber, was sie tun sollen, herrscht Konsens: «die Mitwirkungsrechte der Kantone an den Entscheidungen auf Bundesebene sicher[zustellen; d. V.]» (Vatter, 2020a, 448; vgl. Neidhart, 1975; Vatter, 2006a, 2018b; Linder und Mueller, 2017; Ladner, 2018). Darüber, welchen Kanälen ebendiese Aufgabe zufällt, hingegen kaum. Wie umstritten die Zuordnungen in ein-

1 Die Begriffe «Mitwirkungsrechte» und «vertikale Föderalismusinstitutionen» werden im Schweiz-spezifischen Kontext synonym verwendet. Je nach Disziplin ist jedoch die eine oder andere Terminologie gängiger. Während politikwissenschaftlich der Begriff der «vertikalen Föderalismusinstitutionen» üblich ist, sprechen staatsrechtliche Beiträge eher von «Mitwirkungsrechten», mit deren Hilfe die Kantone an der «Bildung des obersten Bundeswillens» (Giacometti, 1949, 110) partizipieren (vgl. Unterkapitel 2.5).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schlägigen staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Beiträgen sind, geht aus Tabelle 5.1.1 hervor.

Zwar leiten sich die «Mitwirkungs*rechte*» in aller Regel aus dem Bundesrecht ab (vgl. Veith, 1902; Giacometti, 1949; Hangartner, 1974; Auer, 2016; Belser, 2020; Waldmann, 2020).[2] Doch selbst in der Juristerei bilden die gültigen bundesrechtlichen Normen nicht die alleinige Richtschnur. So nimmt die Möglichkeit, die Bundesversammlung bei Bedarf ausserordentlich einzuberufen, in der älteren Lehre eine prominente Stellung ein (u. a. Veith, 1902; Giacometti, 1949). Bei Hangartner (1974) fehlt sie bereits, obwohl die Klausel erst mit der BV-Totalrevision von 1999 fiel (u. a. Jaag, 2001; Knapp, 2001).[3] Umgekehrt führen längst nicht alle staatsrechtlichen Beiträge neueren Datums die seit 1999 gesetzlich festgelegte kantonale Mitwirkung «an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide» auf, «die [kantonale; d. V.] Zuständigkeiten betreffen oder ihre wesentlichen Interessen berühren» (Art. 1 Abs. 1 BGMK).

Anstelle von Rechtsgrundlagen bemühen Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler derweil lieber den Institutionenbegriff. Je nachdem, wie dehnbar dessen Grenzen sind, fallen die Verzeichnisse «vertikale[r] Institutionen» (Linder und Mueller, 2017, 178) länger oder kürzer aus. Die einschlägigen politikwissenschaftlichen (Lehr-)Bücher sind sich überraschend uneins, welche Institutionen genau der «Einflussnahme auf die Willensbildung und die Entscheidungen des Bundes [dienen; d. V.]» (Linder und Mueller, 2017, 178; vgl. Neidhart, 1970b, 1981; Vatter, 2006c, 2018b, 2020a; Ladner, 2018). Dass sich die vertikalen Föderalismusinstitutionen auf einen Bundesverfassungsartikel stützen müssen, stellt in politikwissenschaftlichen Schriften keine Anforderung dar. Wenn es um die «föderativen Einrichtungen im politischen System des Bundes» (Neidhart, 1970b, 94) geht, nennt etwa Neidhart (1970b, 94) die «Konferenzen kantonaler Regierungsdirektoren» in einem Zug mit dem Ständerat, der

2 Hangartner (1974, 402) unterscheidet zwischen «Mitwirkungsmechanismen», «[…] welche die laufende kantonale Staatstätigkeit mit jener des Bundes verknüpfen», und «Institutionen der Mitwirkung, […] die einzig dazu bestimmt sind, den territorial geprägten Pluralismus in der Bundespolitik besser zur Geltung zu bringen und Minderheiten zu schützen».

3 Seit 1999 obliegt das Recht auf ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung ausschliesslich einem Viertel der Mitglieder von National- bzw. Ständerat oder dem Bundesrat (Art. 151 Abs. 2 BV).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 5.1.1: Übersicht über die in den einschlägigen staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Beiträgen als «Mitwirkungsrecht» bzw. «vertikale Föderalismusinstitution» gewerteten formalen Einflusskanälen

	Veith (1902)	**Giacometti (1949)**	**Neidhart (1970b)**	**Hangartner (1974)**	**Wili (1988)**	**Jaag (2001)**	**Knapp (2001)**	**Vatter (2006a, 2018b, 2020a)**	**Linder und Mueller (2017)**	**Ladner (2018)**
a. O. Einberufung der BVers	X[1]	X[2]			X			X		X
Kantonsreferendum	X[3]	X[4]	X		X	X	X	X	X	
Ständemehr	X[5]	X[6]		X[7]	X	X	X[8]	X	X	X
Ständerat			X	X[9]	X	X[10]		X	X	X
Standesinitiative	X[11]	X[12]	X		X	X	X	X	X	X
Vernehmlassungsverfahren						X		X[13]	X[14]	
Vollzugsföderalismus								X	X[15]	
weitere		Bestellung der BVers	direktdemo–kratische Institutionen[16]; Einsitznahme in APKs; interkantonale Konferenzen			Mitwirkung an der Aussenpolitik	Mitwirkung an der Aussenpolitik			«weitere Organisationen und Veranstaltungen, die der Wahrnehmung kantonaler Interessen im Bundesstaat dienen»[17]

Anm.: X = vom Autor als kantonales Mitwirkungsrecht bzw. als vertikale Föderalismusinstitution gewertet; [leer] = vom Autor nicht als solche(s) gewertet. In den aufgelisteten Beiträgen finden sich teilweise gegenüber dem Wortlaut in der ersten Spalte abweichende Eigenschreibweisen, namentlich: [1] = «Recht, Bundesversammlung einzuberufen»; [2] = Präzisierung, dass es sich um eine «nur indirekte Beteiligung der Kantone an der Bundesgesetzgebung [handelt; d. V.]»; [3] = «Mitwirkung beim fakultativen Referendum»; [4] = «devolutives Vetorecht»; [5] = «Mitwirkung bei der Revision der [BV]»; [6] = «Doppelmehr»; [7] = «Erfordernis des Ständemehrs […] bei der Revision der [BV]»; [8] = «pouvoir constituant collectif»; [9] = «Wahl der Abgeordneten in den Ständerat durch die Kantone»; [10] = «gleiche Vertretung der Kantone im Ständerat»; [11] = «Vorschlagsrecht»; [12] = «durch schriftliche Eingaben der [BVers] Anträge unterbreiten»; [13] = «die Kantone im vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren»; [14] = «Expertenkommissionen und Vernehmlassungsverfahren»; [15] = «Mitwirkung im Vollzug»; [16] = erwähnt als «weitere Möglichkeiten der Einflussnahme der Kantone auf die Bundeswillensbildung»; [17] = Ladner (2018, 55) erwähnt die ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (nachfolgend ch Stiftung), das ch Regierungsseminar, das Föderalismusmonitoring, das «Haus der Kantone» sowie die Nationale Föderalismuskonferenz (für Erläuterungen vgl. Kapitel 5, Fussnote 5, 6 bzw. 7 sowie Unterkapitel 6.4).

Quelle: eigene Zusammenstellung.

https://doi.org/10.5771/9783748916483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Standesinitiative, dem Kantonsreferendum und dem Anhörungsverfahren.[4] Während es sich bei den vier Letztgenannten um Verfassungsinstitute handelt, sucht man das interkantonale Konferenzgefüge dort vergebens. Gleiches lässt sich bei «weitere[n] Organisationen und Veranstaltungen» (Ladner, 2018, 39) beobachten. Aus politikwissenschaftlicher Optik können auch sie der «Wahrnehmung kantonaler Interessen im Bundesstaat dienen»; dies gilt ebenso für «para-institutionell[e] Arrangements und Vereinigungen, welche die Kantone organisieren und das Funktionieren des Föderalismus thematisieren» (*ebd.*, 51). Ladner (2018) hievt die ch Stiftung[5], das ch Regierungsseminar[6], das Föderalismusmonitoring[7], das «Haus der Kantone»[8] oder die alle vier Jahre stattfindende Nationale Föderalismuskonferenz[9] daher auf

4 Seit der Nachkriegszeit wurde begrifflich zwischen «Vernehmlassung» und «Anhörung» unterschieden. Die Regelung der Anhörung war jedoch lückenhaft, was bundesverwaltungsintern und ebenso bei den Anhörungsteilnehmenden «gewisse Unsicherheiten» (BBl 2013 8893) hervorrief. Aus diesem Grund entschied die Bundesversammlung 2014, die Unterscheidung zwischen «Vernehmlassung» und «Anhörung» wegzulassen.

5 Die ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, ursprünglich Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit genannt (1967–1986), wurde 1967 als privatrechtliche Stiftung gegründet. Sie wird von allen 26 Kantonen getragen und ist seit jeher dem Leitbild verpflichtet, die Zusammenarbeit der Kantone und anderen Gebietskörperschaften zu fördern, eine wissenschaftliche Dokumentation des Schweizer Föderalismus zu erarbeiten, für dessen Weiterentwicklung einzutreten sowie für Verständigung und den inneren Zusammenhalt der Schweiz zu sorgen (ch Stiftung, 2021a). Ende 2020 betrug der Personalbestand 34 Mitarbeitende mit einem Arbeitspensum von insgesamt 26.9 FTE (ch Stiftung, 2020, 36).

6 Ein erstes ch Regierungsseminar organisierte die ch Stiftung 1969 zum Thema «Modernes Management in der Verwaltung». Trotz des grossen Erfolgs wurde das Format nach 1972 zunächst nicht weitergeführt. Seit 1989 organisiert die ch Stiftung das ch Regierungsseminar jährlich. Es handelt sich um eine dreitägige Weiterbildungsveranstaltung für Mitglieder der Kantonsregierungen einerseits sowie für Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber andererseits. Auf dieser etablierten Plattform des Gedankenaustausches werden aktuelle politische Themen und Entwicklungen aus der kantonaler Optik zur Sprache gebracht (ch Stiftung, 2021b).

7 Seit 2005 führt die ch Stiftung ein Föderalismusmonitoring durch. Es analysiert, «[…] wie sich aktuelle Gesetzgebungsprojekte von Bund und Kantonen auf den Föderalismus auswirken» (ch Stiftung, 2021c).

8 Für Erläuterungen zum «Haus der Kantone» vgl. Unterkapitel 6.4.

9 Bei der Nationalen Föderalismuskonferenz handelt es sich um einen von der KdK, Bundesvertretenden sowie einem jeweils rotierenden Gastgeberkanton seit 2002 im Vierjahresrhythmus ausgerichteten Anlass. Er bietet Gelegenheit, «[…] unabhängig vom Alltagsgeschäft eine Zwischenbilanz zum Schweizer Föderalismus zu ziehen, um

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dieselbe Stufe wie vertikale Föderalismusinstitutionen von Verfassungsrang.

Dass die Zuordnungen zu den Mitwirkungs*rechten* bzw. den vertikalen Föderalismusinstitutionen also selbst innerhalb der staats- und politikwissenschaftlichen Disziplin alles andere als einheitlich sind, unterstreicht, wie dringend der neue, zweistufige Konzeptualisierungszugang auch für den «Fall Schweiz» ist. Zur Erinnerung: Ein formaler Einflusskanal definiert sich, wie in Unterkapitel 2.5 ausführlich hergeleitet, als

> [...] ein in der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehener Kanal der vertikalen Mitwirkung, der das subnationale Recht mindestens subsidiär für die subnationale Regierung reserviert.

Übertragen auf die Schweiz genügt als formaler Einflusskanal, was in der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehen ist *und* im kantonalen Recht von mindestens einem Kanton mindestens subsidiär auf die kantonale Regierung gemünzt wird. Werden gängige Aufzählungen und/oder bestehende tabellarische Übersichten über die «vertikalen Institutionen des schweizerischen Föderalismus» (Vatter, 2020a, 448) dahingehend überprüft, ergeben sich diverse Neuerungen. Ersichtlich wird, was nicht bzw. nicht länger als formaler Einflusskanal genügt.[10]

Das erste prominente Opfer ist der Ständerat. Wie einleitend herausgestrichen, wird er bis heute als «[s]ymbolisches [Mitwirkungs-]Organ» (Freiburghaus und Vatter, 2021, 22) überhöht und als «Kantonskammer» verklärt (vgl. Mueller und Vatter, 2020). Nach 1977 – d. h. dem Jahr, als mit dem Kanton Bern auch der letzte Stand zur direkten Volkswahl überging – brach die institutionelle Kopplung zwischen der Standesvertretung und «ihrer» Kantonsregierung jedoch weg (für Details vgl. Abschnitt 6.2.2). Eine «Beteiligung an der Organbildung» (Veith, 1902, 75), die ausdrücklich der Kantonsregierung zufiele, ist im kantonalen Recht nirgendwo mehr vorgesehen. Nicht länger der Ständerat als solcher, sondern vielmehr dessen Mitglieder, mauserten sich zu bevorzugten Adressaten *informeller* Strategien. Wie in Unterkapitel 6.2 ausführlich dargelegt, werden sie von der «eigenen» Kantonsregierung regelmässig zu Sessionstreffen geladen und/oder mit «föderalismusfreundlichen» Abstimmungsempfehlungen eingedeckt. Folgerichtig ist, Ständerätinnen und

---

darauf aufbauend Perspektiven für die Zukunft zu entwickeln» (KdK, 2021). Bisher wurden sechs Nationale Föderalismuskonferenzen veranstaltet (Stand: Herbst 2023).

10 Massgeblich für die Zuordnung ist das zum Befragungszeitpunkt geltende Recht (vgl. Kapitel 4).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Ständeräte als Ziel des kantonsseitig bemühten Direktkontakts zu behandeln – und nicht den Ständerat als formaler Einflusskanal.

Auch das bisher als vertikale Föderalismusinstitution klassifizierte Ständemehr ist im Lichte des neuen, zweistufigen Konzeptualisierungszugangs neu zu verorten. Seit 1848 bedürfen Revisionen der Bundesverfassung eines doppelten Mehrs. Eine (Partial-)Revision tritt nur dann in Kraft, wenn sie von «der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger» *und* der «der Mehrheit der Kantone» angenommen wird (Art. 114 aBV 1848; vgl. Art. 121 aBV 1874; Art. 142 Abs. 2 BV).[11] Im frühen Bundesstaat oblag die Ermittlung der Standesstimme mancherorts noch den kantonalen Behörden, die sie nach eigenem Gutdünken festsetzten (Wili, 1988, 132–33; vgl. Kölz, 1992). Seit der BV-Totalrevision von 1874 gilt hingegen die ungeteilte Losung «‹Volksverdikt ist Standesverdikt›» (Freiburghaus, 2021, 60). «Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kantone gilt als Standesstimme desselben», lautet Art. 121 aBV 1874 (vgl. Giacometti, 1949; Wili, 1988; Vatter und Sager, 1996; Freiburghaus und Vatter, 2019). Hangartner (1974, 402) sollte mit seiner Diagnose also Recht behalten, wonach das Ständemehr bestenfalls den kantonalen Stimm- und Wahlberechtigten als Minderheitenschutz taugt; den kantonalen Behörden aber keinesfalls zur bundespolitischen Mitwirkung dient. So ist es nur konsequent, auch die Doppelmehrklausel aus dem Repertoire formaler Einflusskanäle zu streichen. Stattdessen birgt das Ständemehr Mobilisierungspotential. Wie Abschnitt 6.5.3 zur «nach unten» gerichteten medienvermittelten Interessenvertretung aufweist, mischen die Kantonsregierungen im eidgenössischen Abstimmungskampf aktiv mit. Sie versuchen, «ihr» Stimmvolk ins von ihnen präferierte «Ja-» oder «Nein-Lager» zu lenken. Hierfür färben sie die Meinungsbildung mithilfe der (Massen-)Medien (vgl. Freiburghaus, 2018). Dieselbe Chance auf «[k]antonale Interventionen» (u. a. Langer, 2017; Auer, 2017a,b) bietet sich, wenn es auf Bundesebene zu einem fakultativen Referendum kommt (Art. 141 Abs. 1 BV).

Dass Ständerat und Ständemehr vorliegend nicht länger den formalen Einflusskanälen zugeordnet werden, bricht mit der bisherigen staatsrechtlichen bzw. politikwissenschaftlichen Literatur (vgl. Tabelle 5.1.1). Hingegen erfüllen Standesinitiative (vgl. Unterkapitel 5.2), Vernehmlassungsverfahren (vgl. Unterkapitel 5.3) und Kantonsreferendum (vgl. Unterkapitel 5.4) die Vorgaben des neuen, zweistufigen Konzeptualisierungszugangs weiterhin. Dass

11 In der aBV 1848 bezog sich die Doppelmehrklausel ausschliesslich auf BV-Totalrevisionen. Art. 118 aBV 1874 bzw. Art. 192 Abs. 1 BV unterscheiden hingegen zwischen Total- und Teilrevision.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sie im Bundesrecht vorgesehen sind *und* in mindestens einem Kanton mindestens subsidiär auf die Regierung gemünzt werden, macht sie zu formalen Einflusskanälen. In der Folge wird betrachtet, wie häufig und wie erfolgreich diese den Kantonsregierungen dazu dienen, ihre bundespolitischen Interessen zu vertreten.

5.2 Standesinitiative

«Jedes Instrument kann sich totlaufen.»

Ständerat Eugen David (CVP/SG), zitiert nach: NZZ, 19.3.2010

«Ad referendum nehmen»: Seit dem frühen 15. Jahrhundert war das «‹Heimbringen›» (Wili, 1988, 95) instruktionsbedürftiger eidgenössischer Tagsatzungsabschiede in die Kantonshauptorte Usus.[12] Wann immer die zu der gemeinsamen Verwaltung eroberter Untertanengebiete oder der Beratung von Krieg und Frieden versammelten Freundeidgenossen Angelegenheiten zur Sprache brachten, zu denen den Boten (*syn.* Tagherren) keinerlei Instruktionen erteilt waren, blieb die Beschlussfassung den daheim gebliebenen Obrigkeiten vorbehalten. Als ein «Congresse von Staaten» (Hilty, 1887, 168) war die eidgenössische Tagsatzung das einzige Bundesorgan der Alten Eidgenossenschaft. Es funktionierte ausgesprochen staatenbündisch (Peyer, 1978). Anders als zu verhandeln und zu deliberieren, wie es in einem Parlament üblich wäre, stimmten die Tagsatzungsgesandten strikt weisungsgebunden. Fehlte es bei einem Geschäft an Instruktion, durften sie sich nicht verselbstständigen. Allerdings beinhaltete das alteidgenössische Instruktionsgebot auch ein jedem einzelnen Ort zuteil werdendes Begehrensrecht. Zeitgenössische Quellen erhellen Formeln wie «Der Bote von … behrt namens seines Herrn …» oder «Der Bote von … bringt an …» (zitiert nach: Joos, 1925; vgl. Würgler, 2005, 2013). Im Namen der Herrscherfamilien durfte jedweder Ort «jede beliebige Frage auf der Tagsatzung zur Sprache […] bringen» (Wili,

12 Das erste in Primärquellen bezeugte «Heimbringen» eidgenössischer Tagsatzungsabschiede datiert von 1410/11 und handelt von der gemeinsam mit dem Wallis geplanten Eroberung des Eschentals (Wili, 1988, 95). Ab 1416/17 wurden die Zehnden Goms, Brig, Visp, Siders und Sitten als Wallis ein Zugewandter Ort der Alten Eidgenossenschaft (Würgler, 2014).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1988, 99). Die Praxis, wonach die Kantone Vorschläge zur Gestaltung der Bundespolitik anbringen, wurzelt also bereits in der Alten Eidgenossenschaft.

Mit der Bundesstaatsgründung von 1848 wandelte sich das konföderale in ein föderales Gemeinwesen. Für den in der Alten Eidgenossenschaft engen Zusammenhang zwischen Weisungsgebundenheit und Begehrensrecht sollte dies nicht ohne Folgen bleiben. Nach hartem Ringen einigten sich die Verfassungsväter auf eine bikamerale Bundesversammlung mit zwei einander vollständig gleichgestellten Räten. Sie markierte einen deutlichen Gegensatz zur Tagsatzung und ihrem komplizierten «ad referendum»-Nehmen. Das althergebrachte Ratifizierungs- und Traktandierungsrecht der Kantone fiel dahin. An deren Stelle traten die (gewählten) «Volksvertreter»[13]. Auch besiegelte das neue Verfassungswerk ein Instruktionsverbot.[14] Durch all diese Zäsuren drohte das althergebrachte kantonale «Traktandierungsmitwirken» verloren zu gehen. Forderungen nach Kompensation und Abgeltung ertönten (Wili, 1988, 130–31; vgl. Neuenschwander, 2006; Vatter, 2018b).

Als «Reminiszenz an den Staatenbund vor 1848» (Giacometti, 1949, 113) räumte Art. 81 aBV 1848 den Kantonen daher ein neues «Initiativbegehrensrecht» ein (Giacometti, 1949, 113); andernorts wird es auch als «Antragsrech[t] auf dem Korrespondenzweg» (Wili, 1988, 131) oder «Vorschlagsrecht» (Neuenschwander, 2006, 99) bezeichnet.[15] *Mutatis mutandis* reflektierte die sogenannte Standesinitiative alteidgenössische Realität in Gestalt einer modernen Verfassungsklausel (vgl. Art. 81 aBV 1848; Art. 93 Abs. 2 aBV 1874; Art. 160 Abs. 1 BV). Sie hob die Stände auf dieselbe Stufe wie die eidgenössischen Ratsmitglieder, indem sie *beiden* Gruppen «das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu[gestand; d. V.]»; es war «durch Korrespon-

13 Während der Nationalrat seit 1848 in direkter Wahl bestimmt wird (Art. 62 aBV 1848), oblag die Bestallung der damals 44 Ständeräte im frühen Bundesstaat den kantonalen Behörden (vgl. Abschnitt 6.2.2).

14 Art. 79 aBV 1848 im Wortlaut: «Die Mitglieder beider Räthe [sic!] stimmen ohne Instruktionen». Praktisch gleichlautende Bestimmungen sehen Art. 91 aBV 1874 und Art. 161 Abs. 1 BV vor.

15 Nebst dem Kompensationsargument, das eine rechtliche Kontinuität zwischen dem Ratifizierungs- und Traktandierungsrecht der VIII bzw. XIII Alten Orte auf der Tagsatzung der Alten Eidgenossenschaft und dem in der Bundesverfassung von 1848 gewährten Initiativbegehrens- bzw. Antragsrecht herstellt, wird bisweilen auch das «föderalistische Referendum» (Vogt, 1873, 374) als Vorläufer der Standesinitiative genannt. Bekannte Beispiele finden sich in der Verfassung des Freistaats der Drei Bünde (14./15. Jahrhundert–1798) oder im Wallis der Sieben Zehnden (ca. 15. Jahrhundert–1798). Bestrebungen, den Kantonen ein Verfassungsinitiativrecht einzuräumen, führten hingegen nicht zum Ziel (Wili, 1988, 131; vgl. Veith, 1902).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

denz» auszuüben (Art. 81 aBV 1848). Über die Modalitäten schwiegen sich die Geschäftsreglemente beider Räte jedoch fast 60 Jahre lang aus. Erst eine Revision der nationalrätlichen Satzungen betraute den Bundesrat ab 1903 damit, kantonale Eingaben ohne vorgängige parlamentarische Beratung zu überweisen. Das Jahr 1975 brachte den Systemwechsel. Fortan konnte sich die Bundesversammlung der in der Standesinitiative formulierten Anliegen selbst annehmen. Bis das «ziemlich willkürlich[e]» (Neuenschwander, 2006, 110) Verfahren zu deren Behandlung im Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) ratsübergreifende Vereinheitlichung erfuhr[16], dauerte es jedoch nochmals knapp zwei Dekaden (Neuenschwander, 2006, 100–01; vgl. Graf et al., 2014). Ihre heutige Fassung erlangte die Regelung mit dem Inkrafttreten des ParlG im Jahre 2002 (Art. 115–117 ParlG).[17] Der Verfassungstext als solcher hat sich materiellrechtlich hingegen kaum gewandelt. Er sichert seit jeher ab, «[…] dass den Kantonen die Initiierung von neuem Recht ermöglicht wird» (Neuenschwander, 2006, 101; vgl. Vatter, 2020a, 449). Art. 160 Abs. 1 BV legt fest[18]:

> «Jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und jedem Kanton steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten.»

Dank dieser Verfassungsgrundlage ist das erste Kriterium des neuen, zweistufigen Konzeptualisierungszugangs erfüllt. Um als formaler Einflusskanal zu gelten, ist jedoch auch eine zweite Bedingung zu prüfen; nämlich, ob die Kompetenz zur Auslösung einer Standesinitiative im kantonalen Recht mindestens subsidiär bei der Kantonsregierung angesiedelt ist (vgl. Abschnitt 5.1). Darin, welches innerkantonale Organ mit ebendieser Zuständigkeit betraut wird, sind die Kantone nämlich völlig frei (Giacometti, 1949, 113–14; vgl. Neuenschwander, 2006; Jenny, 2012; Auer, 2016). Wie ein Rechtsvergleich zeigt, können Standesinitiativen entweder von der kantonalen Exekutive, der Legislative oder dem Souverän lanciert werden. In allen Kantonen ist die Einreichung Sache des Parlaments (Auer, 2016, 32). Neun Stände kennen

16 In den GVG-Fassungen von 1849, 1902 und 1962 blieb die Standesinitiative gänzlich unerwähnt. Eine für National- und Ständerat gültige Verfahrensregelung zur Behandlung von Standesinitiativen brachte erst die GVG-Teilrevision vom 17.6.1994 (Neuenschwander, 2006, 100).

17 Dafür, dass einer Standesinitiative Folge gegeben wird, ist die Zustimmung der zuständigen Kommissionen von National- *und* Ständerat erforderlich (Art. 116 ParlG).

18 Eine Standesinitiative kann in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs oder als allgemeine Anregung unterbreitet werden (Art. 115 ParlG).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

überdies die Volksinitiative, um eine Standesinitiative auszulösen (Zürich, Uri, Obwalden, Zug, Solothurn, Schaffhausen, Graubünden, Thurgau, Jura).[19]

Nur in zwei Kantonen kommt der Regierung ein subsidiäres Lancierungsrecht zu: In St. Gallen ist der Regierungsrat subsidiär «zur Einreichung von Standesinitiativen [berechtigt; d. V.], soweit nicht der Kantonsrat das Recht ausübt» (Art. 74 Abs. 3 KV SG). Die Bündner Kantonsverfassung sieht vor, dass der Grosse Rat oder die Regierung «im Namen des Kantons» eine Standesinitiative lancieren kann (Art. 59 Abs. 1 KV GR). In allen anderen Kantonen bleibt der Kantonsregierung das (subsidiäre) Recht verwehrt, eine Standesinitiative einzureichen (Auer, 2016, 32–33). Dennoch wird auch das zweite Kriterium für einen formalen Einflusskanal erfüllt: Mit St. Gallen und Graubünden gibt es zwei Stände, in denen das verfassungsmässige Mitwirkungsinstitut im kantonalen Recht (subsidiär) auf die kantonale Exekutive gemünzt wird.

Althergebracht, ausdrücklich vorgesehen, allseits beliebt? Für die Standesinitiative kann diese Losung nicht gelten. Wie ein Blick auf die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit verrät, ist sie für zwei Drittel der Kantonsregierungen in der Praxis nahezu bedeutungslos. Mit Zürich, Bern, Obwalden, Zug, Aargau und dem Wallis finden sich sechs Stände, die sich überhaupt nie ihres «Initiativbegehrensrecht[s]» (Vatter, 2020a, 449) bedienen. Einzig die St. Galler und Genfer Regierung ziehen die Standesinitiative oft bzw. sehr oft in Betracht (vgl. Tabelle 5.2.1).

19 Art. 23 lit. d KV ZH; Art. 27 Abs. 2 KV UR; Art. 58b KV OW; Art. 35 KV ZG; Art. 29 Abs. 1 lit. d KV SO; Art. 27 Abs. 1. lit. d KV SH; Art. 12 Abs. 2 KV GR; Art. 28 KV TG; Art. 75 Abs. 2 KV JU.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 5.2.1: Standesinitiative (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	ZH, BE, OW, ZG, AG, VS	**inexistent**	SO
selten	LU, UR, SZ, NW, GL, SO, BS, SH, AR, AI, VD, NE	**klein**	ZH, BE, UR, SZ, NW, GL, ZG, FR, BS, BL, AR, AI, GR, AG, VD, VS, NE, GE
gelegentlich	FR, BL, GR, TG, TI, JU	**mittel**	LU, SH, TG, TI
oft	SG	**gross**	OW
sehr oft	GE	**sehr gross**	SG, JU

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung).

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Diese Befunde legen zwei Schlüsse nahe. Erstens prägen die kantonalen Rechtsgrundlagen erheblich, welche praktische Bedeutung ein formaler Einflusskanal überhaupt entfalten kann. Allzu leicht täuscht die «bedeutungsschwanger[e] Bezeichnung» (Freiburghaus, 2021) als *Stande*sinitiative darüber hinweg, dass das Auslösungsrecht den allermeisten Kantonsregierungen nicht einmal mehr subsidiär zusteht.[20] Es ist alles andere als ein Zufall, dass sich unter den beiden einzigen Vielnutzern St. Gallen einreiht. Der St. Galler Regierungsrat ist, wie erwähnt, nebst Graubünden nämlich die einzige Kantonsregierung, der subsidiäre Auslösungsrechte zugewiesen sind. Genf, der als einziger Stand mit «sehr oft» antwortete, gehörte gemeinsam mit St. Gallen und Graubünden noch Ende der 1990er Jahre zu den drei einzigen Kantonen, in denen es der Kantonsregierung erlaubt war, ohne vorherige Konsultation des «Grand Conseil» bzw. des Kantonsrats eine Standesinitiative einzureichen (Lutz und Strohmann, 1998, 134).

In der gelebten Verfassungspraxis realisiert die Standesinitiative ihren Verfassungszweck heute vorwiegend in der bundespolitischen Mitsprache der Kantons*parlamente* (Vatter, 2006c, 176; vgl. Neuenschwander, 2006; Mueller und Mazzoleni, 2016). Durch den «Exekutivföderalismus» (Strebel, 2014,

20 Zitiert nach: NZZ, 23.8.2021.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

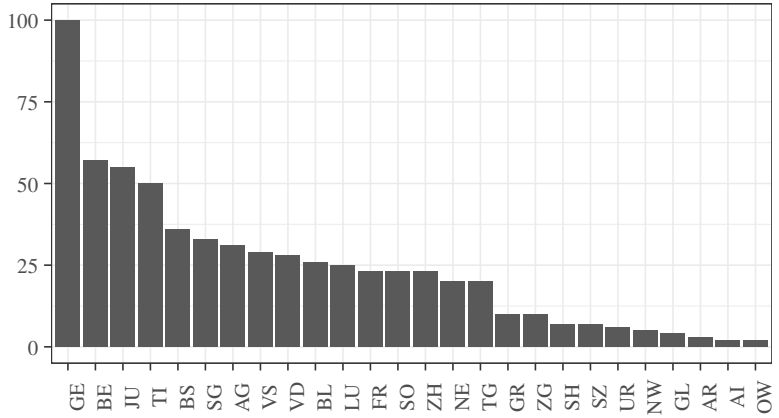
Titelzitat) und dessen «Gouvernokratie»-Neigung (Moeckli, 2009, 6–7), die ausgebaute Direktdemokratie, die legislative Zentralisierung (Dardanelli und Mueller, 2019), merkliche Gemeindeautonomie (Mueller, 2015; Ladner et al., 2019) und vom Volk gewählten Regierungen in ihrer Macht beschnitten und aufgrund ihrer Milizstruktur herausgefordert (Bundi et al., 2017, 2018): Mit der Standesinitiative ist den angezählten kantonalen Legislativen immerhin ein niederschwelliges Instrument für «‹gutes Polit-Marketing›» an die Hand gegeben (Direktzitat Nationalrat Mauro Tuena SVP/ZH; zitiert nach: NZZ, 28.9.2016).[21] Das gilt insbesondere für diejenigen Kantonsparlamente, die im interkantonalen Vergleich über ausgebaute Wahl-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen verfügen (vgl. Wirz, 2018). Besonders illustrativ sind Bern und Aargau: Mit 56 bzw. 31 zwischen 1990 und 2019 eingereichten Begehren verantworten sie die zweit- bzw. fünfthöchste Anzahl an Standesinitiativen (vgl. Abbildung 5.1). Möglich machen diese Spitzenwerte deren machtvolle Grossräte, die in Sachen «Parlamentsstärke» den zweit- bzw. dritthöchsten Gesamtindex erzielen (Wirz, 2018, 300).[22] Ihre gegenüber dem Regierungsrat vergleichsweise starke Stellung erlaubt es ihnen, «Druck aufzubauen» (AZ, 22.6.2021), wenn es die eidgenössischen Räte wagen, in die «heiligen» Kantonshoheiten einzugreifen (SONN, 9.1.2011; AZ, 6.7.2021).

21 Vatter (2020a, 452) spricht von einer «mediale[n] ‹Werbeträgerfunktion›». In dieser Lesart richten sich Standesinitiativen weniger an die Bundesversammlung, sondern dienen vor allem «[…] zur Positionierung kantonaler Akteure im eigenen Kanton». Bisweilen ist auch von einer «Profilierung» der Kantonsparlamente die Rede (Direktzitat Sandra Maissen; zitiert nach: NZZ, 19.3.2010).

22 Der «Gesamtindex Parlamentsstärke» nach Wirz (2018) fusst auf drei Teilindizes, welche die drei parlamentarischen Kernfunktionen Wahl, Gesetzgebung und Kontrolle für alle Kantonsparlamente einzeln erfassen. Der Gesamtindex entspricht nicht dem Mittelwert der drei Teilindizes, sondern wird als Mittelwert der insgesamt 41 Indikatoren berechnet.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 5.1: Anzahl eingereichter Standesinitiativen pro Kanton (1990–2023)



Anm.: N = 635 Standesinitiativen.
Quelle (Daten): Curia Vista (2023).

Der zweite Schluss, den das Antwortverhalten zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit nahelegt, ist folgender: Die Lancierung einer Standesinitiative ist stark von parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen abhängig. Dies macht den formalen Einflusskanal ungemein schwerfälliger. Der ihr vorauseilende Prozess verdeutlicht «[…] the importance of political factors for understanding vertical interactions in federal political systems» (Mueller und Mazzoleni, 2016, 55): Wo mehr als nur ein Organ eine Standesinitiative einreichen darf, werden zeitraubende Absprachen ideologisch unterschiedlich gelagerter Akteure nötig. Geht sie von einem kantonalen Legislativmitglied aus, muss sich die Regierung in der Regel schriftlich dazu äussern (SOZ, 25.11.2020; SOZ, 17.12.2020; NZZ, 27.4.2021). Nötig wird ein verwaltungsinternes Mitberichtsverfahren, um die Haltung der Regierung direktions- bzw. departementsübergreifend zu konsolidieren. Erst dann schreitet das Ratsplenum zur Debatte. In den «quasi-präsidentiellen Konkordanzdemokratien der Kantone» (Vatter, 2002, 114) agiert das Parlament dabei weitgehend unabhängig. Es ist frei, sich über den regierungsrätlichen Antrag hinwegzusetzen. So überwies der Solothurner Kantonsrat im Mai 2021 eine Standesinitiative zur Cannabislegalisierung, obwohl ihr der Regierungsrat ablehnend gegenüber-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stand. In der Drogenfrage würde ein «Rauchzeichen aus Solothurn [...] weder den Prozess [...] beschleunigen noch neue Aspekte in diesen politischen Prozess einbringen» (SOZ, 14.5.2021).

Dissens droht auch dort, wo eine starke regionalistische Kraft hinzukommt. Das Mouvement citoyens genevois (MCG/MCR)[23] und die Lega dei Ticinesi nutzen die Standesinitiative bevorzugt als Instrument des «vertical protest» (Mueller und Mazzoleni, 2016, 49), um auf ihre sprachliche und topografische Randlage aufmerksam zu machen. Überlagert wird ebendieser doppelt periphere Status von wirtschaftlichen Abhängigkeiten. Während Genf seit 1977 im Jahresmittel stets eine deutlich höhere Arbeitslosenquote aufweist als der Schweizer Durchschnitt (République et canton de Genève, 2021), verhallen Hilferufe, den grenzgängerbedingten Lohndruck mit flankierenden Massnahmen abzufedern, bislang ungehört (u. a. NZZ, 9.6.2017; NZZaS, 24.11.2019). Umso häufiger verschaffen Genfer und Tessiner Legislativmitglieder ihrem Ärger Luft. In der Summe trüben sowohl die aus Sicht der Kantonsregierungen wenig tauglichen Rechtsgrundlagen als auch das freie Spiel der Parteipolitik die Nutzungsfreude.

Bei den eidgenössischen Ratsmitgliedern «nur auf wenig Gegenliebe» stossend (Neuenschwander, 2006, 110), «failed initiatives» (Mueller und Mazzoleni, 2016, 51), «stillschweigend[es]» Verwerfen (NZZ, 19.3.2010) oder «relativ[e] Erfolgslosigkeit» (Vatter, 2020a, 452): Unisono zeichnen ältere wie neuere, rechts- wie politikwissenschaftliche Beiträge das Bild eines zahnlosen, ineffektiven formalen Einflusskanals. Im langjährigen Mittel werden rund zwei Drittel aller eingereichten Standesinitiativen abgelehnt oder abgeschrieben (vgl. Baumgartner, 1980; Neuenschwander, 2006). Nur etwa 25 bzw. 9 Prozent werden von den eidgenössischen Ratsmitgliedern in eine Motion bzw. in ein Postulat überführt (Neuenschwander, 2006, 110), das dem Bundesrat jeweils im Vergleich zu einer parlamentarischen Initiative, dem «stärkste[n] [individuellen Vorstoss-]Instrument» (Brüschweiler

23 Das MCG wurde im Juni 2005 vom SVP-Dissidenten Georges Letellier und dem ehemaligen LDP-Mitglied Éric Stauffer gegründet. Ganz dem Leitspruch «Genève et les Genevois d'abord» verpflichtet, positionierte sich das MCG offiziell weder links noch rechts. Als rechtspopulistische, regionalistische Protestpartei versuchte das MCG fortan, seinen geografischen Aktionsrahmen auf andere Westschweizer Kantone auszudehnen. Zu diesem Zweck nannte sich das MCG zeitweise Mouvement citoyens romand (MCR; vgl. Année politique suisse, 2011).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und Vatter, 2018, 96), jedoch weit weniger Handlungspflichten auferlegt.[24] Zwischen 1990 und 2010 hat sich der Anteil der erfolgreichen Standesinitiativen sogar noch weiter reduziert: In zwei Dritteln aller Fälle geben ihnen die eidgenössischen Räte keine Folge.[25] Nur 19 Prozent erreichen Folgeleistung (Jenny, 2012, 16; vgl. Vatter, 2018b). «Von der Amtsstube in den Papierkorb» (NZZ, 28.9.2016), resümiert die *Neue Zürcher Zeitung* das unglückliche Schicksal. Tatsächlich führten nur drei der 269 zwischen der 48. und 50. Legislatur erledigten Standesinitiativen zu einem Erlass der Bundesversammlung (1.1 Prozent)[26], in der 50. Legislatur gar überhaupt keine (0 Prozent; vgl. Die Bundesversammlung, 2021b).

Ebendiese lange Historie des Scheiterns spiegelt sich in der Selbstwahrnehmung wider. Mit Obwalden verspricht sich bloss ein einziger Stand sehr grosse kantonsspezifische Einflusschancen. Die Kategorie «gross» ist überhaupt nicht besetzt. Mit Schaffhausen, Thurgau und Tessin antworten insgesamt nur drei Stände mit «mittel». Demgegenüber spricht der Standesinitiative eine überwiegende Mehrheit von 17 Kantonsregierungen nur kleine Wirkmacht zu. Solothurn spricht ihr sämtliche Gestaltungskraft ab (vgl. Tabelle 5.2.1). Einerseits bestätigt die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 somit frühere Studien zur direkten Erfolgsquote durch die Wahrnehmung der Kantone selbst. Als «Papiertiger beschäftig[t] [eine Standesinitiative; d. V.] die Verwaltung, mehr nicht» (LUZ, 16.2.2017). Einmal eingereicht, landet sie auf der «lange[n] Traktandenliste der eidgenössischen Räte, die mit […] Vorstössen aus den Kantonen in der Regel ungnädig umgehen» (NZZ, 27.4.2021; vgl. NZZ, 19.3.2010; SONN, 9.1.2011; ZUGZ, 21.8.2021).

Andererseits revidieren die vorliegenden Befunde die frühere Forschungsmeinung insofern, als dass das «Agenda-Setting»-Potential der Standesinitiative bisher überschätzt wurde. Vatter (2020a, 452) spricht hierbei von einer «Lobbyingfunktion»: Schaffe es ein Initiativbegehren nicht über die Vorprüfung in den zuständigen Sachbereichskommissionen hinaus, sei mit einem

24 Für Erläuterungen zu den individuellen Vorstoss- und Initiativrechten in der Bundesversammlung vgl. Kapitel 6, Fussnote 13.

25 Nach den Revisionen des Geschäftsreglements des Nationalrats (GRN) bzw. des Geschäftsreglements des Ständerats (GRS) 1975/76 wurden Standesinitiativen neu zuerst einer Kommission zugewiesen. Fortan konnte einer Standesinitiative «Folge gegeben» werden. Allerdings war die Rechtsfolge ebendieses Folgegebens zunächst nicht definiert (Graf, 2001, 12).

26 Es handelte sich um die folgenden drei Standesinitiativen: 08.314 Kt. Iv. SG «Bauen ausserhalb der Bauzone», 10.308 Kt. Iv. TG «Ausweisgesetz. Änderung»; 10.324 Kt. Iv. BE «Gewässerschutzgesetz. Teilrevision».

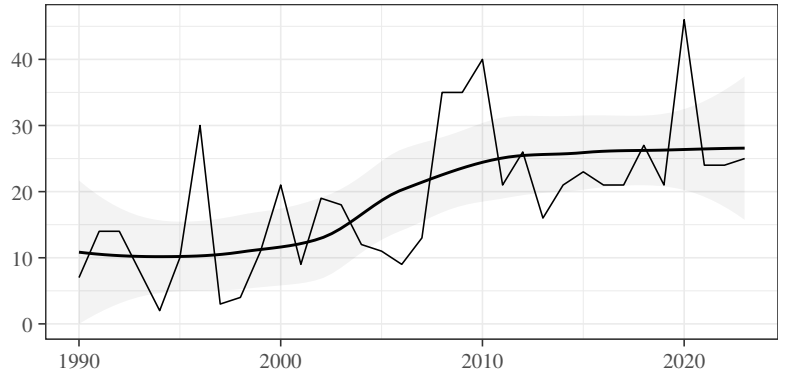
https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

«Abschreiben» oder einer Ablehnung längst noch nicht aller Tage Abend. Im Hinterkopf der National- bzw. Ständerätinnen und Ständeräte schwirre die kantonale Forderung nämlich herum und gebe der Kommissionsarbeit einen mithin «entscheidenden Anstoss» (Graf, 2001, 13).

Ebendiese unterstellte indirekte Funktionsweise eines «Impulsgeber[s]» (NZZ, 19.3.2010) greift jedoch kaum, wie die Empirie zeigt. Vielmehr zeugen Kettenablehnungen quasi gleichlautender, interkantonal orchestrierter bzw. «koordinierter» Standesinitiativen (NZZ, 19.3.2010) – etwa für mehr kantonale Einspruchsrechte bei der Genehmigung des Krankenkassenprämientarifs (u. a. 20.300 Kt. Iv. TI; 20.304 Kt. Iv. GE; 20.330 Kt. Iv. JU; 20.333 Kt. Iv. FR; 21.300 Kt. Iv. NE) oder für ein 5G-Moratorium (20.309 Kt. Iv. GE; 20.314 Kt. Iv. NE; 21.305 Kt. Iv. JU) – vom verzweifelten Versuch, die fehlende direkte und/oder indirekte Wirkmacht durch Nachdruck zu kompensieren. Versuche, für die Ehrenrettung der Standesinitiative einzutreten, weil diese sich «[e]ntgegen einem weit verbreiteten Eindruck» sehr wohl dazu eigne, «[…] kantonale oder regionale Interessen wirkungsvoll in den bundesstaatlichen Entscheidungsprozess einzubringen» (Graf, 2001, 11), schlagen also fehl. Vielmehr zeigt sich empirisch, dass die National- bzw. Ständerätinnen und Ständeräte selbst bei parlamentarischen Abstimmungen über Standesinitiativen meist parteipolitischen Überlegungen den Vorzug gegenüber territorialen Interessen geben (Freiburghaus et al., 2021a; vgl. Abschnitt 6.2.2).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 5.2: Anzahl jährlich eingereichter Standesinitiativen (1990–2023)



Anm.: N = 641 Standesinitiativen.
Quelle (Daten): Curia Vista (2023).

Über die Zeit hat die jährliche Anzahl eingereichter Standesinitiativen stetig zugenommen (vgl. Abbildung 5.2). Für die Kantonsregierungen hat sich die Nutzungsfreude im Zehnjahresvergleich jedoch kaum verändert (vgl. Tabelle 5.2.2). In Richtung mehr Nutzung bewegten sich einzig St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Genf. Verbindend ist deren geografische und/oder topografische Grenzlage, die häufiger ein Standesbegehren motivierten (u. a. TZ, 18.1.2020; NZZ, 16.2.2021; SOS, 20.4.2021). Wo sich ein Gefühl des «Vergessenwerdens» breit macht, wächst das Bedürfnis nach Protestnoten. Oder wie es der Thurgauer Grossrat Bernhard Wälti (SP/TG) anlässlich der drohenden, den ländlichen Raum besonders empfindlich treffenden Schliessung der Selbstdispensation in den Hausarztpraxen auf den Punkt brachte: «Senden wir dieses Signal nach Bern! […]. In Bern braucht es die Stimme des Kantons Thurgau» (zitiert nach: NZZ, 19.3.2010). Vorstosstitel wie «Änderung des Jagdgesetzes zur Entschädigung für Schäden, welche Biber an Infrastrukturen anrichten» (15.300 Kt. Iv. TG), «Aufstockung des Grenzwachtkorps» (17.318 Kt. Iv. GR), «Keine Subventionierung des Einkaufstourismus» (18.300 Kt. Iv. SG) oder «Die TV-Nachrichtenabteilung soll in Genf bleiben» (19.306 Kt. Iv. GE) zeugen vom häufiger werdenden «Aufschrei der Wein- und Grenzkantonen» (SBAU, 22.3.2014). Dass mit

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

St. Gallen, Graubünden und Genf drei der vier Nutzungsfreudigeren (lange) in den Genuss subsidiärer Auslösungsrechte kamen (bzw. kommen), unterstreicht die Bedeutung kantonaler Rechtsgrundlagen.

Tabelle 5.2.2: Standesinitiative (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung	OW	**stark abnehmend**	GR
seltenere Nutzung	BE, JU	**abnehmend**	BE, SO, BL, AR, JU
keine Veränderung	ZH, LU, UR, SZ, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, TI, VD, VS, NE	**keine Veränderung**	ZH, LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, FR, BS, SH, AI, SG, AG, TG, VD, VS, NE
häufigere Nutzung	NW, SG, GR, TG, GE	**zunehmend**	OW, TI
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). AG berichtet die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; GE selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Von den sieben Kantonen, die intertemporale Veränderungen beobachten, gehen fünf von nachlassenden kantonsspezifischen Einflusschancen aus (vgl. Tabelle 5.2.2). Für Graubünden wurden sie gegenüber dem Stand Anfang der 2010er Jahren gar deutlich weniger. Immer wieder lief der Gebirgskanton mit seinen Forderungen beim Bundesparlament auf. Besonders bei der Bewilligungspraxis von Zweitwohnungen, «ein[em] Zankapfel der nationalen

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Politik» (LUZ, 11.10.2017)[27], dem Wasserzins oder der stark umstrittenen, emotional aufgeladenen Regulierung von Grossraubtieren – allen voran dem Wolf – verfängt dieser formale Einflusskanal immer weniger (u. a. 13.312 Kt. Iv. GR; 16.308 Kt. Iv. GR). Auch Bern, Solothurn, Basel-Landschaft und Appenzell Ausserrhoden machten im selben Zeitraum die schmerzliche Erfahrung, dass sich die eidgenössischen Ratsmitglieder verstärkten parteipolitischen Konformitätszwängen ausgesetzt sehen – und territoriale Anliegen in der Bundesversammlung einen immer schwereren Stand haben (vgl. Abschnitt 6.2.2). Die lange Liste verworfener Standesinitiativen mit «[p]artikuläre[n] Interessen eines einzelnen Kantons]» (Graf, 2001, 13) reicht vom Erhalt des «Service publics» wie des Poststellennetzes (18.315 Kt. Iv. SO) bis hin zu verminderten Schutzauflagen für Moorlandschaften, um in deren Gebiet wirtschaftlich rentable Anlagen zur Produktion erneuerbarer Energien zu bauen (16.316 Kt. Iv. BE).[28]

Erschwerend hinzu kommt der «kooperationsunwillig[e] Kantonalismus» (Neidhart, 1970b, 37). Selbst ein kategorisches Interesse macht noch längst kein universelles, wie das Beispiel einer landesweiten Erdbebenversicherung zeigt. In periodischen Abständen errechnet das Erdbebengefährdungsmodell des Schweizerischen Erdbebendiensts (SED) diejenigen Landesteile, die aufgrund ihrer tektonischen und geologischen Bedingungen besonders exponiert sind. Erdbebengefährdet sind das Wallis, gefolgt von Basel (Oberrheingraben), Graubünden, dem St. Galler Rheintal und der Zentralschweiz (SED, 2015). Um Erdbebenschäden vertraglich zu decken, bieten private Versicherungen freiwillige Erdbebenversicherungslösungen an. Die rund CHF 500 Mio., die von den Gebäudeversicherern auf freiwilliger Basis geäufnet werden, würden jedoch nie ausreichen, um das Erdbebenrisiko als «grösste[s] Elementarschadenrisiko schweizweit» abzufedern (20.4329 Mo. UREK-S). Allein im Kanton Basel-Stadt würde sich die Schadensbilanz eines leichten bis mittelschweren Bebens in Dimensionen von etwa CHF 5 bis 8 Milliarden bewegen (00.3250 Mo. Eymann [LDP/BS]). Erdbebengefährdete Kantone appellierten daher wiederholt an die freundeidgenössische

27 Zur Kontroverse um Zweitwohnungen, die sich 2012 in der Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» entlud (Swissvotes, 2012).

28 Auslöser von 16.316 Kt. Iv. BE war das Vorhaben, die Staumauer beim Grimselsee (BE) um 23 Meter zu erhöhen, um das Wasservolumen um 75 % zu vergrössern. Jenes Ansinnen drohte an einem Urteil des Berner Verwaltungsgerichts vom Dezember 2015 zu scheitern, das auf eine Beschwerde hin eintrat und das Moorschutzgebiet bis hinunter auf die heutige Seespiegelhöhe erweiterte (Année politique suisse, 2017).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Solidarität, um der Privatabdeckung ein Obligatorium gegenüberzustellen. Sich einer drückenden Mehrheit weniger erdbebengefährdeter Stände ausgesetzt, scheiterte 2017 jedoch ein von der RK MZF erarbeitetes Konkordat. Die Zahl der beitrittswilligen Kantone war zu gering; das Konkordat verfehlte das angestrebte Quorum von mindestens 85 Prozent der schweizweit zu versichernden Gebäude und Sachwerte. Wo interkantonale Mehrheiten fehlen, entdecken die vorrangig betroffenen Gliedstaaten die Standesinitiative als «dritten Weg»: So reichten die beiden Basel 2015 und 2019 je eine ähnlich lautende Standesinitiative ein (15.310 Kt. Iv. BS; 19.307 Kt. Iv. BL). Die Bundesversammlung wurde eingeladen, eine Verfassungsgrundlage für eine schweizweit obligatorische Erdbebenversicherung mit Risikopooling auszuarbeiten. Weder das Begehren aus Basel-Stadt noch aus dem Baselbiet war von Erfolg gekrönt: zu gering ausgeprägt das Risikobewusstsein in den weniger erdbebenbetroffenen Landesteilen, zu unterschiedlich die kantonal ausgestalteten Gebäudeversicherungsrationalitäten und zu «speziell [die] wirtschaftlich[e] und politisch[e] Konstellation» (20.4329 Mo. UREK-S). Bezeichnenderweise wurde der gordische Knoten erst durchschlagen, als die UREK-S im Jahre 2020 von sich aus aktiv wurde und, anders als das von den risikobetroffenen Ständen gewünschte flächendeckende Versicherungsobligatorium, ein System der Eventualverpflichtung aufgleiste (vgl. WB, 13.3.2021).[29] Zunehmend Schiffbruch erleiden Bern, Appenzell Ausserrhoden, Solothurn, Basel-Landschaft und Graubünden indes auch dann, wenn sie der Bundesversammlung «Anliegen ohne spezifisch kantonale oder regionale Interessenlage» (Graf, 2001, 14) unterbreiten. Mit dem Ruf nach einer Flugticketabgabe (19.319 Kt. Iv. BE; 20.319 Kt. Iv. BL), dem Kampf gegen «Food Waste» (17.313 Kt. Iv. BE) oder verbesserter Vereinbarkeit von Mutterschaft und Parlamentsarbeit (20.313 Kt. Iv. BL) wandeln die Kantone auf parteipolitisch umkämpftem Terrain, das Bundesparlamentsmitglieder lieber selbst besetzen wollen. Auf den Anstoss aus den Kantonshauptorten einzutreten, käme einer leichtfertigen Preisgabe willkommener Profilierungsmöglichkeiten in «Wahlkampfschlager[n]» (NZZ, 17.6.2021) wie dem Klimaschutz gleich.

Die zunehmende Fraktionsdisziplin, unter der Geschäftslast ächzende Halbberufspolitikerinnen bzw. Halbberufspolitiker, parteipolitische Polari-

29 Kommt es zu einem Schadenbeben, würden Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz des Versicherungswerts ihres Gebäudes als zweckgebundene Einmalprämie zu bezahlen (staatlich verordnete Solidarhaftung). Bleiben Erdbebenschäden aus, entstehen hingegen keine Kosten.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sierung, umständliche Verfahrenswege und «der Umstand, dass das [Bundes-]Parlament oftmals nur widerwillig ein Problem aufgreift, das ein Kanton vorgebracht hat» (19.420 Pa. Iv. Comte [FDP/NE]): Auch die *bundes*rechtliche Ausgestaltung der Standesinitiative ist problembehaftet. Schliesslich müssen die eidgenössischen Räte im Falle einer Annahme selbst einen Erlassentwurf ausarbeiten (NZZ, 19.3.2010; NZZ, 28.9.2016). Vorstösse, um Verfahrensverbesserungen zu erwirken, scheiterten bislang jedoch ausnahmslos.[30] So gross das Alleinstellungsmerkmal der Standesinitiative als «the only *official* instrument to territorially lobby the Swiss parliament in a proactive way» (Mueller und Mazzoleni, 2016, 50), so zahnlos ist der formale Einflusskanal in der Praxis. Oder wie es der St. Galler Regierungsrat Josef «Jo» Keller (Mitte/SG; 2000–2011) formuliert – notabene einen der beiden einzigen Stände vertretend, wo die Kantonsregierung immerhin subsidiär zum Kantonsparlament eine Standesinitiative auslösen kann: «Wir ziehen andere Kanäle vor, um für kantonale Anliegen zu lobbyieren […]» (zitiert nach: NZZ, 19.3.2010).

30 Beispielsweise verlangte 19.420 Pa. Iv. Comte (FDP/NE) eine Revision des ParlG, so dass das Bundesparlament die Möglichkeit erhielte, eine Standesinitiative in eine Motion umzuwandeln. Dies würde es dem Bundesparlament erlauben, ein Anliegen der Kantone zu unterstützen, die Verantwortung für die Erarbeitung eines Entwurfs aber zugleich dem Bundesrat aufzuerlegen. Im August 2019 wurde der Vorstoss jedoch noch vor Beratungsbeginn zurückgezogen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

5.3 Vernehmlassungsverfahren

> «Weil Bundesgesetze hauptsächlich durch die Kantone umgesetzt werden, wollen wir frühzeitig einbezogen werden. Mit dem neuen Vernehmlassungsgesetz sind zwar die rechtlichen Grundlagen dafür stark verbessert worden. Doch diese müssen sich in der Praxis besser einspielen. Erschwerend kommt hinzu, dass das [Bundes-]Parlament öfter selber Gesetzesprojekte lanciert und dabei die Kantone zu wenig einbezieht.»
>
> *Regierungsrätin Heidi Z'graggen (CVP/UR; 2004–2020)*, zitiert nach: NZZ, 7.7.2017

«[D]em beschuldigten Theil [sic!] zur Vernehmlassung mitzutheilen [sic!]» (NZZ, 16.9.1822), «nach angehörter Vernehmlassung der betreffenden Obrigkeiten» (NZZ, 21.10.1822), «Vernehmlassung der Wirthe [sic!]» (SGZ, 23.7.1842): Als Begriff tauchte «Vernehmlassung» auf kantonaler Ebene erstmals zur Restaurations- und Regenerationszeit auf (1813–1830/31 bzw. 1830/31–1848). «Vernehmlassung» bezog sich einerseits auf eine amtliche Bekanntmachung. Verabschiedete die Kantonsregierung bspw. eine neue landespolizeiliche Ordnung, um der «Entblössung der Gebirgshalden von den darauf angewurzelten Bäumen und Strauchwerk» (NZZ, 16.9.1822) bzw. der damit verbundenen Gefahr von Murgängen, Steinschlag und/oder Felsstürzen Einhalt zu gebieten, musste diese den betroffenen Waldbesitzer «zur Vernehmlassung mitgeteilt» (NZZ, 16.9.1822) werden. Andererseits implizierte «Vernehmlassung» ein Sichäussern, Standpunktdarlegen oder Befragtwerden betroffener Kreise. Wo immer diese Bedürfnisabklärung unzureichend war, sollten sich Vollzugsprobleme stellen. So wären die tumultartigen Szenen rund um das 1842 in Arbon (TG) veranstaltete Sängerfest vermeidbar gewesen. Die Bedenken der Wirtinnen und Wirte wurden nämlich schlicht nicht erhört; «[…] manche ihrer Wünsche, deren Berücksichtigung aller störenden Unordnung vorgebeugt hätte, [blieben; d. V.] unbeachtet» (SGZ, 23.7.1842).

Egal, welches der beiden Begriffsverständnisse angesprochen ist: Es wird stets zwischen dem Kreis der Entscheidenden und dem Kreis der von ei-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nem Entscheid Betroffenen unterschieden. Während Letztere im Falle einer amtlichen Bekanntmachung vor gemachte Tatsachen gestellt werden, fusst «angehört[e] Vernehmlassung» (SGZ, 23.7.1842) auf der Überzeugung, die Betroffenen *vor* dem Beschluss frühzeitig, sachgerecht und chancengleich zu involvieren. Anders gesagt weichen die Entscheidenden freiwillig die bestehende Hierarchie auf, um die Durchsetzbarkeit obrigkeitlicher Befehle sicherzustellen. Sie sind erpicht, das ausgeprägte Sachwissen, das die Betroffenen auf sich vereinen, einzuholen, um die Qualität öffentlicher Politik zu steigern. Ebendiese «*vorbereitende* Etappe in einem Gesetzgebungsprozess» (Wili, 2013, 823), die einem beliebigen Rechtsetzungs- bzw. Regulierungsvorhaben vorauseilt und sich den Sachverstand der Betroffenen produktiv zunutze macht, sollte den Vernehmlassungsgedanken bis heute prägen.

Allerdings erlang die Vernehmlassung auf der 1848 neu geschaffenen Bundesebene erst vergleichsweise spät praktische Bedeutung (Murat Müller, 1997, 19; Sägesser, 2006, 1; vgl. Blaser, 2003; Sager und Steffen, 2006). Bis ins ausgehende 19. Jahrhundert verfügte der Zentralstaat kaum über nennenswerte Gesetzgebungskompetenzen (Freiburghaus und Buchli, 2003; Dardanelli und Mueller, 2019; vgl. Abschnitt 6.2.4). Wo es an legislativen Zuständigkeiten fehlt, fehlt es schlicht an Bedarf, die Sicht der Betroffenen durch geeignete Verfahren einzuholen. Eigentliche Zäsur war die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums im Rahmen der BV-Totalrevision von 1874. Fortan konnte das Volk als «institutionelle Opposition» (Linder und Mueller, 2017, 299) missliebige Behördenvorlagen an der Urne verwerfen. Neidharts (1970a) «Damoklesschwertthese» umschreibt, wie stark die von ebendiesem Referendumsrecht ausgehenden Integrationszwänge sind. Weil dem Souverän ein wirkungsvolles Vetoinstrument an die Hand gegeben ist, wandelte sich konkordanzdemokratischer Einbezug zur eigentlichen Maxime der Schweizer Politik; Einbezug, der die arithmetisch gewichtigen Kräfte ebenso einschliesst wie jene, die mit Verhinderungs- bzw. Referendumsmacht ausgestattet sind. Wird referendumsfähigen Gruppen nämlich die Mitsprache versagt, droht Blockade in Gestalt von «Referendumsstürmen» (u. a. Bühlmann et al., 2019; Altermatt, 2020; Vatter, 2020a; Vatter et al., 2020; Linder und Mueller, 2021). Machtteilung bedingt Machtteilung: Auf Bundesebene steht das «halbdirektdemokratische Konkordanzsystem» (Vatter, 2020a, 366) nicht nur am Ausgangspunkt der sukzessive erweiterten Regierungsbeteiligung. Einst ausschliesslich aus Freisinnigen zusammengesetzt, erhielten mit Bundesrat Josef Zemp (KK/LU; 1892–1905) 1891 zunächst die Katholisch-Konservativen einen Sitz, ehe seit 1959 eine Vierparteienkoali-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tion herrscht.[31] Die ausgebauten Volksrechte stehen also am Ursprung des Versuchs, «[…] die Widerstandskraft von Erlassentwürfen gegenüber der Referendumsdrohung mitgliederstarker Organisationen wie Verbänden und Parteien zu erhöhen» (Wili, 2013, 832).[32] Deren Ziel? Die Referendumschancen einer Vorlage abzuschätzen und sie durch Einbezug des Sachwissens der Betroffenen «referendumsfest» zu zimmern – eine «Vorauskonsensbildung» (Neidhart, 1981, 4) also, äquivalent zu dem, wie im frühen 19. Jahrhundert auf kantonaler Ebene vorgespurt wurde.

So entwickelte sich die Vernehmlassung auf Bundesebene spätestens seit der Jahrhundertwende als enge Verzahnung einer auf Praxisnähe, Vollzugstauglichkeit und Kostenbewusstsein angelegten Gesetzgebung sowie systemischer Zwängen der Referendumsdemokratie (Murat Müller, 1997, 24; vgl. Blaser, 2003; Sager und Steffen, 2006; Sägesser, 2006). Dessen konkrete Ausgestaltung orientierte sich zunächst eng am Einzelfall; sie variierte von Geschäft zu Geschäft. Welche referendumsfähigen Kreise und/oder anderweitig Betroffenen angehört wurden, war weitestgehend vom Gutdünken des zuständigen Departementsvorstehers[33] und seinen Spitzenbeamten abhängig. Nur wenige Gesetze definierten die Konsultationspflichten näher. Die Anhörung der (Wirtschafts-)Verbände und der Kantone war blosses Gewohnheitsrecht (Guggenheim, 1978, 2; vgl. Sägesser, 2006). Erst mit der 1937 vorgelegten Botschaft zur Partialrevision der sogenannten Wirtschaftsartikel wagte der Bundesrat den Versuch, die «[…] seit jeher von Fall zu Fall bei der Vorbereitung gesetzlicher Erlasse» geübten Verfahren zur «Willensbildung im eigenen Lande» auf eine solidere Verfassungsgrundlage zu stellen (beide Direktzitate nach: BBl 1937 II 896). Hintergrund des bundesrätlichen Anstosses war die in der Zwischenkriegszeit arg unter Druck geratene «liberale

31 Die klassische «Zauberformel» hatte 1959–2003 Bestand. Ihr zufolge war der Bundesrat nach dem Verteilschlüssel 2:2:2:1 zusammengesetzt. Die drei Parteien mit dem grössten Wähleranteil erhielten zwei Sitze; diejenige mit dem viertgrössten bekamen einen Sitz. In den Jahren 2009–2015 gehörten dem Bundesrat sogar fünf Parteien an (SP, CVP, BDP, FDP, SVP; vgl. Vatter, 2020b, 50–60).

32 In der Literatur ist allerdings umstritten, inwiefern Ende des 19. Jahrhunderts bereits Vernehmlassungen im Sinne organisierter Anhörungen stattfanden. Während Blaser (2003, 103) dies hinsichtlich der Erarbeitung des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes bejaht, stellt Huber (1971, 400) am Beispiel des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB) fest, dass der Bundesrat den Gesetzesentwurf weder den Kantonen noch den Spitzenverbänden förmlich zur Stellungnahme unterbreitete (vgl. Sägesser, 2006, 2).

33 Bis zur Wahl von Bundesrätin Elisabeth Kopp (FDP/ZH; 1983–1989) am 2.10.1983 umfasste der Bundesrat ausschliesslich männliche Mitglieder (vgl. Abschnitt 6.2.2).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Wirtschaftsverfassung» (BBl 1937 II 837). Letztere fusste auf den Grundsätzen freier Konkurrenz, freier Verträge und Eigenverantwortung. Doch das Wirtschaftsleben verkomplizierte sich. Wechselseitige Kontrolle der Produzenten vermochte die monopolistische Übermacht Einzelner nicht mehr zu vermeiden. Auch machten die wachsenden wirtschaftspolitischen Aufgaben des Bundes eine «[…] engere Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Organen und den Vertretern der privaten Wirtschaftsführung notwendig» (BBl 1937 897; vgl. Lorenzetti et al., 2012; Tanner, 2015). Im selben Masse, wie der Bund in die einst sich selbst überlassenen Wirtschaft eingriff, wuchs der Ansporn «einzelner Wirtschaftsgruppen […], Einfluss auf die Willensbildung des Staates zu erlangen» (BBl 1937 840–41). Nach verstärktem Einbezug verlangten auch die Kantone, die als Vollzugsträger für die Umsetzung einer sich allmählich liberalisierenden Wirtschaftsordnung sorgten (Freiburghaus und Buchli, 2003; Dardanelli und Mueller, 2019). Allerdings hatten die «Gewaltigen der Wirtschaftsverbände» schier «mehr zu bedeuten als ein gewöhnlicher Kanton» (Direktzitat Nationalrat Victor Scherer [FDP/BS]; zitiert nach: AB, 26.4.1938, 305). Die Botschaft des Bundesrats nahm sich deshalb zum Ziel, für *beide* dieser hauptsächlichen «Partner [des Bundes; d. V.]» (Huber, 1965, 776) chancengleiche vorparlamentarische Mitwirkungsrechte zu verankern (vgl. Sägesser, 2006, 2; vgl. Blaser, 2003). So garantierten die von Volk und Ständen 1947 gutgeheissenen revidierten Wirtschaftsartikel Gleichberechtigung: Die Kantone mussten *vor* Erlass der wirtschafts- oder sozialpolitischen Ausführungsgesetze angehört werden; ihnen war in der Regel der Vollzug der Bundesvorschriften übertragen. Auch gegenüber den «zuständigen Organisationen der Wirtschaft» (Art. 32 aBV 1874) erlegte die neue Verfassungsbestimmung eine Anhörungspflicht auf; auch sie wurden in der Umsetzung zur Mitwirkung herangezogen (vgl. Swissvotes, 1947).

Damit war der «entscheidende Schritt» (Murat Müller, 1997, 19) für die Entwicklung des Vernehmlassungsverfahrens gemacht. Fortan wurden den Kantonen «punktuell» (BBl 2004 535) garantierte Anhörungsrechte zugestanden. Filmwesen (1958), Zivilschutz (1959), Stipendienwesen (1963), Turnen und Sport (1970), Wohnbauförderung (1972), Wasserwirtschaft (1975) und Arbeitslosenversicherung (ALV) (1978): Weil der gestaltende Leistungs- und Wohlfahrtsstaat auf immer neue Regulierungsbereiche übergriff, wurde die verfassungsrechtliche Vernehmlassungspflicht sukzessive ausgedehnt. Ab wann also kann die Vernehmlassung als formaler Einflusskanal gelten? Zur Erinnerung: Das erste Kriterium des neuen, zweistufigen Konzeptualisierungszugangs setzt eine Bundesverfassungsgrundlage voraus (vgl. Unterkapitel 2.5). Ab 1947 konnte dieses zwar für immer mehr Politikfelder bejaht

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

werden. Der Praxis haftete allerdings etwas Willkürliches an; die verfassungsrechtlichen Ausbauschritte erfolgten nur vereinzelt und «ohne erkennbare Systematik» (Sägesser, 2006, 2–3).[34] Vernehmlassungen wurden nicht öffentlich ausgeschrieben. Zugestellt erhielt die Unterlagen nur, wer förmlich zur Teilnahme eingeladen wurde – und nur, wer eingeladen wurde, konnte sich überhaupt über den Stand des Rechtsetzungsvorhaben informieren. Informiertheit wiederum war die Voraussetzung dafür, überhaupt Zulassung zum Verfahren zu beantragen (vgl. Huber, 1965; Blaser, 2003; Sägesser, 2006). Selbst als Vollzugsträger genossen die Kantone keine besondere Anhörungsgarantie, die sie von Drittorganisationen abgehoben hätte. Wie Huber (1965, 782) konstatierte, sei es nämlich durchaus «nützlich», den «Kreis der Begrüssten möglichst weit zu ziehen». Bestrebungen, den Zugang, die Eröffnung und Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens gesetzlich systematisch zu verankern, scheiterten wiederholt.[35] Erst 1991 erliess der Bundesrat eine Regelung auf Verordnungsstufe. Diese wurde von den Departementen in der Praxis jedoch weiterhin «uneinheitlich gehandhabt» (Sägesser, 2006, 4). Ein Verfassungsartikel, der das Vernehmlassungsverfahren politikfeldübergreifend normierte, suchte sich weiterhin vergeblich. Auf ausdrücklichen Wunsch der Stände schuf der Bundesrat im Zuge der BV-Totalrevision von 1999 die lang ersehnte «Grundsatzbestimmung» (Sägesser, 2006, 6). Als Sachüberschrift fand der Begriff «Vernehmlassungsverfahren» so erstmals Eingang in die Verfassungsterminologie. In Art. 147 BV heisst es:

> «Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.»

Dadurch war die lange Entwicklung von punktuellen, bisweilen gewohnheitsrechtlichen Bestimmungen hin zu einem allgemeinen Verfassungsgrundsatz abgeschlossen (Sägesser, 2004, 365; vgl. Sägesser, 2006). Für Konkretisierung sorgte das 2005 in Kraft getretene Vernehmlassungsgesetz (VIG). Laut Art. 2 Abs. 1 VIG bezweckt das Vernehmlassungsverfahren ausdrücklich

> «[…] die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidfindung des Bundes.»

---

34 In einem 1995 veröffentlichten Bericht erstellte die frühere Verwaltungskontrolle des Bundesrats Listen der im Gesetzesrecht punktuell verankerten Bestimmungen. Der Bericht identifizierte insgesamt 36 Bundesgesetze, 27 Verordnungen und fünf Bundesbeschlüsse (Sägesser, 2006, 3; vgl. Murat Müller, 1997).

35 Die Richtlinien des Bundesrats über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6.5.1970 waren nur als provisorische und interne Weisungen gedacht (vgl. Buser, 1984).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vollumfänglich bejaht werden kann das erste Kriterium eines formalen Einflusskanals also erst seit 2005. Doch: Inwieweit münzt das kantonale Recht das Verfassen von Vernehmlassungseingaben mindestens subsidiär auf die Kantonsregierung? Zur Beurteilung der zweiten Anforderung genügt ein Blick auf den regierungsrätlichen Funktions- und Aufgabenkatalog. Den Kanton nach innen und aussen zu vertreten, gilt als eine der klassischen Domänen der Exekutive (Auer, 2016, 80–85; Beeler et al., 2019, 434–38).[36] Selbst wenn es in den allermeisten Kantonen an einer spezifischen Ermächtigungsklausel fehlt und den kantonalen Parlamenten «meist gewisse Mitwirkungsrechte zu[stehen; d. V.]» (Sägesser, 2006, 62; vgl. Geiger, 1986)[37], ist es faktisch überall die Regierung, die kraft ihrer Repräsentationsfunktion am Vernehmlassungsverfahren teilnimmt (Hangartner et al., 2023, 745)[38] bzw. andernfalls Teilnahmeverzicht erklärt.[39] Es sind die Kantonsregierungen, an die der Bundesrat sein Orientierungsschreiben richtet (Art. 9 Abs. 3 VIV). Somit ist auch das zweite Kriterium eines formalen Einflusskanals erfüllt. Dessen Geltungsbereich beginnt mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens durch den Bundesrat oder eine parlamentarische Kommission (Art. 1 Abs. 2 VIG). Ebendiese Eröffnung ist gleichbedeutend mit dem Beginn des formalrecht-

36 Exemplarisch seien die folgenden Kantonsverfassungsartikel erwähnt: Art. 71 Abs. 1 lit. c KV ZH; Art. 90a KV BE; Art. 55 lit. b und c KV LU; Art. 97 Abs. 2a KV UR; Art. 65 Abs. 1 KV NW; Art. 94 Abs. 2 KV GL; Art. 114 Abs. 1 KV FR; Art. 104 Abs. 1 lit. d KV BS; Art. 42 Abs. 4 KV GR; Art. 89 Abs. 3 KV JU.

37 Sofern das Kantonsparlament eine Vernehmlassungsstellungnahme berät, kann sie im Kanton einem fakultativen Referendum unterliegen (Hangartner et al., 2023, 744–46; vgl. Geiger, 1986). Einige Kantone unterstellen die von der Kantonsregierung verabschiedeten Vernehmlassungseingaben zu grosstechnischen Infrastrukturprojekten dem fakultativen oder obligatorischen Referendum, bspw. zum Bau von Atomanlagen bzw. von Lagerstätten für radioaktive Abfälle (Art. 52 Abs. 5 KV NW; Art. 32 lit. f KV SH; Art. 42 Abs. 2 lit. d KV NE) oder zur Aufnahme neuer Nationalstrassen ins Nationalstrassennetz (Art. 32 lit. g KV SH).

38 Exemplarisch der Wortlaut in Art. 26 Abs. 1 der Verordnung über das Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren (VMV) des Kantons Bern vom 26.6.1996: «Unter Vorbehalt der Mitwirkungsrechte der Bevölkerung und des Grossen Rates ist der Regierungsrat zuständig für die Stellungnahme zu Vorlagen des Bundes. Er kann diese Stellungnahmen mit anderen Kantonen koordinieren».

39 Art. 4 Abs. 1 VIG sieht vor, dass sich jede Einzelperson und jede Organisation an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen und eine Stellungnahme einreichen kann. Hierbei handelt es sich ausdrücklich um «[…] ein Recht und keine Pflicht» (Sägesser, 2006, 59).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lichen Einbezugs der Kantone in die Rechtsetzung des Bundes (Sägesser, 2007, 112; Uhlmann, 2011, 8; vgl. Rüefli, 2016).[40]

Welche Rolle spielt das Vernehmlassungsverfahren in der Praxis? Für den Bundesrat ist unbestritten: Es handle sich um das «[…] praktisch und historisch bedeutsamste Instrument der Mitwirkung auf Bundesebene» (BBl 2004 546). Auch die Föderalismusforschung schreibt der Vernehmlassung als «[…] prinzipiell einzige Möglichkeit der direkten und formalisierten Mitsprache der kantonalen Entscheidungsträger» (Vatter, 2020a, 466) eine besondere Bedeutung zu (vgl. Schenk, 1997; Sager und Steffen, 2006). Was die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit betrifft, stimmen die Protagonisten zu. In der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 berichten ausnahmslos alle Stände, sehr oft Vernehmlassungseingaben im Namen der Kantonsregierung einzureichen (vgl. Tabelle 5.3.1). Einmalig, denn: So geschlossen ist das Antwortverhalten ansonsten bei keinem anderen der insgesamt rund 60 Lobbyingtaktiken. Dass die Kantonsregierungen bzw. die Staats- bzw. Landeskanzleien als deren Stabsstellen auf der Liste ständiger Vernehmlassungsadressaten[41] fungieren, erweist sich also nicht als toter Buchstabe. Vielmehr nehmen die Kantone diesen formalen Einflusskanal unisono wahr, wann immer sie von den Bundesbehörden um eine Einschätzung zur sachlichen Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz eines Rechtsetzungsvorhabens gebeten werden. Ein bemerkenswerter Befund: Anders als in früheren Beiträgen einhellig unterstellt, zeigt sich keine Zweiteilung zwischen grösseren und kleineren Kantonen. Letztere würden sich, so die bisherige Forschungsmeinung, «[…] aufgrund ihrer knappen personellen und fachlichen Ressourcen in dieser wichtigen Aushandlungsphase oft nicht adäquat äussern [können; d. V.]» (Vatter, 2020a, 466; vgl. Linder und Vatter, 2001; Sager und Steffen, 2006; Vatter, 2018b).

---

40 Bei anderen gängigen Formen der vorparlamentarischen Mitwirkung wie «round tables», Vorvernehmlassungen, Volksdiskussionen oder Anhörungen handelt es sich derweil um «[…] *informelle* Konsultationen, welche zur Ausarbeitung eines Vorentwurfs vor dem eigentlichen Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden» (BBl 1998 1988; Hervorhebung d. V.). Folgerichtig fallen sie unter den Direktkontakt (vgl. Unterkapitel 6.2).

41 Die Bundeskanzlei führt eine Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten, der laut Art. 4 Abs. 2 lit. a–d die Kantonsregierungen, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete und die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft angehören.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 relativiert die bestehenden Erkenntnisse. Zumindest im Nutzungsverhalten gibt es keine Unterschiede. Weder bevölkerungsstarke noch bevölkerungsschwächere Stände lassen sich von der beträchtlichen Anzahl von durchschnittlich knapp 100 pro Jahr eröffneten Vernehmlassungsverfahren abschrecken.[42]

Tabelle 5.3.1: Vernehmlassungseingaben im Namen der Kantonsregierung (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie		**inexistent**	
selten		**klein**	BE, GL, SH, TG, JU
gelegentlich		**mittel**	ZH, LU, UR, SZ, NW, ZG, FR, BS, BL, AR, AI, SG, GR, AG, VD, VS, NE
oft		**gross**	OW, SO, TI, GE
sehr oft	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU	**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung).

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Nebst den partikularen Vernehmlassungseingaben im Namen der Kantonsregierung sind auch koordinierte Stellungnahmen möglich. Hand dafür bietet das funktional wie regional stark ausdifferenzierte interkantonale Konferenzgefüge (vgl. Unterkapitel 6.3). An dessen Spitze steht die generalistische KdK. Einschätzungen aus der Literatur, wonach sich die KdK zu «derjenigen Institution entwickelt[e], über welche […] die Kantone *gemeinsame*

42 Der Durchschnittswert bezieht sich auf die Jahre 2010–2020 (Vatter, 2020a, 237). Allerdings können die Kantonsregierungen auch Teilnahmeverzicht erklären. Zur Einordnung: Im Jahre 2020 nahm der Regierungsrat des Kantons Bern an 80 Vernehmlassungsverfahren teil (RR BE, 2021, 5).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Stellungnahmen zu Vernehmlassungen eingeben» (Schnabel, 2020a, 189), finden in den Daten Widerhall (Hervorhebung d. V.; vgl. Schnabel und Mueller, 2017; Schnabel, 2020b). Sich im KdK-Verbund zu äussern, ist (sehr) beliebt. Elf Kantonsregierungen geben an, oft auf Eingaben im Namen der KdK zurückzugreifen. Deren zwölf entscheiden sich sogar sehr oft für diesen Weg (vgl. Tabelle 5.3.2). Ein «Grössengraben» sucht sich auch hier vergeblich. Der schweizerische «peak council» dient dem bevölkerungsmässig drittgrössten Stand (Waadt) ebenso als Vehikel wie dem zweitkleinsten (Uri) gleichermassen.[43]

Tabelle 5.3.2: Vernehmlassungseingaben im Namen der KdK (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie		**inexistent**	
selten		**klein**	JU
gelegentlich	LU, NW	**mittel**	NW, ZG, SH, AR, SG, VD
oft	BE, SZ, GL, SO, BS, BL, AI, TG, TI, VS, JU	**gross**	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, GL, FR, BS, BL, AI, GR, TI, NE, GE
sehr oft	UR, OW, ZG, FR, SH, AR, SG, GR, AG, VD, NE, GE	**sehr gross**	SO, AG, TG, VS

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). ZH gab keine Antwort zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Rege nachgefragt wird auch die Möglichkeit, über die sektoralen, politikfeldspezifischen Arenen an der Vernehmlassung teilzunehmen. Mehr als zwei Drittel aller Kantonsregierungen schliessen sich oft bzw. sehr oft einer gebündelten Stellungnahme an (vgl. Tabelle 5.3.3). «Vernehmlassung zur

43 Ausserhalb der Vernehmlassungsteilnahme erfüllt die KdK ihre Rolle als «peak council» in der Praxis jedoch nur beschränkt (vgl. Schnabel et al., 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Änderung der Tierarzneimittelverordnung» (GDK, 20.5.2021), Vernehmlassungsstellungnahme zum Bundesgesetz über die Besteuerung von Leibrenten und ähnlichen Vorsorgeformen (FDK, 29.5.2020) oder die gemeinsame Eingabe der SODK und VDK zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (SODK/VDK, 16.9.2019): Dank ihrem ausgebauten und professionalisierten Apparat vermögen es die hoch spezialisierten Direktorenkonferenzen, selbst technisch anmutende Vernehmlassungsentwürfe Artikel für Artikel durchzudeklinieren. Konferenzintern «[…] in der Regel vom Vorstand verabschiedet» (SODK, 2021), liefern sie ihren Mitgliedern – sprich: den 26 Kantonsregierungen – eine Vorlage. Einzig Solothurn, das rund um den Befragungszeitpunkt kein Konferenzpräsidium stellte (vgl. Abbildung 6.4), vertraut selten darauf. Wesentliche Unterschiede zwischen bevölkerungsstarken und bevölkerungsschwachen Ständen zeigen sich auch hier nicht.

Indes sind auch Vernehmlassungseingaben im Namen einer regionalen Regierungskonferenz möglich: bspw. CGSO/WRK, NWRK, ORK, RKGK und ZRK. Hier steht die Westschweiz in der ersten Reihe der Nutzungsfreudigen; namentlich Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf als CGSO/WRK-Mitglieder (vgl. Tabelle 5.3.4). Derweil greifen die der RKGK bzw. der ZRK angehörenden Kantone hingegen nur selten bis gelegentlich auf eine gebündelte Stellungnahme zurück. Für die Gebirgskantone funktioniert ihre regionale Regierungskonferenz primär als «Agenda-Setting»-Kanal (vgl. Unterkapitel 6.3), wohingegen sie sich während der Politikformulierung lieber einzeln als Kantonsregierung vernehmen lassen. Wenn kollektiv, schliessen sie sich lieber der KdK-Vernehmlassungseingabe an. Insgesamt spielen koordinierte Stellungnahmen einer regionalen Direktorenkonferenz für eine Mehrheit der Stände eine eher untergeordnete Rolle – mit der gewichtigen Ausnahme der Westschweiz (vgl. Tabelle 5.3.5).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 5.3.3: Vernehmlassungseingaben im Namen einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	NW	**inexistent**	NW
selten	SO	**klein**	JU
gelegentlich	SZ, GL, AI	**mittel**	ZH, UR, ZG, SH, AR, SG, VD
oft	BE, LU, UR, BL, SG, GR, TI, VS	**gross**	ZH, BE, LU, SZ, OW, GL, FR, SO, BL, AI, GR, TG, TI, GE
sehr oft	OW, ZG, FR, BS, SH, AR, AG, VD, NE, GE, JU	**sehr gross**	BS, AG, VS, NE

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). TG berichtet die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht». ZH antwortete bei den kantonsspezifischen Einflusschancen mit einer Zwischenkategorie zwischen «mittel» und «gross», weshalb der Kanton doppelt aufgeführt wird.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 5.3.4: Vernehmlassungseingaben im Namen einer regionalen Regierungskonferenz (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie		**inexistent**	
selten	LU, NW, GL, SO, AI, SG, GR	**klein**	SZ, NW, SH, AI, SG, GE, JU
gelegentlich	BE, UR, SZ, OW, ZG, BS, BL, AG, TI	**mittel**	ZH, BE, LU, UR, GL, ZG, SO, BS, AR, GR, AG, TG
oft	VS, JU	**gross**	OW, FR, BL, TI, VD, VS, NE
sehr oft	FR, SH, AR, TG, VD, NE, GE	**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). ZH berichtet die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 5.3.5: Vernehmlassungseingaben im Namen einer regionalen Direktorenkonferenz (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	NW, AG	**inexistent**	NW
selten	BE, GL, ZG, SO, BS, BL, SG	**klein**	BE, SZ, GL, SO, BS, SH, SG, JU
gelegentlich	UR, SZ, OW, AI, GR, TI, VS	**mittel**	LU, UR, ZG, AR, AI, GR, TG, TI, VS
oft	LU, JU	**gross**	OW, FR, BL, VD, NE
sehr oft	FR, SH, AR, TG, VD, NE, GE	**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). AG und GE berichten die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». ZH gab keine Antwort.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Inwiefern gelingt es den Kantonen, die Rechtsetzung des Bundes im Vernehmlassungsverfahren wirkungsvoll mitzuprägen? Jedweder Diskussion um die kantonsspezifischen Einflusschancen, die mit diesem formalen Einflusskanal verbunden sind, haftet eine schwere Starthypothek an. Die Annahme, dass kantonale Vernehmlassungseingaben bundesseitig gering geschätzt werden, wandelte sich zu einem eigentlichen Narrativ der politikwissenschaftlichen Forschung. In vielen Fällen seien die Ergebnisse der «Kantonsanhörung» für die Bundesverwaltung «[…] von nur begrenztem Wert», konstatierte bereits Neidhart (1970b, 55). Die Kantone fungierten, so Neidhart (1970b, 56) weiter, «nur als Briefkasten» starker heimlicher Industriezweige. Spätere Beiträge stilisierten dies zu einem strikten Gegensatz zwischen «übergangenen Kantonen» und «erhörten Interessengruppen». Sager und Steffen (2006, 161–62) sprechen von einer dreifachen strukturellen Benachteiligung der Kantone: Hier die finanziell potenten (Wirtschafts-)Verbände, deren Direktoren[44] gut und gerne als «achter Bundesrat» (NZZaS, 22.11.2020) galten

44 Die männliche Sprechform impliziert vorliegend kein generisches Maskulinum, sondern bringt zum Ausdruck, dass Economiesuisse vor dem Amtsantritt von Direktorin

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

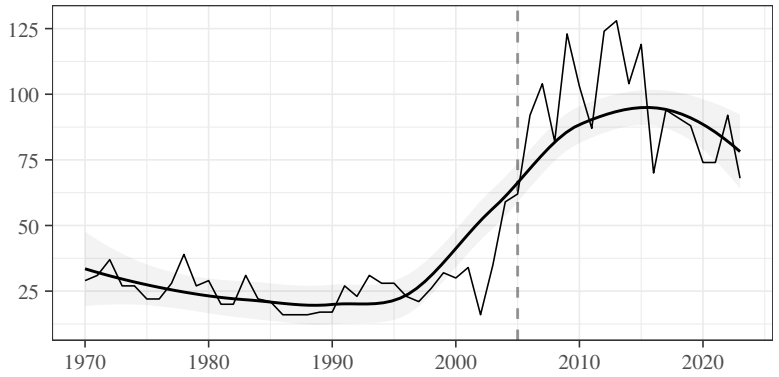
und die dank ihrer straffen Organisation sowie ihres Spezialisierungsgrades zeitnah detaillierte Vernehmlassungseingaben tätigen, da die kantonalen Stellungnahmen, deren Güte «[…] meist vom persönlichen Interesse oder von den zufälligen Kenntnissen des sachbearbeitenden Regierungsrates oder Chefbeamten ab[hängt; d. V.]» (Neidhart, 1970b, 56). Erwiesenermassen referendumsfähige Interessengruppen der Wirtschaft treffen auf die Kantone, die ihr fakultatives Referendumsrecht erst 130 Jahre nach dessen Einführung erstmals überhaupt erprobten (vgl. Unterkapitel 5.4). (Wirtschafts-)Verbände seien generell organisations- und konfliktfähiger, wohingegen Kantone heterogene, innerkantonal zunächst aufwendig aggregierte Interessen vertreten müssten (u. a. Gerheuser et al., 1997; Schenk, 1997; Linder und Vatter, 2001; Sager und Steffen, 2006; Vatter, 2018b, 2020a).

Als eigentliche Leidtragende machten frühere Studien «strukturschwache Landkantone» (Sager und Steffen, 2006, 161) bzw. «die kleineren und mittleren Kantone» (Vatter, 2020a, 236) aus. Diese könnten, so die einhellige Forschungsmeinung, «komplizierte Gesetzgebungsmaterien […] nur unzureichend» (Neidhart, 1970b, 56) bewältigen. Ihnen fehle es am «notwendige[n] Fachwissen zur Bewertung komplexer Bundesentwürfe» (Vatter, 2020a, 454). So seien sie ausserstande, die Vollzugs- und Föderalismustauglichkeit von Vernehmlassungsentwürfen korrekt abzuschätzen (Sager und Steffen, 2006, 161; vgl. Gerheuser et al., 1997). Mit Blick auf die in Abbildung 5.3 ersichtliche Zunahme an Vernehmlassungsverfahren machten sich zudem Überforderungsanzeichen breit. Zeitdruck schmälere die Qualität kantonaler Eingaben weiter – und führe dazu, dass sie im zuständigen Bundesamt kaum gewichtet würden (*ebd.*).

Monika Rühl per 1.9.2014 noch nie von einer Frau dirigiert wurde (Economiesuisse, 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 5.3: Anzahl jährlich eröffneter Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren (1970–2023)



Anm.: N = 2'706 Vernehmlassungsverfahren. Das VIG trat per 1.9.2005 in Kraft (gestrichelte Linie). Ursprünglich sah das VIG vor, dass das zuständige Departement oder die Bundeskanzlei die betroffenen Kreise zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite anhören konnte. Ebendiese 2005 eingeführte Unterscheidung zwischen Vernehmlassung und Anhörung erwies sich in der Praxis jedoch als nicht zweckmässig (Andereggen, 2012). Daher wurde die Anhörung mit Wirkung per 1.4.2016 abgeschafft.

Quelle (Daten): Fedlex (2023).

Die Befunde aus der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 stützen dieses Forschungsnarrativ nur bedingt. In der Tat geht kein Stand von sehr grosser Wirkmacht aus, wenn er sich allein im Namen seiner Kantonsregierung zu einer Vernehmlassungsvorlage äussert. Bern, Nidwalden, Glarus, Schaffhausen und Thurgau schätzen die Wahrscheinlichkeit, den Gang der Gesetzgebung dadurch wesentlich zu prägen, als bloss klein ein. Mit Obwalden, Solothurn, Tessin und Genf berichten aber immerhin vier Kantone, die kantonsspezifischen Einflusschancen seien «gross». Rund die Hälfte aller Kantonsregierungen erachten sie als immerhin mittelgross (vgl. Tabelle 5.3.1). Anders als in früheren Studien unisono unterstellt, zeigt sich empirisch kein nennenswerter Grössenunterschied. Während sich mit Nidwalden und Glarus zwar zwei bevölkerungsschwache Stände in die Übergangenen einreihen, geht Obwalden von grosser Prägekraft aus. Der drittkleinste Stand steht dem urbanen Genf mit seinem professionalisierten

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Verwaltungsapparat also in nichts nach. Umgekehrt kann Bern seine Grösse nicht in Erfolg ummünzen. Auch den bevölkerungsstarken Kantonen Freiburg, Basel-Stadt, St. Gallen, Aargau und Waadt gelingt dies nur mässig. In Abweichung zur bisherigen Literatur äussert sich die «Grössenfrage» also weit weniger eindeutig. Vernehmlassungseingaben von kleineren, strukturschwachen Ständen fallen keineswegs «automatisch» unter den Tisch. Umgekehrt ist eine ausgebaute, professionalisierte Kantonsverwaltung nicht per se ein Erfolgsversprechen. Die bisherige Annahme in der Literatur, wonach «[…] vor allem den Stellungnahmen […] der wirtschaftsstarken Kantone[n] eine beträchtliche Bedeutung zu[gemessen wird; d. V.]» (Vatter, 2020a, 237; vgl. Schenk, 1997; Linder und Vatter, 2001; Sager und Steffen, 2006; Vatter, 2018b), ist verkürzt.

Um die Schlagkraft des Kantons im Vernehmlassungsverfahren zu steigern, werden «Vernehmlassungskartelle» als «dritter Weg» ins Feld geführt. Hierbei übernimmt eine Interessengruppe die «[…] Position einer anderen, ihr nahestehenden Institution, ohne sich selber mit einer Materie auseinanderzusetzen» (NZZ, 16.4.2004; vgl. Vatter, 2020a, 454). Im zuständigen Bundesamt soll die Kartellbildung einen bewusst schiefen Eindruck erwecken. Was viele gleichlautend fordern, würde, so die Hoffnung, bei der Auswertung besonders gewichtet. Kopierten die Regierungen kleinerer, strukturschwacher Kantone einst die Stellungnahme namhafter (Wirtschafts-)Verbände (Neidhart, 1970b; Buser, 1984), regen heute auch interkantonale Konferenzen zur Kartellbildung an (Vatter, 2020a, 237; vgl. LU, 14.9.2020). Vermögen solche im Verbund getätigten Vernehmlassungseingaben die kantonsspezifischen Einflusschancen des einzelnen Kantons zu steigern? Während Stellungnahmen, welche die Gesamtregierungen verschicken, aus Sicht von fünf Ständen kaum Wirkung erzielen (vgl. Tabelle 5.3.1), sind die Kategorien «klein» bzw. «inexistent» bei Vernehmlassungsteilnahmen über die KdK und den schweizweiten Direktorenkonferenzen nicht besetzt. Scharen sich die Kantone also hinter eine koordinierte Eingabe, gehen sie von einer mindestens mittelgrossen Wahrscheinlichkeit aus, gehört zu werden. Eine überwiegende Mehrheit von 17 bzw. 16 Kantonsregierungen schätzt die kantonsspezifischen Einflusschancen sogar als «gross» oder «sehr gross» ein. Während Solothurn, Aargau, Thurgau und Wallis aus KdK-Stellungnahmen maximalen Erfolg schöpfen, gilt für Basel-Stadt, Aargau, Wallis und Neuenburg selbiges für Eingaben der landesweiten Direktorenkonferenzen (vgl. Tabelle 5.3.2 bzw. 5.3.3). Ebendiese Befunde zur grossen Wirkmacht koordinierter Vernehmlassungseingaben sind bemerkenswert. Oftmals sind die vom Bundesrat festgelegten Fristen nämlich zu kurz gesteckt,

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

um die Stellungnahmen in der Plenarkonferenz zu verabschieden. Wo Konferenzstatuten den Vorstand ausdrücklich dazu ermächtigen, «Geschäfte von weniger grosser Tragweite [...] abschliessend» zu behandeln (Art. 8 Abs. 2 GDK-Statuten vom 4.12.2003), äussern sich die nicht im Vorstand vertretenen Kantone nicht zur notabene im Namen der gesamten Konferenz verfassten Vernehmlassungsantwort (u. a. BAZ, 6.11.2012; NLZS, 2.12.2012). Partikulare Bedenken fallen durch die Maschen. Dennoch vermag eine überwiegende Mehrheit aus koordinierten Eingaben «grossen» bis «sehr grossen» Nutzen zu ziehen. «Vernehmlassungskartelle» der KdK, BPUK, EDK, EnDK, FDK, GDK, KKJPD, KOKES, KöV, KWL, LDK, RK MZF, SODK und/oder VDK bevorzugen die «konferenzvorstandsverwöhnten» Kantone nicht einseitig. Damit bricht die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 mit dem früheren Befund, wonach die Kantone im Vernehmlassungsverfahren im Vergleich zu schlagkräftigeren, weil in ihrer Mitgliederstruktur homogeneren (Wirtschafts-)Verbänden oft schlechter gestellt sind. Wie die Selbstwahrnehmung der Kantonsregierungen zeigt, handelt es sich beim Vernehmlassungsverfahren nicht um einen zahnlosen formalen Einflusskanal. Dies bestätigt sich auch in der Perspektive der Bundesbehörden; namentlich der federführenden Bundesverwaltung: Weil es den Kantonen gelang, «ihre Prozesse [anzupassen; d. V.]» Balthasar et al., 2022, 31, schlägt sich der Einfluss der Kantone neuerdings «in aller Regel auch materiell im Ergebnis nieder» (Rüefli, 2015, 42; vgl. Rüefli, 2016).

Welche Veränderungen ergeben sich im Zehnjahresvergleich? Soweit eine Dynamik wahrnehmbar ist, entwickelte sich die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit in Richtung Zunahme. Das gilt für Stellungnahmen im Namen der Kantonsregierungen ebenso wie im Schosse der KdK, einer der 13 schweizweiten Direktorenkonferenzen und/oder einem ihrer regionalen Pendants «koordiniert[e] Position[en]» (Vatter, 2020a, 237). Einzige Ausnahme ist der Kanton Thurgau, der sich gegenüber dem Stand zu Beginn der 2010er Jahre seltener einer KdK-Eingabe anschliesst. Umgekehrt entwickelten Zug und Basel-Stadt – zwei der insgesamt sechs NFA-Geber (Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV], 2021) – über denselben Zeitraum ausgeprägte Nutzungsfreude kantonseigener sowie landesweit gebündelter Konferenzeingaben (vgl. Tabelle 5.3.6, 5.3.7, 5.3.8, 5.3.9 bzw. 5.3.10). Ebendiese Befunde schliessen nahtlos an die intertemporale Zunahme an jährlich eröffneten Vernehmlassungsverfahren an (vgl. Abbildung 5.3). «Lieb gewonnene Inflation» (NZZ, 16.4.2004) und «inflationärer Gebrauch» (Nuspliger und Brunner, 2011, 240): Dass immer mehr Gesetzgebungskompetenzen auf Bundesebene angesiedelt

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

werden (Dardanelli und Mueller, 2019), liess die jährliche Anzahl an Vernehmlassungsverfahren in die Höhe schnellen. Steigende Nutzungsfreude stiftete auch die 2016 eingeführte Begründungspflicht: Um «Hauruck-Verfahren» (NLZS, 2.12.2012) und dem «inflationären Umgang mit der Fristverkürzung» (BBl 2013 8890) Einhalt zu gebieten, müssen die Bundesbehörden eingehend begründen, wenn sie die gesetzlich vorgegebene Frist von drei Monaten unterschreiten (Art. 7 Abs. 4 VIG). Längere Vernehmlassungsfristen schaffen kantonsseitig mehr Zeit, so dass der formale Einflusskanal in der Praxis gerade von kleineren und/oder ressourcenschwachen Kantonen wie Nidwalden, Glarus, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Tessin und Neuenburg häufiger gebraucht werden kann.

Tabelle 5.3.6: Vernehmlassungseingaben im Namen der Kantonsregierung (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	LU, GL
keine Veränderung	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, FR, SO, BL, SH, AR, SG, AG, TG, VD, VS, JU	**keine Veränderung**	BE, UR, SZ, OW, NW, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, VD, VS
häufigere Nutzung	GL, AI, GR, TI, NE	**zunehmend**	TI, NE, JU
deutlich häufigere Nutzung	ZG, BS	**stark zunehmend**	ZG

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). GE berichtet die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 5.3.7: Vernehmlassungseingaben im Namen der KdK (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung	TG	**abnehmend**	TG
keine Veränderung	BE, SZ, NW, FR, SO, SH, AI, AG, VD, VS	**keine Veränderung**	LU, SZ, NW, BL, AI, AG, VD
häufigere Nutzung	LU, UR, OW, GL, BL, AR, SG, GR, TI, NE, JU	**zunehmend**	BE, UR, OW, GL, FR, SO, BS, SH, AR, SG, GR, TI, VS, NE, JU
deutlich häufigere Nutzung	ZG, BS	**stark zunehmend**	ZG

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). GE berichtet die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 5.3.8: Vernehmlassungseingaben im Namen einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	
keine Veränderung	BE, UR, SZ, NW, FR, SO, SH, AI, GR, AG, VD	**keine Veränderung**	UR, SZ, NW, BL, AI, AG, TG, VD
häufigere Nutzung	LU, OW, GL, BL, AR, SG, TI, VS, NE, JU	**zunehmend**	BE, LU, OW, GL, FR, SO, BS, SH, AR, SG, GR, TI, VS, NE, JU
deutlich häufigere Nutzung	ZG, BS	**stark zunehmend**	ZG

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). TG und GE berichten die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; GE selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 5.3.9: Vernehmlassungseingaben im Namen einer regionalen Regierungskonferenz (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		kantonsspezifische Einflusschancen
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	
keine Veränderung	ZH, LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, FR, AI, SG, AG, TI, VD	**keine Veränderung**	BE, LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, GR, AG, TG, VD
häufigere Nutzung	OW, SO, BS, BL, SH, AR, GR, VS, NE, JU	**zunehmend**	OW, FR, SG, TI, VS, NE, JU
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). BE, TG und GE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; GE selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen. ZH gab keine Antwort zur Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 5.3.10: Vernehmlassungseingaben im Namen einer regionalen Direktorenkonferenz (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		kantonsspezifische Einflusschancen
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	
keine Veränderung	ZH, LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AI, SG, TI, VD, VS	**keine Veränderung**	BE, LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, VD, VS
häufigere Nutzung	OW, AR, NE, JU	**zunehmend**	OW, FR, TI, NE, JU
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). BE, GR, AG, TG und GE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; GE selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Erwartungen darüber, wie sich die kantonsspezifischen Einflusschancen seit den 2010er Jahre veränderten, weisen in zwei unterschiedliche Richtungen. Einerseits wurde die Rolle der vorparlamentarischen Phase als «besondere […] Eigenart des Rechtsetzungsverfahrens, das für breite Mitsprache sorgt» (Nuspliger und Brunner, 2011, 239), im Zeichen der Internationalisierung und Europäisierung geschmälert. Namentlich sind es die beiden «korporatistisch ausgerichteten Verhandlungsarenen» (Vatter, 2020a, 542) – das Vernehmlassungsverfahren und ausserparlamentarische Kommissionen (APK; Beetschen und Rebmann, 2016) –, die an Bedeutung einbüssten. Andererseits gehören KdK und FDK zu den wenigen Akteuren, die über die Zeit starken Zuwachs an Reputationsmacht verzeichneten (vgl. Sciarini, 2014;

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Sciarini et al., 2015). Ihre neu gefundene Konflikt- und Referendumsfähigkeit stellten die interkantonalen Konferenzen 2003/2004 mit dem erstmals erfolgreich ergriffenen Kantonsreferendum eindrücklich unter Beweis (vgl. Unterkapitel 5.4). Ein «Schuss vor [den] Bug» (BZ, 24.6.2003), der in «Bundesbern» lange nachhallen sollte: Wer an der Urne nicht abstürzen will, tut gut daran, den kantonalen Vernehmlassungsantworten vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken. Allerdings ist das für Stellungnahmen der einzelnen Kantonsregierungen trotz des Präzedenzfalls kaum der Fall. Deren Wirkmacht hat sich im Zehnjahresvergleich kaum verändert. Insgesamt 17 Stände machen keine Dynamik aus. Einzig diejenige der Nidwaldner, Tessiner und Neuenburger Eingaben wandelte sich in Richtung Zunahme – diejenigen der Zuger gar deutlich. Umgekehrt geht der Glarner Regierungsrat von nachlassenden Auswirkungen aus, wenn er sich *in corpore* äussert (vgl. Tabelle 5.3.6).

Für die Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen, die mit den via KdK bzw. die schweizweiten Direktorenkonferenzen koordinierten Vernehmlassungseingaben verbunden sind, zeigt sich ein besonders eindrückliches Bild. Letztere stossen nach Einschätzung einer Mehrheit von 15 bzw. 14 Kantonen zunehmend auf Gehör. Zug schätzt die Wahrscheinlichkeit, dass sich geeinte Vernehmlassungsteilnahmen ausbezahlt machen, sogar als deutlich grösser ein (vgl. Tabelle 5.3.7 bzw. 5.3.8). Soweit wahrnehmbar, bewegen sich auch die Eingaben regionaler Regierungskonferenzen bzw. regionaler Direktorenkonferenzen überall in Richtung Zunahme (vgl. Tabelle 5.3.9 bzw. 5.3.10). So liefert die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 deutliche Bestätigung für die «Zunahmeerwartung»: Im Vernehmlassungsverfahren entwickelten sich die Kantone in ihrer Selbstwahrnehmung von Leicht- zu Schwergewichten.

Dieser zentrale Befund markiert einen deutlichen Gegensatz zu früheren Studien (u. a. Gerheuser et al., 1997; Linder und Vatter, 2001; Sager und Steffen, 2006; Vatter, 2018b, 2020a).[45] Er gilt weitgehend grössen*un*abhängig. Wesentlichen Anteil daran, dass die Kantonsregierungen ihr verfassungsmässig geschütztes Anhörungsrecht zusehends in ein «Gehörtwerden» zu verwandeln vermögen, trägt das interkantonale Konferenzgefüge. Selbst wenn die partikularen Bedürfnisse des einzelnen Kantons hie und da hinter dem Willen einer (qualifizierten) Mehrheit der Kantone zurücktreten müssen, fällt

45 Zu betonen ist abermals, dass sich die kantonale Selbstwahrnehmung bezüglich der über die Zeit zunehmenden kantonsspezifischen Einflusschancen auch mit der Wahrnehmung Dritter deckt, namentlich der im Vernehmlassungsverfahren federführenden Bundesverwaltung (vgl. Rüefli, 2015, 2016; Balthasar et al., 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

«Vernehmlassungskartellbildung» auf manch einen in Form grösser werdender kantonsspezifischer Einflusschancen zurück. Ein halbes Jahrhundert nach Neidharts (1970b, 87 bzw. 102) Kritik, wonach die Kantone im «stark verkümmert[en]» Anhörungsverfahren zu wenig koordiniert auftreten, tat sich offensichtlich etwas. In der Kartellbildung haben die Kantonsregierungen einen Weg gefunden, um das Verfassungsrecht, wonach «*die Kantone*» (Art. 147 BV) im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens an der Rechtsetzung mitwirken, in wirkmächtige Verfassungspraxis zu verwandeln.

5.4 Kantonsreferendum

> «[Bei den Volksrechten handelt es sich] um Rechte des Volkes und nicht um Rechte der Kantone. In diesem Sinne stellt [...] das Kantonsreferendum einen Fremdkörper dar. Das Instrument wird ja auch nie gebraucht.»
>
> *Ständerat Toni Dettling (FDP/SZ)*, zitiert nach: BAZ, 17.6.2010

Die Abstimmung sei «so rasch von sich gegangen, dass sich die Herren verwundert ansahen und sofort [...] Protest erhoben und verlangten, dass auf diesen Artikel morgen zurückgekommen werde» (NZZ, 27.9.1873): Mit diesen Worten rapportierte die *Neue Zürcher Zeitung* den Stand der Revisionsarbeiten im September 1873. Einer parlamentarischen Kommission kam die Mammutaufgabe zu, eine totalrevidierte Bundesverfassung auszuarbeiten. Ihre Arbeit war herausfordernd. Das Scheitern lag ihnen im Nacken, denn: Nur gut ein Jahr zuvor brachte eine «breite gegnerische Front» (Rielle, 2010, 33) von romtreuen Ultramontanen, Katholisch-Konservativen sowie Föderalisten aus den französisch- und deutschsprachigen Landesteilen einen ersten totalrevidierten Verfassungsentwurf an der Urne zu Fall. Ihnen allen missfiel die geplante Rechtsvereinheitlichung ebenso wie der Ausbau der Bundeskompetenzen, der die kantonalen Behörden zu blossen Handlangern degradiert hätte (Swissvotes, 1872; vgl. Rielle, 2010). Die dem Ultramontanismus nahestehenden Kreisen störten sich hingegen an den weitgehenden individuellen

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Freiheitsrechten. Heimatlosen[46], Delinquenten und «Unsittlichen» hätten Niederlassung und/oder Heirat nicht länger ohne Weiteres verweigert werden dürfen. Wollte einem neuen Anlauf mehr Erfolg gegönnt sein, mussten die Mitglieder der Revisionskommission also nach einem Ausgleich von Zentralismus und Föderalismus streben. Es galt, die Kantone mit zusätzlichen formalen Einflusskanälen auszustatten, um sie für ihren Autonomieverlust abzugelten. Die naheliegendste, aber für manch einen trotzdem überraschende Kompensation lag in einer «Kopie des Volksrechts» (Wili, 1988, 138), präziser: dem mit der BV-Totalrevision von 1874 eingeführten fakultativen Gesetzesreferendum.[47] Missliebige Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollten nicht nur von 30'000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern[48] an der Urne angefochten werden können. Dasselbe Volksrecht sollte auch acht Kantonen zuteilwerden (Art. 89 aBV 1874). Die «Conzession [sic!] an die Demokratie» (Hilty, 1887, 218), die sich vom liberalen Diktum «Alles für das Volk!» der Regeneration (1830/31–1848) zum für die Demokratische Bewegung der 1860er Jahren prägenden Schlachtruf «Alles durch das Volk!» erweiterte (Schaffner, 1998), wurde also «[…] zu einer neuen Spielart foederativer [sic!] Mitwirkung umgeformt» (Wili, 1988, 144). Als Kantonsreferendum fand sie Eingang in die totalrevidierte Bundesverfassung von 1874. «Kantonsreferendum» war

46 Unter dem Begriff «Heimatlose» wurden vom 16. bis ins ausgehende 19. Jahrhundert alle Menschen subsumiert, die kein vollwertiges Bürger- oder Heimatrecht einer Gemeinde oder Korporation besassen. Da seit einem Tagsatzungsbeschluss von 1551 das Heimatprinzip der Armenunterstützung galt, fielen Heimatlose automatisch durch die Maschen der kommunalen Armenpflege. Dadurch sahen sich Heimatlose zu einer nichtsesshaften Lebens- bzw. Wirtschaftsweise und Delinquenz gezwungen (vgl. Meier und Wolfensberger, 1998).

47 Als historischer Vorläufer des Kantonsreferendums wird gemeinhin auch das «foederativ[e] [sic!] Referendum» (Wili, 1988, 51–91) beschrieben (vgl. Vogt, 1873): ein Institut, das aus den beiden föderativ aufgebauten Zugewandten Orten der Alten Eidgenossenschaft, dem Freistaat der Drei Bünde (14./15. Jahrhundert–1798) sowie dem Wallis der Sieben Zehnden (ca. 15. Jahrhundert–1798) bekannt war (vgl. Kapitel 5, Fussnote 15).

48 Hierbei handelt es sich um den Wortlaut von Art. 89 aBV 1874. Vor der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts 1971 wurden den Frauen auf eidgenössischer Ebene keine politischen Rechte zuteil (vgl. Seitz, 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und ist bis heute jedoch kein Bundesverfassungsbegriff[49], sondern wurde in der Lehre wohl erstmals von Schollenberger (1905, 529) geprägt.

Im Grundkonzept war die bundesrechtliche Entwicklung des Kantonsreferendums mit dessen Einführung 1874 bereits abgeschlossen (Wili, 1988, 278; vgl. Auer, 2016; Hangartner et al., 2023). Das Quorum von acht Kantonen blieb seither unverändert.[50] Im Zuge der Einführung des Staatsvertragsreferendums (1921) sowie des fakultativen Staatsvertragsreferendums (2003) erfuhr das Kantonsreferendum jedoch materiellrechtliche Erweiterung. Dessen Geltungsbereich ist in Art. 141 Abs. 1 BV wie folgt definiert:

> «Verlangen es 50'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses, so werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt: a. Bundesgesetze; b. dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; c. Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen; d. völkerrechtliche Verträge, die: 1. unbefristet und unkündbar sind, 2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, 3. wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.»

Damit ist jedoch nichts darüber ausgesagt, inwieweit das Kantonsreferendum auch dem zweiten Kriterium eines formalen Einflusskanals genügt, sprich: ob dessen Ergreifung im kantonalen Recht von mindestens einem Kanton mindestens subsidiär der Regierung zufällt (vgl. Unterkapitel 5.1). Grundsätzlich geniessen die Kantone «Organisationshoheit» (Wili, 1988, 280) darüber, welchem kantonalen Organ ebendiese Kompetenz zufällt (vgl. Auer, 2016; Hangartner et al., 2023). Verabschieden sie hingegen keine ausdrückliche Zuständigkeitsordnung, kommt eine «dispositive Regelung» (Fischer, 2006, 133) zum Tragen. Seit 1997 macht das Bundesgesetz

49 In ausgewählten Kantonsverfassungen wird der Begriff «Kantonsreferendum» jedoch ausdrücklich erwähnt (exemplarisch: Art. 58 KV GR). Art. 74 Abs. 3 KV SG spricht von «Standesreferendum».

50 Der gescheiterte Verfassungsentwurf vom 5.3.1872 hätte ein Quorum von fünf Kantonen vorgesehen (Hilty, 1887, 217). Die Expertenkommission unter dem Vorsitz von Bundesrat Kurt Furgler (CVP/SG; 1972–1986), die 1977 einen Verfassungsentwurf samt Bericht vorlegte, empfahl, das Quorum für ein Kantonsreferendum von acht auf drei zu senken und bezeichnete die Kantonsparlamente als die für die Ergreifung zuständigen Organe (BBl 1985 68). Ebenfalls für ein Quorum von drei Kantonen plädierte die FDP in ihren 19 im August 1987 vorgelegten «Thesen zur Demokratie» (BU, 5.8.1987). Gar jedem einzelnen Kantonsparlament das Kantonsreferendumsrecht zu erteilen, war das Ziel, das kleinere Stände 1970/71 in ihren Vernehmlassungseingaben betreffend eine BV-Totalrevision formulierten (BU, 15.1.1971). 93.3169 Mo. Engler verlangte ebenfalls eine Senkung des Quorums, wobei der Motionär dessen Höhe nicht näher präzisierte.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

über die politischen Rechte (BPR) «minimal[e] Verfahrensvorschriften» (BBl 1993 492): Wo das kantonale Recht nichts anderes bestimmt, «[…] entscheidet das Kantonsparlament, ob das Kantonsreferendum ergriffen wird» (Art. 67 BPR).[51] Während der Rechtsvergleich von Wili (1988) für das Jahr 1988 noch zwölf verschiedene Zuständigkeitsordnungen hervorbrachte, ist es 2020 in 19 Kantonen das Parlament, das für die Ergreifung des Kantonsreferendums verantwortlich zeichnet (Auer, 2016, 33).[52] Einzig die St. Galler und Bündner Verfassung erteilen die entsprechende Kompetenz subsidiär auch der Regierung. Direkt aus seiner Zuständigkeit zur Wahrung der Aussenbeziehungen abgeleitet, ermächtigt Art. 74 Abs. 3 KV SG den St. Galler Regierungsrat «zur Mitwirkung beim Standesreferendum». Im Falle Graubündens fällt die Kompetenz, ein Kantonsreferendum zu ergreifen, wahlweise dem Grossen Rat oder der Regierung zu. Beide Organe können «[…] im Namen des Kantons verlangen, dass Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse sowie Staatsverträge dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden» (Art. 58 KV GR). Dass immerhin in St. Gallen und Graubünden die Regierung zum Zug kommt, erfüllt das zweite Kriterium, das an einen formalen Einflusskanal gestellt wird.

Verfassungsklausel ist jedoch nicht gleich Verfassungspraxis: Was bisweilen plattitüdenhaft klingt, trifft für das Kantonsreferendum in besonderem Masse zu. In den ersten 108 Jahren seiner Existenz blieb es ein «toter Buchstabe[e]» (NZZ, 17.3.2003; vgl. Wili, 1988; Fischer, 2006; Vatter, 2020a). Im Dezember 1981 war es der Tessiner «Gran Consiglio», der den formalen Einflusskanal erstmals überhaupt bemühen wollte. Er verlangte eine eidgenössische Volksabstimmung über eine vom Bundesparlament beschlos-

51 Solche «minimale[n] Verfahrensvorschriften» (BBl 1993 492) waren allerdings nicht immer vorgesehen. Fischer (2006, 133–36) schält drei Etappen heraus: 1874–1976 schrieb das Bundesrecht vor, dass die Kantonsparlamente unter Vorbehalt einer Volksabstimmung für die Ergreifung eines Kantonsreferendums zuständig sind (Phase 1). In Phase 2 enthielt das eidgenössische Recht keinerlei Bestimmungen über die innerkantonalen Zuständigkeiten (1976–1997). Mit dem Inkrafttreten der BPR-Teilrevision von 1997 begann Phase 3.

52 Art. 59 Abs. 1a KV ZH; Art. 79 Abs. 1b KV BE; Art. 49a KV LU; Art. 61 Abs. 1 NW; Art. 92b KV GL; Art. 105e KV FR; Art. 67b KV BL; Art. 57 Abs. 1b KV SH; Art. 58 KV GR; Art. 77 Abs. 1a KV AR; Art. 27 Abs. 4 KV AI; Art. 82 Abs. 1b KV AG; Art. 40 Abs. 1 KV TG; Art. 59 Abs. 1r KV TI; Art. 109 Abs. 2 KV VD; Art. 61 Abs. 1a KV NE; Art. 84p KV JU. Im Falle des Kantons Schwyz geht die Zuständigkeit des Parlaments auf einen Kantonsratsbeschluss vom 5.12.1874 zurück (Auer, 2016, 33).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sene Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) in Sachen Gewaltverbrechen (Wili, 1988, 320). Das harzige, steinige und langfädige Verfahren sollte einen ersten Vorgeschmack liefern, weshalb sich das Kantonsreferendum als schlicht nicht praktikabel erwies. In Bellinzona zunächst vom Kantonsparlament beschlossen, brachte der Staatsrat die Resolution in Umlauf und meldete beim Bundesrat «Referendumsinteresse» an. Sodann wurden alle Kantone eingeladen, sich dem Vorhaben anzuschliessen. Einzig Basel-Stadt reagierte. Doch es war bereits zu spät, das Ansinnen auf die Traktandenliste des Grossen Rates zu setzen. So schloss sich kein einziger Stand dem Tessiner Referendumsbegehren an. Immerhin mussten die Bundesbehörden den Begriff «Kantonsreferendum» so erstmals in den Mund nehmen.[53] In seinem Geschäftsführungsbericht stellt der Bundesrat 1982 nämlich förmlich fest, dass «[e]in Kantonsreferendum gegen das Strafgesetzbuch [...] nicht zustande gekommen [sei; d. V.]» (Der Bundesrat, 1982). Der Tessiner Grosse Rat sollte das «[...] nicht totgeschwiegen[e], so doch totgesagt[e] Institut» (Wili, 1988, 341) immerhin wieder ins Bewusstsein der Bundesbehörden rücken.

Als die eidgenössischen Räte im September 1987 über Restwassermengen im Gewässerschutz berieten, hing das Kantonsreferendum einem «Damoklesschwert» gleichkommend über dem «Bundeshaus». Obwohl 15 Kantone dem vorausgegangenen Vernehmlassungsentwurf nichts abgewinnen konnten (AB, 22.9.1987), brachte der Bundesrat die Vorlage ins Parlament. «[Z]ählt eigentlich die Stimme der Kantone noch etwas?», fragte Ständerat Andreas Iten (FDP/ZG; zitiert nach: AB, 22.9.1987) rhetorisch. Obwohl das Kantonsreferendum seit der Tessin Präzedenz also gewissermassen über «Bundesbern» schwebte, standen seiner Nutzung weiterhin rechtliche, faktische und politische Hürden entgegen. Im Gegensatz zum Volksreferendum erschien das Quorum von acht Kantonen als «prohibitv hoch» (Wili, 1988, 341). Während die Hürde der für ein Volksreferendum benötigten Unterschriften bis Ende 1987 auf nunmehr knapp 1.2 Prozent der Stimmberechtigten sank, erfordert ein Referendum der acht bevölkerungsschwächsten Stände mehr als 5 Prozent aller mit politischen Rechten ausgestatteten Bürgerinnen und Bürger (Wili, 1988, 280). Nebst diesen rechtlichen Schranken trübten auch praktische Stolperfallen die kantonale Referendumsfreude. Beispielsweise kam es bei der Übersetzung des Bundesblattes manchmal zu Verzögerungen

53 Basis dieser Aussage bildet eine Volltextsuche nach dem Suchbegriff «Kantonsreferendum*» in den vom Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) digitalisierten Online-Amtsdruckschriften.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(AB, 14.3.1988). Wie also sollte die ohnehin knapp bemessene Referendumsfrist von 90 Tagen[54] eingehalten werden, wenn die Amtsschriften des Bundes verspätet in die Kantonshauptorte ausgeliefert werden? Erschwerend kam der Sessionsrhythmus hinzu. Um das politische Mandat mit dem Stammberuf zu vereinbaren, tagen die weiterhin in ausgeprägten Milizstrukturen verhafteten Kantonsparlamente nicht ständig (u. a. Vatter, 2002; Bundi et al., 2017, 2018). Stattdessen werden alljährlich rund drei bis fünf ordentliche Sessionen einberufen, während denen die Geschäfte gebündelt beraten werden. Dabei sind die kantonalen und der eidgenössische Sessionskalender längst nicht immer miteinander kompatibel. Nicht überall lassen die Traktandenlisten kurzfristige Anpassungen zu, um kantonsseitig einen form- und fristgerechten Referendumsbeschluss zu fällen (Fischer, 2006, 136–37). Sich selbst dazu ausser Stande fühlend, mussten sich die Kantone wiederholt mit der leisen Hoffnung begnügen, dass «‹irgendwer›» (BU, 1.10.1994) ein Volksreferendum ergreifen möge. Als die Revision der ALV 1994 zu Lasten der Kantone ging, musste sich der Zürcher Finanzdirektor und KdK-Präsident Eric Honegger (FDP/ZH; 1987–1999) daher frustriert eingestehen, dass das Kantonsreferendum in der Realität kaum durchführbar sei:

> «Die Referendumsfrist beträgt drei Monate. Das ist viel zu kurz, um in genügend Kantonen einen entsprechenden Entscheid zu fällen, gegen den dann wiederum auf kantonaler Ebene das Referendum ergriffen werden könnte.» (Direktzitat nach: BU, 1.10.1994; vgl. THT, 14.11.1994)

Doch selbst von den rechtlichen und praktischen Hürden einmal abgesehen, wehte dem Kantonsreferendum ein rauer Wind entgegen. Oftmals waren sich die Stände politisch schlicht uneins. So etwa im Nachgang des 1987 verabschiedeten Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG): Weil die schweizerische Gesetzgebung auf dem Gebiet des internationalen Privat- und Zivilprozessrechts «[…] den Anforderungen unserer Zeit nicht mehr zu genügen [vermochte; d. V.]» (BBl 1982 264), sah sich der Bundesrat gezwungen, gesetzliche Lücken zu schliessen (BBl 1982 264). Die Kantone beäugten die Übergriffe in die damals noch in ihren Händen liegende Zivilprozessordnung jedoch argwöhnisch.[55] Am Weitesten ging der

54 1996 hat der Gesetzgeber die Referendumsfrist von 90 auf 100 Tage verlängert (Art. 141 Abs. 1 BV).

55 Die Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO) trat erst per 1.1.2011 in Kraft. Sie regelt das Verfahren für streitige Zivilsachen, gerichtliche Anordnungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, gerichtliche Angelegenheiten des Schuldenbetreibungs- und Konkursrechts sowie die Schiedsgerichtsbarkeit (Art. 1 ZPO).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Waadtländer «Grand Conseil». Im Februar 1988 überwies er eine Motion, die den Staatsrat aufforderte, einen Bericht über die Erfolgsaussichten eines Kantonsreferendums gegen das IPRG auszuarbeiten. Dessen Ergebnis war ernüchternd: Vonseiten jener 17 Stände, die rechtzeitig auf die Waadtländer Konsultation antworteten, gingen lauter negative Antworten ein (BK, 1988, 1113–14). Das Kantonsreferendum erwies sich also auch politisch wiederholt als «Totgeburt» (Fischer, 2006, 132; vgl. BU, 1.10.1994).

Rechtliche bzw. faktische Hürden und politische Uneinigkeit: Warum gelang es nach der Jahrtausendwende erstmals, dem «Papiertiger» (BU, 1.10.1994) Leben einzuhauchen? Anlass bot das «Steuerpaket 2001». Die Botschaft, die der Bundesrat Anfang 2001 vorlegte, sollte dank einer Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung für mehr Steuergerechtigkeit sorgen (Teilsplitting)[56], den politisch abgenutzten Eigenmietwert abschaffen[57] und die umsatzsteuerlichen Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Schweiz verbessern (BBl 2001 2985–88). Weil sich die Kantone in der Vernehmlassung «[…] vehement gegen diese drei veranlagungstechnisch aufwändigen System[e] ausgesprochen haben» (Der Bundesrat, 28.2.2001), drückte die Landesregierung auf die Bremse. Die kritischen Stimmen der Kantone dürften «keinesfalls vernachlässigt werden» (Der Bundesrat, 28.2.2001). Schliesslich würde die Durchführung der Veranlagung auch nach dem etwaigen Systemwechsel in deren Händen verbleiben. Ebendiese bundesrätliche Warnung brachte die National- bzw. Ständerätinnen und Ständeräte jedoch nicht davon ab, das sprichwörtliche «Fuder [zu] überladen» (BZ, 5.3.2004). Allein mit den vom Bundesrat errechneten Mindereinnahmen von jährlich CHF 1.3 Milliarden für den Bund und CHF 445 Mio. für die Kantone hätten sich Letztere nur höchst zähneknirschend abgefunden. Dass die kantonsseitigen Steuerausfälle aufgrund des vom Bundesparlament durchgedrückten Teilpakets «Wohneigentumsbesteuerung» auf CHF 2–2.5 Milliarden anwuch-

56 In der Schweiz wird die Einkommenssteuer von Ehepaaren gemeinsam bezahlt, wobei die beiden Einkommen summiert und zusammen versteuert werden. Beim Splitting handelt es sich um eine Reformoption der sogenannten Heiratsstrafe, die den progressiven Tarif behält. Während das gemeinsame Einkommen beim Vollsplitting zum Satz des halben Gesamteinkommens besteuert wird, wird beim Teilsplitting ein kleinerer Divisor angewendet (Behnisch et al., 2018, 50).

57 Wer in seinem Eigenheim wohnt, muss den sogenannten Eigenmietwert für die direkte Bundessteuer als Einkommen versteuern. Auch in den Kantonen gehört die Eigennutzung von Grundstücken seit jeher zu den steuerbaren Einkünften (Der Bundesrat, 28.2.2001).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sen[58], überschritt «das Mass» (Regierungsrätin und FDK-Präsidentin Eveline Widmer-Schlumpf [SVP/GR; 1998–2003]; zitiert nach: WB, 21.6.2006). Obwohl die Kantone Referendumsdrohkulissen aufbauten (FN, 18.6.2003; WB, 18.6.2003), hiessen «*ihre* Vertreter im Bundesparlament das Steuerpaket klar gu[t]» (FN, 18.6.2003; Hervorhebung d. V.). Auf Antrag der FDK beriet die KdK-Plenarversammlung im Juni 2003 das nun alternativlos gewordene Kantonsreferendum.[59] Sie entschied ohne Gegenstimme, das «Steuerpaket 2001» an der Urne «zu Fall [zu] bringen» (WB, 21.6.2003). Unter tatkräftiger Mitarbeit ihres Sekretariats unterstützte die KdK sodann die «Standesaktivitäten» (WB, 21.6.2003), die für den förmlichen Referendumsbeschluss erforderlich sind, in logistischer und informationspolitischer Hinsicht. Die KdK stellte den Kantonen etwa eine «Musterbotschaft» (Fischer, 2006, 138) zur Verfügung, um die rechtlich vielerorts erforderliche Beratung im Kantonsparlament zu beschleunigen. Trotzdem wurden 8 der 19 sich für das Kantonsreferendum aussprechenden Kantonsregierungen von ihren Legislativen zurückgepfiffen; unter ihnen waren etwa Zürich und der Aargau (AZ, 27.1.2004). Überdies übernahm die KdK eine «Koordinationsfunktion» (Fischer, 2006, 138); sie informierte die referendumswilligen Kantone fortlaufend über den Stand der Beratungen anderswo (vgl. NZZ, 26.4.2004; TA, 18.5.2004). Entgegen der Beschwichtigungsversuche der Landesregierung, die Stände mögen jenen «dornenvolle[n] Weg» doch nicht etwa beschreiten (Bundesrat Kaspar Villiger [FDP/LU; 1989–2003]; Direktzitat nach: SOS, 18.6.2003), schlossen sich immer mehr Kantone dem von der KdK orchestrierten Kantonsreferendum an. Mit der Waadt zog Mitte September 2003 die «magische» Nummer 8 nach. «In der föderalistischen Geschichte der Schweiz ist dies ein historischer Markstein», jubilierte Staatsrat Wilhelm Schnyder (CSPO/VS; 1993–205) stellvertretend für viele seiner Amtskolleginnen und Amtskollegen (Direktzitat nach: WB, 17.9.2003). Das quasi unüberwindbar scheinende Quorum war erreicht.

Bis zum Ablauf der Referendumsfrist Anfang Oktober 2003 sollten sich insgesamt elf Kantone anschliessen (Swissvotes, 2004; vgl. FN, 17.9.2003; KdK, 22.9.2003; WB, 23.9.2003). Nicht die parteipolitische Zusammensetzung von Kantonsregierung bzw. -parlament, sondern die

58 Im von den eidgenössischen Räten in der Schlussabstimmung angenommenen Vorschlag schlugen die Steuerausfälle wie folgt zu Buche: CHF 1.22 Milliarden in der Ehepaar- und Familienbesteuerung, CHF 480 Mio. in der Wohneigentumsbesteuerung sowie CHF 310 Mio. in der Stempelsteuer (vgl. WB, 18.6.2006).

59 Zur Arbeitsteilung im interkantonalen Konferenzgefüge vgl. Unterkapitel 6.3.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Höhe des erwarteten Steuerausfalls im Kanton erklärt, welche Stände das Kantonsreferendum ergriffen (Fischer, 2006, 140–41) – und der «erstmaligen Situation» (KdK, 22.9.2001) eines von den Kantonen angeführten eidgenössischen Abstimmungskampfes den Weg bereiteten.[60] Mit dem Ziel, eine «wahrnehmbare Kampagne» (AZ, 27.1.2004) zu führen, sollten die Referendumskantone sodann Beiträge in Höhe von etwa 50 Rappen pro Einwohnerin bzw. Einwohner entrichten. Von der KdK kamen keine finanziellen Mittel. Damit stand ein Gesamtbudget von rund CHF 2 bis 2.5 Mio. zur Verfügung – ein Betrag, der etwa 1 Promille der von den Kantonen und Gemeinden erwarteten jährlichen Steuerausfälle entsprach (AZ, 27.1.2004), aber deutlich unter dem durchschnittlichen Kampagnenaufwand bei eidgenössischen Vorlagen lag (Milic et al., 2014, 310–16). Im Mai 2004 sprachen sich schliesslich 65.9 Prozent der Stimmberechtigten gegen das Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben aus (Swissvotes, 2004).

Die ungeliebte Vorlage vom Tisch, der Damm gebrochen – oder anders gefragt: Führte der Präzedenzfall einen Praxiswandel herbei? Die Antwort kann vorweggenommen werden. Stand 2022 sollte das 2003/2004 erstmals überhaupt und gleich auf Anhieb erfolgreich ergriffene Kantonsreferendum das erste und bisher letzte bleiben. Es wäre jedoch verkürzt, dessen praktische Bedeutung auf die eigentliche Lancierung zu beschränken. So verweist Vatter (2018b, 248) ausdrücklich auf die Möglichkeit einer strategischen *Androhung* des Kantonsreferendums.[61] In der strategischen Androhung, die von einer gescheiterten Ergreifung zu trennen ist[62], wandelt sich das Kan-

60 Eine Zusammenarbeit mit dem ebenfalls zustande gekommenen Volksreferendum, das von rot-grünen Kreisen getragen wurde (Swissvotes, 2004), schien der politischen Arbeitsgruppe der KdK «nicht angebracht» (KdK, 22.9.2001). Die beiden Abstimmungskomitees bestritten den eidgenössischen Abstimmungskampf unabhängig.

61 Vatter (2017) ordnet die «(angedrohte) Aktivierung des Kantonsreferendums gegen missliebige Beschlüsse des Bundesparlaments» neben der Gründung der KdK, dem Ausbau der interkantonalen Kooperation und der Finanzierung von «‹Kantons-Lobbyisten in Bundesbern›» als einer der vier von ihm benannten «neue[n] informelle[n] Wege» ein (alle Direktzitate nach: NZZ, 24.8.2017). Für den in Unterkapitel 5.1 hergeleiteten zweistufigen Konzeptualisierungszugang ist es jedoch unerheblich, ob ein formaler Einflusskanal genutzt wird oder ob dessen Nutzung bloss angedroht wird.

62 Ein Beispiel für eine gescheiterte Ergreifung betrifft die von National- und Ständerat im Dezember 2020 beschlossene ZGB-Revision. Jene wollte Menschen mit Transidentität die Änderung ihres Geschlechts und ihres Vornamens im Personenstandregisters erleichtern. So genügt es neu, eine unbürokratische Erklärung gegenüber der Zivil-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

tonsreferendum von einem auf Verhinderung und Blockade angelegten «Vetopunkt» (Vatter, 2020a, 462) zu einem auf bundespolitische Mitwirkung zielenden formalen Einflusskanal. Schickt sich das Bundesparlament nämlich an, einen Erlassentwurf auf Kosten der Vollzugsträger «aufzublähen», wird das Kantonsreferendum zum Verhandlungspfand. Obwohl die Kantonsregierungen im Bundesparlament keine direkte Vertretung (mehr) geniessen (vgl. Abschnitt 6.2.2), bietet ihnen die Referendumsdrohung ein Einfallstor, um während den legislativen Beratungen Einfluss zu nehmen: Einfluss durch Drohung.

Wie jedoch Tabelle 5.4.1 zeigt, wird das Kantonsreferendum nur höchst selten strategisch angedroht. Mit Uri, Nidwalden, Basel-Stadt, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Thurgau und Wallis geben sieben Regierungs- bzw. Staatsräte an, überhaupt nie zu dieser als «Ultima Ratio aufgenommen[en]» Strategie zu greifen (Direktzitat Regierungsrat Peter Hegglin [CVP/ZG; 2003–2016]; zitiert nach: AZ, 16.7.2015). Auch der Kanton Zürich erklärt, dass die Androhung eines Kantonsreferendums «nur als letztes Mittel zu ergreifen [ist; d. V.]» (Kommentar zur Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020). Als Seltenheitsnutzer reihen sich 14 Stände ein. Mit Neuenburg antwortet bloss ein einziger Kanton mit «gelegentlich». Vielnutzer finden sich überhaupt keine.

standsbeamtin oder dem Zivilstandsbeamten abzugeben; medizinische Eingriffe oder andere Vorbedingungen entfallen (BBl 2019 800). Vor der Vollendung des 16. Lebensjahres ist allerdings eine Zustimmung der Eltern bzw. des gesetzlichen Vertreters nötig. Infolge der ZGB-Änderung kam es zu einer «koordinierte[n] Aktion der nationalen SVP» (TZ, 15.3.2021): Sie riet SVP-Kantonsrätinnen und SVP-Kantonsräten dazu, in den jeweiligen Kantonsparlamenten eine dringliche parlamentarische Initiative auf Ergreifung des Kantonsreferendums einzureichen. Allerdings fanden sich nur in den Kantonen Zug und Thurgau Willige. Beiderorts wurde der Antrag auf Kantonsreferendumsergreifung jedoch knapp abgelehnt (SDA/ATS, 25.3.2021).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 5.4.1: Strategische Androhung eines Kantonsreferendums (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	LU, UR, NW, BS, AR, GR, TG, VS	**inexistent**	OW, NW, BS, TG
selten	BE, SZ, OW, GL, ZG, FR, SO, BL, SH, AI, AG, TI, VD, GE, JU	**klein**	LU, SZ, GL, ZG, FR, BL, SH
gelegentlich	NE	**mittel**	BE, AI, GR
oft		**gross**	SO, AG, TI, VD, NE
sehr oft		**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). SG berichtet die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; UR, AR, SG, VS, GE und JU selbiges bei den kantonsspezifischen Einflusschancen. ZH gab keine Antwort.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Das klare Bild, das sich mit Blick auf die selbstberichtete kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit zeigt, spiegelt sich in der medialen Berichterstattung wider. So findet nur ein einziger, vom Bundesparlament zum Befragungszeitpunkt beratener Erlassentwurf, bei dem eine von den Kantonen ausgesprochene Referendumsdrohung bis in die Öffentlichkeit drang. «[Z]u eskalieren» (SDA/ATS, 30.8.2019) drohte der Streit namentlich bei der einheitlichen Finanzierung von stationären und ambulanten Leistungen (Monismus).[63]

63 Laut Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG) werden medizinische Behandlungen, die keine Spitalübernachtung nach sich ziehen, vollständig über die Krankenversicherung abgegolten. Muss die Patientin bzw. der Patient hingegen über Nacht in der Klinik bleiben, werden die Kosten zu mindestens 55 % vom Kanton übernommen. Der Versicherer kommt für den Rest auf (Art. 49*a* Abs. 2ter KVG). Nach Auffassung von 09.528 Pa. Iv. Humbel setze das getrennte System «grundlegende Fehlanreize». Es stehe der angestrebten Verlagerung von stationär zu ambulant entgegen und treibe die Kosten in die Höhe. Eine Ratsmehrheit folgte dem Vorstoss und befürwortete den Monismus. Furcht vor unweigerlichen Steuererhöhungen, Kontrollverlust über öffentliche Gelder und fehlende Steuerbarkeit: Der Widerstand der Kantone war heftig (vgl. SDA/ATS, 30.8.2019; SDA/ATS, 26.9.2019). Nachdem der

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Mit bedingter Ausnahme von Glarus und Thurgau verlangten alle Stände eine «[…] vollständige Überarbeitung der Vorlage» (EDI, 2019, 5). Während der Zuger Regierungsrat vor der realistischen «Gefahr eines Kantonsreferendums» warnte (RR ZG, 28.8.2018), signalisierte man auch in Lausanne Referendumsbereitschaft:

> «[L]e Conseil d'État du canton de Vaud rejette les modifications proposées dans l'avant-projet et exige qu'un nouveau projet de réforme, tenant compte des éléments développés plus haut, soit transmis aux cantons pour discussion. A défaut, le canton de Vaud se déclare prêt à lancer […] un référendum.» (CdE VD, 29.8.2018)

Wird die «Drohkulisse Kantonsreferendum» in den seltenen Fällen, in denen sie aufgebaut wird, von den Bundesbehörden umso ernster genommen? Immerhin dürften die im Lichte der Kantonsopposition gescheiterten Bestrebungen des Bundesparlaments, vom getrennten zum einheitlichen Finanzierungssystem zu wechseln, zu diesem Eindruck verhelfen. Dass die GDK im Februar 2020 nachdoppelte und weiterhin vor der «Möglichkeit eines Kantonsreferendums» warnte, wenn die eidgenössischen Räte nicht «wesentliche Korrekturen» auf den Weg bringen sollten (beide Direktzitate nach: GDK, 12.2.2020), erzeugte nämlich Druck. Als sich die SGK-S mit dem Vorhaben befasste, sah sie sich gezwungen, «[…] umfangreiche Anhörungen durch[zuführen; d. V.], und zwar mit Vertretungen der Kantone, Städte und Gemeinden, der Versicherer, der Patientinnen und Patienten, der Ärztinnen und Ärzte, der Spitäler, der Pflegeheime und der Spitex» (SGK-S, 15.4.2021). Obwohl die Referendumsdrohung beim Monismus verfing, sind sich die Kantone uneins, was deren systematische Wirkung anbetrifft (vgl. Tabelle 5.4.1). Bei Obwalden, Basel-Stadt und Thurgau stimmen Nutzung und Wirkung überein. Sie verzichten gänzlich auf strategische Androhungen – und halten die kantonsspezifischen Einflusschancen für dementsprechend inexistent. Als höchstens «klein» nehmen sie mit Schwyz, Glarus, Zug, Freiburg, Basel-

---

Beitrag der Kantone an die Finanzierung des Gesundheitswesens (u. a. Beiträge an die medizinische Versorgung, Pflege, Prävention und individuelle Prämienverbilligung) seit 2000 von CHF 6 auf 16 Milliarden anstieg (GDK, 28.6.2018), waren sie alles andere als gewillt, weitere Verteuerungen in Kauf zu nehmen (EDI, 2019). Vor dem Befragungszeitpunkt stand eine ernsthafte Kantonsreferendumsdrohung letztmals im Sommer 2015 im Raum. Während die eidgenössischen Räte über den Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen 2016–2019 berieten, drohten die beiden NFA-Geber Schwyz und Zug weiterhin offen mit dem Kantonsreferendum (AB, 2015, 815). Vor der Kompromisslösung, die eine Entlastung der NFA-Geber vorsah, drohten u. a. auch Nidwalden, Basel und Schaffhausen damit, sich einem Kantonsreferendum anzuschliessen (vgl. NLZ, 21.5.2015; BAZ, 22.5.2015).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Landschaft und Schaffhausen sechs Stände wahr. Bern, Appenzell Innerrhoden und Graubünden bzw. Solothurn, Aargau, Tessin, Waadt und Neuenburg erachten die Wahrscheinlichkeit, das Bundesparlament durch strategisch ausgesprochene Referendumsdrohungen auf Kurs bringen zu können, hingegen als «mittel» bzw. «gross». Insgesamt resultiert beim Kantonsreferendum jedoch ein ähnliches Bild wie bei der Standesinitiative (vgl. Unterkapitel 5.2): Formale Einflusskanäle, die zwar in der Bundesverfassung vorgesehen sind, aber im kantonalen Recht in nur (noch) einer verschwindend kleinen Minderheit an Kantonen zumindest subsidiär auf die Kantonsregierung gemünzt werden, spielen in der Praxis ihrer Interessenvertretung praktisch keine Rolle – und entfalten kaum Wirkung.

Tabelle 5.4.2: Strategische Androhung eines Kantonsreferendums (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	GL, ZG, BS
keine Veränderung	ZH, BE, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, JU	**keine Veränderung**	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, FR, SO, BL, SH, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, JU
häufigere Nutzung	NE	**zunehmend**	NE
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). LU und GE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; AR und GE selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Im Zehnjahresvergleich hat sich die Situation indes kaum verändert. Mit Ausnahme von Glarus, Zug, Basel-Stadt und Neuenburg beobachten die Kantone überhaupt keine intertemporale Dynamik – und wenn, weist sie mit Ausnahme von Neuenburg in Richtung abnehmender kantonsspezifischer Einflusschancen. Neuenburg ist auch der einzige Stand, der über die Zeit häufiger strategische Referendumsdrohungen ausspricht (vgl. Tabelle 5.4.2). Alle anderen 25 Stände verharrten Ende der 2010er Jahre auf demselben Stand wie zu Beginn der Dekade. Auch wenn das Kantonsreferendum 2003/2004 kurzerhand aus seinem Dornröschenschlaf erweckt wurde, muss Willis (1988, 342) Vermutung also weiterhin prophetisch bleiben: «Gesamthaft betrachtet, mag im Instrument des Kantonsreferendums mehr Kraft schlummern, als Theorie und Praxis bisher ahnen liessen».

5.5 Zwischenfazit II: ungleich, prekär und unzulänglich – zur Nebensache verkommene formale Einflusskanäle

Im Staatsrecht kommt den «Mitwirkungs*rechten*» (u. a. Veith, 1902; Giacometti, 1949; Neidhart, 1970b; Wili, 1988; Jaag, 2001; Auer, 2016; Belser, 2020; Waldmann, 2020) eine besondere Bedeutung zu. Sie würden eine bedeutsame Kompensationsfunktion erfüllen. Beim Zusammenschluss zu einem staatenbündischen bzw. bundesstaatlichen Gefüge einst gewisse Stücke ihrer Eigenstaatlichkeit abtretend, seien die Gliedstaaten mit rechtlich verbrieften Teilhabeinstituten entschädigt worden. Bundespolitisches Mittun gegen Autonomie, lautete der Tausch, auf den sie sich einliessen. Derweil gibt man sich in der Politikwissenschaft überzeugt, dass die formalisierten «*vertikalen Institutionen* […] der Einflussnahme auf die Willensbildung und die Entscheidungen des Bundes [dienen; d. V.]» (Linder und Mueller, 2017, 178; Hervorhebung im Original; vgl. Linder und Vatter, 2001; Vatter, 2005, 2006a, 2018b, 2020a; Ladner, 2018). Die bisherige Literatur beweist Eintracht, egal, aus welchen disziplinären Blickwinkeln betrachtet: Subnationale Akteure wirken – so die Lehrbuchannahme – über verfassungsmässig und/oder gesetzlich fixierte Mitwirkungsrechte bzw. über vertikale Föderalismusinstitutionen an der Bundespolitik mit.

Wie in Kapitel 5 gezeigt, lässt sich ebendiese Lehrbuchannahme für die Schweiz weder konzeptionell noch empirisch aufrechterhalten. Was die Eingrenzung formaler Einflusskanäle angeht, erweist sich die überlieferte Aufzählungstradition als besonders folgenreich. Ständemehr, Ständerat, Standesinitiative, Kantonsreferendum, Vernehmlassung – doch da beginnen die

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Uneinigkeiten auch schon, was denn eigentlich sonst noch alles dazu gehört. So zählt Ladner (2018, 39) «[…] weitere Organisationen und Veranstaltungen, die der Wahrnehmung kantonaler Interessen im Bundesstaat dienen», ausdrücklich auch zu den «vertikalen Institutionen». Beschränkt sich das interkantonale Konferenzgefüge weiterhin darauf, ein «Standbei[n] des *horizontalen* Föderalismus» (Bochsler und Sciarini, 2006, 23; Hervorhebung d. V.) zu sein oder setzt es seine geballte Schlagkraft dafür ein, in «Bundesbern» zu lobbyieren? Hinter gängigen Aufzählungen und/oder tabellarischen Übersichten geht allzu leicht vergessen, wie strittig die Einordnungen bisweilen sind – bzw. dies auch schon in den *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) waren. Um Abhilfe zu schaffen, wurde ein neuer, zweistufiger Konzeptualisierungszugang hergeleitet. Auf die Schweiz bezogen, fallen namentlich Ständerat und Ständemehr aus dem Repertoire formaler Einflusskanäle; bis dato wurden sie quasi einhellig als «[s]ymbolisch[e] [Mitwirkungs-]Organ[e]» (Freiburghaus und Vatter, 2021, 22) verklärt. Übrig bleiben einzig die Standesinitiative, das Vernehmlassungsverfahren und das Kantonsreferendum. Nur sie vermögen den beiden Kriterien eines formalen Einflusskanals zu genügen: Sie werden in der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehen *und* im kantonalen Recht von mindestens einem Kanton mindestens subsidiär für die kantonale Regierung reserviert.

Auch in empirischer Hinsicht markiert Kapitel 5 einen deutlichen Gegensatz zur in der bisherigen staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Literatur gleichermassen angelegten Tendenz, Mitwirkungsrechte zu überhöhen. Die Befunde aus der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 lassen keine Zweifel: Nicht nur bleiben auf dem Papier überhaupt nur noch die Standesinitiative, das Vernehmlassungsverfahren und Kantonsreferendum übrig. Vielmehr spielen zwei dieser drei überdauerten formalen Einflusskanäle in der Interessenvertretung der Kantonsregierungen praktisch keine Rolle mehr. Verfassungstext und -realität klaffen auseinander. Ausgerechnet jene Teilhabeinstitute, welche die Verfassungsväter einst wahlweise als «Bollwerk» gegen den Zentralismus (WB, 23.10.2020) und/oder als kompensatorische Abgeltung begründeten, verfehlen heutzutage den ihnen zugedachten Zweck. So verkam die Standesinitiative zu reinem «Politmarketing» (NZZ, 29.9.2016). Sie erfüllt bestenfalls eine «mediale ‹Werbeträgerfunktion›» (Vatter, 2020a, 452) – und zwar primär für die Kantons*parlamente*. Standesinitiativen werden vor allem als Zeichen des peripheren Protests gen «Bundesbern» geschickt; als Plattform, um sich bundespolitisch in Szene zu setzen. Wie weit sich die Standesinitiative von ihrem ursprünglichen, alteidgenössischen Daseinszweck entfremdete, den *regierenden* Häupter ein

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Begehrens- bzw. Initiativrecht an die Hand zu geben, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die Kantonsregierungen heute teils gar von deren Gebrauch abraten.

Ähnlich ernüchternd ist die Bilanz für das Kantonsreferendum: Nach dem Millennium kurzzeitig zum Leben erweckt, fiel es nach dem Präzedenzfall 2003/2004 wieder in seinen angestammten Dornröschenschlaf zurück. Oft taugt es nicht einmal als glaubhafte Drohkulisse. Wagen es National- und Ständerat, in die «heiligen» Kantonshoheiten einzugreifen, müssen die kantonalen Exekutiven in aller Regel auf referendumserprobte Kreise hoffen, die einen Urnengang erzwingen. Sie selbst wähnen sich dazu meist ausserstande, verfehlen das Quorum und/oder scheitern am «kooperationsunwillige[n] Kantonalismus» (Neidhart, 1970b, 37). Soweit das fakultative Gesetzesreferendum Integrationszwänge erzeugt (Neidhart, 1970a), gehen diese kaum je von den Kantonsregierungen aus. Einen direktdemokratischen Nachentscheid zu verlangen, ist die Domäne von organisations- und konfliktfähigen (Wirtschafts-)Verbänden, Parteien, Nichtregierungsorganisationen sowie sonstigen Interessengruppen. Gelingt es letzteren in rund 40 Prozent der ergriffenen Volksreferenden, missliebige Erlasse des Bundesparlaments an der Urne abzuwenden (Die Bundesversammlung, 2022b), entfaltet das als «Kopie des Volksrechts» (Wili, 1988, 138) gedachte Kantonsreferendum praktisch keine Wirkmacht.

Richten muss es die Vernehmlassung; ausgerechnet jener formale Einflusskanal, dessen Tauglichkeit in der Föderalismusforschung bis anhin schier unisono in Abrede gestellt wurde. Im Ringen um vorparlamentarischen Einfluss stünden die Kantonsregierungen hintan, heisst es. Ihnen ermangle es an Ressourcen, um angesichts der zeitlich eng gesteckten Vernehmlassungsfristen inhaltlich qualifizierte Stellungnahmen zu formulieren (u. a. Gerheuser et al., 1997; Schenk, 1997; Linder und Vatter, 2001; Sager und Steffen, 2006; Vatter, 2018b, 2020a). Die Befunde aus der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 korrigieren das bisherige Forschungsnarrativ, zumal sich die kantonale Selbstwahrnehmung des Einflusswandels auch in den Einschätzungen der Bundesbehörden wiederfindet (vgl. Rüefli, 2015, 2016; Balthasar et al., 2022). Unter den drei verbleibenden formalen Einflusskanälen ist es ausgerechnet das Vernehmlassungsverfahren, das seinem Verfassungszweck noch dient – und die bundespolitische Mitwirkung der Kantone sicherstellt. Im Namen der Kantonsregierung *in corpore* eine Eingabe zu tätigen, ist die einzige der rund 60 Lobbyingtaktiken, die von ausnahmslos allen 26 Ständen sehr häufig genutzt wird. Dabei sind die kantonsspezifischen Einflusschancen mehr als intakt. Für gebündelte Stellungnahmen, die über

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

eine interkantonale Konferenz koordiniert werden, gilt dies in besonderem Masse.

Und doch: Auch wenn ausgerechnet das in der bisherigen Forschung unterschätzte Vernehmlassungsverfahren für die Ehrenrettung der formalen Einflusskanäle antritt, ist die Bilanz unter föderalistischen Gesichtspunkten ernüchternd. In der Praxis der kantonalen Interessenvertretung verkamen formale Einflusskanäle zur Nebensache. Ungleich, prekär und unzulänglich: Formalen Einflusskanälen haftet ein dreifaches Manko an. Sie wurden ungleich. Das Bundesrecht regelt den Gebrauch «*kollektive[r]* Mitwirkungsrechte» (Wili, 1988, 6; Hervorhebung d. V.) nämlich längst nicht überall abschliessend. Es klaffen Lücken. Wo den Kantonen gesetzliche Freiräume bleiben, nutz(t)en sie diese oft zuungunsten ihrer Exekutiven. Die Regierten vor die Regierenden: Rechtlich geschützte bundespolitische Mitwirkung fiel der «Demokratisierung» vertikaler Föderalismusinstitutionen zum Opfer (Vatter, 2018b, 246–47; vgl. NZZ, 24.8.2017). Während sich die bundesrechtlichen Grundlagen in den letzten gut 170 Jahren Bundesstaatsgeschichte nicht wesentlich veränderten, verhandelten und verhandeln die Stände die innerkantonalen Zuständigkeitsordnungen regelmässig neu. Als Folge dessen wird am für den Schweizer Föderalismus eigentlich derart fundamentalen – ja, geradezu identitätsstiftenden – Grundsatz der Gleichheit der Kantone geritzt.

Dass die formalen Einflusskanäle nicht allen 26 Kantonsregierungen gleichermassen offenstehen, schafft nicht von der Hand zu weisende Ungleichheiten. Auch sind formale Einflusskanäle prekär. Von einer weiteren Aushöhlung durch das Demokratie- ist das Föderalismusprinzip keinesfalls gefeit. Stehen etwa Totalrevisionen der Kantonsverfassung an, muss jederzeit mit einer weiteren Ausdehnung der direkten Volksmitsprache gerechnet werden. Forderungen nach einem Mehr an Inklusion und Partizipation ertönen laut und lauter, um der allseits diagnostizierten Politikverdrossenheit und Demokratiemüdigkeit Einhalt zu gebieten (vgl. Freiburghaus und Mueller, 2024). Es ist also gut möglich, dass auch in St. Gallen und Graubünden – den einzigen beiden Kantonen, in denen die Regierung subsidiär zum Parlament Standesinitiativen einreichen darf – der bundespolitische Draht bald abreisst. Und es ist gut möglich, dass die letztmögliche Referendumszuständigkeit auch noch in St. Gallen und Graubünden zugunsten der Legislative wegbricht. Prekär sind die formalen Einflusskanäle auch deshalb, weil sie im Wettstreit mit anderen Interessengruppen genutzt werden müssen. Formale Einflusskanäle sind den 26 Kantonsregierungen keinesfalls exklusiv vorbehalten. Zur Vernehmlassungsteilnahme werden sämtliche «interessierte Kreise» (Art. 2 Abs. 1 VIG)

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

eingeladen. Nur ein Bruchteil aller eingehenden Stellungnahmen entfällt auf die Kantone; einzeln oder im Verbund. Auch das Schicksal der Standesinitiative liegt nicht in den Händen der Kantonsregierung allein. Selbst in den zwei übrig gebliebenen Kantonen, wo die Exekutive zumindest subsidiär zum Parlament Initiativbegehren lancieren darf, muss der Regierungsrat stets damit rechnen, dass der Fraktionsdruck in der Bundesversammlung überwiegt – und die Standesinitiative verworfen wird. Gegenüber der Parteipolitik stehen territoriale Anliegen bei den eidgenössischen Ratsmitgliedern meist hintan, wenn es um das konkrete parlamentarische (Abstimmungs-)Verhalten geht (vgl. Bütikofer, 2014, 2020; Vatter et al., 2017; Benesch et al., 2018, 2020; Freiburghaus et al., 2021a). Auch das mehrstufige, geradezu umständliche parlamentarische Behandlungsverfahren lässt die Standesinitiative in aller Regel auflaufen. Ihre direkte *und* indirekte Erfolgsquote ist verschwindend klein. Prekär ist schliesslich auch die Nutzung des Kantonsreferendums. Im bisher einzigen Anwendungsfall mussten die Referendumskantone mit dem Volksreferendum konkurrieren. Die Finanzierung der Kampagne blieb ebenso strittig wie die Frage, welcher Stellenwert den Ständen im traditionell vielstimmigen eidgenössischen Abstimmungskampf in puncto Behördeninformation, Medienpräsenz und Diskurshoheit zukommen sollte.

Alles Prekäre, das formalen Einflusskanälen heute anhaftet, leitet direkt zu deren Unzulänglichkeit über. Formale Einflusskanäle sind unzulänglich, weil sie nicht alle Phasen des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses abdecken. Formalrechtlich beginnt der Einbezug der Kantone erst mit der Eröffnung der Vernehmlassung. Die vorgelagerten Etappen sind gesetzlich kaum geregelt (Sägesser, 2007, 112; Uhlmann, 2011, 8; vgl. Rüefli, 2015, 2016). So sind den Kantonen keine formalen Einflusskanäle an die Hand gegeben, um in dieser eigentlich bedeutenden Ausarbeitungsphase mitzutun (u. a. Kriesi, 1980; Fischer et al., 2009; Sciarini, 2014, 2015; Sciarini et al., 2015). Als ähnlich unzureichend erweist sich die Abdeckung gegen Schluss des Politikkreislaufs. Ergreifen die Kantone nicht selbst das fakultative Gesetzesreferendum, fehlt es ihnen während der direktdemokratischen Etappe gänzlich an verbrieften Mitsprachemöglichkeiten. «Bei einmal verabschiedeten Bundeserlassen besitzen die kantonalen Exekutiven kaum mehr direkte Einspruchsrechte», konstatiert Vatter (2020a, 463). Das Zwischenfazit II muss daher mit einer Frage schliessen: Was sichert die bundespolitische Mitwirkung der Kantonsregierungen heutzutage, wenn dies die ungleich, prekär und unzulänglich gewordenen formalen Einflusskanäle nicht mehr tun? Oder anderes gefragt: Vermögen im Informellen verhaftete Einwirkungsversuche die zur Nebensache verkommenen formalen Einflusskanäle zu kompensieren?

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Davon, wie und wie erfolgreich die Kantone unter Rückgriff auf informelle Strategien lobbyieren, ist in Kapitel 6 die Rede.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

6 Informelle Strategien

6.1 Einstieg

«All das, was die Kantone in Reaktion auf die ungleich, prekär und unzulänglich gewordenen formalen Einflusskanäle erproben, erschlossen und für sich entdeckten»: So lautet der kürzestmögliche Beschrieb, in dem sämtliche informelle Strategien subnationaler Interessenvertretung aufgehen. Alles, was *nicht* formaler Einflusskanal ist, wird dem Informellen zugerechnet. Unter der Restkategorie «informell» vereinigt sich alles, was der Einflussnahme auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess dient; sich aber gleichzeitig weder auf eine bundesverfassungsrechtliche Grundlage noch auf einen im kantonalen Recht mindestens subsidiär auf die Kantonsregierung gemünzten Zugangspunkt stützen kann. So will es die in Unterkapitel 2.5 hergeleitete Negativdefinition. Was schlank anmutet, verkompliziert: Das Informelle wird auf prinzipiell alles ausgeweitet, was die Kantonsregierungen in der Absicht unternehmen, sich bundespolitisches Gehör zu verschaffen. Dies dürfte Vieles sein – Vieles und Vielgestaltiges: Als Kompensation für die zur Nebensache verkommenen formalen Einflusskanäle dürften Spielarten informellen Lobbyings nämlich an (erheblicher) praktischer Bedeutung hinzugewonnen haben. So spekulieren Zeitungen immer wieder über ein «heimliches Powerplay der Kantone» (LUZ, 22.6.2018); als unauffällig und hochwirksam zugleich porträtieren sie «Kantonslobbyist[en] erster Güte» (NLZ, 25.11.2000). Nichtregierungsorganisationen wie Lobbywatch Schweiz erheben in kleinteiliger Detektivarbeit eifrig, wie über 100 kantonale «Lobby-Gremien» im Verdeckten weibeln – und jene Vielzahl «[…] in der Summe gerade die Kantone zu den einflussreichsten Lobbyisten in Bundesbern [mache; d. V.]» (beide Direktzitate nach: Transparency International Schweiz, 2019, 18). Derweil verlangen Mitglieder von National- und Ständerat bei den zuständigen Stellen Auskunft über das «[i]ntransparent[e] Lobbying der Kantonsvertreterinnen und -vertreter» (18.5398 Frage Masshardt [SP/BE]). «[I]nformal channels being bolstered at the expense of transparency» (Vatter, 2018b, 8), ist auch die Erwartung, welche die Schweiz-spezifische Föderalismusforschung formuliert; wenn auch bislang nur anekdotisch. Auch sie beobachtet «ungezähmtes, am Grundsatz der Gleichheit der Kantone ritzendes Kantonslobbying» (Freiburghaus, 2022; zitiert nach: NZZ, 30.4.2022). Und

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auch sie geht davon aus, dass die Kantone «wegen […] fehlender formeller Direktmitsprache […] auf Bundesebene vor allem auf territoriales Lobbying [setzen; d. V.]» (Mueller, 2020, 248); sich «Umgehungsstrategien» (Freiburghaus und Vatter, 2021, 20) fernab der «traditionellen» bundesstaatlichen Architektur gar zum «most usual and effective way for cantonal influence» (Linder und Mueller, 2021, 73) mauserten. In Ermangelung einer vollständigen, breiten und systematischen Datengrundlage blieb die Politikwissenschaft aber bislang ohne Möglichkeit, all jene anekdotischen Diagnosen empirisch zu unterfüttern.

Vorab bedarf es aber konzeptioneller Eingrenzung und Systematisierung. Erst, wenn die Ränder abgesteckt sind, lassen sich informelle Strategien überhaupt erst erfassen. Systematisches Erfassen ist wiederum Vorbedingung für empirische Analysen, wie und wie erfolgreich die Kantone derartig lobbyieren. Allerdings wurde mit Ausnahme von Mueller (2020) bislang *überhaupt* nie ein Vorstoss gewagt, das Informelle zu kategorisieren. Gestützt auf eine schriftliche Expertenbefragung in elf Ländern schälte er mit dem persönlichen Kontakt, politischen Parteien, professionellem Lobbying sowie Medien induktiv vier «Kanäle tatsächlichen Regierungseinflusses» (Mueller, 2020, 246) heraus (vgl. Mueller, 2024). Vorliegend wird hingegen ein deduktives Vorgehen gewählt. Grundlage bildet das vierdimensionale Analyseraster (vgl. Unterkapitel 2.5). Rekurriert wird auf die «Wer?»-Dimension. Letztere stellt direkte Interventionen der subnationalen Regierungen indirekten (*syn.* vermittelten) subnationaler Interessenvertretung gegenüber. Den beiden Dimensionen «direkt» und «indirekt» lassen sich vier informelle Strategien zuordnen, wie die Kantone ihre bundespolitischen Interessen wahrnehmen. Wie es der informelle Zugang voraussetzt, sind jene vier informelle Strategien der Interessengruppen- und Lobbyingforschung entlehnt. Es handelt sich um dort gängige «[c]ategorization[s] of [i]nfluence [s]trategies» (Binderkrantz, 2005, 696) (vgl. Baumgartner et al., 2009, 151).[1] Auch in der US-amerikanischen Föderalismusforschung finden die vier informellen Strategien prominent Erwähnung (u. a. Farkas, 1971; Haider, 1974; Pelissero und England, 1987; Hays, 1991; Cammisa, 1995; Flanagan, 1999; Radin und

1 Wörtlich spricht Binderkrantz (2005, 696) von «[a]dministrative strategy» bzw. «[p]arliamentary strategy». Die von ihr darunter subsumierten Lobbyingtaktiken wie «[c]ontacting the relevant minister», «[c]ontacting national public servants» oder «[c]ontacting parliamentary committees» werden vorliegend dem Direktkontakt zugeordnet (vgl. Unterkapitel 6.2). Die «[m]edia strategy» fasst Binderkrantz (2005, 696) u. a. mit «[c]ontacting reporters» und «[i]ssuing press releases and holding press conferences» zusammen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Boase, 2000; Esterling, 2009; Jensen und Kelkres Emery, 2011; Jensen, 2016, 2017, 2018; Goldstein und You, 2017; Constantelos, 2018; Payson, 2020a,b; Anzia, 2022; Zhang, 2022).[2]

Tabelle 6.1.1: Übersicht über die informellen Strategien

«Wie?»-Dimension	«Wer?»-Dimension	Schweiz-spezifische Bezeichnung
informelle Strategien	**direkt**	Direktkontakt
	intermediär	interkantonale Konferenzen
	indirekt	Vertretung in der Bundesstadt («Botschafts-» und «Delegiertenmodell»)
		Medien

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Wie Tabelle 6.1.1 zeigt, verteilen sich die vier informellen Strategien über die beiden Dimensionen des «Wie?» und des «Wer?» subnationaler Interessenvertretung. Der in Unterkapitel 6.2 betrachtete Direktkontakt ordnet sich der Kategorie «direkt» zu. Zwischen «direkt» und «indirekt» kommen interkantonale Konferenzen zu liegen. In deren Schosse finden sich Mitglieder der Kantonsregierungen zusammen, um Absprachen zu tätigen. Schicken sich Letztere sodann *selbst* an, die koordinierten Anliegen an die Bundesbehörden heranzutragen, genügt dies der direkten Form. Überlassen sie das eigentliche Lobbyieren hingegen der interkantonalen Konferenz als solcher (bspw. dem Präsidium), handelt es sich um eine indirekte Spielart informeller Interessenvertretung.[3] Als «indirekt» gilt einerseits eine Vertretung in der Bundesstadt:

2 Überdies weisen die vier informellen Strategien Überschneidungen zu den fünf von Mueller (2020, 245) herausgearbeiteten «Kanäle[n] regionalen Regierungseinflusses auf die Bundespolitik» auf. Namentlich finden sich Direktkontakt und Medien dort wieder; wenn auch unter anderen Bezeichnungen («professionelles Lobbying», «Medien und PR»; vgl. Mueller, 2024).

3 Wird die neue, zweistufige Konzeptualisierung formaler Einflusskanäle herangezogen (vgl. Unterkapitel 2.5), ist die Zuordnung interkantonaler Konferenzen zu den

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wahlweise als ständige Niederlassung oder in Gestalt mobiler Delegierter, die geschäfts- bzw. mandatsspezifisch in «Bundesbern» weibeln («Botschafts-» bzw. «Delegiertenmodell»; vgl. Unterkapitel 6.4). Andererseits zählen Medien bzw. medienvermittelte Interessenvertretung dazu (vgl. Unterkapitel 6.5). Wie und wie erfolgreich die Kantone unter Rückgriff auf ebendiese vier informellen Strategien lobbyieren, wird im Folgenden betrachtet.

6.2 Direktkontakt

> «Es hilft mir, das geheimnisvolle Bern zu kennen und vor allem direkte Kontakte zu pflegen.»
>
> *Regierungsrätin Jacqueline Fehr (SP/ZH; 2015–)*, zitiert nach: Radio SRF1, 9.3.2021

6.2.1 Einstieg

Ein Telefongespräch, ein Rundschreiben, eine E-Mail, vielleicht im Verteiler, womöglich gar in einer Kette – und/oder wahlweise mahnende, fordernde bzw. sensibilisierende Worte am Rande eines flüchtigen Aufeinandertreffens in den Vorräumen der Macht: Wer sich Gehör verschaffen will, muss an die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger gelangen. Nur, wer zu ihnen vorstösst, kann gehört werden. Sich «Zugang» zu erkämpfen, wird denn auch als «Goldstandard» (Miller, 2021, 2) von «insider lobbying» gehandelt. Letzteres versucht, unmittelbar zu den Mächtigen durchzudringen

informellen Strategien eindeutig. Interkantonale Konferenzen haben nämlich keine bundesverfassungsrechtliche Grundlage. Vielmehr sind sie privatrechtlich als Verein gemäss Art. 60–79 ZGB konstituiert. Dementsprechend fussen sie auf einer«fragilen Rechtsgrundlage» (Auer, 2016, 328; vgl. Auer, 2017b). In Kapitel 6 sind ausschliesslich die genuinen Lobbyingtaktiken interkantonaler Konferenzen von Interesse (u. a. bundespolitische Themensetzung, indem kantonale Anliegen zunächst in der Plenarkonferenz traktandiert werden; im Namen einer interkantonalen Konferenz verschickte Sessionsbriefe). Die konzeptionell eindeutige Zuordnung zu den informellen Strategien schliesst jedoch keineswegs aus, dass interkantonale Konferenzen auch formale Einflusskanäle nutzen können, etwa das Vernehmlassungsverfahren oder das Kantonsreferendum (vgl. Unterkapitel 5.3 bzw. 5.4).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(u. a. Schlozman und Tierney, 1986; Hansen, 1991; Kriesi et al., 2007; Dür, 2008; Dür und Mateo, 2013; Junk, 2016; Binderkrantz et al., 2017; Schnakenberg, 2017; Trapp und Laursen, 2017; De Bruycker und Beyers, 2019; Binderkrantz und Pedersen, 2019).[4] Weil in streng pluralistischer Lesart Interessen prinzipiell gleichberechtigt sind (Truman, 1951), trennt einzig der «Zugang» erfolgreiche, sich durchsetzende Anliegen von jenen, die unterwegs versanden. Umso erstaunlicher ist es, dass die Interessengruppen- und Lobbyingforschung in aller Regel darauf verzichtet, «Zugang» näher einzugrenzen. Stattdessen stützt sie sich auf ein «[…] intuitive understanding of access as some sort of (direct) contact» (Binderkrantz et al., 2017, 308; vgl. Dür und Mateo, 2013, 660).[5] «Zugang» wird rückwärts erschlossen: als stattgefundener Direktkontakt mit denjenigen, die Beschlüsse verantworten. Direktkontakt ist somit gleichermassen Mittel und Auszeichnung; ein Mittel, um an Entscheidungsverantwortliche heranzukommen und Auszeichnung dafür, «Zugang» errungen zu haben (vgl. Binderkrantz et al., 2017, 308). Als informelle Strategie lässt sich Direktkontakt definieren als

> «personal maintenance of contact to politicians» (Sühlsen und Hisschemöller, 2014, 316) bzw. als «advocacy activities that are directly aimed at policymakers» (De Bruycker und Beyers, 2019, 59).[6]

Als Konzept ist Direktkontakt sowohl in der Partizipations- als auch in der Interessengruppen- bzw. Lobbyingforschung anzutreffen. Gewählte zu kontaktieren, genügt einem minimalen Verständnis politischer Beteiligung. Letztere vereint sämtliche Bürgeraktivitäten, die darauf abzielen, auf öffentliche Politik einzuwirken (van Deth, 2014, 351 bzw. 361; vgl. Verba und Nie, 1972, 2). Mit individualisierten Lebenswelten und dicht gedrängten

4 Nebst dem gängigen Gegensatz zwischen «insider lobbying» und «outsider lobbying» finden sich in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung terminologisch teils abweichende Bezeichnungen wie «privatization and socialization of conflict» (Schattschneider, 1960, 7), Zugangs- und Informationsstrategien (Beyers, 2004), «informational lobbying» (Schnakenberg, 2017) oder «insider voice strategies», «mobilization strategies», «access strategies» und «administrative strategy» (Binderkrantz und Pedersen, 2019), denen jedoch ähnliche Konzepte zugrunde liegen. Auch wird die Differenzierung zwischen «insider lobbying» und «outsider lobbying» in der neuesten Literatur teils als nicht trennscharf kritisiert (vgl. Trapp und Laursen, 2017).

5 In ihrem Synthesebeitrag machen Binderkrantz et al. (2017, 309) insgesamt fünf unterschiedliche Kernaspekte aus, die in Begriffsdefinitionen von «access» herausgestrichen werden: «meeting», «information networks», «contact», «information» und «attention».

6 Abzugrenzen ist Direktkontakt als informelle Strategie somit ausdrücklich von bundesrechtlich fixierten Kontaktflächen (für Details vgl. Unterkapitel 2.5).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Terminplänen vereinbar und sich oft digitaler Kommunikationsformen bedienend, entspricht jene Form, sich politisch einzubringen, dem Zeitgeist weit besser als tradierte, konventionelle Partizipation (bspw. Wählen; u. a. Verba et al., 1995; Aars und Strømsnes, 2007; Teorell et al., 2007).[7] Als Bürgerbeteiligungspfad ist Direktkontakt zwischen Wählenden und Gewählten jedoch meist flüchtig, spontan und unverpflichtend. Dies unterscheidet ihn von der Konzeptspezifikation in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung. Dort wird – wie in Unterkapitel 2.5 ausführlich hergeleitet – ein Mindestmass an quantitativer *oder* qualitativer Verstetigung eingefordert, was der grundsätzlichen Logik von Lobbying als Tauschgeschäft zwischen Lobbyierenden und Lobbyierten geschuldet ist (Milbrath, 1960; Hall und Deardorff, 2006; Klüver, 2013b; Schnakenberg, 2017; vgl. Unterkapitel 2.5).

Von Interessengruppen ersuchter, erstrittener Direktkontakt rückt die unterschiedlichsten Adressaten in den Blick. «[W]here or who [interest; d. V.] groups choose to lobby» (Boehmke et al., 2013, 6) bzw. «when, who, and how to lobby» (Ban und You, 2019, 267), wurde daher zu einem zentralen Erkenntnisziel der Interessengruppen- und Lobbyingforschung (vgl. Baumgartner et al., 2009; Klüver, 2013b; Beyers und Braun, 2014; Mahoney und Baumgartner, 2015). Auch der Strang zur supranationalen Interessenvertretung wandte sich jüngst der Fragestellung zu, wen die europäischen Regionen in ihrem «Brussels Game» (Tatham, 2016, Titelbegriff) eigentlich kontaktieren, wenn sie auf das EU-Mehrebenensystem einwirken wollen. Die Rede ist von «venue choice» (Boehmke et al., 2013, 6) und «multi-institutional venue shopping» (Beyers et al., 2015, 591; vgl. Marks et al., 2002; Tatham, 2013; Callanan und Tatham, 2014; Tatham und Thau, 2014; Tatham, 2015; Van Hecke et al., 2016; Tatham, 2017; Bursens und De Blauwer, 2018; Rodriguez-Pose und Courty, 2018; Heylen und Willems, 2019). Nur höchst zaghaft fanden solche Formen des berechnenden, taktisch gesuchten Direktkontakts Eingang in die auf klassische Bundesstaaten ausgerichtete Föderalismusforschung, obwohl in föderalen Staaten «[…] die Interaktionen zwischen den Entscheidungstragenden von mindestens ebenso grosser Bedeutung sind wie die Institutionen»

7 So erhärten empirische Studien, wie sich bürgerseitig initiierte Kontaktaufnahmen mit Politikerinnen und Politikern, aber auch mit der Verwaltung (Teorell et al., 2007, 338), zunehmender Beliebtheit erfreuen. Bereits Verba et al. (1995, 55) resümierten: «Aside from voting, more citizens initiate contacts with public officials than engage in any other political act» (vgl. Aars und Strømsnes, 2007).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(Fischer, 2006, 149; vgl. Wälti, 1996; Cameron, 2001). Auch neuere Forschungsmonographien tun Direktkontakt bisweilen als bloss anekdotisch ab: «Governors are powerful people. They can pick up the phone and call senators, representatives, cabinet secretaries, and presidents» (Jensen, 2016, 3). Jüngst begannen vergleichend angelegte Studien zu klassischen Bundesstaaten jedoch, zugangserkämpfenden Direktkontakt als informelle Strategie subnationaler Interessenvertretung zu konzeptualisieren. So listet Dinan (2011, 402–04) «individual lobbying» bzw. «lobbying their own congressional delegation» als einen von fünf «[m]echanisms of [s]tate [i]nfluence» auf, die bei der Beratung des 2010 unter der Obama-Administration verabschiedeten «Patient Protection and Affordable Care Act» (PPACA) zum Tragen kamen. Auch in Muellers (2020, 246) Vergleich von elf föderalen Systemen fungieren «[p]ersönlicher Kontakt» bzw. «direkt[e] Kontaktformen» als einer von insgesamt fünf eigenständigen Kanälen des regionalen Einflusses auf die Bundespolitik.

Daran will die vorliegende Untersuchung anknüpfen. Im Folgenden wird analysiert, wie und wie erfolgreich die Kantone lobbyieren, indem sie sich Zugang erkämpfen, um sodann *direkt* an die bundespolitischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zu gelangen. Im schweizerischen Bundesstaat kommt Direktkontakt besonders vielgestaltig daher. Tabelle 6.2.1 bietet eine Übersicht über die insgesamt 22 unterschiedlichen Spielarten direkter Kontaktversuche, die in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 erhoben wurden. Während der «Parteikanal» in der Schweiz empirisch nicht vorhanden ist (Mueller, 2020, 244 bzw. 246), lassen sich die Bundesversammlung (National- und Ständerat; vgl. Abschnitt 6.2.2), der Bundesrat (vgl. Abschnitt 6.2.3) sowie die Bundesverwaltung (vgl. Abschnitt 6.2.4) als Adressaten des kantonsseitig bemühten Direktkontakts ausmachen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.1: Adressaten und Spielarten des kantonsseitig bemühten Direktkontakts

	Bundesrat		Bundesverwaltung		Bundesversammlung
1	Einflussnahme auf die Legislaturplanung des Bundesrates*	1	Organisation von Bundeskadertreffen; Treffen mit Bundesbeamtinnen bzw. Bundesbeamten, die dem eigenen Kanton aufgrund ihres Geburts- und Wohnortes besonders verbunden sind	1	Einbringen des kantonalen Anliegens durch einen parlamentarischen Vorstoss eines Mitglieds der eidgenössischen Räte*; Einbringen des kantonalen Anliegens durch einen parlamentarischen Vorstoss eines kantonseigenen Mitglieds der eidgenössischen Räte*
2	direkte Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Bundesratsmitglied	2	direkte Kontaktaufnahme mit der Direktorin bzw. dem Direktor des zuständigen Bundesamtes; direkte Kontaktaufnahme mit Mitarbeitenden des zuständigen Bundesamtes	2	–
3	–	3	–	3	personelle Unterstützung der eidgenössischen Räte (bspw. für Recherchen, Dossieraufbereitung)*; logistische Unterstützung der eidgenössischen Räte (bspw. durch Bereitstellen von Arbeitszimmer, Büroinfrastruktur)*; Sessionsbriefe zuhanden aller Mitglieder der eidgenössischen Räte; Sessionsbriefe zuhanden der kantonseigenen Delegation in den eidgenössischen Räten; Sessionsbriefe zuhanden der Mitglieder der für ein bestimmtes Geschäft zuständigen parlamentarischen Kommission; institutionalisierte Deputationstreffen mit den Nationalratsmitgliedern des eigenen Kantons (bspw. Sessionstreffen); institutionalisierte Deputationstreffen mit den Ständeratsmitgliedern des eigenen Kantons (bspw. Sessionstreffen); *ad hoc* Deputationstreffen mit den Nationalratsmitgliedern des eigenen Kantons (bspw. Sessionstreffen); *ad hoc* Deputationstreffen mit den Ständeratsmitgliedern des eigenen Kantons (bspw. Sessionstreffen); direkte Kontaktaufnahme mit denjenigen nationalen Parlamentsmitgliedern, die zeitgleich der kantonalen Legislative angehören*; direkte Kontaktaufnahme mit denjenigen nationalen Parlamentsmitgliedern, die zeitgleich der kantonalen Exekutive angehören*; direkte Kontaktaufnahme mit denjenigen Nationalratsmitgliedern, die zuvor der kantonalen Regierung angehören*; direkte Kontaktaufnahme mit denjenigen Ständeratsmitgliedern, die zuvor der kantonalen Regierung angehören*; Einflussnahme über die KdK (bspw. Sessionsveranstaltungen, «Stammtisch der Kantone», Rundbriefe)*; Einflussnahme über die zuständige schweizweite Direktorenkonferenz (bspw. Sessionsveranstaltungen, «Stammtisch der Kantone», Rundbriefe)*

Anm.: Aufgeführt sind sämtliche Spielarten des Direktkontakts, die in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 erhoben wurden; * = Item wird in Unterkapitel 6.2 nicht gesondert betrachtet, sondern geht ausschliesslich in die Cluster- und Korrelationsanalysen ein (vgl. Kapitel 8 und 7).

https://doi.org/10.5771/9783748918483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

6.2.2 Bundesversammlung (National- und Ständerat)

> «Pour un petit canton, il est important d'organiser une bonne collaboration avec les parlementaires fédéraux. Il arrive que les conseillers d'État nous contactent pour nous donner quelques informations.»
>
> *Ständerat Didier Berberat (SP/NE)*, zitiert nach: NOU, 31.20.2014

> «In der Tat ruhen nun alle Hoffnungen auf dem Ständerat! Die Finanzdirektoren lassen schon Messen lesen.»
>
> *Regierungsrat Kaspar Michel (FDP/SZ; 2010–2022)*, zitiert nach: `@kaspar_michel`, Tweet vom 10.3.2021

Eine 200-köpfige Volks- und eine 46-köpfige Kantonskammer[8]: Die Arbeitsteilung in der als Zweikammersystem konzipierten Bundesversammlung entfernte sich in gleich doppelter Hinsicht vom Ideal, das den Verfassungsvätern einst vorschwebte. Während der Ständerat zu einem bloss «[s]ymbolischen [Mitwirkungs-]Organ» (Freiburghaus und Vatter, 2021, 22) verkam, rettete sich der Nationalrat oft übersehene föderale Züge. Historisch als Versöhnungs- und Kompromissangebot der liberal-radikalen Sieger des Sonderbundskrieges gedacht, sollte der Ständerat die kantonale Mitwirkung an der Rechtsetzung des Bundes sichern (Vatter, 2020a, 318–21; vgl. Marti, 1990; Aubert, 1998; Kölz, 2004). So fusst er gerade nicht auf dem Grundsatz «one (wo-)man, one vote», sondern realisiert das föderalistische Prinzip der Gleichheit der

8 Im Jahre 1848 zählte das Schweizer Parlament 111 Nationalrats- und 44 Ständeratsmitglieder. Aufgrund des ausgeprägten Bevölkerungswachstums vergrösserte sich der Nationalrat kontinuierlich, bis die Sitzzahl 1962 auf 200 festgelegt wurde (Gruner, 1978, 460). Mit der Gründung des Kantons Jura erhielt der Ständerat 1979 zwei zusätzliche Mitglieder. Seither umfasst die Vereinigte Bundesversammlung 246 Mitglieder.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kantone.[9] Im Laufe der Geschichte wandelte sich das Verständnis darob, wer «den Kanton» gebührend vertritt, jedoch tiefgreifend. Das Demokratieprinzip gewann an Bedeutung, wohingegen das Föderalismusprinzip davon einbüsste (Vatter, 2006b, 15–17). Im frühen Bundesstaat bestimmten in 19 Kantonen die Behörden ihre Ständeratsvertretung zunächst selbst (Marti, 1990, 36).[10] Standesvertreter, die das Kantonswappen im Ständerat nicht mit maximalem Nachdruck hochhielten oder es gar wagten, ihrem Stand in den Rücken zu fallen, wurden umgehend abgestraft – sprich: durch neues Personal ausgewechselt (Marti, 1990, 36; vgl. Kölz, 2004; Vatter, 2020a). Dass man jedoch sukzessive zur direkten Volkswahl der Ständeratsmitglieder überging, liess ebendiese Sanktionsmöglichkeit dahinschwinden.

Im gleichen Masse, wie die kantonale Wahlbevölkerung politische Rechte hinzugewann, verminderte sich der Zugriff der Kantonsregierung auf «ihre» Vertretung im Ständerat. Beginnend mit der Demokratischen Bewegung der 1860er Jahre wagten zunächst die Kantone Zürich und Thurgau den Systemwechsel (1868). Im Jahr 1873 folgte Zug, 1875 Solothurn. Bereits 1923 hielten nur noch St. Gallen, Neuenburg, Freiburg und Bern am Bestallungsprinzip fest (Marti, 1990, 36). Das «allgemeine demokratische Credo der Mehrheit» bedingte, schrieb der Verfassungshistoriker Kölz (2004, 70), «[…] die direkte Volkswahl *aller* bedeutsamen Amtsträger» (Hervorhebung d. V.). In dem einen Ort im Zuge der Totalrevision der Kantonsverfassung auf den Weg gebracht, andernorts als Partialrevision: Der Umwälzungsprozess hatte viele Gesichter und ebenso viele unterschiedliche Treiber. Seinen Abschluss fand er 1977, als die bis anhin durch den Grossen Rat bestimmte Standesvertretung erstmals auch in Bern von den Wahlberechtigten selbst erkoren wurde (Auer, 2016, 114).[11] Damit fiel die institutionelle Kopplung zwischen den kantonalen Behörden und der bundespolitischen Legislative endgültig

9 Den Kantonen Ob- bzw. Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden kommt im Ständerat je eine Abgeordnete bzw. ein Abgeordneter zu (Art. 150 Abs. 2 BV).

10 Nur in den sechs Landsgemeindekantonen Ob- bzw. Nidwalden, Glarus, Freiburg und Appenzell beider Rhoden wurden die Ständeratsvertreter von der Landsgemeinde gewählt (Marti, 1990, 36).

11 Dass der Kanton Bern bis 1977 an der Wahl der Ständeratsvertretung durch den Grossen Rat festhielt, hat mit dem Schutz der frankophonen Minderheit zu tun. Bis zur Gründung des Kantons Jura 1979 gehörten die drei nordjurassischen Bezirke Porrentruy, Delémont und Franches-Montagnes zum bernischen Kantonsgebiet. Um die paritätische Repräsentation des deutsch- und des französischsprachigen Kantonsteils im Ständerat sicherzustellen, bevorzugte man die Parlamentswahl (Trivelli, 1975, 185).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der «‹Demokratisierung› kantonaler Einflusskanäle» (Vatter, 2018a, 6) zum Opfer. Der Ständerat ist «kein Regierungsorgan der Kantone» (Hangartner, 1974, 383; vgl. Wili, 1988).

Ihrerseits mussten sich die Ständerätinnen und Ständeräte an einer neuen Legitimationsgrundlage ausrichten. Dies drückt sich in einem gewandelten Repräsentationsverständnis aus. Heute geben mehr als drei Viertel aller Ständeratsmitglieder an, primär die Einwohnerinnen und Einwohner ihres Kantons vertreten zu wollen (Varone und Helfer, 2019). Mit ihrem immer wieder öffentlichkeitswirksam bekräftigten Anspruch, für die kantonalen Interessen «[…] mit dem Messer zwischen den Zähnen ‹auf die Barrikaden› [zu gehen; d. V.]» (NLZ, 19.9.2011), meinen die Ständerätinnen und Ständeräte also ausdrücklich die Bevölkerung – und *nicht* länger die Kantonsregierung. Genau dieses Zurückstellen behördlicher Kantonsanliegen äussert sich im ständerätlichen Verhalten. Die Empirie ist ernüchternd (u. a. Neidhart, 1970b; Mastias und Grangé, 1987; Wiesli und Linder, 2001; ch Stiftung, 2017; Vatter et al., 2017; Freiburghaus, 2020; Vatter, 2020a).[12] Um eine «föderalismusfreundliche» Bundesgesetzgebung voranzutreiben, stünde den Standesvertretungen eigentlich eine Fülle an Vorstossrechten offen (Brüschweiler und Vatter, 2018; Stadelmann-Steffen et al., 2021).[13] Doch: Mehr als zwei Drittel aller ständerätlichen Vorstösse weisen «[…] eine zentralistische Stossrichtung auf». «Nur ein geringer Anteil» schlägt dezentrale Ansätze vor (beide Direktzitate nach: ch Stiftung, 2017, 20).

Dass sich die Kantonskammer «nicht wesentlich föderalismusfreundlicher [verhält; d. V.]» (ch Stiftung, 2017, 21), zeigt sich auch bei der Nutzung der parlamentarischen Initiative; dem «stärkste[n] [individuellen Vorstoss-

12 Für eine Metaanalyse über die sechs ständerätlichen Gestaltungsfunktionen vgl. Vatter (2018b, 2020a). Insgesamt 11 der 15 von ihm herangezogenen Analysen befassen sich mit der föderalen Interessenwahrung, wobei diese dem Ständerat nur Trivelli (1975) und Jegher und Lanfranchi (1996) attestieren.

13 Das ParlG stattet die Mitglieder der Bundesversammlung mit fünf individuellen Vorstoss- und Initiativrechten aus. Während parlamentarische Initiative (Art. 107–114 ParlG), Motion (Art. 120–122 ParlG) und Postulat (Art. 123–124 ParlG) dazu dienen, Rechtsetzung anzustossen, sind Interpellation (Art. 125 ParlG) und die (einfache) Anfrage (Art. 125 ParlG) zur Regierungskontrolle gedacht. Je nach Instrument variieren die gesetzgeberische Wirkmacht sowie die Handlungspflichten, die der Regierung bzw. dem Parlament auferlegt werden (Brüschweiler und Vatter, 2018, 71; vgl. Stadelmann-Steffen et al., 2021). Hinzu kommen Antragsrechte, die es den Ratsmitgliedern erlauben, im Rat und in den Kommissionen Anträge einzureichen; wahlweise auf einen Beratungsgegenstand oder auf das Verfahren selbst bezogen (Art. 6 Abs. 2 ParlG).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

]Instrument» (Brüschweiler und Vatter, 2018, 96). In nur knapp 5 Prozent aller parlamentarischen Initiativen referenziert der bzw. die ständerätliche Urheberin den Kanton, den sie oder er vertritt. Das deklinierte Wort «[K|k]anton*» sowie dessen adjektivische Abwandlungen finden in nur gut jedem dritten Vorstosstext überhaupt Erwähnung (Freiburghaus, 2020).[14] Kurz: Die Ständerätinnen und Ständeräte sprechen in ihren Voten zwar gerne und häufig von ihrem Kanton (Freiburghaus, 2020, 169–71).[15] Ausserhalb jener verbalen, symbolischen Bekräftigungen stellen sie das Parteibuch aber trotzdem vor das Kantonswappen. Analysen des ständerätlichen Abstimmungsverhaltens ergeben nämlich, wie der Parteiendruck zunimmt (vgl. Bütikofer, 2014, 2020; Benesch et al., 2018, 2020). Eine nachweislich disziplinierende Wirkung übten die im Frühjahr 2014 als Folge aufgeflogener «Zählpannen» (NZZ, 8.3.2013) installierte elektronische Abstimmungsanlage sowie neue Offenlegungs- bzw. Publikationsrichtlinien aus (Benesch et al., 2018, 2020).[16] Dass ebendiese Reformen Licht in die «‹Dunkelkammer›» (BZ, 5.5.2020) brachten, setzte das «Stöckli» dem argwöhnischen Blick der Fraktions- bzw. Parteipräsidien aus. Sie wachen seither darüber, dass die «Ihrigen» die nötige Parteidisziplin an den Tag legen. Schliesslich verdanken die Mitglieder der kleinen Kammer ihre Kür zu nicht unwesentlichen Stücken der eigenen Partei, welche die in Majorzwahlen[17] unabdingbaren Allianzen innerhalb der politischen Blöcke schmiedet (Vatter, 2020a, 323–25). Im Gegenzug erwarten die Parteien, dass parteipolitische über territoriale Loyalität gestellt wird. Aufgrund dieses verstärkten Konformitätsdrucks wurden Abweichungen von der Parteilinie

14 Freiburghaus (2020) beschränkt sich auf parlamentarische Initiativen, die von einem Ständeratsmitglied eingereicht wurden (2008–2019).

15 Ehemalige kantonale Regierungsmitglieder, die ihre politische Laufbahn im Ständerat fortsetzen, erwähnen den Herkunftskanton in ihren Voten besonders oft. So nannten alt Regierungsrätinnen und alt Regierungsräte im Ständerat mit Ausnahme der Parlamentsjahre 2015 und 2016 ihren Herkunftskanton stets häufiger, als es deren zahlenmässige Deputation in der Zweiten Kammer erwarten liesse. Spitzenreiter ist der Genfer Staatsrat und Ständerat Robert Cramer (GPS/GE; 1997–2009 bzw. 2007–2019), der pro Parlamentsjahr bis zu 48 Mal auf «sein» Genf verwies (Freiburghaus, 2020, 169–71).

16 Während im Nationalrat seit der Wintersession 1995 sämtliche Abstimmungsprotokolle elektronisch publiziert werden, veröffentlicht der Ständerat erst seit Anfang 2022 Namenslisten zu allen Abstimmungen (Art. 44*a* Abs. 4 GRS).

17 Die Wahl in den Ständerat wird im kantonalen Recht geregelt (Art. 150 Abs. 3 BV). Mit Ausnahme der Kantone Neuenburg und Jura werden die Ständeratsmitglieder in Majorzwahl gewählt (Vatter, 2020a, 84).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

um rund ein Fünftel weniger, seit die Ständeratsmitglieder ihre Stimme per Knopf statt durch Handheben abgeben (vgl. Benesch et al., 2018, 2020).

Erfüllt die Kantonskammer mit der föderalen Interessenwahrung also ausgerechnet ihre historische «raison d'être» nur unzureichend, werden die föderalen Züge der Volkskammer oft unterschätzt. Dies führt zum zweiten Aspekt, wie sich die Verfassungsrealität vom Ideal der Verfassungsväter entfremdete. Besonders augenfällig ist das oft verkannte Föderalismuselement des Nationalrats erstens am «stark föderalen Charakte[r]» (Vatter, 2020a, 66) des Wahlsystems (vgl. Lutz, 2004; Gilg, 2014; Vatter, 2015). Seit 1848 bilden die 26 Kantone je eigenständige Wahlkreise (Giacometti, 1949, 117–25).[18] An diesem «föderal motivierte[n] Bekenntnis» (Vatter, 2020a, 62) rüttelte auch der 1919 erfolgte Übergang von der Majorz- zur Proporzwahl nichts. Dem «geographische[n] Proporz» (Gruner, 1978, 548) zufolge wird jedem Stand ungeachtet seiner Bevölkerungsgrösse mindestens ein Nationalratssitz zuteil. Dies impliziert auch, dass sich die Regierungen bevölkerungsstarker Kantone an der numerischen Stärke «ihrer» Delegation erfreuen dürfen. Denn: Je mehr Nationalratsmitglieder, desto mehr potentielle Adressaten ihrer direkten Kontaktversuche gibt es. Zweitens obliegt es vor den Nationalratswahlen den «26 verschiedenen Parteiensystemen der Schweiz» (Ladner et al., 2022, 405), die Listen zusammenzustellen. Auch dieses Selektionsverfahren trägt ein föderales Element in den Nationalrat: Keine Kandidatin, kein Kandidat kommt an den kantonalen Parteisektionen vorbei. Wer nominiert bzw. wiedergewählt werden will, darf sich gegenüber den territorialen Anliegen aus der Heimat also nicht gänzlich verschliessen.

Ein drittes föderales Element des Nationalrats gründet in den Elitebiografien. Politische Karriereverläufe verpassen der Volkskammer einen oft unterschätzten föderalen Anstrich. Die «‹Ochsentour› ist nämlich nach wie vor der Königsweg» (NZZ, 6.2.2018). Die Anzahl derjenigen Nationalratsmitglieder, die zuvor ein Amt auf subnationaler Ebene ausübten, blieb über die Zeit «äusserst stabil» (Di Capua et al., 2017, 26). Vor dem Übertritt nach «Bundesbern» sammeln zwischen knapp 87 und 92 Prozent aller eidgenössischen Ratsmitglieder Erfahrungen in der Gemeinde- bzw. Kantonspolitik (Di Capua et al., 2022, 9; vgl. Gruner, 1970; Di Capua et al., 2017; Pilotti, 2017). Zudem sind Doppelmandatsträgerinnen und Doppelmandatsträger, die parallel zu ihrem Mandat auf Bundesebene

18 Eine Zusammenlegung kleinerer Kantone zu gebündelten Wahlkreisen oder ein «Riesenscrutinium» beurteilte die 23-köpfige Verfassungskommission als untauglich (Holenstein, 2018, 301–02 bzw. 433–39).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

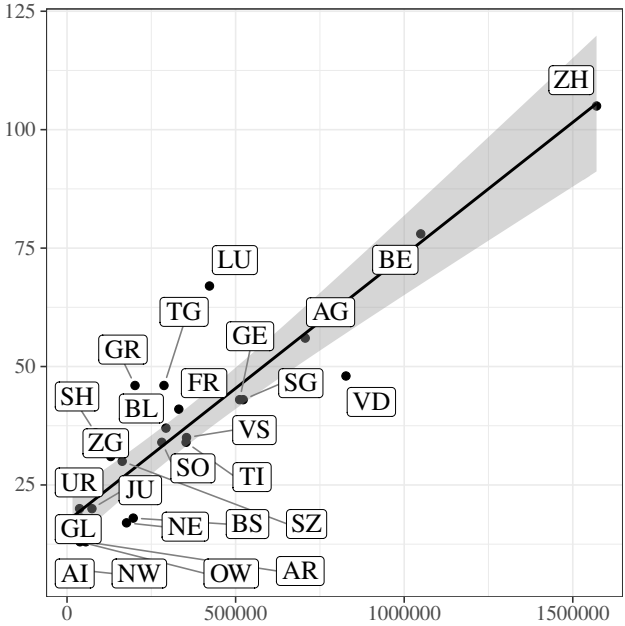
zeitgleich auf lokaler bzw. kantonaler Ebene politisch tätig sind, gerade im Nationalrat relativ häufig (Arens und Freiburghaus, 2019; vgl. Frenkel, 1985; Freiburghaus et al., 2021a).[19]

Eine Kantonskammer, in der das Parteibuch das Kantonswappen dominiert, und eine mit föderalen Elementen gespickte Volkskammer: Für die Kantonsregierungen dürfte es heute keinen wesentlichen Unterschied mehr machen, ob sie mit ihren Anliegen an die National- oder an die Ständeratsmitglieder gelangen. Weil sie in beide Kammern nicht direkt eingebunden sind, müssen sie sich ihren Zugang so oder so aktiv erkämpfen. Alle 246 Mitglieder der Bundesversammlung werden zu potentiellen Adressaten des Direktkontakts – und Direktkontakt wird zum Schlüssel, der Zugang zu potentiell *beiden* Kammern öffnen kann. Nicht welcher Rat, sondern vielmehr, in welcher Form Direktkontakt bemüht wird, wird zur interessierenden Frage: Sind persönliche Treffen beliebter als der Schriftweg? Auch die Rationalität, auf der die Kontaktversuche fussen, wird relevant. Lassen sich die Kantone von funktionalen Überlegungen leiten, indem sie bevorzugterweise an die geschäftsspezifisch Zuständigen gelangen – sprich: an die einen bestimmten Erlassentwurf vorberatende Sachbereichskommission oder etwa gar an deren Präsidium als eigentliche «Schlüsselposition» (LUZ, 15.1.2020), in der ein knappes Dutzend der Kantone im Vergleich zu ihrer Bevölkerungsgrösse übervertreten ist (funktionale Rationalität; vgl. Abbildung 6.1)? Oder lobbyieren sie lieber die kantonseigene Delegation (territoriale Rationalität)? Darüber bietet die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 erstmals systematisch Aufschluss.

19 In der Langzeitbetrachtung (1985–2018) betreibt rund ein Viertel aller Mitglieder der Bundesversammlung vertikale Ämterkumulation (Arens und Freiburghaus, 2019).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 6.1: Bevölkerungsgrösse und kumulierte Anzahl Sachbereichskommissionspräsidien in der Bundesversammlung pro Kanton (1991–2021)



Anm.: Ab dem ausgehenden 19. Jahrhundert verfügte die Bundesversammlung über ein «Mischsystem aus ständigen und nichtständigen Kommissionen» (Die Bundesversammlung, 2023; vgl. Marti, 1990; Vatter, 2020a). Erst mit der umfassenden Parlamentsreform von 1991 wurden in der Bundesversammlung ständige Sachbereichskommissionen eingeführt, was den Erhebungszeitraum erklärt. Bei den Sachbereichskommissionen handelt es sich um «[…] Ausschüsse des Parlaments, die aus einer begrenzten Anzahl von Ratsmitgliedern bestehen. Sie haben grundsätzlich die Aufgabe, die ihnen zugewiesenen Geschäfte vorzuberaten. Darüber hinaus verfolgen sie die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihrem Zuständigkeitsbereich und arbeiten Vorschläge aus» (Die Bundesversammlung, 2023). National- und Ständerat verfügen über je neun Sachbereichskommissionen. Die Erhebung beschränkt sich auf die Sachbereichskommissionen, wohingegen die Aufsichts-, Spezial- und Redaktionskommissionen sowie die nationalrätliche Immunitätskommission ausgeschlossen wurden. Das Präsidium von Sachbereichskommissionen wechselt in der Regel alle zwei Jahre. Stand: 31.12.2021 (Anzahl) bzw. 3. Quartal 2023 (Bevölkerung).

Quelle (Daten): eigene Datenerhebung; freundlicherweise unterstützt durch die Parlamentsdienste.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Zunächst wendet sich die empirische Bestandsaufnahme dem schriftlichen Direktkontakt zu: den sogenannten Sessionsbriefen. Vor jeder Session der eidgenössischen Räte – den meist dreiwöchigen Sitzungsperioden, in denen die Bundesversammlung zusammentritt (Vatter, 2020a, 267) – verschicken die unterschiedlichsten Interessengruppen Sessionsbriefe.[20] Darin nehmen sie «[…] Stellung zu politischen Themen», die für ihren Vereinszweck bzw. ihre Mitgliederbasis «relevant» sind (beide Direktzitate nach: Schweizerischer Versicherungsverband [SVV], 2023). Oftmals stellen Sessionsbriefe weiterführende Unterlagen zur Verfügung, die den Mitgliedern der eidgenössischen Räte als «Informationsmedium bzw. Erkenntnisquelle» (Escher, 2003, 106) dienen sollen – sprich: ihnen eine Stimmempfehlung nahelegen.

Zum selben Mittel greifen die Stände. Wie Tabellen 6.2.2, 6.2.3 bzw. 6.2.4 zeigen, verschickt knapp die Hälfte aller Kantonsregierungen oft bzw. gar sehr oft Sessionsbriefe an ihre kantonseigene Delegation. Namentlich sind es Basel-Landschaft, St. Gallen und das Tessin sowie Zürich, Bern, Basel-Stadt, Aargau, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, die sich zu den Vielnutzern zählen. Hinzu kommen die von Freiburg flankierten Gelegenheitsnutzenden aus der Urschweiz (Uri, Ob- bzw. Nidwalden), was schriftlich bemühten Direktkontakt zu den «Ihrigen» zu einer sehr beliebten Lobbyingtaktik macht.

Die den Kantonsgrenzen folgende Wahlkreisziehung eröffnet den Kantonsregierungen offensichtlich einen Zugang zur kantonseigenen Delegation *beider* Kammern. Wer in kantonalen Wahlkreisen gewählt wird, ist in kantonalen Wahlkreisen elektoral sanktionierbar. So empfehlen sich eidgenössische Parlamentsmitglieder, die sich selbst bei Bundesvorhaben mit unleugbar räumlichem Bezug zur Heimat dem Fraktionsdruck beugen, kaum für einen aussichtsreichen Listenplatz (Freiburghaus, 2021, 60; vgl. Freiburghaus et al., 2021a). Damit wird die glaubwürdige Nichtwiedernominations- bzw. -wahldrohung, welche die Wahlkreisziehung *beider* Kammern in sich birgt, zu einem eigentlichen Einfallstor. Im Tagesgeschäft ständig mit den Problemlagen vor Ort konfrontiert, wissen Kantonsregierungen nämlich besonders gut, was die kantonale Wählerschaft bewegt. Halbstundentakt beim Anschluss des Intercity (IC) in den Kantonshauptort (AZ, 4.12.2015; ZSZ, 22.5.2021), Autobahnanschlüsse (SGT, 25.9.2020; WZ, 17.6.2021), finanzielle Zuschüsse für Hochwasserschutzbauten (NZZ, 8.8.2008; NZZ, 28.5.2015) oder griffigere Regulierungen im Umgang mit Grossraubtieren (AZ, 27.3.2020; WB, 11.3.2021): Was die Basis umtreibt, leiten kantonale Exekutivmitglieder im

20 Auch in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung wird «[s]ending letters to committees» (Binderkrantz et al., 2017, 315) als «access»-Strategie diskutiert.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tausch um Einfluss an die kantonseigene Delegation der Bundesversammlung weiter. In Letzterer findet sie dankbare Abnehmer. Dank all jenem Wissen aus erster Hand können National- bzw. Ständerätinnen und Ständeräte ihre Politik in der Bundesstadt optimal an den Präferenzen ihrer kantonalen Wählerschaft ausrichten («signalling»; vgl. Martin, 2011; Zittel et al., 2019; Borghetto et al., 2020; Däubler, 2020).

Zuschriften mit dem Vermerk «an die 246 Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier» sind hingegen selten bis praktisch inexistent. Zwei Drittel der Kantonsregierungen verzichten gänzlich darauf. Mit Basel-Stadt greift nur ein einziger Stand oft auf solche Rundschreiben zurück (vgl. Tabelle 6.2.2). Ähnlich unbeliebt sind Sessionsbriefe, die an sämtliche Mitglieder der zuständigen Sachbereichskommission adressiert sind (vgl. Tabelle 6.2.4). Schriftlicher Direktkontakt ist also überwiegend territorial motiviert, wohingegen funktionale Überlegungen nur eine sehr beschränkte, nachgeordnete Rolle spielen.

Tabelle 6.2.2: Sessionsbriefe zuhanden aller 246 Mitglieder der Bundesversammlung (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	ZH, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS, GE	**inexistent**	SZ, NW, GL, SO, SG, TG
selten	BE, FR, BL, NE	**klein**	LU, OW, ZG, FR, BL, SH, AI, GR, AG, TI, VS, NE, JU
gelegentlich	UR, VD, JU	**mittel**	BE, UR, BS, VD
oft	BS	**gross**	
sehr oft		**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). AR und GE berichten die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». ZH gab diesbezüglich keine Antwort.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.3: Sessionsbriefe zuhanden der kantonseigenen Delegation in der Bundesversammlung (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	GL, ZG, SH, AR, GR, TG	**inexistent**	SZ, GL, TG
selten	SZ, NW, SO, AI	**klein**	NW, ZG, SO, AI, SG, JU
gelegentlich	UR, OW, FR	**mittel**	ZH, BE, UR, BL, SH, AG, TI
oft	LU, BL, SG, TI, JU	**gross**	LU, OW, FR, BS, GR, VD, VS, NE
sehr oft	ZH, BE, BS, AG, VD, VS, NE, GE	**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). AR und GE berichten die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.4: Sessionsbriefe zuhanden der Mitglieder der zuständigen Sachbereichskommission (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	NW, GL, ZG, SH, AR, SG, TG	**inexistent**	SZ, NW, GL, SG, TG
selten	BE, SZ, OW, FR, AI	**klein**	OW, ZG, SO, SH, AI
gelegentlich	LU, UR, SO, BS, BL, GR, TI, VD, NE, GE, JU	**mittel**	UR, FR, BL, AG, NE, JU
oft	AG	**gross**	BE, LU, BS, GR, TI, VD, VS
sehr oft	VS	**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). AR und GE berichten die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». ZH gab keine Antwort, sondern brachte den folgenden Hinweis an: «Die Zürcher Kommissionsmitglieder werden vor ihren entsprechenden Kommissionssitzungen zur Haltung des Kantons zu einzelnen Geschäften dokumentiert».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Dass territorial motivierte Sessionsbriefe am beliebtesten sind, gilt weitgehend unabhängig von der Kantonsgrösse. Bevölkerungsstarke Stände setzen auf ihr numerisches Vertretungsgewicht im 200-köpfigen Nationalrat. So schickt Bern, das die zweitmeisten eidgenössischen Ratsmitglieder stellt, sehr häufig der «[…] Berner Deputation im Nationalrat und im Ständerat je einen Brief mit Faktenblättern zu den für den Kanton relevanten Geschäften» (RR BE, 2021, 6).[21] Um sich mit «kurze[n], massgeschneiderte[n] und damit empfängergerechte[n] Unterlagen» (RR BE, 2020, 15) von den mit ähnlichen Lobbyingtaktiken operierenden übrigen Interessengruppen abzugrenzen, optimiert der DAB BE seine schriftliche Dokumentation fortlaufend. Besonderen Wert auf eine «möglichst komprimierte Information» (RR SG, 2002, 13)

21 Zu diesen im Berichtsjahr 2020 insgesamt zehn Schreiben kommen 45 Rundbriefe zuhanden der Berner Mitglieder in den vorberatenden Kommissionen von National- und Ständerat hinzu (RR BE, 2021, 6).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und «objektive Informationstätigkeit zuhanden der Zürcher Mitglieder des Bundesparlaments» (SK ZH, 2021) legt man etwa auch in St. Gallen bzw. Zürich (NZZaS, 28.10.2012). Auf dieser Basis werden für die National- und Ständeratsmitglieder «konkrete und aktuelle Anträge» formuliert (RR BE, 2020, 15; vgl. RR BE, 2021, 5). Man setzt also darauf, ihnen «ausformulierte Entwürfe» parlamentarischer Vorstösse zuzustecken – eine laut der Standeskommission der Schweizerischen Public Affairs Gesellschaft (SPAG) nicht unübliche Lobbyingtaktik (SPAG, 3.7.2015; vgl. Transparency International Schweiz, 2019).[22] Ähnlich funktionieren die Genfer Praxis des «d'écrire et d'envoyer les dossiers» (1489 Mo. Dupraz [FDP/GE]), die baselstädtischen «Grundlagen- und Positionspapier[e] […] für die Meinungsbildung» (RR BS, 2017, 2) und das «Dokumentiertwerden» durch den Zürcher Regierungsrat (NZZ, 28.10.2012). Im Wallis liefert Xavier Bertelletto, Verantwortlicher für Bundesangelegenheiten (vgl. Unterkapitel 6.4), «[…] termingerecht verlässliche Unterlagen zur Vertretung der Interessen und Sichtweise[n] des Kantons» (WB, 10.1.2020; vgl. NOU, 20.9.2012; WB, 5.1.2019). Konkret werden die Walliser Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier jeweils mit einem Sessionsbrief bedient, der die Haltung des Kantons verzeichnet.

Bevölkerungsschwache Stände wie Uri und Ob- bzw. Nidwalden, die sich ebenfalls unter den Vielnutzern einreihen, setzen beim schriftlichen Direktkontakt hingegen auf die kurzen Wege. Man «kennt und schätzt [sich; d. V.]» (NLZ, 25.9.2015): Wer als Bundesparlamentarierin bzw. Bundesparlamentarier im kleinen Herkunftskanton verwurzelt ist, mag nach der gemeinsamen Chorprobe oder dem Ausflug der kantonalen Gewerbekammer besonders empfänglich sein. Um in Kleinkantonen den je einzigen Nationalratssitz zu erringen, greifen nämlich faktisch Majorzbedingungen (Vatter, 2020a, 66). So sind Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber, die eine Wiederwahl erwägen, quasi institutionell gezwungen, «[…] einen grossen Anteil der Wähler hinter sich [zu; d. V.] zu scharen und so Positionen [zu; d. V.] vertreten, die möglichst vielen Wählern nutzen» (BAZ, 23.5.2005). Die etwa in Schwyz mit seinen vier Mandaten in der grossen Kammer «relativ hohe Abwahlquote» (BODU, 13.9.2019) macht

22 Die Items «Einbringen des kantonalen Anliegens durch einen parlamentarischen Vorstoss eines Mitglieds der eidgenössischen Räte» (Phase 1) und «Einbringen des kantonalen Anliegens durch einen parlamentarischen Vorstoss eines kantonseigenen Mitglieds der eidgenössischen Räte» (Phase 1) wurden in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 separat erhoben (vgl. Tabelle 6.2.1). Eine Detailauswertung wird nicht berichtet. Die Items fliessen jedoch in die Cluster- und Korrelationsanalysen ein (vgl. Kapitel 7 und 8).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Drohkulisse noch realer.[23] Um diesem verhängnisvollen Schicksal zu entrinnen, tun Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier aus bevölkerungsschwachen Kantonen gut daran, als «ausgezeichnet[e] Botschafter» (NLZ, 25.11.2011) ihres Kantons in Erscheinung zu treten.[24] Kurz: Sowohl einwohnermässig kleine als auch grosse Stände visieren mit Abstand am liebsten die «eigene», d. h. im eigenen Kanton gewählte und somit an gleicher Stelle elektoral sanktionierbare Vertretung schriftlich an – unabhängig davon, ob in der Volks- oder der Kantonskammer politisierend.

Eine gegenüber Sessionsbriefen gar noch unmittelbarere Form des Direktkontakts sind persönliche Treffen. In der Kuppelhalle des Parlamentsgebäudes einen 13.5 Kilogramm schweren Schokoladentopf zerschlagen, um die jährlich stattfindende «Escalade de Genève» zu begehen (TLM, 11.12.2009)[25], ein üppiger «Apéro riche» im Fünfsternehotel Schweizerhof ausrichten, um sich gegenüber der kantonseigenen Delegation «[…] für ihren Einsatz in Bern» erkenntlich zu zeigen (BS/BL, 28.11.2019), oder vor der richtungsweisenden Schlussabstimmung mit leckeren Tessiner Spezialitäten «auf kulinarische Weise auf sich aufmerksam [machen; d. V.]» (BAZ, 14.12.2000): Rund um die eidgenössischen Sessionen sind die Kantonsregierungen für ein reich befrachtetes Rahmenprogramm besorgt. Es sind längst nicht nur finanziell potente (Wirtschafts-)Verbände, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationale) Konzerne, die nach dem Motto «Speisen, trinken, […] mit Informationshäppchen versorgen» (SGT, 11.3.2019) fahren. In ähnlichem Stile richten auch die Stände «Lobbying-Veranstaltungen» (RR BS, 2006, 4) aus. Bisweilen als «Kultureven[t]» (RR SG, 2002, 4) getarnt oder angelegt als reine «Kontaktpflege» (RR BE, 2019a, 17), dient alles demselben Zweck: persönliche Kontaktflächen zu schaffen, um auf die parlamentarischen Beratungen einzuwirken.

Eine überwiegende Mehrheit von 16 bzw. 17 Kantonen hält oft oder sehr oft institutionalisierte Deputationstreffen mit der kantonseigenen Delegation im National- bzw. Ständerat ab (vgl. Tabelle 6.2.5). Ob Volks- oder Kan-

23 Seit den eidgenössischen Wahlen 1999 verpassten gleich vier wieder antretende Schwyzer Nationalratsmitglieder ihre Wiederwahl (23 %; vgl. BODU, 13.9.2019).

24 Im Direktzitat ist namentlich von Regierungsrat Paul Niederberger (CVP/NW; 1996–2008) die Rede, der den Kanton Nidwalden 2007–2015 im Ständerat vertrat.

25 Mit der jährlich stattfindenden «Escalade de Genève» gedenken Stadt und Kanton Genf der erfolgreichen Verteidigung gegen Karl Emanuel I. von Savoyen (auch: Karl der Grosse; 747/48–814), die sich in der Nacht vom 11./12.12.1602 ereignete (Jorio, 2005).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tonskammer spielt in der Praxis auch hier keine Rolle – und die territoriale Rationalität des Direktkontakts ist deutlich ausgeprägt. So organisieren Freiburg, Basel-Landschaft, Aargau, Waadt, Wallis und Genf mit den Mitgliedern *beider* Räte sehr häufig Anlässe mit den Ihrigen, um «[v]ordringliche Dossiers» (SK FR, 2020, 5) vorzubesprechen und ihren Zugriff auf «la manne des subventions fédérales» (TDG, 23.7.2010) zu wahren. Nach Einschätzung von Regierungsrat Christoph Brutschin (SP/BS; 2009–2021) bieten derartige Anlässe «[…] eine gute Plattform, wo wir direkt mit Parlamentariern ins Gespräch kommen können» (Direktzitat nach: BAZ, 8.4.2013). Auch Uri, Nidwalden, Basel-Stadt, Schaffhausen, Aargau, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin und Neuenburg geben keiner Kammer den Vorzug, sondern laden «ihre» National- *und* Ständerätinnen bzw. Ständeräte gleichermassen oft zum Umtrunk. «Les relations avec la députation neuchâteloise aux *Chambres fédérales* sont importantes», rapportiert etwa der Neuenburger Staatsrat, «car cette dernière constitue un relais naturel des préoccupations et intérêts du canton de Neuchâtel […]» (CdE NE, 2010, 13; Hervorhebung d. V.). Als einziger der 17 Vielnutzer unterscheidet der Berner Regierungsrat zwischen den beiden Räten: Während er sich vierteljährlich mit der «Stöckli»-Vertretung trifft und dazwischen «regelmässig[e] Besprechungen des DAB BE mit den Ständeratsmitgliedern» (RR BE, 2020, 15) anstehen, findet mit der Berner Nationalratsdelegation nur ein Jahrestreffen statt (*ebd.*).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.5: Institutionalisierte Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalrats- bzw. Ständeratsmitgliedern (bspw. Sessionstreffen; Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie		**inexistent**	
selten	BE, GL, SO, AI	**klein**	BE, NW, GL, SO, AI, SG, JU
gelegentlich	ZH, SZ, OW, ZG	**mittel**	BS, BL, SH, AG, TG, NE
oft	*BE*, LU, UR, NW, BS, SH, AR, SG, GR, TG, TI, NE	**gross**	*BE*, LU, UR, SZ, ZG, FR, AR, *SG*, *AG*, *TG*, TI, VD, VS
sehr oft	FR, BL, AG, VD, VS, GE, JU	**sehr gross**	OW, GR

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). Soweit sie sich zwischen den kantonseigenen Nationalrats- und den kantonseigenen Ständeratsmitglieder unterscheiden, geben die kursiven Kantonskürzel die Antworten zu den institutionalisierten Deputationstreffen mit den kantonseigenen Ständeratsmitgliedern wieder (ohne Hervorhebung: institutionalisierte Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalratsmitgliedern). GE berichtet die kantons–spezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». ZH gab keine Antwort.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Basel-Stadt geht so weit, im institutionalisierten Direktkontakt einen Hauptpfeiler der versuchten Einflussnahme auf die Bundespolitik auszumachen:

> «Interessenvertretung und Lobbyingarbeit werden durch die Mitglieder der Regierung und des Bundesparlaments erbracht. Für seine Interessensvertretung [sic!] setzt der Kanton Basel-Stadt auf strategische Koalitionen.» (PD BS, 2023)

Der baselstädtische Ansatz unterstreicht abermals: Aus Sicht der Kantone ist es ungenügend, sich ausschliesslich auf den Ständerat zu konzentrieren, der, wie in Abschnitt 6.2.1 dargelegt, föderale Interessen ohnehin nur unzureichend wahrt. Vielmehr suchen gerade Stände, deren wirtschaftliches Gewicht in einem Missverhältnis zur numerischen Vertretungsstärke steht, den regen Draht zu *beiden* Räten (u. a. NZZ, 13.12.2012; NZZ, 20.9.2013;

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ZSZ, 8.10.2015). Als Kanton mit halber Standesvertretung ist Basel-Stadt in der Zweiten Kammer nämlich vergleichsweise schlecht gestellt; mit fünf Nationalrätinnen bzw. Nationalräten entsendet er im Vergleich zum Wallis, dem grössten Pro-Kopf-Bezüger im Finanzausgleich (EFV, 2021), eine um drei Köpfe kleinere Delegation (vgl. TAWP, 10.9.2015). Umso ausgeprägter ist daher der Versuch, einen möglichst engen, regelmässigen persönlichen Austausch zu den wenigen eigenen Abgeordneten in «Bundesbern» zu pflegen. Die Stadtbasler müssen ihre «krasse Minderheit […] mit möglichst viel Nachdruck, Kompetenz und einem profilierten Auftreten wettmachen» (TAWP, 10.9.2015). Jedwede sich bietende Möglichkeit, baselstädtische Anliegen «verständlich und mehrheitsfähig zu machen», muss genutzt werden (Sabine Horvath, Leiterin der Fachstelle Aussenbeziehungen und Standortmarketing; Direktzitat nach: SAW, 28.4.2018).

Nebst dem «Primat des Territorialen» sticht bei der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit das «Primat des Verstetigten» ins Auge. Zwischen institutionalisierten und *ad hoc* Deputationstreffen gestalten sich die Verhältnisse spiegelbildlich. Wohingegen rund zwei Drittel aller Kantonsregierungen häufig bis sehr häufig auf erstere Form setzen, berichtet einzig Obwalden, oft spontane Zusammenkünfte mit seiner Ein-Frau-Delegation im Nationalrat zu vereinbaren. Die Kategorie «sehr oft» ist überhaupt nicht besetzt. Stattdessen verorten sich mit Bern, Uri, Schwyz, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Tessin und Wallis bzw. Graubünden und Thurgau fast die Mehrheit unter den Selten- bzw. Nichtnutzern. Für *ad hoc* Deputationstreffen mit den Ständeratsmitgliedern des eigenen Kantons resultiert im Wesentlichen dasselbe Antwortverhalten. Zwölf Stände machen davon selten oder überhaupt nicht Gebrauch (vgl. Tabelle 6.2.6). Ebendiese Befunde zeigen: Die Kantone schätzen die Vorzüge regelmässiger «Beziehungspflege» (RR BE, 2019a, 17). Steht das Sessionstreffen fix in der Agenda, festigen sich enge, territorial unterfütterte Bande, ohne dass zwingend ein konkretes «Schlüsselgeschäft» (RR LU, 2013, 7) im Vordergrund stehen muss. *Ad hoc* Zusammenkünfte bzw. «themenspezifische Treffen» (RR ZH, 2019, 17) kommen hingegen höchstens subsidiär zum Tragen; namentlich bei «für den Kanton sehr wichtigen Geschäft[en]» (vgl. Anmerkung zu Tabelle 6.2.6).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.6: *Ad hoc* Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalrats- bzw. Ständeratsmitgliedern (bspw. Sessionstreffen; Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	GR, TG	**inexistent**	TG, JU
selten	BE, LU, UR, SZ, NW, *GL*, ZG, SO, BL, SH, AG, TI, VS	**klein**	BE, NW, SO, SG
gelegentlich	GL, FR, BS, AR, AI, SG, *AG*, VD, NE, GE, JU	**mittel**	SZ, GL, BS, SH, AI, AG, TI, VS
oft	OW	**gross**	*BE*, LU, UR, ZG, FR, AR, *SG*, *AG*, VD
sehr oft	*GE*	**sehr gross**	OW

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). Soweit sie sich zwischen den kantonseigenen Nationalrats- und den kantonseigenen Ständeratsmitglieder unterscheiden, geben die kursiven Kantonskürzel die Antworten zu den *ad hoc* Deputationstreffen mit den kantonseigenen Ständeratsmitgliedern wieder (ohne Hervorhebung: *ad hoc* Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalratsmitgliedern). BL, GR, NE und GE berichten die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». ZH brachte den folgenden Hinweis an: «Ist schon vorgekommen anlässlich eines für den Kanton sehr wichtigen Geschäfts (z. B. NFA)».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Welche Schlüsse lassen sich zur Wirkmacht des Direktkontakts ziehen? Es bietet sich an, abermals auf die drei Gegensatzpaare einzugehen: territorial vs. funktional motivierter Direktkontakt, schriftlicher vs. persönlicher Direktkontakt, Direktkontakt zu Nationalrats- vs. zu Ständeratsmitgliedern. Auch hinsichtlich der kantonsspezifischen Einflusschancen behält die territoriale Rationalität Oberhand, wenn auch deutlich weniger ausgeprägt. Obwalden, Freiburg, Basel-Stadt, Graubünden, Waadt, Wallis und Neuenburg bewerten die Wahrscheinlichkeit als gross, dass Sessionsbriefe vom Bundesparlament gehört, aktiv aufgenommen und im Sinne des Kantons umgesetzt werden (vgl. Tabelle 6.2.3). Der disziplinierende Charakter des föderalen Wahlsystems greift vor allem bei grösseren Kantonen. Mit Ausnahme von Obwalden und Neuenburg rangieren alle Kantone, die von grossen kantonsspezifischen

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Einflusschancen ausgehen, in der Hälfte der delegationsstarken Stände. Nicht nur in bevölkerungsarmen Kantonen, wo sich Nationalratsmitglieder faktisch unter Majorzbedingungen behaupten müssen (Vatter, 2020a, 65–66; vgl. Lutz, 2004), sondern auch in grösseren Kantonen wird die kantonale Wahlkreisziehung zum Einfallstor des auf gemeinsame Herkunft zielenden Direktkontakts.

Funktional motivierte Sessionsbriefe erweisen sich jedoch als fast ebenso wirkmächtig: Insgesamt sechs Kantone nehmen die kantonsspezifischen Einflusschancen als gross wahr, mit Schreiben zur zuständigen Sachbereichskommission durchzudringen (vgl. Tabelle 6.2.4). Dies ist nur ein Stand weniger als bei territorial motivierten Schreiben. Basel-Stadt, Graubünden, Waadt und Wallis bilden die Schnittmenge; sie erachten Sessionsbriefe an die kantonseigene Delegation und an die verantwortlichen Kommissionsmitglieder als gleichermassen erfolgreich. Hier kommt die Arbeitsweise des «kommissionenzentrierten Arbeitsparlaments» (Vatter, 2020a, 269) ins Spiel. Für die Sachbereichskommissionen sind detaillierte, technisch anmutende Hintergrunddossiers «für die Kommissionsarbeit dienlich» (WB, 10.1.2020) – von den Kantonen zusammengestellte Dossiers also, welche die Erlassentwürfe durch die «Vollzugsbrille» (Regierungsrat Christoph Neuhaus [SVP/BE; 2008–]) auf Herz und Nieren prüfen (Direktzitat nach: BU, 29.12.2015). Im Vollzugsföderalismus sind die Rückmeldungen der Vollzugsträger zur «‹Praktikabilität›» (BU, 15.11.2018) geradezu unumgänglich.[26] Einzig bei Bern und Tessin sowie Obwalden, Freiburg und Neuenburg macht die Rationalität einen Unterschied. Sie setzen bewusst auf das Kommissionsgeheimnis. In der Anonymität des Sitzungszimmers können sich eidgenössische Ratsmitglieder (situativ) von der Parteilinie abwenden – sprich: die Haltung des Kantons vertreten, ohne Sanktionsmassnahmen seitens der Partei- bzw. Fraktionsleitung zu befürchten (vgl. Bailer und Bütikofer, 2015; Schwarz, 2018;

26 Einige Kantone gehen so weit, den Mitgliedern der eidgenössischen Räte personelle und/oder logistische Unterstützung bereitzustellen. Auf Anraten von Ständerat Gian-Reto Plattner (SP/BS) prüfte der Kanton Basel-Stadt etwa, ob sich der Ständerätin bzw. dem Ständerat ein Sekretariat samt wissenschaftlichen Mitarbeitenden finanzieren liesse (BAZ, 14.20.2000). Die Items «personelle Unterstützung der eidgenössischen Räte (bspw. für Recherchen, Dossieraufbereitung)» (Phase 3) und «logistische Unterstützung der eidgenössischen Räte (bspw. durch Bereitstellen von Arbeitszimmer, Büroinfrastruktur)» (Phase 3) wurden in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 separat erhoben (vgl. Tabelle 6.2.1). Eine Detailauswertung wird nicht berichtet. Die Items fliessen jedoch in die Cluster- und Korrelationsanalysen ein (vgl. Kapitel 7 und 8).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bütikofer, 2020). Erhöhte Standortattraktivität dank neuer Bahnhaltestellen, für die sich «Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Bern erfolgreich […] einsetz[t]en» (THT, 20.2.2019), beseitigte Engpässe dank umfangreicher Verpflichtungskredite für den stockenden Agglomerationsverkehr (BLI, 17.1.2018), Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung im ländlichen Raum dank taktisch kluger Anträge bei der Revision des Fernmeldegesetzes (FMG; NZZ, 28.9.2018) oder eine rechtliche Fixierung der Ausgleichssummen im Finanzausgleich (NZZ, 7.5.2019): Gerade Bern gelingt es immer wieder, seine Präferenzen zu wahren, indem der Regierungsrat aktiv auf die parlamentarische Beratung einwirkt (vgl. RR BE, 2019a, 8; RR BE, 2020, 6–7; RR BE, 2021, 6–7). Kaum zielführend sind indes an alle 246 Mitglieder der Bundesversammlung gerichtete Rundschreiben. Rund zwei Drittel aller Kantonsregierungen erachten jene als wenig einflussreich bis völlig wirkungslos (vgl. Tabelle 6.2.2). Zwischen den bis zu 80 «Lobbyanlässe[n]» (NZZ, 14.12.2020), die an den 13 Sitzungstagen pro Session angekündigt sind (AZ, 3.3.2020), und dem Stapel an Zuschriften landen die Bittschriften von Drittkantonen im Altpapier. «Parlamentarier werden tagtäglich mit Informationen und Anliegen von Interessenvertretern überschwemmt», gibt Nationalrat Sebastian Frehner (SVP/BS) zu bedenken. «Die Kunst ist es, National- und Ständeräte für ein Thema zu sensibilisieren; in unserem Fall also für Anliegen der Region Basel›» (beide Direktzitate nach: BAZ, 8.4.2013).

Während bei der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit kaum zwischen den beiden Kammern unterschieden wird, erweisen sich institutionalisierte Zusammenkünfte mit den Ständerätinnen und Ständeräten insgesamt als etwas ertragreicher. Auf den in der «Parlamentsmechanik» (BAZ, 1.12.1999) richtigen Zeitpunkt kommt es an, wie die damalige Ständerätin Karin Keller-Sutter (FDP/SG) betont: Anlässe während der Session kämen «zu spät» und würden sich «[…] kaum auf die Meinungsbildung von uns Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus[wirken; d. V.]» (beide Direktzitate nach: TZ, 10.8.2016). In der entscheidenden Kommissionsphase stehen die Mitglieder der Kantonskammer hingegen «in engem Kontakt» (TZ, 10.8.2016) mit der Heimat – und schenken den Einwänden des «eigenen» Finanzdirektors entsprechend grosses Gewicht, wie Ständerätin Keller-Sutter exemplarisch anhand der Erarbeitung der Unternehmenssteuerreform III (USR III) aufzeigt. Mit Bern, Uri, Schwyz, Zug, Freiburg, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt und Wallis gehen denn auch zwölf Kantonsregierungen von grosser Wirkmacht aus (vgl. Tabelle 6.2.5). Obwalden und Graubünden versprechen sich sogar sehr grosse kantonsspezifische Einflusschancen. Nicht zufällig wurden zum Befragungszeitpunkt beide Kantone im Ständerat von

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mindestens einem alt Regierungsrat repräsentiert. Die Ständeräte Othmar Reichmuth (Die Mitte/OW), Martin Schmid (FDP/GR) und Stefan Engler (Die Mitte/GR) weisen alle langjährige kantonale Exekutiverfahrung vor; es verbindet sie eine enge Freundschaft mit ihren ehemaligen Regierungskolleginnen und Regierungskollegen im Kantonshauptort. Dadurch fungieren sie als «Kuppler unter der Kuppel» (Freiburghaus, 2020, 147) – und machen die fehlende institutionelle Verbindung zwischen Kantons- und Bundesebene durch «personelle Ebenenverflechtung» (Freiburghaus, 2020, 149) sichtlich erfolgreich wett (vgl. Arens und Freiburghaus, 2019; Freiburghaus et al., 2021a).

Zu betonen ist jedoch, dass auch institutionalisierte Treffen mit den kantonseigenen Nationalratsmitgliedern als durchaus einträgliche Lobbyingtaktik empfunden werden. Insgesamt zehn Stände gehen von grosser oder sogar sehr grosser Wirkmacht aus; darunter ist eine auffallende Häufung an bevölkerungsarmen, ländlichen (Gebirgs-)Kantonen wie Uri, Schwyz, Zug, Appenzell Ausserrhoden, Wallis, Obwalden und Graubünden (vgl. Tabelle 6.2.5). Dass Sessionsgeschäfte mit überdurchschnittlichem «Bündner Bezug» (BUET, 12.9.2018) bilateral vorbesprochen werden, schliesst die Reihen – und bringt selbst «treu[e] Parteisoldat[en]» (SOS, 20.10.2015)[27] auf die Linie des Regierungsrates. Beispielsweise votierte die Bündner Delegation wiederholt geschlossen für einen höheren Wasserzins (BUET, 12.9.2018; vgl. SOS, 9.3.2019; SOS, 13.3.2019). Für Freiburg, Tessin und die Waadt geht die Rechnung ebenfalls auf – auch, weil sich ihre (quasi-)ständige Vertretung in «Bundesbern» um regelmässige Kontaktpflege zur kantonseigenen Delegation kümmert (vgl. Unterkapitel 6.4). In jedem Fall erweist sich institutionalisierter Direktkontakt als wirkmächtiger als *ad hoc* Deputationstreffen (vgl. Tabelle 6.2.6). Obwalden geht als einziger Kanton von einer sehr grossen Wahrscheinlichkeit aus, zum Erfolg zu kommen, wenn es seine Nationalrats- und/oder seine Ständeratsvertretung kurzfristig um eine Unterredung bittet; etwa, wenn sich partikulare Problemlagen saisonal akut verschärfen. Ein Beispiel sind Motorradlenkerinnen und Motorradlenker, die über den Sommer auf den Obwaldner Bergstrassen «übermässigen Motorenlärm» produzieren (Direktzitat nach: LUZ, 17.4.2021). Insgesamt

27 Das Direktzitat bezieht sich auf Nationalrat Heinz Brand (SVP/GR), der den Kanton Graubünden 2011–2019 in der grossen Kammer vertrat. Auch die dem Nationalrat seit 2015 angehörende Nationalrätin Magdalena Martullo-Blocher (SVP/GR), die sich ansonsten für weitreichende Liberalisierungen ausspricht, stimmte konsequent auf Parteilinie (Smartmonitor, 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zeigt sich: Territorial motivierter Direktkontakt zur Bundesversammlung ist, wenn auch nur knapp, wirkmächtiger als funktional motivierter. Persönliche Zusammenkünfte tragen dem Kanton mehr ein als Zuschriften; dies gilt insbesondere dann, wenn die Sessionstreffen institutionalisiert sind. In der Praxis geniesst die zu einem «[s]ymbolischen [Mitwirkungs-]Organ» (Freiburghaus und Vatter, 2021, 22) gewordene Kantons- keinen wesentlichen Startvorteil gegenüber der Volkskammer, was die kantonsspezifischen Einflusschancen anbetrifft.

Wie veränderte sich der kantonsseitig bemühte Direktkontakt zur Bundesversammlung über die Zeit? Wiederum wird auf die drei Gegensatzpaare rekurriert. Bei der schriftlichen *und* bei der persönlichen Form ist die intertemporale Dynamik der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit auf eine (kleine) Minderheit beschränkt. Richtet sich der Blick auf diejenigen Kantone, die Wandel beobachten, ergibt sich kein klares Bild. Mit Sessionsbriefen zuhanden der kantonseigenen Delegation und *ad hoc* Deputationstreffen mit den «Ihrigen» in der Volkskammer stechen nämlich je eine Form des schriftlichen und persönlichen Direktkontakts ins Auge, die sich in immerhin acht bzw. sechs Kantonen steigender Beliebtheit erfreuen. Namentlich sind es Glarus, Freiburg, Basel-Stadt, die beiden Appenzell und der Aargau, die «ihre» Nationalrätinnen und Nationalräte häufiger kurzfristig vorladen. Dass *ad hoc* arrangierte Zusammenkünfte Nutzer hinzugewannen, hat mit gewissen Frustrationsanzeichen zu tun. Ritualisierte, «vierteljährlich[e] Stelldichein[s]» (TZ, 10.8.2016) etablierten sich bereits in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends flächendeckend. So organisierten 2008 bereits sämtliche Kantone vorsessionale Treffen (SK AG, 2008, 2–3). Direktkontakte zur Bundesversammlung zu «intensivieren» (RR BE, 2007, 2) bzw. «enger [zu; d. V.] knüpfen, um den Informations- und Meinungsaustausch zu verbessern» (RR BL, 2003, 30), setzte sich damals manches regierungsrätliches Strategiepapier zum Ziel. Am weitesten ging die Waadt, wo 2007 sogar eine auf Gesetzesstufe ausdrücklich vorgesehene «Conférence des affaires fédérales» ins Leben gerufen wurde.[28]

28 «La Conférence des affaires fédérales (ci-après: la conférence) est composée des membres du Conseil d'État et des membres vaudois au Conseil national et au Conseil des États. La conférence a pour but de contribuer à une concertation et coordination optimales entre membres de la Conférence, par un échange régulier et systématique d'informations sur les dossiers fédéraux d'importance pour le canton» (Art. 21*a* Abs. 1–2 LOCE).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

In den 2010er Jahren setzte sich jedoch zunehmend Kritik ab. Mit solchen «‹rendez-vous sociaux›» (TDG, 23.7.2010) trete die Kantonsregierung «[…] eher spät auf den Plan», bemängelte etwa Nationalrat Christian Lohr (Die Mitte/TG; Direktzitat nach: TZ, 10.8.2016). Ähnlich sah es Nationalrätin Barbara Gysi (SP/SG): Streiche sie das Ostschweizer-Treffen von ihrer ohnehin eng getakteten Agenda, habe sie «[…] nicht den Eindruck, etwas Wichtiges verpasst zu haben» (Direktzitat nach: TZ, 10.8.2016). In den Worten von Ständerat Paul Rechsteiner (SP/SG) geradezu zu «Realsatire» verkommen seien die an nobelster Adresse wie dem legendären Hotel Bellevue Palace veranstalteten «Lobby-Treffen» (Direktzitat nach: SGT, 15.10.2010). Während die Ostschweizer Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier ebenso wie die Ostschweizer Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf (BDP/GR; 2008–2015) fast lückenlos aufkreuzten, liessen sich kaum Ostschweizer Kantonsregierungsvertretende blicken. Generell erwies sich die «Übungsanlage» (SGT, 15.10.2010) – luxuriöse Bankettsäle oder der Öffentlichkeit frei zugängliche Restaurants statt eigentliche Arbeitssitzungen hinter verschlossenen Türen – als zusehends untauglich. Beliebter wurden daher Formen des Direktkontakts, die mit vergleichsweise geringem, aber bedürfnisorientiertem Ressourceneinsatz auskommen. Ob auf dem Schriftweg oder im persönlichen Gespräch, ist dabei unerheblich. Beispiele sind Sessionsbriefe zuhanden der kantonseigenen Delegation ebenso wie *ad hoc* einberufene Zusammenkünfte, wenn sich die Traktandenliste einer dossierverantwortlichen Kommission «[a]us aktuellem Anlass» (RR LU, 2013, 11) kurzfristig ändert. Umgekehrt sind die Veränderungen bei vergleichsweise ressourcenintensiven Formen weniger ausgeprägt. So setzen mit Solothurn, Glarus, Appenzell Innerrhoden und St. Gallen im Zehnjahresvergleich sogar erste Stände wiederum seltener auf mit viel Brimborium begleitete institutionalisierte «Sympathieanl[ässe]» (SOS, 17.9.2014), bei denen regionale «kulinarisch[e] Highlights» wichtiger seien als handfeste Bedürfnisse der Heimat (beide Direktzitate nach: SOS, 17.9.2014; vgl. Tabelle 6.2.8). Auch beim schriftlichen Direktkontakt äussern sich Frustrations- und Sättigungsanzeichen. Mit Ausnahme von Basel-Stadt vertraut kein einziger Kanton öfter auf die vergleichsweise teuren Zuschriften mit Adresszeile «an alle» (vgl. Tabelle 6.2.7).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.7: Sessionsbriefe zuhanden aller 246 Mitglieder der Bundesversammlung, zuhanden der kantonseigenen Delegation in der Bundesversammlung bzw. zuhanden der zuständigen Sachbereichskommission (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	ZG
seltenere Nutzung	*SO*	**abnehmend**	
keine Veränderung	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, JU	**keine Veränderung**	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, FR, SO, BS, BL, SH, AI, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, JU
häufigere Nutzung	*BE*, *LU*, BS, *BL*, *SG*, *GR*, *TI*, NE, JU	**zunehmend**	*LU*, FR, *BS*, GR, *TI*, *VS*, NE, *JU*
deutlich häufigere Nutzung	*AG*, *NE*	**stark zunehmend**	*NE*

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). Soweit sie sich zwischen den drei Items unterscheiden, geben die kursiven Kantonskürzel die Antworten zu den Sessionsbriefen zuhanden der kantonseigenen Delegation in der Bundesversammlung wieder; die unterstrichenen Kantonskürzel jene zu den Sessionsbriefen zuhanden der zuständigen Sachbereichskommission (ohne Hervorhebung: Sessionsbriefe zuhanden aller 246 Mitglieder der Bundesversammlung). GE berichtet die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; AR und GE selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.8: Institutionalisierte Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalrats- bzw. Ständeratsmitgliedern (bspw. Sessionstreffen; Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung	SO	**stark abnehmend**	SO
seltenere Nutzung	GL, AI, SG	**abnehmend**	GL
keine Veränderung	ZH, BE, SZ, OW, NW, ZG, FR, SH, AR, *SG*, GR, *AG*, TG, TI, VD, VS, NE	**keine Veränderung**	ZH, BE, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, BS, BL, SH, AI, GR, AG, TG, VD, NE
häufigere Nutzung	LU, UR, BS, BL, JU	**zunehmend**	LU, AR, SG, TI, VS, JU
deutlich häufigere Nutzung	AG	**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). Soweit sie sich zwischen den kantonseigenen Nationalrats- und den kantonseigenen Ständeratsmitglieder unterscheiden, geben die kursiven Kantonskürzel die Antworten zu den institutionalisierten Deputationstreffen mit den kantonseigenen Ständeratsmitgliedern wieder (ohne Hervorhebung: institutionalisierte Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalratsmitgliedern). GE berichtet die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.9: *Ad hoc* Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalrats- bzw. Ständeratsmitgliedern (bspw. Sessionstreffen; Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung	SO	**stark abnehmend**	SO
seltenere Nutzung		**abnehmend**	
keine Veränderung	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, *GL*, ZG, *BS*, BL, SH, SG, GR, TG, TI, VD, VS, JU	**keine Veränderung**	ZH, BE, UR, SZ, OW, NW, ZG, BS, BL, SH, AI, GR, AG, TG, TI, VD, VS, JU
häufigere Nutzung	GL, FR, BS, AR, AI, *SG*, AG	**zunehmend**	LU, GL, FR, AR, SG
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). Soweit sie sich zwischen den kantonseigenen Nationalrats- und den kantonseigenen Ständeratsmitglieder unterscheiden, geben die kursiven Kantonskürzel die Antworten zu den *ad hoc* Deputationstreffen mit den kantonseigenen Ständeratsmitgliedern wieder (ohne Hervorhebung: *ad hoc* Deputationstreffen mit den kantonseigenen Nationalratsmitgliedern). NE und GE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Über die 2010er Jahre verstärkte sich das «Primat des Territorialen» weiter. Mit Bern, den beiden Basel, St. Gallen, Graubünden, Tessin bzw. Aargau und Neuenburg setzen acht Kantone häufiger auf Sessionsbriefe zuhanden der kantonseigenen Delegation (vgl. Tabelle 6.2.7). Inzwischen kenne «[j]edes Mitglied im Ständerat […] die Position seiner Kantonsregierung», berichten Bundesparlamentsmitglieder denn auch in Experteninterviews: «Die Regierung meines Kantons meldet sich bei mir und legt mir ihre Position dar» (beide Direktzitate nach: Bütikofer, 2020, 94). Austausch helfe – so auch

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Aargauer Ständerätin Pascale Bruderer (SP/AG) –, die Haltung des Regierungsrates «[…] zu kennen und zu verstehen» (Direktzitat nach: AZ, 16.3.2012). Dossierzuständige Kommissionsmitglieder werden derweil nur von Basel-Stadt, Graubünden und Neuenburg fleissiger, vom Aargau deutlicher öfter angeschrieben.

Auch hinsichtlich des dritten Gegensatzpaars – nämlich, ob der Direktkontakt zu National- oder Ständeratsmitglieder gesucht wird – unterstreichen die Längsschnitt- die Querschnittsergebnisse. Über die Zeit rückte die kantonseigene Delegation in der Volkskammer stärker in den Fokus. Soweit die Stände Dynamik berichten, nimmt die Nutzungsfreude von Sessionstreffen mit den kantonseigenen Volkskammern im Vergleich zum «Stöckli» in mehr Kantonen zu. So laden Uri und die beiden Basel ihre Nationalrätinnen und Nationalräte im Zehnjahresvergleich häufiger zum fix in der Agenda verankerten Umtrunk; für Aargau gilt dies gar deutlich häufiger (vgl. Tabelle 6.2.8). Derweil bitten Glarus, Freiburg, Basel-Stadt, die beiden Appenzell und Aargau ihre Delegation in der grossen Kammer öfter um kurzfristige, spontane Unterredungen (vgl. Tabelle 6.2.9).

Gewann Direktkontakt zur Bundesversammlung über die 2010er Jahre an Wirkmacht? Der Beobachtungszeitraum fällt in eine Zeit, in der die im rotgrünen Lager seit jeher ausgeprägte Parteigeschlossenheit auch den Bürgerblock erfasste. Mitte und FDP, die ihrem Selbstverständnis nach «traditionell heteroge[n], föderalistisc[h]» (Vatter, 2020a, 307) gesonnen sind, legen deutlich mehr Parteidisziplin an den Tag (Smartmonitor, 2023). Selbst die einst als «Wischi-Waschi» (BLI, 4.10.2019) verpönte Mitte wartet inzwischen mit Linientreue auf. Im gleichen Masse, wie die seitens der Partei- und Fraktionsleitungen forcierten Disziplinierungsmassnahmen greifen (Bailer und Bütikofer, 2015; Schwarz, 2018; Bütikofer, 2020; Vatter, 2020a), verschärft sich der Konflikt zwischen Parteibuch und Kantonswappen. So zeigen Freiburghaus et al. (2021a), wie die Partei- in aller Regel über die Kantonsloyalität obsiegt. Die Fraktionszugehörigkeit wurde zur wesentlichen Determinante des parlamentarischen Abstimmungsverhaltens. Nur bei eindeutigem räumlichem Bezug erinnern sich die Mitglieder der eidgenössischen Räte ihrer Heimat. Bittet der eigene Kanton bspw. um Gelder, um dem Verkehrshaus im Kantonshauptort finanziell unter die Arme zu greifen (11.304 Kt. Iv. LU), oder will er sich verlorene Autonomie(n) zurückerstreiten (16.313 Kt. Iv. SG), wiegt territoriale Bande situativ stärker (*ebd.*). Für den kantonsseitig bemühten Direktkontakt zur Bundesversammlung ist die Ausgangslage also zusehend ungünstig. Umso bemerkenswerter ist, dass nur drei Kantone bei

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mindestens einem der sieben Items von nachlassenden kantonsspezifischen Einflusschancen ausgehen. Zug erachtet die Wahrscheinlichkeit, sich mit Sessionsbriefen Gehör zu verschaffen, als stark abnehmend – unabhängig davon, an welchen Adressatenkreis die Zuschriften frankiert sind (vgl. Tabelle 6.2.7). Derweil sieht der Glarner Regierungsrat den Erfolg institutionalisierter Deputationstreffen schwinden; die Solothurner Regierung berichtet dies zusätzlich von *ad hoc* Zusammenkünften (vgl. Tabelle 6.2.9).

Alle anderen Stände, die intertemporale Veränderungen wahrnehmen, berichten hingegen von zunehmenden kantonsspezifischen Einflusschancen. Zwei Gruppen stechen besonders ins Auge. Freiburg, Basel-Stadt, Tessin, Wallis und Neuenburg verfügen über eine (quasi-)ständige Vertretung in der Bundesstadt (vgl. Unterkapitel 6.4). Ihre diesbezügliche Pionierrolle macht sich über die Zeit doppelt bezahlt: Nicht nur sorgen die Delegierten für einen kontinuierlichen Informationsfluss zwischen Kantonshauptort und «Bundesbern». Jenen «lobbyiste[s] du Canton à Berne» (Bureau d'information et de communication [BIC] VD, 23.8.2007) gelingt es über die Jahre auch vermehrt, ein vertrauensvolles Miteinander zur Bundesverwaltung (vgl. Abschnitt 6.2.4) bzw. den eidgenössischen Ratsmitgliedern (vgl. Abschnitt 6.2.2) zu etablieren – eine Investition in den «Wert sozialer Beziehungen» (Freitag, 2014a, 11) und einer «disponibilité réciproque» (TPS, 20.9.2004), wovon die Kantonsregierungen in Form von wirkmächtiger werdendem Direktkontakt profitieren. «On a établi un rapport de confiance. Maintenant, ils discutent régulièrement. C'est plus constructiv qu'avant», bilanziert Alain Schaller, erster Freiburger «Koordinator von Aussenbeziehungen» (Direktzitat nach: LIB, 22.1.2009). Ganz «ohne Zusatzkosten» (421 Po. Peter [FDP/LU]) ist Direktkontakt folglich nicht auszubauen. Von den kantonalen Regierungsmitgliedern selbst verantworteter Direktkontakt ist nicht per se «effizienter und erfolgversprechender als über ‹zwischengeschaltete› Lobbyisten» (421 Po. Peter [FDP/LU]). Vielmehr entfaltet der Direktkontakt mancherorts *dank* dem «Delegiertenmodell» zusehends Wirkung. Indes gelingt es auch ländlich geprägten, bevölkerungsschwachen Gebirgskantonen wie Appenzell Ausserrhoden, Glarus und Graubünden über die Zeit vermehrt, mittels Direktkontakt durchzudringen.[29] Numerische Vertretungsschwäche wird zum Einflusstor kantonsseitiger Einwirkungsver-

29 Bei Glarus gilt dies allerdings nicht für institutionalisierte Deputationstreffen mit den Nationalratsmitgliedern des eigenen Kantons (bspw. Sessionstreffen), wo die Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen als abnehmend beschrieben wird (vgl. Tabelle 6.2.8).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

suche. Fällt ein Ausserrhoder, Glarner bzw. Bündner Delegationsmitglied im Rat durch «kantonsdesavouierendes» Verhalten auf, bleibt dies in der überschaubaren Heimat weder der Regionalpresse noch der Wählerschaft kaum je verborgen (vgl. Unterkapitel 6.5). Um Rechtfertigungsnöten zu entrinnen, zeigt man sich gegenüber den partikularen Anliegen des eigenen Kantons lieber aufgeschlossen. Auch sind zahlenmässig kleine Delegationen oft kohäsiver. Anschaulich ist die im Jahre 2021 von einer ratsübergreifenden Bündner Achse initiierte Revision des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG). Dass ein Leiturteil des Bundesgerichts im Mai 2020 den Ersatz altrechtlicher Erstwohnungen untersagte, traf die ohnehin abwanderungsbetroffenen Bergtäler ins Mark (vgl. BUET, 22.6.2020; SOS, 22.6.2020).[30] Zum Urteilszeitpunkt überstieg der Zweitwohnungsanteil in 74 der 101 Bündner Gemeinden den verfassungsmässig festgesetzten Höchstanteil von 20 Prozent (Stand: Mai 2021; vgl. Digitale Verwaltung Schweiz [DVS] GR, 2020). In enger Absprache mit «seinem» Kanton reichte Nationalrat Martin Candinas (CVP/GR) daher eine parlamentarische Initiative ein. Gemeinsam mit Ständerat Martin Schmid (FDP/GR) schickte er sich an, die «[u]nnötige[n] und schädliche[n] Beschränkungen» (20.456 Pa. Iv. Candinas) im ZWG auszumerzen.[31] Als Präsident der sachzuständigen UREK-S nutzte Ständerat Schmid sodann seinen «Taktstock» (BUET, 25.5.2021), um in stets enger Absprache mit dem Bündner Regierungsrat das Bundesparlament auf eine (gebirgs-)kantonsfreundliche Linie zu bringen – mit Erfolg.

Zusammengefasst hat der Direktkontakt zur Bundesversammlung in der Interessenvertretung der Kantone grosse Bedeutung. Mit dem 46-köpfigen Ständerat stünde den Kantonen eigentlich eine Kantonskammer zur Seite – eine Zweite Kammer jedoch, die den Kantonsregierungen seit dem Übergang vom «Bundesrats-» zum «Senatsmodell» keinen Zugriff auf «ihre» Ständeratsdelegation mehr garantiert (Vatter et al., 2017). Mit der 2014 installierten elektronischen Abstimmungsanlage sowie neuen Offenlegungs-

30 Konkret beurteilte das Bundesgericht im Mai 2020 den «Fall Samedan». Die Engadiner Gemeinde in der Region Maloja, die als Luftkur- und Wintersportort bekannt ist, schöpfte das in Art. 75*b* Abs. 1 BV festgesetzte Maximalkontingent von 20 % Zweitwohnungen zum Urteilszeitpunkt bereits aus. Daher kam beim Abbruch eines Altbaus mit folgendem Neubau zweier Häuser das ZWG zur Anwendung (vgl. SOS, 22.6.2020).

31 20.456 Pa. Iv. Candinas sah eine Erweiterung der Hauptnutzfläche um 30 % vor, wenn eine Altbau-Erneuerung fällig ist. Auf dem erzielten Flächenzugewinn sollen Eigentümer zusätzliche Wohnungen bauen können.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bzw. Publikationsrichtlinien hielt Parteilogik endgültig Einzug (Benesch et al., 2018, 2020). Während dem «Stöckli» seine Funktion zur kantonalen Interessenwahrung abgesprochen wird (u. a. Neidhart, 1970b; Mastias und Grangé, 1987; Wiesli und Linder, 2001; ch Stiftung, 2017; Freiburghaus, 2020), werden die föderalen Züge des 200-köpfigen Nationalrats oft unterschätzt. Wahlkreisziehung, die ausgeprägte Rolle kantonaler Parteisektionen im Nominationsprozess und gängige Muster politischer Karriereverläufe: Die Volkskammer vermag mit potentiellen Einfallstoren zu punkten, welche den nach Einfluss trachtenden Kantonsregierungen keinesfalls entgehen. Dass sich das Zweikammersystem also gleich doppelt vom Ideal der Verfassungsväter entfremdete, erklärt, weshalb *beide* Kammern zum Ziel des kantonsseitig bemühten Direktkontakts wurden. Neidharts (1970b, 98) frühes Plädoyer, wonach sich die Kantone nicht länger «[…] auf die Rolle des Ständerats verlassen» dürfen, «wenn ihnen an einer Beteiligung am Entscheidungsprozess des Bundes ernsthaft gelegen ist», fand Widerhall. In der parlamentarischen Phase geniesst die eigentliche Kantonskammer keine exklusive Vorrangstellung (mehr), was die föderale Interessenwahrung angeht.

So vermögen die empirischen Befunde einerseits an die Vorgängerbefragung anzuknüpfen (vgl. Abschnitt 4.3.1). Wie diese aufzeigten, setzten sich Deputationstreffen bereits in den 2000er Jahren flächendeckend durch. Sessionsbriefe verschickten hingegen erst drei Kantone, namentlich Zürich, St. Gallen und Aargau (SK AG, 2008, 2 bzw. 8). Andererseits bietet einzig die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 erstmals systematisch Aufschluss darüber, wer weshalb kontaktiert wird. Als «kommissionszentrierte[s] Arbeitsparlamen[t]» (Vatter, 2020a, 269) drängen sich nämlich unterschiedliche Adressaten auf: die zuständigen Sachbereichskommissionen, welche auf Vollzugswissen aus der Praxis angewiesen sind, die kantonseigene Delegation oder gar sämtliche 246 Mitglieder der Bundesversammlung, weil die vollständige Gleichstellung von National- und Ständerat in beiden Kammern solide Mehrheiten verlangt. Am insgesamt häufigsten und erfolggekröntesten setzen die Kantone auf territorial motivierten Direktkontakt. Anders gesagt beschränken sich die kantonsseitig bemühten Kontaktversuche nicht auf eine Kammer, sondern rücken sämtliche ihrer zwischen zwei und 37 Mitglieder der eidgenössischen Räte in den Blick, die ihr Wahlkreis gen «Bundesbern» entsendet. Geteilte lebensweltliche Erfahrungen in der Heimat und «geographische[r] Proporz» (Gruner, 1978, 548) kitten «subnational loyalty» (Freiburghaus et al., 2021a). Während bevölkerungsstarke Stände auf ihr numerisches Vertretungsgewicht setzen, baut man in der Kleinräumigkeit auf das «Gesetz des Wiedersehens» (Luh-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mann, 1965, 170). Trotz des steigenden Parteiendrucks ziehen besonders zwei Kantonsgruppen wachsenden Nutzen aus dem Direktkontakt zur Bundesversammlung: ländlich geprägte, bevölkerungsschwache Gebirgskantone (u. a. Appenzell Ausserrhoden, Glarus und Graubünden) sowie Stände, die sich eine ständige Vertretung leisten (u. a. Freiburg, Basel-Stadt, Tessin, Wallis, Neuenburg). Netzwerkaufbau und -pflege machen sich bezahlt. Doch: Aller ausgeprägten Nutzungsfreude und Wirkmacht zum Trotz bleibt ebendiese informelle Strategie stets prekär. Zugangserkämpfendes «legislative lobbying» muss sich vollständig auf die Informalität verlassen. Es gibt keinerlei Bundesverfassungsgarantien, welche Kontaktgelegenheiten rechtlich schützen würden. Beim Bundesparlament potenziert sich die Gefahr des Fragilen und Flüchtigen, das dem Direktkontakt inhärent ist. Erstens müssen die Kantonsregierungen spätestens nach jeder vierjährigen Legislaturperiode «neu gewählt[e] National- und Ständeräte [...] in den Prozess der Interessenvertretung» (RR BE, 2021, 3) einbinden. Sei es aufgrund altersbedingter Rücktritte, der häufigen «Kammerwechsel» (Bütikofer, 2020, 111) oder von Abwahl: Ständig müssen kantonale Exekutiven damit rechnen, dass Schwergewichte und allerlei «symbolträchtige Figuren» (SK FR, 2020, 4) mehr oder minder freiwillig abtreten. Mit jeder Legislaturperiode beginnen beschwerlicher Kontaktaufbau und zeitintensive Netzwerkpflege von Neuem. Wie die empirischen Befunde offenbaren, ist der aus sozialen Beziehungen erwirtschaftete Wert aber umso grösser, je enger und vertrauensvoller die persönliche Bande ist. Umso stärker festigt sich nämlich die Norm der Gegenseitigkeit (vgl. Gouldner, 1960; Putnam, 2000; Freitag und Manatschal, 2014).

Zweitens sind den Kantonsregierungen selbst keine Hebel in die Hand gegeben, «fehlbare», d. h. ihren Anliegen gegenüber verschlossene Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier auf Linie zu bringen. Instruktionen sind verboten (Art. 161 Abs. 1 BV).[32] Drittens wähnen sich die Mitglieder der eidgenössischen Räte in Loyalitätskonflikten; zwischen Kantonswappen und Parteibuch ebenso wie zwischen Kantonswappen und anderen organisierten Interessen. In der Summe buhlen unzählige Interessengruppen um ihre Gunst. Binnen der ersten beiden Amtsmonate prasseln allein auf schriftlichem Weg über 229 Kontaktaufnahmen auf eine Neugewählte bzw. einen Neugewählte ein (SOZ, 17.12.2019). Weit über 2000 Interessenbindungen zu rund 1700 Organisationen weisen die 246 eidgenössischen Ratsmitglieder auf (Transparency International Schweiz, 2019, 6; vgl. Sager und Pleger, 2018; Gava

32 «Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen» (Art. 161 Abs. 1 BV).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

et al., 2017; Huwyler und Turner-Zwinkels, 2020). Angesichts dieser symbiotischen «Verschmelzung» (Caroni, 2013, 579 bzw. 581) von Parlaments- und Lobbyingtätigkeit droht territorialen Interessen relative Geringschätzung. Anders gesagt: Nachdem die institutionelle Kopplung an die bundespolitische Rechtsetzung wegbrach, droht den Kantonsregierungen auch der endgültige Verlust offener, (noch) nicht lobbyingvereinnahmter Ohren.

6.2.3 Bundesrat

> «Meine ehemaligen Kollegen aus der [St. Galler Kantons-]Regierung haben mich dann angerufen und gesagt: ‹Bitte kommt ja nicht auf die Idee, dieses Tessiner Fenster auszuweiten. Wir wollen das nicht! In der Ostschweiz haben wir eine andere Situation›.»
>
> *Bundesrätin Karin Keller-Sutter (FDP/SG; 2019–)*, 5.11.2020

Dessen, dass die Frage, wer in der Landesregierung vertreten sein *soll(te)*, auch unter föderalistischen Gesichtspunkten bedeutsam ist, waren sich die Verfassungsväter bewusst.[33] In der 23-köpfigen Revisionskommission, die zwischen April und September 1848 mit der Ausarbeitung eines Bundesverfassungsentwurfs betraut war, boten die Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat denn auch Anlass zu Diskussionen (vgl. Holenstein, 2018;

33 Eingangszitat zitiert nach: Aufzeichnung des Gastreferates von Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter (FDP/SG; 2019–) in der Vorlesung «Politisches System der Schweiz I» von Prof. Adrian Vatter (Bern, 5.11.2020 [34:37min]). Beim sogenannten Krisenfenster (*syn.* «Tessiner Fenster») handelt es sich um eine von Bundesrat und den kantonalen Regierungspräsidien im Frühjahr 2020 partnerschaftlich ausgearbeitete «Sonderlizenz» (NZZ, 27.3.2020). Damit wurde den Wünschen des von der ersten Welle der COVID-19-Pandemie besonders stark betroffenen Südkantons Rechnung getragen. Obwohl es die «ausserordentliche Lage» dem Bundesrat erlaubte, «[…] für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen [zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen; d. V.] an[zu]ordnen» (Art. 7 EpG) und den Kantonen *de jure* nur noch ein Vollzugsauftrag blieb, durften die Kantone dem «Krisenfenster» zufolge schärfere Regulierungen treffen (u. a. Schliessung von Industriebetrieben und Baustellen; vgl. Freiburghaus et al., 2021b).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Altermatt, 2019, 2020; Vatter, 2020b). Es galt damals, «[…] jeden Eindruck eines Hegemonieanspruchs der grossen protestantischen Kantone zu vermeiden» (BBl 1993 IV 560). Im fragilen und auf dem Schlachtfeld eines kurzen Bürgerkriegs begründeten Bundesstaat bedurfte es eines Ausgleichs zwischen den verschiedenen Landesgegenden (Kreis, 1985, 719) – und eine geografisch vielfältige Zusammensetzung der siebenköpfigen nationalen Exekutive bekräftigte jenen mit besonderer Symbolkraft.

Als geeignetes Wahlorgan, um ebendieses Repräsentationsversprechen einzulösen, wurde die Vereinigte Bundesversammlung auserkoren. Deren Spielraum war erheblich: Die Mitglieder des Bundesrats wählte sie aus dem Kreise «alle[r] Schweizerbürge[r], welche als Mitglieder des Nationalrathes [sic!] wählbar sind» (Art. 84 aBV 1848). Die «wesentlichen staatspolitischen Grundsätz[e] des Minderheitenschutzes und des Föderalismus» (NZZ, 8.1.1999) wahrend, durfte jedoch nicht mehr als ein Bundesrat aus demselben Kanton stammen (Art. 84 aBV 1848). Bei der sogenannten Kantonsklausel handelte es sich um die einzige verfassungsmässig vorgesehene Beschränkung der Wahlfreiheit des Bundesparlaments. Im frühen Bundesstaat vermochte die Kantonsklausel die ihr zugedachte Minderheitenschutzfunktion jedoch kaum zu erfüllen. Bundesratshistoriker Altermatt (1991a, 57) spricht von einer «regierenden Pentarchie» der fünf grössten und bevölkerungsreichsten Kantone: Bis 1891 waren die fünf Kantone Bern, Zürich, St. Gallen, Aargau und Waadt permanent in der Landesregierung vertreten; allesamt Stände, die 1847 auf der Siegerseite des Sonderbundskrieges standen und als Wiege der liberal-radikalen Bewegung zuverlässig regimentsfähiges Personal hervorbrachten. Demgegenüber blieben Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Freiburg und Wallis die Türen ins Bundesratszimmer versperrt, jenen katholisch-konservativen Ständen also, die sich 1845 zu einer Schutzvereinigung zusammenschlossen und den Bürgerkrieg anzettelten. Die «[f]reisinnige Hegemonie» (Im Hof, 2001, 120) nutzte ihre durch geschickte Wahlkreisgeometrie verstetigte überlegene Mehrheit in der Bundesversammlung also dazu, die «Sonderbündigen» vom Kreis der Regierenden auszuschliessen (Vatter et al., 2020, 973–75; vgl. Altermatt, 1991a, 2019, 2020; Vatter, 2020b).

Dass die an der Landesregierung beteiligten Kantone also trotz Kantonsklausel einseitig blieben, sorgte immer wieder für Diskussionen (für Details vgl. BBl 1993 IV 558–60). Erst das Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft von 1934 (GarG) statuierte indes, wie die Verfassungsbestimmung «aus dem nämlichen Kanton» (Art. 84 aBV 1848; Art. 96 aBV 1874) genau auszulegen ist. Art. 9 GarG legte fest, dass sich die Kantonszugehörigkeit nach dem Bürgerrecht

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bestimme. Jene Präzisierung offenbarte die Schwächen der Kantonsklausel gleich dreifach. Erstens klafften Anspruch und Wirklichkeit aufgrund der vermehrten Binnenmobilität und zunehmenden Pendlerverflechtungen immer weiter auseinander. Während 1850 noch rund 94 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer im Kanton ihres Bürgerrechts lebten, sank jener Wert um die Jahrhundertwende auf 70 Prozent. Bereits in den 1970 Jahren stimmten Bürger- und Wohnkanton im Schnitt nur noch bei weniger als der Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner überein (Tschäni, 1965, 255; Kreis, 1985, 721; vgl. SDA/ATS, 7.5.1985; BU, 23.1.1999).[34] Es erschien immer zufälliger, inwieweit sich aus einem Heimatschein Kantonszugehörigkeit und/oder -verbundenheit ableiten liessen. Zweitens erhielt das Bürgerrechtskriterium 1971 mit der Einführung des eidgenössischen Frauenwahl- und -stimmrechts eine endgültig willkürliche Komponente. Weil die Frau durch ihre Heirat nach damals geltendem Recht mit dem Heimatort ihres Vermählten «sozusagen künstlich ein neues Bürgerrecht» (SDA/ATS, 7.5.1985) erwarb (Argast, 2007, 73), wurde die Gleichung geradezu beliebig (Studer et al., 2008).[35] Drittens erwies sich die Kantonsklausel bei Ersatzwahlen wiederholt als einschränkend, was zu politischen Spielereien und juristischen Kniffen verleitete.[36]

Weil die Bundesversammlung ihren Spielraum langfristig in Gefahr sah und die Auslegung der Wählbarkeitsschranke regelmässig einen eigentlichen «‹Kantonsmaskenball›» (NZZ, 2.11.2022) provozierte, war sie immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen. Erst mit der seit 1987 gültigen

34 Allerdings schwankte der Anteil von Kanton zu Kanton erheblich. Mit einem Übereinstimmungsgrad von 79.2 % bzw. 23 % bildeten die Kantone Wallis und Zug die Pole (Tschäni, 1965, 255).

35 So wurde Nationalrätin Lilian Uchtenhagen-Brunner (SP/ZH), der ersten offiziellen Bundesratskandidatin, ab 1956 der Bürgerort ihres Gatten zugeordnet (Sissach/BL), obwohl sie in Olten (SO) geboren wurde und zeitlebens im Kanton Zürich politisch engagiert war (OBELIS, 2023).

36 Geritzt wurde der Sinn der Verfassungsbestimmung etwa bei der Wahl von Bundesrat Hans Schaffner (FDP/
AG; 1961–1969). Obwohl die amtlichen Statistiken den im aargauischen Gränichen verbürgerten Schaffner als Vertreter des Kantons Aargau ausweisen, war er neben Bundesrat Traugott Wahlen (BGB/BE; 1959–1965) faktisch «ein zweiter Berner» (Kreis, 1985, 721). Schaffner verbrachte den Grossteil seines Lebens in Bern. Sein Schwiegersohn amtete gar als Berner Regierungsrat. Kontrovers waren auch die Küren des 1951 «als Papier-Zürcher» gewählten «Wahlberner[s]» (Kreis, 1985, 721) Bundesrat Max Weber (SP/ZH; 1952–1954) oder 1969 des «Papier-Neuenburgers» Bundesrat Pierre Graber (SP/NE; 1970–1978), der seine ganze politische Karriere in der Waadt durchlief (OBELIS, 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

«Kaskadenlösung» einigte man sich auf eine zeitgemässe Interpretation der Wahlschranke. Fortan war anstelle des Bürgerrechts in erster Linie der Ort der politischen Tätigkeit einer Kandidatin bzw. eines Kandidaten ausschlaggebend für die Kantonszugehörigkeit. Erst in zweiter Linie sollte der Wohnsitz herangezogen werden, bei fehlendem Domizil in der Schweiz das zuletzt erworbene Bürgerrecht (Kreis, 1985, 722–23; vgl. SDA/ATS, 7.5.1985; NZZ, 8.5.1985).[37] Doch auch durch die neue Auslegungsbestimmung war die Kantonsklausel nicht vor «‹Hors-sol-Bundesrätinnen›» gefeit, wie sich etwa bei der Wahl von Bundesrätin Ruth Dreifuss (SP/BE; 1994–2002) erwies.[38] Erst mit der BV-Totalrevision von 1999 gelang es schliesslich, die zunehmend als «Symbol der Bigotterie» bzw. als «alte[n] Zopf» verschriene Kantonsklausel aus der Verfassung zu tilgen (alle Direktzitate nach: AB, 1998 I, 143).

Die politischen Debatten, welche die Streichung der Kantonsklausel begleiteten, hallten jedoch nach. Sie stehen für unterschiedliche Annahmen darüber, inwieweit die Landesregierung ein Adressat des kantonsseitig bemühten Direktkontakts sein *kann*. Auf der einen Seite stehen Verfechterinnen und Verfechter der territorialen Rationalität. Sie gehen davon aus, dass die Herkunft einer Bundesrätin bzw. eines Bundesrats dem Heimatkanton einen besonderen Vorteil verschaffe. Für die vertretungsverwöhnten Kantonsregierungen kämen die «Ihrigen» in der «oberste[n] leitende[n] und vollziehende[n] Be-

37 Dass eine Bundesratskandidatin bzw. ein Bundesratskandidat zum Wahlzeitpunkt nur über einen ausländischen Wohnsitz verfügte, ergab sich bei der Wahl von Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen (BGB/BE; 1961–1959): Der frühere Zürcher Ständerat war bei seiner Wahl in den Bundesrat als Sekretär der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) in Rom stationiert (Kreis, 1985, 723).

38 Nachdem der Bürgerblock anstelle der offiziellen SP-Kandidatin, Nationalrätin Christiane Brunner (SP/GE), Nationalrat Francis Matthey (SP/NE) wählte, mussten die Sozialdemokraten in nützlicher Frist eine Alternative auf den Schild heben. Während Matthey unter massivem Druck der Partei Ablehnung der Wahl erklärte, präsentierte die SP eine Woche später ein Doppelticket. Um den Wählbarkeitsvoraussetzungen zu entsprechen, musste die einst der bernischen Stadtlegislative angehörende und in St. Gallen verbürgerte Ruth Dreifuss ihre Niederlassungspapiere allerdings als geheime Verschlusssache flugs per Boten nach Genf verlegen: der Ort, an dem sie aufwuchs (SDA/ATS, 8.3.1993). Wäre Dreifuss so nicht «auf wundersame Weise zur Genferin transformier[t]» (NZZ, 9.4.1994) worden, hätte sie nicht in die Landesregierung einziehen dürfen, weil der Kanton Bern mit Bundesrat Adolf Ogi (SVP/BE; 1988–2000) bereits einen Sitz besetzte.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

hörde des Bundes» (Art. 174 Abs. 1 BV) einer Art «verlängerte[m] Arm» (AZ, 12.3.2009) gleich. Umso grösseren Wert legen sie auf eine nach Kantonen ausgeglichene Repräsentation; mit umso mehr Vehemenz fordern sie einen strikten Regionenproporz ein, um eine einseitige, einen bestimmten Landesteil bevorteilende «prééminence extraordinaire dans le Conseil fédéral» (AB, 1998 I, 143) zu verhindern. Auf der anderen Seite stehen diejenigen, welche in den Bundesratsmitgliedern prinzipiell gleichberechtigte Adressaten des kantonsseitig bemühten, funktional motivierten Direktkontakts erkennen. Dies leiten sie aus dem Departementalprinzip ab, einer der beiden verfassungsmässig festgeschriebenen Vorgaben zur Arbeitsweise des Bundesrats. Art. 177 BV besagt, dass jedwede Bundesrätin und jedweder Bundesrat einem Departement vorsteht und für «für die Vorbereitung und de[n] Vollzug der [jeweiligen; d. V.] Regierungsgeschäfte» (Vatter, 2020b, 239) besorgt ist (vgl. Altermatt, 1991c; Vatter, 2020a). Jenes Departementalprinzip sichere den Kantonen einen immerwährenden Zugangspunkt. Wann immer ein Kanton seine Interessen bedroht sieht, weil ein Bundesvorhaben seine gesetzgebenden, administrativen und/oder finanzpolitischen Hoheiten tangiert, könne er sich im Vertrauen unkompliziert an den oder die zuständige Departementsvorsteherin wenden; dies gelte unabhängig davon, ob der besagte Kanton in Genuss eines Bundesratssitzes komme oder nicht. Dass die Bundesrätinnen und Bundesräte im Rahmen ihrer Zuständigkeiten mit den kantonalen Regierungen verkehren, sieht der die «Verbindung mit den Kantonen» regelnde Gesetzesartikel denn auch ausdrücklich vor: «Der Verkehr mit den kantonalen Regierungen ist Sache des Bundesrats und der Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen» (Art. 50 Abs. 2 RVOG).[39]

Zumindest auf dem Papier sind Ungleichheiten augenfällig, was die Möglichkeiten territorial unterfütterter Kontaktversuche zur Landesregierung anbetrifft. Wie Abbildung 6.2 zeigt, ist die kumulierte Anzahl aller bisherigen Bundesratsmitglieder pro Kanton nämlich sehr stark und signifikant mit der Bevölkerungsgrösse korreliert ($r = .91^{***}$).[40] Will heissen: Gros-

39 Die allgemeine, von konkreten Sachgeschäften losgelöste Beziehungspflege verantwortet derweil das Bundespräsidium: «Der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin betreut die Beziehungen des Bundes mit den Kantonen in gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Art» (Art. 29 RVOG; vgl. EFK, 2022, 18–21).

40 Auch die kumulierte Amtszahl aller bisherigen Bundesratsmitglieder ist sehr stark und signifikant mit der Bevölkerungsgrösse korreliert ($r = .91^{**}$; Stand: 31.12.2022). Neben der Bevölkerungsgrösse ist mitunter auch die ehemalige Zugehörigkeit zum Sonderbund ein wichtiger Faktor für die kumulierte Anzahl von Bundesratsmitgliedern pro Kanton (Vatter, 2020b, 126–27).

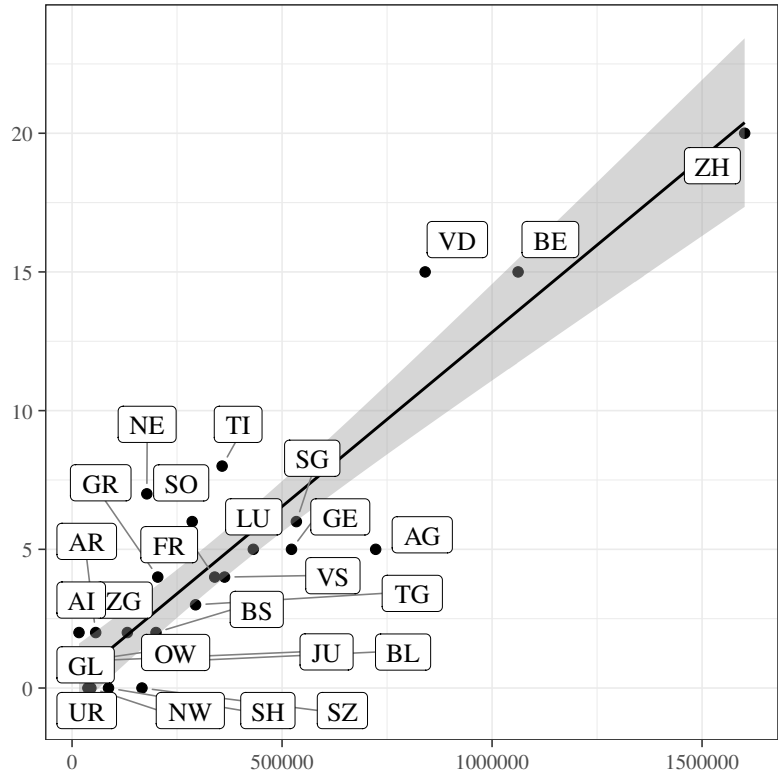
https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

se Kantone sind «bundesratsverwöhnt», wohingegen die kleineren kaum je ein Mitglied der Landesregierung stellen. Mit Uri, Schwyz, Nidwalden, Schaffhausen[41] und dem Jura gibt es gar fünf «bundesratslose» Stände, die bislang überhaupt nie in die Ränge kamen (vgl. Giudici und Stojanović, 2016; Stojanović, 2018; Vatter, 2020b).

41 Zumindest formell stellte der Kanton Schaffhausen für kurze Zeit einen Bundesratsvertreter: Um den Rückhalt in der Bevölkerung zu sichern, mussten sich amtierende Bundesratsmitglieder bis in die 1880er Jahren einer «Komplimentswahl» (Fink, 1995) stellen, d. h. sie mussten zunächst den Sprung in den Nationalrat schaffen, um von der Vereinigten Bundesversammlung in die Landesregierung gewählt zu werden. Nachdem Bundesrat Stefano Franscini (FDP/TI; 1848–1857) 1854 in seinem Wahlkreis unterlag, eilten Schaffhauser Freisinnige zur Hilfe, die Franscini für den dritten Wahlgang in einen Schaffhauser Wahlkreis portierten (vgl. Altermatt, 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 6.2: Bevölkerungsgrösse und kumulierte Anzahl Bundesratsmitglieder pro Kanton (1848–2023)



Anm.: Die Bestimmung der kantonalen Herkunft richtet sich nach der amtlichen Statistik. Ebendiese Zuordnung ist, wie in Abschnitt 6.2.3 dargelegt, aufgrund der durch die Kantonsklausel (1848–1999) provozierten Umgehungsstrategien teilweise umstritten. Exemplarisch sei das Beispiel VD erwähnt: Je nach Zählweise ist Bundesrat Guy Parmelin (SVP/VD; 2016–) der «[…] 15. oder 16. Waadtländer Bundesrat» (NZZ, 11.12.2015; vgl. NZZ, 2.11.2022). Folgt man der amtlichen Statistik, handelt es sich um Nummer 15. Berücksichtigt man hingegen die tatsächlichen Verhältnisse, wird bisweilen auch Bundesrat Pierre Graber (SP/NE; 1970–1978) als Waadtländer gewertet. Im Jahre 1969 zwar offiziell als Neuenburger in die Landesregierung gewählt, durchlief er seine ganze politische Karriere zuvor in VD (OBELIS, 2023). Stand: 1.1.2024 (Anzahl) bzw. 3. Quartal 2023 (Bevölkerung).

Quelle (Daten): Giudici und Stojanović (2016) mit eigenen Erweiterungen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Inwiefern übersetzen sich die ungleich verteilten Startvorteile in Unterschiede, wie oft die Kantonsregierungen direkt auf den Bundesrat einwirken? Oder anders gefragt: Vermag der von rein funktionalen Überlegungen geleitete und durch das Departementalprinzip motivierte Direktkontakt die (historische) Vertretungsschwäche gewisser Kantonsgruppen zu kompensieren? Erstmals überhaupt bietet die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 darüber systematisch Aufschluss. Denn: Mit Ausnahme von (medial) inszenierten Bundesratstreffen, die kantonsseitig bisweilen aus Protest öffentlich gemacht werden (u. a. SGT, 18.7.2001), verlaufen Zusammenkünfte der Regierungen beider Staatsebenen meist diskret – und blieben der Forschung bislang verborgen.

Tabelle 6.2.10: Direktkontakt zum zuständigen Bundesratsmitglied (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	BL	**inexistent**	*NW*
selten	*SH*, AR, *AI*, TG, *VS*	**klein**	NW, SH, SG
gelegentlich	ZH, BE, LU, *UR*, SZ, OW, NW, *GL*, ZG, *SO*, BS, *AR*, SH, AI, SG, GR, AG, TI, VD	**mittel**	BE, LU, *SZ*, *OW*, *GL*, *SO*, *BL*, AR, AI, *SG*, TG, *VD*, JU
oft	UR, GL, *FR*, SO, *VD*, VS, NE, GE, JU	**gross**	ZH, UR, SZ, OW, GL, ZG, FR, SO, BS, AG, VD, VS, NE
sehr oft	FR, *JU*	**sehr gross**	GR, *AG*, TI, GE

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung) und Phase 2 (Politikformulierung). Soweit sie sich zwischen den beiden Phasen unterscheiden, geben die kursiven Kantonskürzel die Antworten aus Phase 2 wieder (ohne Hervorhebung: Phase 1). NW (Phase 2) berichtet die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; BL (Phase 1) selbiges bei den kantonsspezifischen Einflusschancen. ZH antwortete bei den kantonsspezifischen Einflusschancen mit einer Mittelkategorie zwischen «mittel» und «gross» (Phase 2).

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Tabelle 6.2.10 zeigt zunächst, dass sich der Direktkontakt zur Landesregierung *generell* grosser Beliebtheit erfreut. Mit Ausnahme des Baselbieter

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und des Thurgauer Regierungsrates suchen sämtliche Kantonsexekutiven mindestens in einer Phase des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses mindestens gelegentlich den Direktkontakt – sei es, um die bzw. den verantwortlich zeichnenden Departementsvorsteher für bestimmte, gegebenenfalls kantonsspezifische Problemlagen zu sensibilisieren und den Bund zu entsprechenden Massnahmen zu bewegen (Themensetzung), und/oder sei es, um die eigenen Interessen im vorparlamentarischen Verfahren zu deponieren (Politikformulierung). Weiter spiegelt sich die historische Vertretungsschwäche bzw. -stärke durchaus in der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit. So findet sich mit Schaffhausen ein über mehr als 170 Jahre Bundesstaatsgeschichte bislang «bundesratsloser» Kanton unter den Seltennutzern (Politikformulierung). Umgekehrt geht die starke Hausmacht etwa bei Solothurn, der Waadt und Neuenburg mit häufiger direkter Kontaktaufnahme einher. So sucht der Solothurner Regierungsrat besonders in der «Agenda-Setting»-Phase oft den Draht zur Landesregierung. Im Jahr 1832 dem «Siebnerkonkordat» der regenerierten Kantone beigetreten und nie dem «Sonderbund» angehörend, zählt Solothurn nämlich zu einem der wenigen katholischen Stände mit tief verwurzeltem Freisinn, dem die liberal-radikale Führungsschicht des jungen Bundesstaats immer wieder Bundesratssitze zuschanzte – als Zeichen der Aussöhnung (u. a. Altermatt, 1991c, 2020; Giudici und Stojanović, 2016; Vatter, 2020b; vgl. NZZ, 12.8.2010; BZ, 21.8.2010).

Auch bei der Waadt, die im 19. Jahrhundert zur «Pentarchie» (BZ, 21.8.2010) zählte, überträgt sich das magistrale Repräsentationsgewicht bis heute in ausgeprägte Nutzungsfreude derjenigen Form des Direktkontakts, die direkt auf die «oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes» (Art. 174 BV) zielt. Gleiches gilt für den lange Zeit von der liberal-radikalen Alleinherrschaft profitierenden «calvinistisch bekehrt[en] und […] freisinnig dominiert[en]» Kanton Neuenburg (TA, 29.10.2009), der aufgrund seiner kontrastreichen Historie immer wieder bundesratskompatible Persönlichkeiten hervorbrachte (Vatter, 2020b, 125–27).[42] Zudem hatte Freiburg – der einzige Kanton, der sich für die Antwortkategorie «sehr oft» entschied – mit Gesundheitsminister Alain Berset (SP/FR; 2010–) zum Befragungszeitpunkt einen Bundesratssitz inne. Insgesamt ist die Annahme, wonach im Bundesrat traditionell schwach und/oder zum Befragungszeitpunkt nicht repräsentierte

42 Während der am See gelegene Hauptort Neuchâtel für den konservativen, von seinen Notabeln und der preussischen Herrschaft geprägten Kantonsteil steht, hallen die bisweilen anarchischen Tendenzen in den von der Uhrenindustrie gezeichneten Gebieten jenseits der Vue des Alpes bis heute nach (TA, 29.10.2009).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kantone selten, stark vertretene hingegen häufig direkt an das zuständige Mitglied der Landesregierung gelangen, jedoch verkürzt. Einerseits rufen selbst bevölkerungsarme, ländliche Stände den Bundesrat häufig direkt an, die bisher überhaupt noch nie ein Mitglied stellten (Uri) oder im Gremium über die ganze Bundesstaatsgeschichte gesehen ein Schattendasein fristeten (Glarus). Andererseits vertrauen auch «bundesratserprobte» Kantone wie Zürich, Bern und Tessin nicht nur auf ihre herkunftsbedingten Fürsprecherinnen und Fürsprecher in der obersten Führungsriege. Sie deponieren ihre Anliegen nur gelegentlich direkt beim zuständigen Bundesratsmitglied. Dies gilt ebenso für den Kanton St. Gallen, der zum Befragungszeitpunkt mit Karin Keller-Sutter (FDP/SG; 2019–) eine Bundesrätin stellte, die zwischen 2000 und 2012 sogar als St. Galler Regierungsrätin amtete. Gleichwohl gelangt jene Kantonsregierung heute höchstens hie und da direkt an die nationale Exekutive. Offensichtlich eröffnet das Departementalprinzip also einen grundsätzlich niederschwelligen, vertraulichen und bewusst im Informellen verhafteten Direktkontakt zum *zuständigen* Mitglied des Bundesrats. Derweil übersetzt sich die historische Vertretungsstärke (bzw. -schwäche) nicht automatisch in einen Startvorteil (bzw. -nachteil).

Wie erfolgversprechend ist der Direktkontakt zur Landesregierung? Wie Tabelle 6.2.10 deutlich macht, handelt es sich nicht nur um eine vielgenutzte, sondern auch um eine sehr wirkmächtige informelle Strategie. Eine deutliche Mehrheit von 18 Kantonsregierungen verteilt sich auf die beiden Maximalausprägungen – ungeachtet davon, wie «bundesratserprobt» sie sind. Überall schlägt das aus Kantonssicht kontaktförderliche Departementalprinzip durch, denn: Bundesrätinnen und Bundesräte müssen sich alle vier Jahre einer «sequenziellen Einzelwahl» stellen (Vatter, 2020b, 312). Um ihre Wiederwahlchancen zu steigern, sind sie während der vierjährigen Legislaturperiode stets darauf bedacht, sich ihrer Departementsführung zur Wiederwahl zu empfehlen. Referendumsfeste Vorlagen, welche die Hürden einer eidgenössischen Volksabstimmung überstehen; aber insbesondere auch vom eigenen Departement verantwortete Bundesgesetze, welche ihre Wirkung nicht verfehlen, sind stets willkommene Profilierungschancen. Damit sich ein Bundesgesetz nicht als zahnlos erweist, ist das zuständige Bundesratsmitglied jedoch auf den Umsetzungswillen der Vollzugsträger angewiesen, sprich: der Kantone. Es ist nämlich «keineswegs selbstverständlich […], dass in den Kantonen auch vollzogen wird, was ‹in Bern› beschlossen wurde» (Linder und Mueller, 2017, 221). Eine «relativ gut[e] Umsetzung der Bundespolitik» (Linder und Mueller, 2017, 222) ist gerade dann wahrscheinlich, wenn der

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

politische Konsens bei Bund *und* Kantonen hoch ist. An die Öffentlichkeit getragene Konfliktsituationen sind tunlichst zu vermeiden. So ergibt sich ein eigentliches Tauschgeschäft: Im Tausch um Einfluss bieten die Kantone dem oder der in der Verantwortung stehenden Bundesrätin ihr Vollzugswissen an – dasjenige Vollzugswissen also, auf welches das jeweilige Mitglied der Landesregierung angewiesen ist, um wirkungsvolle, effektive Bundesgesetze zu zimmern, die es als persönlichen Erfolg verbuchen kann. Genau dies spiegelt sich in den kantonsspezifischen Einflusschancen wider. Ständen, welche solches «kantonales Fachwissen» anbieten können, auf das «der Bund […] angewiesen ist», ist ein Gehörtwerden quasi sicher (beide Direktzitate nach: SK ZH, 2021). Mit Zürich, Schwyz, Obwalden, Zug, Basel-Stadt und Genf rücken zunächst die finanzstarken NFA-Geber mit hohem Ressourcenindex[43] in den Blick, welche von grosser bzw. gar sehr grosser Wirkmacht ausgehen. Im Bundesparlament ebenso wie in den Plenarversammlungen interkantonaler Konferenzen sind sie numerisch krass unterlegen; es steht stets «[…] eine kleine Minderheit von NFA-Gebern einer grossen Mehrheit von Empfängern gegenüber» (NLZ, 18.6.2014). Will der landesweite Finanzminister also ein latent drohendes Wiederaufflammen des «[a]lte[n] Streit[s]» (WB, 7.5.2019) um den Finanzausgleich vermeiden, der bisweilen bis hin zu einem Zurückhalten bzw. Einfrieren der Gelder reicht (NZZaS, 15.2.2015; NZZ, 23.2.2015), muss er sich gegenüber den NFA-Gebern aufgeschlossen zeigen. Ein Beispiel ist die von Zürich wiederholt mit Erfolg direkt beim zuständigen Bundesrat gestellte Kernforderung nach einer besseren Abgeltung der Zentrums- bzw. «A-Lasten» im Rahmen des soziodemografischen Lastenausgleichs (NZZ, 27.6.2014; NZZ, 19.6.2018).[44]

43 Seit der 2008 in Kraft getretenen NFA bildet der Ressourcenindex die Grundlage für die Errechnung der Höhe der horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichszahlungen (vgl. Mueller et al., 2017). Der Ressourcenindex soll das Ressourcenpotential im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt abbilden. Er entspricht dem Wert der fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons und berechnet sich auf der Grundlage der steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen, der Vermögen der natürlichen Personen sowie der steuerbaren Gewinne der juristischen Personen gemäss DBG (Art. 3 Abs. 1–2 FiLaG).

44 Neben dem Ressourcenausgleich und dem Härteausgleich ist der Lastenausgleich der dritte Pfeiler der schweizweiten Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen einerseits und zwischen den Kantonen andererseits. Unterschieden wird zwischen dem geografisch-topografischen und dem soziodemografischen Lastenausgleich. Mit dem soziodemografischen Lastenausgleich werden diejenigen Lasten abgegolten, die im Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur bzw. den Sonderlasten von Kernstädten stehen (Art. 8 FiLaG).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

«Vollzugswissen gegen Einfluss»: Gestützt auf denselben Tauschhandel vermögen auch kleinere, ländlich geprägte (Gebirgs-)Kantone wie Uri, Glarus, Wallis bzw. Graubünden oder Kantone mit einer sprachlich-kulturellen Minderheit wie das Tessin etwas für sich herauszuholen, wenn sie sich direkt ans zuständige Bundesratsmitglied wenden. Die besonderen Bedürfnisse ebendieser Stände erwachsen dabei mitunter aus den schweizweit höchsten Anteilen unproduktiver Fläche (53.9 Prozent in Uri; 53.3 Prozent im Wallis; vgl. Bundesamt für Statistik [BFS], 2016).[45] Umso stärker muss die Wertschöpfung in den touristisch nutzbaren Gebieten forciert werden. Zuweilen macht dies gesetzliche Ausnahmebewilligungen nötig, um welche die Kantonsregierungen den Bundesrat wiederholt erfolggekrönt ersuchten. So musste das vom ägyptisch-montenegrinischen Unternehmer Samih Sawiris (*1957) finanzierte Tourismusgrossprojekt in Andermatt (UR) mit mehreren Hotels à 800 Zimmer, 600 Appartements, 100 Ferienhäuser, einem 18-Loch-Golfplatz, einem Hallenbad, einer Shopping-Mall sowie weiteren Freizeitanlagen zunächst von der sogenannten Lex Koller befreit werden. Der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ist seit 1983 nämlich bewilligungspflichtig (Art. 2 Abs. 1 BewG). Deshalb aktivierte der Urner Regierungsrat und Berufsoffizier Josef Dittli (CVP/UR; 2004–2016) zunächst seine Militärnetzwerke, um beim damaligen Verteidigungsminister Samuel Schmid (SVP, dann BDP; 2001–2008) persönlich vorzusprechen (WB, 27.11.2013). Später wurde der damalige Justizminister Bundesrat Christoph Blocher (SVP/ZH; 2004–2007) nach Uri eingeladen, wo man am Rande einer Benefizveranstaltung «[…] heimlich Verhandlungen [führte; d. V.]» (LIVA; 23.11.2013; vgl. LUZ, 23.9.2006). Mit Erfolg: Nachdem Bundesrat Blocher die «staatspolitisch[e] Bedeutung» des Vorhabens erkannte, sprach ihm der Gesamtbundesrat das Potential zu, «das wirtschaftliche Vakuum zu füllen» (beide Direktzitate nach: LUZ, 23.9.2006), das dem abwanderungsgeplagten «Ur-Kanton» durch den Rückzug der Armee und anderer Bundesbetriebe drohte. Mitte 2006 befreite die Landesregierung das Milliardenprojekt deshalb von der «Lex Koller» (LIVA, 23.11.2013; WB, 27.11.2013).

In ähnlicher Manier erkämpfte der Walliser Staatsrat immer wieder raumplanerische Sondergenehmigungen, indem er seine persönliche Bande zum Walliser Vertreter in der Landesregierung ausspielte. Letztere haben «[…] die anderen Bundesräte stets für die Problematik der Besteuerung des Eigenmietwerts und der Zweitwohnungen sensibilisiert» (Bundesrat Pascal Couche-

45 Als «unproduktive Flächen» gelten stehende Gewässer, Fliessgewässer, unproduktive Vegetation, vegetationslose Flächen, Gletscher und Firne (BFS, 2019, 11).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

pin [FDP/VS; 1998–2009]; zitiert nach: WB, 27.11.2018). Das Gesamtbild, wonach die kantonsspezifischen Einflusschancen beim Direktkontakt zum Bundesrat auch für Kantone mit einer sprachlich-kulturellen Minderheit gut bis sehr gut stehen, rundet der Kanton Tessin ab: Seit die italienische Schweiz dank der Wahl von Bundesrat Ignazio Cassis (FDP/TI; 2017–) nach 18 Jahren Abstinenz wieder in der Landesvertretung Einsitz nimmt, ist von einem «positiven Cassis-Effekt» (NZZ, 4.1.2019) die Rede. In Bundesrat Cassis findet der Südkanton einen Aussenminister mit offenen Ohren, der «[…] nicht nur den wichtigen Tessiner Handelspartner Italien bei Laune [hält; d. V.], sondern auch Deutschland» (NZZ, 4.1.2019) – und eigenhändig dafür sorgte, dass «in der Verwaltung […] wieder mehr Italienisch benutzt [wird; d. V.]» (BZ, 15.11.2019). Auch initiierte er im Jahre 2018 einen ein- bis zweimal jährlich stattfindenden «strukturierte[n] politische[n] Dialog mit der italienischen Schweiz» (EFK, 2022, 26). In den Worten des Tessiner Magistraten selbst:

> «[Un consigliere federale ticinese; d. V.] [n]on è un sesto consigliere di Stato ticinese. Non può venire e risolvere i problemi specifici del Ticino. Però un consigliere federale ticinese instaura un dialogo permanente col Governo cantonale, anticipa la discussione di certi problemi, identifica delle soluzioni, funge da ponte tra Bellinzona e Berna e quindi accelera e migliora la qualità della risposta.» (Bundesrat Ignazio Cassis [FDP/TI; 2017–]; zitiert nach: ZWAI, 21.9.2017)

Setzen die Kantone im Vergleich zum Stand zu Beginn der 2010er Jahre zusehends häufiger und/oder erfolgreich auf den Direktkontakt zum zuständigen Bundesratsmitglied? Tabelle 6.2.11 zeigt einen ausgesprochen stark ausgeprägten positiven Zeittrend. Letzterer erfasste finanzstarke NFA-Geber wie Ob- bzw. Nidwalden, Schwyz, Zug, Basel-Stadt oder Genf ebenso wie kleinere, ländlich geprägte (Gebirgs-)Kantone wie Uri, Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden oder das Wallis. Auch Freiburg, Tessin oder Neuenburg, welche eine sprachlich-kulturelle Minderheit repräsentieren, gelangen über die Zeit häufiger direkt an die Landesregierung. Nur sechs Kantone nehmen weder beim «Agenda-Setting» noch während der Politikformulierung eine Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit wahr (Zürich, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Thurgau, Waadt).

Dass Kantonsregierungen vielerorts zusehends versucht sind, an den Bundesrat zu gelangen, hat einerseits mit dem Bedeutungszuwachs interkantonaler Konferenzen zu tun. Denn: Längst nicht alle Kantonsgruppen vermögen, das interkantonale Konferenzgefüge als Themensetzungsvehikel zu nutzen. Gerade für die Westschweizer Stände, denen der Erfolg im Konferenzverbund oft verwehrt bleibt (vgl. Unterkapitel 6.3), gewinnt der direkte Draht zur höchsten politischen Ebene daher umso mehr an Bedeutung. Andererseits

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

befördern auch parteipolitische Verschiebungen die zunehmende Nutzungsfreude. Wo «rot-grüne Ständerats-Doppelvertretungen» (BIT, 19.11.2019) zur Regel werden (bspw. Genf), fürchtet die traditionell bürgerlich dominierte Kantonsregierung um den Zugriff auf «ihre» Delegation (vgl. Abschnitt 6.2.2). Man versucht daher zusehends, lieber bereits vor der parlamentarischen Beratung auf den Bundesrat einzuwirken (vgl. HEU, 9.9.2011; TPS, 18.6.2015).

Tabelle 6.2.11: Direktkontakt zum zuständigen Bundesratsmitglied (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung	SO	**abnehmend**	SO, AI
keine Veränderung	ZH, *BE*, *SZ*, *OW*, ZG, *FR*, *BS*, SH, *AR*, AI, SG, AG, TG, *TI*, VD, *VS*	**keine Veränderung**	ZH, BE, *UR*, SZ, *OW*, ZG, *SO*, BS, *BL*, SH, AR, *AI*, *SG*, *GR*, AG, TG, VD, *VS*
häufigere Nutzung	BE, UR, SZ, OW, NW, GL, FR, *ZG*, BS, AR, *SG*, GR, TI, VS, *NE*, GE	**zunehmend**	UR, OW, NW, GL, *ZG*, FR, SG, TI, VS, NE
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung) und Phase 2 (Politikformulierung). Soweit sie sich zwischen den beiden Phasen unterscheiden, geben die kursiven Kantonskürzel die Antworten aus Phase 2 wieder (ohne Hervorhebung: Phase 1). BL und NE (Phase 1) bzw. BL, GR und GE (Phase 2) berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; BL, GR und GE (Phase 1) bzw. GE (Phase 2) selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen. ZH gab keine Antwort zur Veränderungen der kantonsspezifischen Einflusschancen (Phase 2).

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Auch die kantonsspezifischen Einflusschancen sind vielerorts von einem positiven Zeittrend geprägt (vgl. Tabelle 6.2.11). Wiederum ist die zuneh-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mende Wirkmacht nicht einseitig, sondern sie verteilt sich über finanzstarke NFA-Geber (wie Schwyz, Obwalden, Zug, Basel-Stadt oder Genf), kleinere, ländlich geprägte (Gebirgs-)Kantone (Uri, Glarus) ebenso wie über die lateinische Schweiz (Freiburg, Waadt, Wallis und Neuenburg bzw. Tessin und Genf). Nicht zuletzt hat das Tauschgeschäft «Vollzugswissen gegen Einfluss» auch für die Bundesratsmitglieder *selbst* an Attraktivität gewonnen. Bundesratswahlen sind zusehends umstritten; Abwahlen wurden, wenn auch auf bescheidenem Niveau, über die Zeit häufiger (vgl. Vatter, 2020b). Grösserer Profilierungsdruck vergrössert die Wahrscheinlichkeit, bei der bzw. dem zuständigen Departementsvorsteher auf offene Ohren zu stossen.

Indes lassen sich die empirischen Befunde bis zu einem gewissen Grad auch als Erwartungsdämpfer an die «bundesratsverwöhnten» Stände lesen, was die Möglichkeiten eines «offene[n] regionale[n] Lobbying[s]» betrifft (Direktzitat nach: Regierungsrat Werner Luginbühl [SVP, dann BDP/BE; 1998–2007]; zitiert nach: BZ, 4.12.2018). Aussagekräftig ist das Beispiel des Kantons Bern, der seit Wegfall der Kantonsklausel bereits in Genuss einer Doppelvertretung kam: Der acht Jahre währende Zweiersitz mit Bundesrätin Simonetta Sommaruga (SP/BE; 2010–2022) und Bundesrat Johann Schneider-Ammann (FDP/BE; 2010–2017) trug Bern nicht eindeutig mehr Schlagkraft ein. Als Bundesratsmitglied könne man heutzutage «[…] kaum noch so offen für so ein Grossbauwerk im eigenen Kanton weibeln, wie das Adolf Ogi für den Lötschberg-Basistunnel tun konnte», bilanzierte Regierungsrätin Barbara Egger-Jenzer (SP/BE; 2002–2018) denn auch nüchtern (zitiert nach: BZ, 4.12.2018; vgl. auch NZZ, 20.10.2011).

Zusammenfassend kann der Bundesrat aus zwei Annahmen heraus Adressat des kantonsseitig bemühten Direktkontakts sein: Verfechterinnen und Verfechter der territorialen Rationalität hoffen auf besondere herkunftsbedingte Verbundenheit, wohingegen das Departementalprinzip einen funktional motivierten «gute[n] Draht» schaffe (BZ, 4.12.2018). Erstmals überhaupt bietet die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 systematisch Einblick, wie häufig und wie erfolgversprechend persönliche Kontakte zwischen den Regierungsmitgliedern beider Staatsebenen sind. Dabei zeigt sich: Es handelt sich um eine ausgesprochen rege genutzte, wirkmächtige und über die Zeit stark an Bedeutung gewinnende informelle Strategie. Kein Kanton gibt an, überhaupt nie direkt an die bzw. den zuständigen Bundesrat zu gelangen. Dabei bietet sich die Möglichkeit, direkt mit der Landesregierung in Kontakt zu treten, prinzipiell *allen* Kantonen. «Bundesratserprobte» Kantone pachten den Zugang genausowenig exklusiv für sich, wie sich die fünf bisher

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

«bundesratslosen» Kantone zurücknehmen würden. Keine Kantonsgruppe vermag, den Zugang zu monopolisieren. Vielmehr haben finanzstarke NFA-Geber, kleinere, ländlich geprägte (Gebirgs-)Kantone und/oder sprachlich-kulturelle Minderheiten allesamt spezifisches Vollzugswissen im Köcher, das sie dem bzw. der zuständigen Departementsvorsteherin im Tausch um Einfluss anbieten können – Vollzugswissen, welches der zuständigen Bundesrätin bzw. dem zuständigen Bundesrat im Gegenzug Profilierungschancen verschafft. Für in den Plenarversammlungen interkantonaler Konferenzen majorisierte Kantone und/oder für Kantone, die den Zugriff auf «ihre» parteipolitisch inkongruente Ständeratsvertretung zu verlieren drohen, gewinnt der Gang zur Landesregierung zudem vermehrt als Bypassstrategie an Bedeutung.

6.2.4 Bundesverwaltung

> «Es geht darum, Netzwerke zu knüpfen zu den uns bekannten Kaderangehörigen der Bundesverwaltung und Bundesbetriebe, die st. gallischer Herkunft sind oder einst in der St. Galler Staatsverwaltung gearbeitet haben.»
>
> *Regierungsrätin Rita Roos (CVP/SG; 1996–2000)*, zitiert nach: SDA/ATS, 28.10.1998

Ohne Kriegswirren, Skandale, politische Affären und ambitionierte Bundesvorhaben, die irgendwo zwischen Genf und Chur, Basel und Bellinzona in voluminösen Aktenordnern und abgeschotteten Winkeln der Amtsstuben versandeten, träfe Klötis (1972) ernüchternde Diagnose wohl nach wie vor uneingeschränkt zu: Die Verwaltung ist «[…] eine der grossen Unbekannten in den Entscheidungsprozessen» (Klöti, 1972, 5; vgl. Urio, 1984; Linder, 1987; Varone und Giauque, 2022). Minimale Bundeskompetenzen, skelettale Zentralverwaltung: Geradezu nichtig schien die im Jahre 1849 mit nur 70 Beamten gestartete Bundesverwaltung, die sich, dem liberalen Dogma des «Nachtwächterstaates» verpflichtet, im Wesentlichen um das Zoll-, Pulver- und Postregal der neuen Zentralgewalt kümmerte (Germann, 1998, 35; vgl.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dardanelli und Mueller, 2019).[46] Gegenüber den Ständen zwar weisungsbefugt, aber überaus schwach, vermochte die Bundesverwaltung kaum zu beeindrucken. Noch bis 1857 überstieg der Staatshaushalt des damals grössten Standes Bern denjenigen der Eidgenossenschaft bei Weitem. Der Bund speiste seine Einkünfte im Wesentlichen aus den an den Landesgrenzen erhobenen Warenzöllen (Speich Chassé, 2012, 415–16). Derweil trumpften die einst patrizisch-absolutistischen Städteorte mit ihrem althergebrachten, potenten Staatsapparat auf (vgl. Peyer, 1978). Daran änderte auch wenig, dass die Nationalisierung der Eisenbahnen (1901) und die beiden Weltkriege eine «sprunghafte Vermehrung des Bundespersonals [bewirkten; d. V.]» (Germann, 2004, 43).

So gesehen bedurfte es Mitte des 20. Jahrhunderts der sprichwörtlichen «Bombe» (NZN, 5.9.1964), bis der neue Machtfaktor ins Bewusstsein rückte, der in den schier endlosen Gängen des zentralstaatlichen Beamtenapparates unscheinbar heranwuchs. Gemeint ist die «Mirage-Affäre». Nur knapp drei Jahre, nachdem die Bundesversammlung im Juni 1961 den Kauf von 100 Kampfflugzeugen des Types Mirage für einen Kredit von CHF 871 Mio. bewilligte, erbat der Bundesrat einen stattlichen Nachtragskredit (CHF 356 Mio.) sowie weitere CHF 220 Mio. für teuerungsbedingte Mehrkosten. Das Milizparlament[47] wurde über den Tisch gezogen, «von einem bestimmten Kreis […] anmassender Bürokraten […] und machtlüsterner Administratoren […] überspielt, unvollständig und zum Teil falsch informiert und […] irregeführt» (NZN, 5.9.1964).

Mit der «Mirage-Affäre» war ein zunächst zaghaftes akademisches Interesse am verborgenen Gebaren in der Bundesverwaltung geboren. Für föderalismusspezifische Fragen galt dies in beträchtlichem Masse. Denn: In der Nachkriegszeit griffen zwei parallele Entwicklungen ineinander, welche beide

46 An anderer Stelle spricht Germann (2004, 43) von 80 Bundesbeamten, welche die Allgemeine Bundesverwaltung 1849 zählte. Insgesamt wurde das damalige Bundespersonal auf 3080 Personen beziffert, wobei das Gros auf die Post-, Telefon- und Telegrafenbetriebe (PTT) entfiel (vgl. Altermatt, 1991b, 293).

47 Zum Zeitpunkt der «Mirage-Affäre» (1964) konnte die Bundesversammlung noch ohne wesentliche Einschränkungen als Milizparlament gelten, in welchem die National- und Ständeräte ihr politisches Amt bloss nebenamtlich ausführten. Bereits die erste systematische Befragung zeigte jedoch, dass die Mitglieder der eidgenössischen Räte schon in den 1970er Jahren im Durchschnitt gut die Hälfte ihrer Arbeitszeit in ihr nationales Mandat investierten (Kerr, 1981). Zur Entwicklung der Bundesversammlung vom Miliz- zum Halbberufsparlament vgl. Vatter (2020a, 270–72).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mit einer enormen Stärkung der administrativen Sphäre einhergingen. Einerseits wuchsen die Bundesaufgaben stark an (vgl. Freiburghaus und Buchli, 2003; Dardanelli und Mueller, 2019). Der Ausbau des gestaltenden Leistungs- und Wohlfahrtsstaats entriss den Kantonen sicher geglaubte Kompetenzbereiche (u. a. Bürgerrechtsfragen, Sozialfürsorge). Neue Regulierungsbereiche, welche die gesellschaftliche Modernisierung schuf, fielen meist direkt der Bundesebene zu; quasi teleologisch dem «Popitz'schen Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats» (1927) folgend (Freiburghaus, 2021). Nicht zufällig gehörten daher bereits in den 1970er Jahren fünf Einheiten der Bundesverwaltung dem Kreis der in der Schweizer Politik besonders einflussreichen Akteure an (Kriesi, 1980, 316).[48] Andererseits rissen so geteilte, verzwickt verflochtene Verantwortlichkeiten ein. Der Bund verabschiedete Rahmengesetzgebungen und übernahm das Gros der (Misch-)Finanzierung, wohingegen der Erlass von Ausführungsgesetzen und deren Umsetzung bei den Ständen verblieb. Anders gesagt musste das sich selbst ermächtigende Zentrum die Kantone «[…] mit dem Vollzug belohnen» (Freiburghaus und Buchli, 2003, 52), was dem vielbeschworenen Vollzugsföderalismus den Weg bereitete (vgl. Mueller und Fenna, 2022).

Die Kantone begriffen rasch: Wollten sie nicht weiter zurückgedrängt werden, musste auch der hochgradig spezialisierte, arbeitsteilige Beamtenapparat Adressat ihrer Kontakt- bzw. Einwirkungsversuche werden. Schindler (1961, 60) beobachtete bereits Anfang der 1960er Jahren, wie «[…] das Verhältnis zwischen Bundesverwaltung und gliedstaatlicher Verwaltung stärker in den Vordergrund [getreten sei; d. V.]». Allerdings verpasste es die politikwissenschaftliche Forschung, ebendiesen Veränderungen im praktischen Miteinander der Staatsebenen gebührend Rechnung zu tragen. Über das «bureaucratic lobbying» ist praktisch nichts bekannt. Aufgrund des in der Bundesverwaltung geltenden «Geheimhaltungsgrundsatz[es]» (BBl 2003 1964) waren amtliche Dokumente für die Forschung kaum je zu bekommen.[49]

48 In absteigender Reihenfolge nach der Anzahl der Nennungen der als «im allgemeinen [sic!] sehr wichtig» eingeschätzten Organisationseinheiten geordnet, handelt es sich namentlich um das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD; Platz 10), das Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement (EFZD; Platz 11) und das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) (Platz 15; Kriesi, 1980, 316).

49 Soweit das Gesetz einzelne Informationen nicht ausdrücklich für zugänglich erklärte (bspw. Recht auf Einsicht von Vernehmlassungseingaben) und sofern nicht bestimmte Voraussetzungen erfüllt waren (bspw. Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsverfahren), bestand bis zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips per 1.7.2006 kein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (BBl 2003 19645–67; vgl. Brunner und Mader,

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Selbst das im Juli 2006 eingeführte Öffentlichkeitsprinzip gilt in der Praxis «nirgends absolut» (Cottier et al., 2008, 128; vgl. Brunner und Mader, 2008). Unter die insgesamt neun rechtlichen Ausnahmebestimmungen, welche Art. 7 BGÖ abschliessend regelt, fällt ausgerechnet auch der vorliegend relevante Bereich: Wann immer der Zugang zu amtlichen Dokumenten die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen beeinträchtigen könnte (Art. 7 Abs. 1 lit. e BGÖ), kann dessen Gewährung eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden. Ebendieser Schutzmechanismus sollte – wie es der zuständige Justizminister Christoph Blocher (SVP/ZH; 2004–2007) formulierte – das in Art. 15*a* RVOV verrechtlichte Tauschgeschäft «Vollzugswissen gegen Einfluss» schützen[50]:

> «Die Kantone liefern dem Bund viele Informationen, und wenn sie damit rechnen müssen, dass wegen des Öffentlichkeitsprinzips des Bundes diese Informationen bekannt gegeben werden, werden sie ganz einfach dafür sorgen, dass wir diese Informationen nicht mehr bekommen. […] Wir sind interessiert daran, dass die Kantone uns die Informationen liefern.» (zitiert nach: AB, 2004, 1262)

Die Ausnahmebestimmungen im Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), welche den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips gerade in Föderalismusfragen einschränken, verdeutlichen erneut die besonderen Vorzüge der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020. Dank ihnen lässt sich erstmals systematisch aufschlüsseln, wie und wie erfolgreich die Kantone im Dunkeln der Amtsstuben lobbyieren – während derjenigen Phase des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses also, welche rechtlich praktisch nicht normiert ist, was informellen Einwirkungsversuchen Tür und Tor öffnet (Sägesser, 2007, 112; vgl. Uhlmann, 2011; Rüefli, 2016).[51] Dies bietet Aufschluss über die mannigfachen «informellen Kontakte zwischen Kantonsvertretern und der Bundesverwaltung», welche ansonsten «den Stempel

---

2008, 2–4). Als «amtliches Dokument» gilt gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ «[…] jede Information, die: a. auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist; b. sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist; und c. die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft».

50 Seit 1.4.2016 sieht Art. 15*a* RVOV betreffend die Zusammenarbeit mit den Kantonen und weiteren Vollzugsträgern eine Pflicht für die Bundesverwaltung vor, bei der Erarbeitung eines Vorentwurfs die Kantone zur Prüfung von Vollzugsfragen einzubeziehen (EFK, 2022, 27).

51 Formalrechtlich beginnt die Mitwirkung der Kantone erst mit der Vernehmlassung (vgl. Unterkapitel 5.3).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

‹vertraulich› [tragen; d. V.]» (beide Direktzitate nach: AZ, 22.6.2018; vgl. 2022).

Wiederum folgt der kantonsseitig bemühte Direktkontakt zum Bundespersonal denselben inzwischen bekannten Rationalitäten. Die Kantone vermögen auf die Herkunft der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten zu setzen. Angesichts von deren Prägekraft kann es «nicht gleichgültig sein, wer die höchsten Positionen im administrativen Apparat einnimmt», konstatierte bereits Klöti (1972, 12). Doch: Anders als im Vorfeld von Bundesratswahlen, wenn die «Kantonsfrage» immer wieder für hitzige Diskussionen sorgt (vgl. Abschnitt 6.2.3), wird beim (hochrangigen) Bundespersonal kaum je eine regional ausgeglichene Vertretung eingefordert. Mit einem Hang zur Verklärung und ohne genaue Zahlen zu nennen, berichten Beobachter vom helvetischen Feingefühl bei der Rekrutierung des administrativen Spitzenpersonals (Chapman, 1959, 113; Lehmbruch, 1967, 41).[52]

Allerdings lagen bislang keine Daten dazu vor, wie es um den Kantonsproporz an der Spitze der Bundesämter steht; dem eigentlichen «Rückgrat der Bundesverwaltung» (Grisel, 1984, 213).[53] Abbildung 6.3 zeigt nun: Bevölkerungsgrösse und die kumulierte Anzahl bisheriger Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren der Bundesämter sind stark und signifikant miteinander korreliert ($r = .77^{**}$). Ob- bzw. Nidwalden und Glarus stellten in der über 170-jährigen Bundesstaatsgeschichte überhaupt noch nie Personal für die «Spitze der Verwaltungshierarchie» (Germann, 1998, 152) – und dies, obwohl sich angesichts der stattlichen Zahl von bis zu 70 Bundesämtern weitaus mehr

52 Chapman (1959, 113) wörtlich: «The federal authorities try to keep a balance not only between the cantons, so that each is properly represented, but also between the political parties, the religions, and the languages». Bei Lehmbruch (1967, 41), einem der Vordenker der Konkordanzdemokratie, wird die Schweiz als Musterbeispiel eines Proporzsystems dargestellt, das sich u. a. durch «[…] die Ämterbesetzung nach den Grundsätzen der ‹Parität› oder des ‹Proporz› der rivalisierenden Gruppen, als Garantie des Kompromisscharakters der politischen Entscheidungen [auszeichnet; d. V.]».

53 Der Begriff «Bundesamt» existierte 1848 noch nicht. Stattdessen war von «Büro», «Anstalt» oder «Stätten» die Rede (bspw. die 1853 eingerichtete Eidgenössische Münzstätte). Erst 1912 taucht er erstmals auf, als im EVD (heute Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung [WBF]) das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) gegründet wurde. Zwei Jahre später fand «Amtsstelle» Eingang in die Terminologie der Bundesverfassung (Art. 103 Abs. 2 aBV 1874; vgl. Steffen Gerber, 2004).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

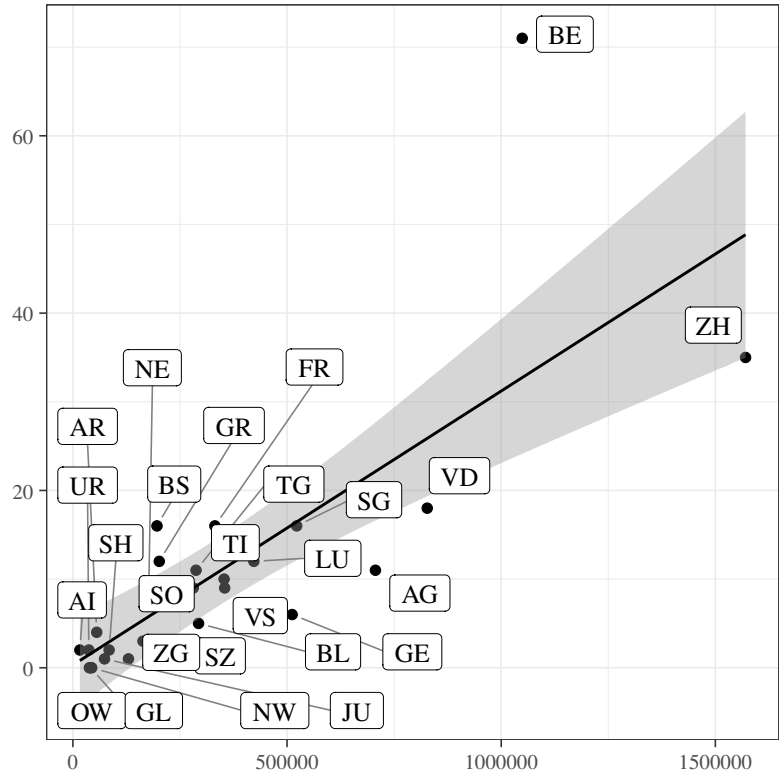
Direktorenposten ergeben als Bundesratssitze.[54] Unter den «Topkader[n]» (AZ, 6.8.2019)[55] sind die Kantone also ungleich vertreten.

54 Anders als die seit 1848 verfassungsmässig festgelegte Anzahl von sieben eidgenössischen Departementen besteht bei der Anzahl der Bundesämter seit jeher Spielraum (Germann, 1998, 36; vgl. Altermatt, 1991b). Eine Erhebung der Anzahl der Bundesämter der zentralen Bundesverwaltung findet sich bei Germann (1998, 51) für den Zeitraum 1928–1991 bzw. bei Varone (2013, 121) für 2001–2005. Ihnen zufolge schwankte die Anzahl der Bundesämter in der zentralen Bundesverwaltung zwischen 45 (1928) und 70 (2011). Im Jahr 2021 belief sie sich auf 53 (RVOV, Anhang 1).

55 Das Gehalt des Bundespersonals wird anhand von insgesamt 38 Lohnklassen kalkuliert (Art. 15 BPG). Als Kaderfunktionen gelten Stellen ab Lohnklasse 24; darunterliegendes Personal ist nachrangig (AZ, 6.8.2019). «Topkader» ist derweil dasjenige Bundespersonal, das in den Lohnklassen 34–38 eingestuft ist.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 6.3: Bevölkerungsgrösse und kumulierte Anzahl Direktorinnen und Direktoren von Bundesämtern pro Kanton (1848–2022)



Anm.: N = 279 Direktorinnen und Direktoren von Bundesämtern, deren kantonalen Herkunft rekonstruiert werden konnte. Bei der Bestimmung dessen, was kantonale Herkunft bei den Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren ausmacht, mussten intertemporale Vergleichbarkeit und inhaltliche Aussagekraft gegeneinander abgewogen werden. In seiner elitesoziologischen Studie behalf sich Klöti (1972, 85) mit dem Heimat- und/oder dem (Jugend-)Wohnort. Aus heutiger Warte taugt die Stätte, an der Bundeskader zwischen dem fünften und dem zwanzigsten Altersjahr die meiste Lebenszeit verbrachten, jedoch kaum. Als Lebensphase ist die Jugend zeitlich nicht nur schwer einzugrenzen und je nach geschichtlicher Epoche variabel (vgl. Moser, 2010). Vielmehr bildet jenes Kriterium den entgrenzten Lebensstil des ausgehenden 20. und anbrechenden 21. Jahrhunderts nicht mehr ab (u. a. ausgedehnte Reisen, längere Auslandsaufenthalte zu Studien- und/oder Berufszwecken). Im Lichte häufiger Umzüge, Ortswechsel und ausgeprägter Pendlermobilität taugt auch der Wohnort einer

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Amtsdirektor bzw. eines Amtsdirektors nicht als Kriterium «kantonaler Herkunft». Trotz der in Abschnitt 6.2.3 erläuterten Unschärfen, wich der Heimatort bis ins 20. Jahrhundert «nicht entscheidend» (Klöti, 1972, 85) vom Ort der politischen Sozialisation ab. So kann der Heimatort weiterhin als «wichtig als Zeugnis für die Herkunft […] [der; d. V.] Familie» (NZZ, 20.3.2017) gewertet werden. Er ist weiterhin «identitätsstiftend»; seine «emotionale Bedeutung vorschnell zu unterschätzen, wäre verfehlt» (BEO, 14.3.2018; vgl. TA, 9.5.2012; SAW, 15.7.2017). Entscheidend ist zudem, dass der Heimatort aufgrund der Datenverfügbarkeit als einziges über die Zeit vergleichbares Kriterium «kantonaler Herkunft» übrigbleibt – und so erlaubt, erstmals überhaupt nachzuvollziehen, woher die Bundeskader stammen. Stand: 31.12.2022 (Anzahl) bzw. 3. Quartal 2023 (Bevölkerung).

Quelle (Daten): eigene Datenerhebung gestützt auf Archiv- und Medienrecherchen sowie OBELIS (2023).

Der kantonsseitig bemühte Direktkontakt zur Bundesverwaltung muss sich jedoch nicht zwingend auf das Band der gemeinsamen Heimat stützen. Er kann auch funktional motiviert sein. Horizontal in sieben Departemente und die Bundeskanzlei gegliedert; vertikal in Stäbe und mittels Bundesämtern, Direktionsbereichen, Abteilungen bzw. Sektionen in Linien aufgefächert (vgl. Altermatt, 1991b; Varone, 2013; Kübler et al., 2020): Die charakteristischen Bürokratiemerkmale Hierarchieprinzip, Schriftlichkeit und Aktenkundigkeit ebenso wie Arbeitsteilung und Professionalität finden sich im Organigramm der Bundesverwaltung wieder. So bieten sich den Kantonsregierungen zahlreiche Möglichkeiten, stets bei derjenigen Bundesverwaltungseinheit zu intervenieren, bei der es geschäftsspezifisch geboten scheint.

Setzen die Kantone auf die «Ihrigen» unter den rund 39’000 Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten[56] – oder lassen sie sich vom Funktionalen leiten? Und in welcher Phase des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses spielen sie «die Karte Direktkontakt» bevorzugterweise? Zunächst sind die Kontakte während der Themensetzung vor allem auf langfristigen Beziehungsaufbau angelegt. Es soll sich eine «disponibilité réciproque» (TPS, 20.9.2004) ausformen. Wie die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 zeigt, bemüht jedoch nur eine kleine Minderheit von vier bzw. drei Ständen den Eigen-«Wert sozialer Beziehungen» (Freitag, 2014a, 11) zwecks «Agenda-Setting». Freiburg, Tessin, Waadt und Genf sind die einzigen Vielnutzer, die häufig Bundeskadertreffen veranstalten (vgl. Tabelle 6.2.12). Dabei laden sie das *gesamte* hochrangige

56 2021 belief sich der Personalbestand der Bundesverwaltung auf 39’729 Mitarbeitende (EPA, 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bundespersonal zum Stelldichein; ungeachtet dessen, aus welchem Kanton die Chefbeamtinnen und Chefbeamten stammen. Uri, Freiburg und Aargau sind die einzigen drei Vielnutzer, welche enge territoriale Bande forcieren. Ihre Einladungsschreiben richten sich just an diejenigen Bundesbediensteten, welche ihnen aufgrund ihres Geburts- oder Wohnortes besonders verbunden sind (vgl. Tabelle 6.2.13). Unterschiedliche Rationalität, gleicher Zweck: Solche Netzwerkanlässe nehmen sich zum Ziel, den Menschen hinter den dicken Mauern der Verwaltungsbauten unabhängig von bestimmten Bundesvorhaben zu begegnen. Jedwedes «Netzwerkmanagement», das der «möglichst frühzeitigen Einflussnahme» dienen soll, *muss* auf «Fachpersonen in der Bundesverwaltung» zielen (alle Direktzitate nach: RR LU, 2013, 9). So hält auch der St. Galler Regierungsrat fest:

> «Die jährlichen Zusammenkünfte der Regierung […] mit den Kader[n] der Bundesverwaltung geben die Gelegenheit des gegenseitigen Kennenlernerns, was im Bedarfsfall die gegenseitige Kontaktaufnahme erleichtert.» (RR SG, 2002, 14)

Konkret: Wer die Sektionschefin des BAV zuvor einmal auf einen Kaffee traf und/oder bei einer Apéro-Veranstaltung mit dem Abteilungsleiter des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM) ins «Du» wechselte, findet anekdotische Anknüpfungspunkte, wenn es später einmal darum geht, auf den fehlenden Autobahnzubringer, der den Kantonshauptort verkehrsbelastet, oder auf die Schliessung einer für die ländliche Versorgung unverzichtbaren Postfiliale aufmerksam zu machen. In dieser Hoffnung setzen die erwähnten Vielnutzer auf die «Stärke schwacher Bande» (Granovetter, 1973).

Besonders ins Auge springt Freiburg: Als einziger Kanton überhaupt veranstaltet dessen Staatsrat sowohl häufige Bundeskadertreffen als auch häufige Veranstaltungen mit dem Freiburger Bundespersonal sämtlicher Lohnklassen (vgl. Tabelle 6.2.12 bzw. Tabelle 6.2.13). Bereits im Jahre 2004 gründete er ein Netz, «[…] dem hohe Bundesbeamte angehören, die dem Kanton Freiburg nahestehen» (CdE FR, 2023). Sie alle werden mindestens einmal jährlich zu einem «geselligen Anlass» geladen. Potentielle Gäste gibt es viele, denn: Das Freiburgerland ist ein beliebter Wohnort des Bundespersonals. Im Jahr 2010 liessen sich dort 3195 Bundesangestellte nieder, die dem Kanton eine Wertschöpfung von CHF 111.3 Mio. eintrugen (Mayer und Schnyder, 2012, 19). Nach Bern – notabene Sitz der Bundesbehörden – verzeichnet Freiburg gar die schweizweit zweithöchste Bundesbeamtendichte. Von 1000 Kantonsbewohnerinnen und Kantonsbewohner standen 2010 in Freiburg 11.5 und in Bern 14.8 Prozent im Bundessold (FN, 27.2.2012; vgl. Mayer und Schnyder, 2012). Bequeme Schnellzugstrecken in die Bundesstadt, günstige

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Land- und Wohnungspreise, attraktive Steuerkonditionen und ein qualitativ hochstehendes Schulsystem: Der Freiburger Staatsrat weiss seine Trümpfe «als Vorteil [zu] nutzen» (Staatsrat Beat Vonlanthen [CVP/FR; 2004–2016]; Direktzitat nach: FN, 27.2.2012). Während der Themensetzung richtet er seine Interessenvertretung ganz bewusst auf die Nähe zum Verwaltungspersonal des Bundes aus. Die geringe Distanz über die Saane erlaubt, während der Session zu niederschwelligen Themenanlässen zu laden – etwa anlässlich des Sankt-Nikolaus-Tages, dem Festakt für den Schutzpatron des Kantonshauptortes. Dort trifft eine Regierungsdelegation auf gut und gerne 250 geladene Gäste; darunter «[…] die dem Kanton Freiburg nahe stehenden höheren Kader der Bundesverwaltung» (FN, 4.12.2019; vgl. HEU, 26.5.2021).

Anders als von (Klöti, 1972, 85) spekuliert, erweisen sich «geografisch[e] […] Gründe» (OAS, 11.8.2013) aber nicht per se als Vor- oder Nachteil. Dass Altdorf, Bellinzona und Genf im Unterschied zu Freiburg 150, knapp 190 bzw. 120 Bahnminuten von «Bundesbern» entfernt liegen, hindert Uri, das Tessin und Genf nämlich nicht daran, aktiv zu werden. Eine wichtige Rolle spielen die ständigen Vertretungen (vgl. Unterkapitel 6.4). Vor Ort fädeln die «lobbyiste[s] du Canton à Berne» (BIC VD, 23.8.2007) «informell[e] Treffen ohne Traktandenliste mit […] Bundesbeamten» ein, um «neue Kontakte zur Verwaltung» zu knüpfen (beide Direktzitate nach: AZ, 1.3.2002; vgl. BAZ, 9.12.2017). Es handelt sich also um vorgespurte «rencontres avec ceux que nous appelons les Vaudois de Berne. Des gens qui ont des attaches avec le canton. Soit qui'ils y ont vécu ou étudié» (Direktzitat nach: NOU, 31.10.2014). Weitgehend traktandenlose Beziehungen zu den «collaborateurs ‹genevois ou amis de Genève› de l'administration» (beide Direktzitate nach: TDG, 1.6.2010) gehören ausdrücklich zum Aufgaben- und Pflichtenheft kantonaler Delegierter (vgl. Unterkapitel 6.4).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.12: Organisation von Bundeskadertreffen (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	ZH, BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, SH, AR, SG, GR, AG	**inexistent**	SZ, NW, SG
selten	UR, AI	**klein**	ZH, UR, OW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, GR, AG, TG, JU
gelegentlich	BS, BL, TG, VS, NE	**mittel**	LU, VS, NE
oft	LU, FR, TI, VD, GE, JU	**gross**	FR, TI, VD
sehr oft		**sehr gross**	GE

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). BE berichtet die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.13: Treffen mit Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten, die mit dem eigenen Kanton aufgrund ihres Geburts- oder Wohnortes besonders verbunden sind (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	ZH, SZ, OW, ZG, AR, GR	**inexistent**	SZ
selten	BE, GL, SH	**klein**	ZH, BE, OW, GL, ZG, SO, SH, AR, SG, AG, TG
gelegentlich	NW, SO, BS, BL, AI, SG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU	**mittel**	LU, UR, FR, BS, BL, AI, GR, TI, VD, VS, NE, GE
oft	LU, UR, FR, AG	**gross**	JU
sehr oft		**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). NW berichtet die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

All diesem Engagement zugunsten des auf Langfristigkeit angelegten, traktandenunabhängigen Beziehungsaufbaus zum Trotz: Exakt die Hälfte aller Kantonsregierungen organisiert überhaupt nie Bundeskadertreffen, Uri und Appenzell Innerrhoden höchstens selten (vgl. Tabelle 6.2.12). Sechs Stände sehen von Vernetzungsanlässen gänzlich ab, welche sich an das in den eigenen Landen geborene oder wohnhafte Bundespersonal richten. Schliesslich sind derartige Netzwerkoffensiven kostspielig. Beispielsweise beziffert die Luzerner Staatskanzlei das Budget für ein jährliches Bundeskadertreffen mit CHF 30’000 (RR LU, 2013, 13).

Im «Agenda-Setting» erweist sich funktional motivierter Direktkontakt als einträglicher; er ist einträglicher als Direktkontakt, welcher auf die gemeinsame Herkunft zielt. Bei den Bundeskadertreffen gehen mit Freiburg, Tessin, Waadt bzw. Genf immerhin vier Kantone von grossen bzw. gar sehr grossen kantonsspezifischen Einflusschancen aus. Für die Mittelkategorie entscheiden sich mit dem Wallis und Neuenburg zwei weitere lateinische Stände. Hinzu kommt Luzern; der einzige Deutschschweizer Kanton, dessen im «Konzept

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Interessenvertretung […] beim Bund» prominent vorgesehene «Treffe[n] zwischen Mitgliedern des Bundeskaders mit Bezug zum Kanton Luzern [und dem] Regierungsrat Kanton Luzern» (RR LU, 2013, 10) zumindest mittelgrosse Wirkmacht entfalten. Umgekehrt erachtet mit dem Kanton Jura bloss ein einziger Stand die Wahrscheinlichkeit als gross, dank Zusammenkünften mit jurassischstämmigen bzw. im Jura wohnhaften Bundesbedienstete zum Zug zu kommen. Zwar ist nur eine kleine Zahl des hochrangigen Bundespersonals jurassischer Herkunft (vgl. Abbildung 6.3). Dieses ist aber umso williger, dem jüngsten Kanton die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. In den Worten von Julien Hostettler, dem jurassischen «délégué aux affaires fédérales»:

> «[Notre] diaspora, très attachée à sa terre natale, doit être intégrée à nos discussions. Il faut que ces Jurassiens exilés rejouent dans l'équipe.» (TLMD, 23.9.2018)

Im Vergleich zur Themensetzung ist «bureaucratic lobbying» während der Politikformulierung insgesamt deutlich häufiger. Anders gesagt ist der Direktkontakt zur Bundesverwaltung eher auf Einflussnahme auf ein konkretes Geschäft als auf langfristigen Beziehungsaufbau aus (vgl. Tabelle 6.2.14 bzw. 6.2.15). Den Kantonen blieb nicht verborgen, dass es immer öfter die Bundesverwaltung ist, die «[…] einen Auftrag an den Bundesrat [formuliert; d. V.]», als umgekehrt. So drückt es Ueli Stückelberger aus; einst Führungskraft im BAV (Direktzitat nach: Daum et al., 2014, 65). Die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 zeigt denn auch, wie eine überwiegende Mehrheit der Kantonsregierungen den Draht zum je sachzuständigen Bundesamt zumindest gelegentlich forciert – so, wie es die funktionale Rationalität des Direktkontakts will.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.14: Direktkontakt zur Direktorin bzw. dem Direktor des zuständigen Bundesamtes (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	SZ, NW	**inexistent**	SZ, NW
selten	ZG, SH, TI	**klein**	SH
gelegentlich	BE, LU, UR, OW, BS, BL, AI, SG, GR, AG, TG, VS	**mittel**	ZH, BE, LU, OW, SO, BL, AR, AI, SG, TG, VS, NE
oft	ZH, GL, FR, SO, AR, VD, NE, GE, JU	**gross**	UR, GL, ZG, FR, GR, AG, TI, VD, JU
sehr oft		**sehr gross**	BS, GE

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung).

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Interessanterweise gilt das «Primat des Funktionalen» weitgehend ungeachtet von der Hierarchiestufe: Je neun Kantonsregierungen berichten, oft an die Amtsdirektorin bzw. den Amtsdirektor *oder* an nachrangige Mitarbeitende des zuständigen Bundesamtes zu gelangen. Sechs jener Vielnutzer – namentlich Glarus, Solothurn, Appenzell Ausserrhoden, Waadt, Neuenburg und Genf – suchen den Draht zum Bundespersonal karrierestufen*un*abhängig häufig. Für Zürich, Freiburg, Tessin und das Wallis fällt der «Faktor Lohnklasse» hingegen ins Gewicht; allerdings nicht nach der intuitiven Vermutung, wonach höhere Posten ein bevorzugtes, weil machtvolleres Ziel abgeben. Während sich die Zürcher und Freiburger Kantonsregierung häufig an die Amtsdirektion wenden, kontaktiert der Tessiner bzw. Walliser Staatsrat Amtsmitarbeitende jedweder Karriereleitersprosse. Gerade der Südkanton, der seit jeher mit der Untervertretung des Italienischen in den Kaderpositionen hadert (Kübler et al., 2020)[57], setzt bewusst auf diese Breitbandstrategie

57 Rund 80 % der Erlasse der Bundesverwaltung werden ursprünglich auf Deutsch verfasst; fast 19 % auf Französisch. Nur eine Minderheit der deutsch- und französischsprachigen Bundesangestellten versteht Italienisch. In der Praxis gelangt die italienische Sprache fast ausschliesslich bei Übersetzungen und in der externen Kommunikation zur Anwendung (SWII, 11.2.2021; vgl. Kübler et al., 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(vgl. BAZ, 24.3.2001; NLZ, 22.5.2010; LB, 4.12.2012). Die empirischen Befunde, welche durch die zwölf bzw. zehn Gelegenheitsnutzer unterstrichen werden, sind eindeutig: Während der Politikformulierung sind die chronisch überlasteten Bundesratsmitglieder «viel weiter von Sachfragen entfernt» (BZ, 4.18.2018) als die kantonalen Regierungen. Letztere müssen sich aufgrund von Vernehmlassungseingaben bereits in einer frühen Prozessetappe in die vollzugsspezifischen Finessen einarbeiten (vgl. Kapitel 5). «[S]entir venir les dossiers importants et d'influencer les discussion», formuliert Staatsrat Roberto Schmidt (CSPO/VS; 2017–) daher das ambitionierte Ziel, wann immer ein Kantonsregierungsmitglied zum Telefonhörer greift – und darauf hoffen, am anderen Ende des Apparates eine willige (Chef-)Beamtin bzw. einen willigen (Chef-)Beamten zu finden, der dem zu zimmernden Vorentwurf einen kantonalistischen Anstrich verpasst (Direktzitat nach: NOU, 5.3.2014). Dementsprechend häufig bemühen die Exekutiven kleiner wie grosser, geografisch nahe wie entfernt zur Bundesstadt gelegener sowie Deutsch- wie Westschweizer Stände häufig den Direktkontakt zum federführenden Bundesamt. Man setzt, wie es der Schwyzer Baudirektor Lorenz Bösch (CVP/SZ; 2002–2010) ausdrückt, dort an, wo kantonale Regierungsmitglieder «[…] die Entscheide vorspuren können, also bei diesen Stellen der Bundesverwaltung» (NLZ, 11.5.2006). «Lobbyiert habe ich vor allem bei den für meine Sachthemen zuständigen Amtsdirektoren der Bundesämter», bilanziert auch Regierungsrätin Barbara Egger-Jenzer (SP/BE; 2002–2018; Direktzitat nach: BZ, 4.12.2018). Derweil hätten sich Unterredungen mit der Landesregierung auf repräsentative Anlässe wie Neujahrsempfänge beschränkt (*ebd.*). Tragfähige «réseaux de contacts» (CdE NE, 24.3.2010), die sich über sämtliche Hierarchiestufen erstrecken, werden rege gepflegt und gehegt. Der Bundesverwaltung frühzeitig Einschätzungen zur Vollzugstauglichkeit zuzuspielen, um im Gegenzug politischen Einfluss zu erlangen, ist die eigentliche Währung der Kantone (Gubler, 2016; Rüefli, 2015, 2016; Balthasar et al., 2022; vgl. NOU, 5.3.2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.15: Direktkontakt zu den Mitarbeitenden im zuständigen Bundesamt (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		kantonsspezifische Einflusschancen
nie	SZ, NW, GR	**inexistent**	SZ, NW
selten	BE, OW, ZG, SH	**klein**	BE, LU, OW, SH, TG
gelegentlich	LU, UR, FR, BS, BL, AI, SG, AG, TG	**mittel**	FR, SO, BL, AR, AI, SG, GR, TI, VD, VS, NE, JU
oft	ZH, GL, SO, AR, TI, VD, VS, NE, GE	**gross**	UR, GL, ZG, BS, AG, GE
sehr oft	JU	**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). ZH gab keine Antwort zu den kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Als besonders erfolgreich tun sich zwei teilweise überlappende Kantonsgruppen hervor (vgl. Abbildung 6.2.14 und 6.2.15).[58] Freiburg, Basel-Stadt, Tessin, Waadt und Genf installierten früh eine ständige Vertretung in «Bundesbern» – sprich: dort, wo trotz Dezentralisierungsbemühungen weiterhin das Gros der Bundesverwaltung seinen Sitz hat (vgl. BZ, 4.10.2010). Ständige Vertretungen – vornehmlich «hinter den Kulissen, an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung» operierend (AZ, 22.6.2018) – fungieren sodann als «‹Türöffner in die Bundesämter›» (GTB, 22.10.2003; vgl. TDG, 1.6.2010; TDG, 23.7.2010; NOU, 31.10.2014; WB, 5.1.2019). Indem sie das «Netzwerkmanagement» verstärken und «die notwendigen Lobbyingstruk-

58 Die einzigen zwei Kantone, die vom Muster abfallen, sind Zug und Aargau. Beide nehmen ihre kantonsspezifischen Einflusschancen hinsichtlich der Items «direkte Kontaktaufnahme mit der Direktorin bzw. dem Direktor des zuständigen Bundesamtes» und «direkte Kontaktaufnahme mit Mitarbeitenden des zuständigen Bundesamtes» als gross wahr (vgl. Tabelle 6.2.14 bzw. 6.2.15). Gerade der Aargau dürfte davon profitieren, dass er als «Mittellandkanto[n]» viele Bundesangestellte beherbergt, die eine «enge Beziehung zu ihrem Wohnkanton [pflegen; d. V.]» (beide Direktzitate nach: SDA/ATS, 28.10.1998).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

turen aufbauen» (beide Direktzitate nach: WB, 27.8.2018), bereiten sie den kantonalen Regierungsmitgliedern den Weg. Dank des vorgespurten Direktkontakts vermag die politische Ebene beim Personal der verantwortlichen Bundesämter sodann wirkmächtig auf die Sachgeschäfte einzuwirken.

Bei Uri, Nidwalden, Glarus, Graubünden und dem Tessin – der zweiten Kantonsgruppe, welche in der Bundesverwaltung besonders erfolgreich lobbyiert – ist es hingegen das interkantonale Konferenzgefüge, das die kontaktvorbereitende Rolle übernimmt. Für ihre «Lobbying-Schlagkraft» (Transparency International Schweiz, 2019, 18) berüchtigt, pflegt die RKGK enge Beziehungen zu den Sachverständigen des Bundes (WB, 11.2.2020). Davon profitieren die Gebirgskantone insgesamt. Ein vielsagendes Beispiel ist die Regulierung von Grossraubtieren wie Wölfen, Bären, Luchsen, Goldschakalen oder Bibern (SOS, 28.12.2013). «[D]as Auto ist der Wolf der Stadt», schickt der Politikwissenschaftler Markus Freitag voraus (Direktzitat nach: MM, 6.11.2017). Wann immer die politische Debatte zwischen den Polen «immaterielles Tierwohl» und «utilitaristisches Wirtschaftsdenken» bzw. zwischen «Herdenschutz» und «kontrolliertem Abschuss» mäandriert, öffnet sich ein Stadt-Land-Konflikt. Nachdem Mitte des 19. Jahrhunderts viele freilebende Wildtiere der unregulierten Jagd zum Opfer fielen, kehrten Rothirsche, Gämse und Steinböcke allmählich zurück; ab 1995 schliesslich auch Wölfe (BBl 2017 6129; vgl. UVEK, 2023).[59] Mit der Wiederausbreitung akzentuierten sich jedoch «Konfliktsituationen mit der direkt betroffenen Bevölkerung» (BBl 2017 6103): Neugierige und nicht minder hungrige Beutegreifer drangen in Siedlungsflächen vor, verloren ihre Scheu vor dem Menschen oder machten sich an in traditioneller Wandertierhaltung gehaltenen Schafherden zu schaffen («transumanza»), die aufgrund des anspruchsvollen Geländes mit Zaunfestungen und/oder Herdenschutzhunden nur unzureichend geschützt werden können (UVEK, 2004). Jeder Schafriss trifft die fragile Existenzgrundlage jener nichtsesshaften Wirtschafts- und Lebensweise empfindlich. Seit der Jahrtausendwende ist der Bund daher gehalten, die Massnahmenbündel ständig zu justieren, um für ein möglichst friedvolles Zusammenleben von Grossraubtieren und dem Menschen zu sorgen. Finanzielle Abgeltung und verbindliche Abschusskriterien renitenter

59 Einen wesentlichen Anteil daran, die Populationen freilebender Wildtiere zu stabilisieren, hatte das 1875 erlassene Bundesgesetz über Jagd- und Vogelschutz bzw. das Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSV). Dessen «vom Gedanken des Artenschutzes getragenen [Rechts-]Konzeption» (BBl 2017 6101) kodifizierte u. a. ausgedehnte Schonzeiten.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Beutejäger gelten als wichtige Hebel. Fernab des parteipolitischen Wettstreits obliegt deren technischen Ausgestaltung der Bundesverwaltung. So wurde sie zum begehrten Ziel der «‹Wolfskantone›» (NZZ, 15.2.2002; vgl. WB, 18.1.2020; BUET, 23.10.2020). Gemeint sind Graubünden, Tessin und das Wallis sowie jüngst auch St. Gallen und Waadt, in deren Grenzperimeter sich seit 2012 Wolfsrudel bildeten. Hinzu kommen Uri, Nidwalden und Glarus, wo sich immer wieder Einzeltiere aufhalten (UVEK, 2023).[60] All jene Gebirgskantone wirkten wiederholt siegreich auf die JSV ein. Nach der Jahrtausendwende gelang es ihnen zunächst, das auf dem Verordnungsweg geregelte Abschussquorum krass zu drücken. Ein Erstentwurf des «Konzept[s] Wolf Schweiz» (UVEK, 2004) sah noch eine Limite von 50 gerissenen Tieren vor, um den für den Schaden verantwortlichen Wolf zu erlegen. Willy Geiger, damals Vizedirektor des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), glaubte angesichts des heftigen Widerstands kaum, «[…] dass diese Zahl erhöht werden wird, eher bleibe man dabei oder werde sie noch etwas senken» (NZZ, 15.2.2002). Tatsächlich setzte der schliesslich verabschiedete Passus die Hürde bei weit niedrigeren 15 im Streifgebiet eines Rudels getöteten Nutztieren an (Art. 4 Abs. 1 JSV). Seither zeitigte das auf die Bundesverwaltung konzentrierte Lobbying der Gebirgskantone in der «causa lupus» immer wieder sichtlichen Erfolg. Dank des mitunter von der RKGK hergestellten Direktkontakts zum Bundespersonal vermochten sie wiederholt, die für den kontrollierten Abschuss erforderliche Anzahl von Rissen zu senken und die finanzielle Schadensabgeltung zu erhöhen. Obwohl das neue Jagdgesetz im September 2020 mitunter deshalb abgelehnt wurde, weil sich eine Mehrheit der Stimmberechtigten vor überhasteten Abschussfreigaben durch die Kantone fürchtete (Swissvotes, 2020), schlug der Bundesrat im Frühjahr 2021 eine Lockerung des Wolfsschutzes vor. «[D]en Berggebieten weit entgegen[kommend; d. V.]» (NZZ, 2.7.2021), wurde die Hürde gerissener Nutztiere im Juli 2021 auf dem Verordnungsweg von 15 auf 10 gesenkt (vgl. NZZ, 31.3.2021; BAUZ, 9.4.2021; NZZ, 2.7.2021; SGT, 6.7.2021).[61] Umgekehrt erleidet die «Abschussfraktion» immer wieder Schiffbruch, wenn die Regulierungsfrage die Verwaltung

60 2019 lebten rund 80 Wölfe in der Schweiz, verteilt über ein Dutzend Kantone. Die acht Rudel, die sich bildeten, wanderten zwischen den Kantonen St. Gallen, Graubünden, Tessin, Waadt und Wallis umher, wobei das Wallis zwei; Graubünden gar fünf Wolfsrudel beheimatete (UVEK, 2023). Ende Februar 2021 wurden bereits rund 110 Wölfe und elf Rudel gezählt (BAUZ, 9.4.2021).

61 Nicht selten ist es das Kantonsparlament, das die Exekutive auffordert, «[…] bei der Bundesverwaltung darauf hin[zu]wirken, dass die [kantonalen; d. V.] Interessen

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

passiert – und aufs politische Parkett drängt. Selbst der Ständerat, bei dem den ländlich geprägten Kantonen überproportional viel Gewicht zukommt (Vatter, 2020a, 330), will «[…] dem Wolf nicht an den Kragen» (SOS, 10.3.2016). Während der Politikformulierung lässt sich die Erfolgsformel somit wie folgt verknappen: so wenig Politik und so viel Technokratie wie möglich. Wann immer es gelingt, einen Wertekonflikt zu einer Verhandlung über vermeintlich technische (Verordnungs-)Details abzutemperieren, vermögen die Kantonsregierungen Einfluss zu nehmen. «Ce qu'on sait, c'est que l'objet n'est jamais revenu sur le plan politique. L'administration [fédérale; d. V.] roule toute seule», konstatiert auch die Genfer Staatsrätin Martine Brunschwig-Graf (FDP/GE; 1994–2005; beide Direktzitate nach: TDG, 15.11.2003). Besonders erfolgreich agiert, wem eine ständige Vertretung oder eine interkantonale Konferenz den Direktkontakt zur Bundesverwaltung einfädelt.

Wurde «bureaucratic lobbying» gegenüber dem Stand Anfang der 2010er Jahre häufiger und/oder wirkmächtiger? Rund zwei Drittel der Kantone geben keine Veränderungen zu Protokoll; weder im kantonsspezifischen Nutzungsverhalten noch die Einflusschancen betreffend, weder während der Themensetzung noch der Politikformulierung. Verkehrsüberlastung, Grenzgängerexternalitäten, Abwanderung: Um die Bundesverwaltung losgelöst von konkreten Bundesvorhaben für partikulare Anliegen zu sensibilisieren, organisieren sie über die Zeit gleich häufig Bundeskadertreffen. Selbiges gilt für auf Vernetzung und langfristigen Beziehungsaufbau angelegte «gesellig[e] Anl[ässe]» (SK FR, 2021) mit Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten, die dem eigenen Stand aufgrund ihres Geburts- oder Wohnortes besonders verbunden sind (vgl. Tabelle 6.2.16 bzw. 6.2.17). Auch beim Direktkontakt zum geschäftsspezifisch zuständigen Bundesamt beobachtet das Gros der Kantonsregierungen keinen intertemporalen Wandel (vgl. Tabelle 6.2.18 bzw. 6.2.19).

Dass die Dynamik seit den 2010er Jahren insgesamt gering ausgeprägt ist, lässt sich sowohl auf langfristige Entwicklungen als auch auf die Befragungsanlage zurückführen. Einerseits justierten einige Kantonsregierungen ihre Interessenvertretung bereits vorher neu, um auf das Erstarken der Bundesverwaltung zu reagieren (vgl. Schindler, 1961; Freiburghaus und Buchli, 2003; Sciarini, 2014; Sciarini et al., 2015). Inspiriert durch den Vorstoss

[…] in Sachen Wolf in Bern berücksichtigt werden» (BUET, 23.10.2020; vgl. SGT, 6.7.2021).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des Kantons St. Gallen, begannen die Stände schon rund um das Millennium damit, auf «unkonventionellem Weg» (NZZ, 8.3.2002) Kontakte zur zentralstaatlichen Bürokratie zu knüpfen. Kader und Dossierverantwortliche der Bundesverwaltung wurden mancherorts also schon in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends als wichtiges Ziel der Interessenvertretung erkoren (vgl. RR SG, 2002; RR BS, 2006; RR BE, 2007, 7). Andererseits dürfte die Querschnittsbetrachtung die Dynamik unterschätzen. Das gilt zumindest für diejenigen Stände, die nicht frühzeitig in den «Aufbau und die Pflege eines Netzwerks» (RR LU, 2013, 9) investierten. Bern etwa, das sich dank des Zusammenfallens von Kantonshauptort und Bundesstadt in einer privilegierten Situation wähnt und historisch die mit Abstand meisten Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren stellt (vgl. Abbildung 6.3), antwortete zum Befragungszeitpunkt Ende November 2019 bei allen vier Items mit «keine Veränderung». Knapp ein Jahr später fand jedoch «[a]uf Wunsch der Ständeräte [...] *erstmals* ein Austausch mit Verwaltungskadern zu wichtigen Bundesgeschäften [...] statt» (RR BE, 2021, 5; Hervorhebung d. V.) – ein Format, das künftig zweimal pro Amtsperiode stattfinden soll.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.16: Organisation von Bundeskadertreffen (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	
keine Veränderung	ZH, BE, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, VD	**keine Veränderung**	ZH, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VS
häufigere Nutzung	FR, BL, TI, VS, GE	**zunehmend**	FR, BS, GR, TI, VD
deutlich häufigere Nutzung	NE	**stark zunehmend**	NE

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). BE, NW und GE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 6.2.17: Treffen mit Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten, die mit dem eigenen Kanton aufgrund ihres Geburts- oder Wohnortes besonders verbunden sind (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung	SG, GE	**abnehmend**	
keine Veränderung	ZH, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, SH, AR, AI, GR, AG, TG, TI, VD	**keine Veränderung**	ZH, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VD, VS
häufigere Nutzung	FR, BL, VS	**zunehmend**	FR, BS, GR, TI
deutlich häufigere Nutzung	NE	**stark zunehmend**	NE

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). BE berichtet die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; BE und GE selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Für diejenigen Kantone, die eine Dynamik wahrnehmen, sind zwei Überlegungen massgeblich: Kompensation und Ernüchterung. Kompensation fusst auf Quervergleichen. Alfred Rey – in Unterkapitel 6.4 als «[p]ionnier» (TPS, 17.6.2003) des «Delegiertenmodells» vorgestellt – konstatierte bereits 1996, dass längst nicht alle Stände der Gewichtsverlagerung hin zur Bundesverwaltung Rechnung tragen (HEB, 21.3.1996). Weil die wesentlichen Pflöcke eingeschlagen würden, bevor ein Erlassentwurf ins Parlament kommt, räche sich Zaudern und Zögern, wird Rey zitiert:

> «Ainsi, les cantons dont les hauts fonctionnaires – par suffisance ou par manque de maîtrise de l'allemand – répugnent à prendre le train pour la capitale fédérale peuvent perdre des dizaines de millions sans s'en apercevoir, comme Genève ou Vaud. D'autres excellent dans ces exercices, comme Glaris, les Grisons et Uri […].» (HEB, 21.3.1996)

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Den freundeidgenössischen Partnern entgeht also keinesfalls, wer sich in den Einheiten der Bundesverwaltung die sprichwörtliche Klinke in die Hand gibt (vgl. BAZ, 14.12.2000; TPS, 30.4.2004; TPS, 10.10.2009; NOU, 31.10.2014). «Ils ont aussi beaucoup de hauts fonctionnaires», blickt auch der Neuenburger Nationalrat Didier Berberat (SP/NE) nicht frei von Neid ins benachbarte Freiburgerland (Direktzitat nach: BAZ, 14.12.2000).

Dank solcher Quervergleiche spiegelte sich die Fremdwahrnehmung derjenigen Kantone, die lange keine enge Bande zum Bundespersonal pflegten, allmählich im Selbstbild. Besonders in den lateinischen Kantonen begnügte man sich nicht länger damit, den «plurilinguisme imparfait de l'administration fédérale» (TPS, 24.8.2009) vorzuschieben. Mancherorts war es der «Grand Conseil», der die kantonale Regierung zu einer Neuausrichtung der Interessenvertretung drängte (1489 Mo. Dupraz [FDP/GE]); anderswo wurde die Sektion für Aussenbeziehungen in der «promotion des intérêts vaudois, tout au long des processus administratifs» (CdE VD, 2019, 14) aktiv – und in wiederum anderen Westschweizer Ständen ergriff der Staatsrat selbst die Initiative (vgl. CdE NE, 2010). Erklärtes Ziel war stets dasselbe: den eigenen Vertretungsnachteil durch proaktiven Aufbau eines tragfähigen «réseaux de contacts au sein de l'administration fédérale» (CdE NE, 2010, 1) zu *kompensieren*. So setzen Freiburg und Neuenburg über die Zeit (deutlich) häufiger auf alle vier Formen des Direktkontakts zur Bundesverwaltung. Im Falle Neuenburgs äussert sich dies in durchs Band (deutlich) grösser werdenden kantonsspezifischen Einflusschancen. Derweil imitieren das Tessin und Wallis – tatkräftig unterstützt durch ihre «[a]ntenna amministrativa a Berna» (Cancelleria dello Stato [CAN] TI, 2020; vgl. Unterkapitel 6.4) – die anfänglich mehrheitlich Deutschschweizer Bestrebungen, «[…] ein Bewusstsein in der Bundeshauptstadt für die spezifisch[en] […] Problemstellungen aufzubauen» (RR SG, 2002, 14). Seinen Entscheid, «[…] den Dialog mit den Walliser Kadern der Bundesverwaltung [zu] intensivieren und [zu] institutionalisieren», begründet der Walliser Staatsrat denn auch mit der anderswo erfolggekrönten, etablierten Praxis, «Anliegen proaktiv an die Bundeskader heranzutragen» (beide Direktzitate nach: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung, 2019/2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.18: Direktkontakt zur Direktorin bzw. dem Direktor des zuständigen Bundesamtes (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		kantonsspezifische Einflusschancen
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	
keine Veränderung	ZH, BE, SZ, OW, NW, SO, BS, SH, AI, GR, AG, TG, TI, VD, VS	**keine Veränderung**	BE, UR, SZ, FR, SO, BS, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS
häufigere Nutzung	UR, GL, ZG, FR, AR, SG, NE	**zunehmend**	OW, NW, GL, ZG, NE
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). BL und GE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Auch die zweite Kantonsgruppe, die von häufigerem Direktkontakt zur Bundesverwaltung ausgeht, agiert kompensatorisch. Kleinere, ländlich geprägte Deutschschweizer Kantone versuchen, ihre anderswo weitgehend versperrten Aussichten wettzumachen, so etwa die fehlenden Präsidien in gewichtigen schweizweiten Direktorenkonferenzen (vgl. Unterkapitel 6.3) oder ihre numerisch schwache Vertretung im Bundesrat bzw. den eidgenössischen Räten (vgl. Abschnitt 6.2.3 bzw. 6.2.4). Umso merklicher ist daher die auf ohnehin hohem Niveau ungebrochen anhaltende Zunahme in den 2010er Jahren: Während das zu «bundespersonalverwöhnten» Mittellandkantonen zählende Basel-Landschaft über die Jahre häufiger in auf Langfristigkeit angelehnte Beziehungsarbeit in Phase 1 vertraut (vgl. Tabelle 6.2.16 bzw. 6.2.13), treten Uri, Glarus, Zug und Appenzell Ausserrhoden während der Politikfor-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mulierung häufiger mit der Direktorin bzw. dem Direktor des zuständigen Bundesamtes in Kontakt (Phase 2; vgl. Tabelle 6.2.18). Zug ausgenommen, gilt dies auch für «Bittgäng[e]» (NLZ, 11.6.2006) zum verantwortlich zeichnenden Bundespersonal nachgeordneter Lohnklassen (vgl. Tabelle 6.2.19). Ebendieser funktional motivierte Direktkontakt ist im Falle von Ob- bzw. Nidwalden, Glarus und Zug von zunehmendem Erfolg gekrönt.

Bei den einzigen beiden Ständen, die von abnehmendem Gebrauch ausgehen, spielt hingegen Ernüchterung eine Rolle. Im Zehnjahresvergleich organisieren St. Gallen und Genf seltener Treffen mit Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten, die dem eigenen Kanton aufgrund ihres Geburts- oder Wohnortes besonders verbunden sind (vgl. Tabelle 6.2.17). Noch Ende der 1990er Jahre stieg St. Gallen zum Vorreiter des weitgehend geschäftsunabhängig forcierten Drahts in die Bundesverwaltung auf und hat «[…] als erste kantonale Exekutive überhaupt mit dem st. gallischen Bundeskader in Bern Kontakte auf persönlicher Ebene geknüpft» (SDA/ATS, 28.10.1998; vgl. RR SG, 2002, 13–14). So rasch solches auf einer territorialen Rationalität fussendes «bureaucratic lobbying» im Tessin (BAZ, 24.3.2001), ennet dem Jura (NZZ, 8.3.2002), im Genferseebecken (TPS, 14.11.2002; TDG, 27.8.2003) und in Freiburg (SK FR, 2021) freudige Nachahmer fand, so rasch verflog die Vorschusseuphorie im Pionierkanton selbst. Sei es die Sprachbarriere, die Distanz nach Bern oder fehlende Seilschaften: Die Liste der hochrangigen Gäste umfasste laut der früheren St. Galler Regierungsrätin Karin Keller-Sutter (FDP/SG; 2000–2012) «anfangs Spitzenleute», ehe sich der Kreis der Eingeladenen mit der Zeit «[…] auf die zweite und dritte Führungsebene [verschob; d. V.]» (beide Direktzitate nach: OAS, 11.8.2013). Je kleiner die Gesellschaft, desto kleiner der Anreiz, kostspielige Netzwerkanlässe mit «bloss» sensibilisierender Zielsetzung auf die Beine zu stellen. Auch in Genf machte sich über die Jahre Frustration ob der unzureichenden «présence à Berne» (TPS, 25.4.2003) breit. Luden die in der Bundesstadt positionierten «lobbyistes chargées de soutenir les intérêts genevois à Berne» (TPS, 10.10.2009) noch Anfang der 2010er Jahre zum monatlichen Treffen mit rund 20 «collaborateurs ‹genevois ou amis de Genève› de l'administration [fédérale]» (TDG, 1.6.2010), bietet der Genfer Staatsrat inzwischen lieber gleich die Chefetage auf (vgl. Tabelle 6.2.16), als auf territoriale Bande zu vertrauen. Weil die St. Galler bzw. Genfer Herkunft des Bundespersonals alleine nicht ausreicht, um partikularen Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen, richten die beiden Kantonsregierungen ihre Interessenvertretung inzwischen lieber nach funktionalen Gesichtspunkten aus.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.2.19: Direktkontakt zu den Mitarbeitenden im zuständigen Bundesamt (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		kantonsspezifische Einflusschancen
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	
keine Veränderung	ZH, BE, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, SH, AI, GR, AG, TG, TI, VD, VS	**keine Veränderung**	BE, UR, SZ, ZG, FR, SO, BS, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS
häufigere Nutzung	UR, GL, AR, SG, NE	**zunehmend**	OW, NW, GL, NE
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 2 (Politikformulierung). BL und GE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Zusammengefasst wuchs die Bundesverwaltung im Zeichen des Ausbaus des gestaltenden Leistungs- und Wohlfahrtsstaats zu einem Machtfaktor heran – und verschob die Gewichte zu ihren Gunsten (vgl. Kriesi, 1980; Linder, 1987; Sciarini, 2014; Sciarini et al., 2015). Leidtragende war nicht nur die bis weit in die Nachkriegszeit in Milizstrukturen verhaftete Bundesversammlung. Auch den Kantonen drohte das Nachsehen, wenn sie nicht auf die neuen Kräfteverhältnisse reagierten. Dass der Bund immer neue, materiell komplexe Aufgabenbereiche normierte, zwang sie zu einer Reaktion. Wollten sie nicht vollends übergangen werden, mussten sie die Bundesverwaltung in gebührender Weise in ihre Interessenvertretung einbeziehen. Allerdings ist die Vorphase des Gesetzgebungsprozesses juristisch kaum geregelt. Formalrechtlich beginnt der kantonale Einbezug erst mit dem Vernehmlassungsverfahren

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(vgl. Unterkapitel 5.3). Telefongespräche mit der zuständigen Amtsdirektorin, ein «knackiges Argument zum Apéro» (SOZ, 31.5.2014), eindringliche Bittbriefe an die dem eigenen Kanton Verbundenen im Bundessold oder persönliches Vorstelligwerden bei nachrangigen Bundesangestellten: Wann immer kantonale Regierungsmitglieder auf die vielbeschworenen «Bundesberner» «Verwaltungsmühlen» (BLI, 11.9.2018) einwirken wollen, müssen sie auf informelle Kontakte vertrauen.

Wie die empirischen Befunde aufweisen, investiert nur eine Minderheit in den langfristigen Beziehungs- und Netzwerkaufbau zur Bundesverwaltung. Exakt die Hälfte aller Kantonsregierungen verzichtet gänzlich darauf, die Bundeskader geschäftsunabhängig und in «bloss» sensibilisierender Absicht zu Zusammenkünften zu laden. Auch Bundesangestellte, die dem eigenen Stand aufgrund ihres Geburts- oder Wohnortes besonders verbunden sind, werden kaum je zu einem Treffen gebeten. Umso beliebter ist der Direktkontakt zur Bundesverwaltung jedoch während der Politikformulierung, wo die Einflussnahme auf ein konkretes Bundesvorhaben im Vordergrund steht. Kleine wie grosse, nahe und ferne Stände aus allen Landesteilen forcieren den direkten Draht zu Bundesbediensteten. Solange im konkreten Sachgeschäft verantwortlich zeichnend, sind Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte ein per se beliebtes Ziel des Direktkontakts – just, wie es die funktionale Rationalität vorzeichnet.

Dass die Kantonsregierungen mit ihren Interventionen bei den zuständigen Sachverständigen auf offene Ohren stossen, hat indes viel mit ihrem Vollzugswissen zu tun. Ortsspezifische Kenntnisse darob, welche Bundesvorhaben auch tatsächlich realisier- und umsetzbar sind, werden zum Einfallstor – und im Tausch um bundespolitischen Einfluss in die Waagschale geworfen. Als besonders erfolgreich tun sich zwei sich teilweise überlappende Kantonsgruppen hervor: Kantone, deren ständigen Vertretung Netzwerke zum Bundespersonal hegt und pflegt, und Kantone, die vom durch ihre regionale Regierungskonferenz orchestrierten «‹Verwaltungslobbying›» (SOZ, 31.5.2014) (mit-)profitieren (insbesondere RKGK-Mitglieder). «So wenig Politik und so viel Technokratie wie möglich» – so erfolggekrönt die Losung, so drängend ist die Frage nach der Legitimation: Heute ist die Prägekraft der Bundesverwaltung auf die stark zentralisierte Rechtsetzung immens (vgl. Sciarini, 2014; Sciarini et al., 2015). Gelingt es den Kantonsregierungen, den Bürokratieapparat für die eigene Sache zu gewinnen, vermögen sie bisweilen gar, Volksverdikte umzustossen. So geschehen ist dies bei der Regulierung von Grossraubtieren, als das «[E]ntgegenkommen» (WEOB, 7.7.2021) gegenüber den lobbyierenden Gebirgskantonen den Willen des Souveräns faktisch ins

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gegenteil verkehrte (vgl. NZZ, 31.3.2021; BAUZ, 9.4.2021; NZZ, 2.7.2021; SGT, 6.7.2021). Was im «Dunkel der Amtsstuben» (AZ, 22.6.2018) verhandelt wird, wahrt wirkmächtige bundespolitische Mitwirkung, aber entzieht sich demokratischer Kontrolle.

6.3 Interkantonale Konferenzen

> «Wir wussten zuweilen nicht mehr, wer ‹die Kantone› sind: die KdK oder die GDK oder die einzelnen Kantonsregierungen?»
>
> *Bundeskanzler Walter Thurnherr (Die Mitte/AG; 2016–2023)*, zitiert nach: AZ, 16.9.2020

6.3.1 Einstieg

Sich regelmässig gemeinsam an einen Tisch setzen, um sich abzusprechen – aber auch, um die Reihen zu schliessen und sich auf einen gemeinsamen Standpunkt zu einigen, so dass es sich im Verbund wirkmächtiger lobbyieren lässt: Auf dieser doppelten Zielsetzung fussen die in der Föderalismusforschung prominent diskutierten IGCs; im Deutschen üblicherweise als intergouvernementale Konferenzen bezeichnet (u. a. Cameron, 2001; Cameron und Simeon, 2002; Watts, 2003, 2011; Agranoff, 2004; Bolleyer, 2009; Poirier et al., 2015; Behnke und Mueller, 2017; Bowman, 2017; Phillimore und Fenna, 2017; Schnabel, 2017, 2020b,a; Simmons, 2017; Schnabel et al., 2022). Bei IGCs handelt es sich um

> «[…] more or less regular meetings of the different governments of a federation. At these meetings, governments establish policy solutions to problems they are all confronted with.» (Schnabel, 2020b, 3)

Dass die subnationalen Regierungsmitglieder *selbst* Einsitz nehmen, grenzt die genuin politisch zusammengesetzten IGCs von «Fachbeamtenkonferenzen» (Tamm, 1982; Iff et al., 2010) sowie von Arbeitsgruppen öffentlicher

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bediensteter nachrangiger Hierarchiestufe ab.[62] IGCs finden sich im dualen Föderalismus Australiens, der Vereinigten Staaten oder Kanadas (u. a. Cameron und Simeon, 2002; Bowman, 2017; Phillimore und Fenna, 2017; Simmons, 2017) ebenso wie im kooperativen Typ Deutschlands (u. a. Hegele und Behnke, 2013, 2017; Schnabel et al., 2022). Selbst in nicht klassisch föderalen, aber dezentralisierten Mehrebenensystemen wie dem Vereinigten Königreich übernehmen IGCs eine vitale Koordinationsrolle, die mit Blick auf den Devolutionsprozess und die schottischen Unabhängigkeitsbestrebungen an Relevanz gewinnt (vgl. McEwen und Petersohn, 2015). IGCs finden sich also in sämtlichen (föderalen) Mehrebenensystemen – und ihnen werden horizontale ebenso wie vertikale Funktionen zuteil. Horizontal dienen IGCs als geschützte, auf eine gewisse Dauer angelegte Diskussionsplattform bzw. als Austausch- und Kooperationsgefäss. Sie bieten einen mehr oder minder institutionalisierten Rahmen für den gegenseitigen Informationsaustausch. Watts (2003, 4) fasst das Aufgabenheft von intergouvernementalen Konferenzen denn auch wie folgt zusammen: «[…] [to] share information, discuss common problems, contemplate co-ordinated or even joint action and where appropriate establish joint bodies or agencies».

All dies zielt letztlich auf koordinierte Politikgestaltung. IGCs verpflichten ihre Mitglieder stärker oder schwächer; je nachdem, wie ausgeprägt die rechtliche und/oder «politische Bindungswirkung» (Schnabel et al., 2022, 42) ist, welche den verabschiedeten Empfehlungen, Beschlüssen, Rahmenvereinbarungen bzw. intergouvernementalen Verträgen anhaftet (Schnabel et al., 2022). Heutzutage beschränkt sich die «raison d'être» von IGCs keinesfalls «nur» darauf, das gliedstaatliche Miteinander zu erleichtern. Betrachtete die ältere Forschungsliteratur IGCs ausschliesslich als «Standbeine des *horizontalen* Föderalismus» (Bochsler und Sciarini, 2006, 23), wurde jüngst deren vertikales Potential entdeckt (Hervorhebung d. V.; vgl. Behnke und Mueller,

62 Die Exekutivlastigkeit ist für alle Formen intergouvernementaler Beziehungen kennzeichnend. Bolleyer (2009, 1) dazu: «[…] intergovernmental cooperation presupposes the explicit interaction between governments». Inwiefern die Zusammensetzung von IGCs jedoch genuin politisch sein muss, ist umstritten. Während für Schnabel (2020b, 4) zwingend subnationale Regierungsmitglieder Einsitz nehmen müssen (vgl. Schnabel et al., 2022), kann das exekutive Spitzenpersonal laut Behnke und Mueller (2017, 507 bzw. 510) auch durch hochrangige Verwaltungsmitarbeitende vertreten werden. Prägend ist jedoch das «essentially elite behaviour» (Behnke und Mueller, 2017, 509), das IGCs von Fachbeamtenkonferenzen abgrenzt. Bei Letzteren handelt es sich um «Verbindungsorgan[e] zwischen kantonalen Ämtern und Dienststellen» (Iff et al., 2010, 21), die auf nachgeordneter Beamtenstufe verlaufen (vgl. Tamm, 1982).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2017; Schnabel, 2017, 2020b; Freiburghaus et al., 2021b; Schnabel et al., 2022).[63] IGCs bieten ein Forum zur Interessenaggregation *und* Interessenartikulation. Im Schosse intergouvernementaler Konferenzen können sich subnationale Akteure auf eine gemeinsame Linie verständigen, ihre Kräfte bündeln – und ihre Anliegen sodann geeint gegenüber dem Bund vertreten (vgl. Behnke und Mueller, 2017; Hegele und Behnke, 2017; Schnabel et al., 2022):

> «[T]he constituent units use horizontal councils to forge common front so as to increase their leverage vis-à-vis the federal government and to influence federal decision-making [...].» (Schnabel, 2020b, 12–13)

Kurz: Die Bundesbehörden im Verbund zu lobbyieren, ist eine informelle Strategie subnationaler Interessenvertretung. Informell, denn: IGCs verfehlen die Anforderungen an einen formalen Einflusskanal (vgl. Kapitel 5). Namentlich können sich IGCs gerade *nicht* auf eine Bundesverfassungsgrundlage stützen. Es sind bloss Statuten, Geschäftsordnungen und/oder Rahmenverträge, welche den Sitzungsrhythmus, allfällige Begleiteinrichtungen (bspw. ständiges Sekretariat, wissenschaftlicher Dienst), Arbeitsweise (bspw. vorgelagertes Kommissionssystem) oder den Modus der konferenzinternen Beschlussfassungs- und Entscheidungsregeln bestimmen.[64]. Zwar mögen darin auch gewisse Prinzipien zum Zusammenwirken der IGC festgehalten sein. Jedoch ist nirgendwo näher – geschweige denn abschliessend – geregelt, wie sich IGCs in das (föderale) Mehrebenensystem einfügen. Sie müssen sich ihren Platz im Gefüge stets aufs Neue wieder erkämpfen, um nicht plötzlich als illegitime «Parallelorganisation» (TA, 29.9.1993) verpönt zu werden. Sie müssen danach streben, sich zu einer «zentralen Partnerin» (Schnabel, 2020a, 194) der Bundesbehörden zu entwickeln. Verbriefte Anhörungsrechte kommen ihnen kaum je zu. Weil es den IGCs also an den Garantien eines

63 Neidhart (1970b, 94) führt die «Konferenzen kantonaler Regierungsdirektoren» zwar ausdrücklich unter den «föderativen Einrichtungen im politischen System des Bundes» auf, verzichtet aber auf eine Erläuterung.

64 Obwohl die Föderalismusliteratur das IGCs zugrunde liegende Prinzip der Freiwilligkeit betont, steht den subnationalen Akteuren hierbei faktisch nicht der gesamte Möglichkeitsraum offen. Vielmehr betonen Benz (2004b, 133) und Bolleyer (2009, 2) die Bedeutung von *intra*gouvernementalen Beziehungen für das Erscheinungsbild des intergouvernementalen Beziehungsgefüges (vgl. Benz, 2004a): Es sind die Machtteilungsstrukturen *innerhalb* der subnationalen Entitäten (d. h. das Exekutive-Legislative-Verhältnis und das Regierungssystem), welche die institutionelle Ausgestaltung intergouvernementaler Konferenzen (mit-)prägen (Bolleyer, 2009, 2; vgl. Bolleyer, 2006b; Schnabel et al., 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

formalen Einflusskanals fehlt, geht die Rechtswissenschaft teils gar so weit, in ihnen ein staatsrechtliches «Monstrum» (Auer, 2016, 328) zu erkennen.[65]

Als informelle Strategie verspricht das interkantonale Konferenzgefüge in der Schweiz besondere Schlagkraft. Dafür lassen sich drei Gründe anführen: Erstens blickt es auf eine lange Geschichte zurück. Bereits die alteidgenössische Tagsatzung, deren Strukturen sich ab dem 13. Jahrhundert allmählich herausschälten (Würgler, 2005, 114), funktionierte als «Gesandtenkongress» (Würgler, 2013, 21). In ihrem Schosse berieten die weisungsgebundenen Boten der VIII bzw. XIII Alten Orte die gemeinsamen Geschäfte; insbesondere die Rechnungslegung und Verwaltung der eidgenössischen Untertanengebiete («Gemeine Herrschaften»; vgl. Würgler, 2005, 2013).[66] Mag die Tagsatzung demnach als «gemeineidgenössische Konferenz» (Holenstein, 2014, 140) «avant la lettre» gelten, gründeten sich mit der EDK (1897–), der SSK (1900–), der FDK (1904–) sowie der KKJPD (1905–) bereits um die Jahrhundertwende vier schweizweite interkantonale Konferenzen, die bis heute Bestand haben (Schnabel und Mueller, 2017, 570–72; Vatter, 2018b, 76). Ebendiese lange Historie lässt eine Verstärkung der «economics of convention» (Young, 1996, 105) erwarten. Althergebrachte Kooperationserfahrung prägt «[…] present expectations, which determine current actions, which in turn become future precents» (Young, 1996, 118; vgl. Checkel, 2005). Dass eine lange Zusammenarbeitstradition gegenseitige Erwartungssicherheit und Vertrauen stiftet, die letztlich in reziprok verpflichtenden Normen münden, weisen Gilardi und Wasserfallen (2016) für die regionalen Finanzdirektorenkonferenzen empirisch nach: Dank regelmässig wiederkehrender Treffen kristallisierte sich ein gemeinsames Verständnis über das angemessene Mass an fiskalpolitischem Konkurrenzkampf heraus, das sich dämpfend auf den Steuerwettbewerb auswirkt. Über die Jahrzehnte wuchsen Erwartungssicherheit und Einigkeit – und schufen so die Voraussetzung, um im Verbund zu lobbyieren.

Zweitens sticht die Schweiz im internationalen Vergleich mit ihrem hochgradig entwickelten interkantonalen Konferenzsystem heraus (Bolleyer, 2009, 109; vgl. Schnabel, 2020a,b; Schnabel et al., 2022). Schnabel und Mueller

65 Für eine ausführliche Begründung, weshalb IGCs den informellen Strategien zugerechnet werden, vgl. Kapitel 6, Fussnote 3.

66 Als «Gemeine Herrschaften» wurden die in der Alten Eidgenossenschaft «von mehreren eidg[enössischen] Orten gemeinschaftlich regierten Untertanengebiete bezeichnet» (Holenstein, 2006, 200). Nach der Eroberung des Aargaus 1415 wurde über die Grafschaft Baden und die Freien Ämter eine erste Gemeine Herrschaft errichtet, die Vorbildcharakter für alle späteren gemeinsam verwalteten Untertanengebiete hatte.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(2017, 553) zählen mehr als 50 interkantonale Konferenzen, die sich in generalistisch ausgerichtete Regierungskonferenzen und sektorale, d. h. politikfeldspezifische Direktorenkonferenzen ausdifferenzieren (vgl. Vatter, 2018b, 76). Alle schweizweiten Regierungs- und Direktorenkonferenzen spiegeln sich auf regionaler Ebene (vgl. Tabelle 6.3.1). Beispielsweise findet die für Verkehrspolitisches verantwortlich zeichnende KöV (1990–), der alle 26 Verkehrsdirektorinnen und Verkehrsdirektoren angehören (Art. 1 KöV-Statuten vom 1.10.2016), in der ZKöV (1995–), KöV NWCH (1999–), RöV Ost (1999–) und der CTSO (2000–) ihre regionalen Entsprechungen. Interkantonale Konferenzen verfügen zudem über je eigene Statuten, welche die Modalitäten der Entscheidungs- und Beschlussfassung abschliessend regeln. Mit der 1993 ins Leben gerufenen KdK erhielt das hochgradig institutionalisierte, weit vertrackte Konferenzgefüge ein herausragendes Dachorgan («[t]he one body to stand out»; vgl. Schnabel und Mueller, 2017, 553). Der Zweck, den sich die KdK bei ihrer Gründung auferlegte, ist ein doppelter: Sie will einerseits «die Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu fördern» und andererseits «in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicher[r]stellen» (beide Direktzitate nach: Art. 1 Abs. 2 KdK-Vereinbarung vom 8.10.1993).[67] Anders ausgedrückt, schafft die KdK einen Rahmen, in dem die Kantonsregierungen ihre Anliegen äussern können, um sich auf eine gemeinsame Linie zu einigen. Ebendiese horizontale Interessenaggregation ist Vorbedingung dafür, dass die Kantone ihre bundespolitischen Interessen im Verbund wahrnehmen können (Schnabel und Mueller, 2017, 188; vgl. Vatter, 2018b, 2020a; Schnabel et al., 2022). So gesehen lässt das engmaschige, arbeitsteilige und bis auf die regionale Ebene ausdifferenzierte interkantonale Konferenzgefüge auf besondere Wirkmacht schliessen.

Drittens gelingt den interkantonalen Konferenzen ein optimales Gleichgewicht zwischen Eigenständigkeit und Bundesbeteiligung, was deren vertikales Lobbyingpotential ebenfalls steigern dürfte. Anders als etwa in angelsächsischen Föderalstaaten wie Australien und Kanada, in welchen die Bundesregierung in den IGCs oftmals (zu) dominant auftritt (Schnabel, 2020b), beschränkt sich der Bundesrat in der Schweiz auf eine teilnehmende

67 Als «kantonsrelevant[e] Angelegenheiten» werden in Art. 1 Abs. 2 KdK-Vereinbarung vom 8.10.1993 namentlich erwähnt: Fragen der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung im Bund, des Vollzugs von Bundesaufgaben durch die Kantone (Vollzugsföderalismus) sowie der Aussen- bzw. Integrationspolitik.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.3.1: Übersicht über das interkantonale Konferenzgefüge

Gründungsjahr	Bezeichnung (Eigenschreibweise)	Mitglieder
	schweizweite Regierungskonferenz (generalistisch)	
1993	Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	alle 26 Kantonsregierungen
	schweizweite Direktorenkonferenzen (politikfeldspezifisch, sektoral)	
1897	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)	alle 26 Kantonsregierungen
1904	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK)	alle 26 Kantonsregierungen
1905	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)	alle 26 Kantonsregierungen
1919	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)	alle 26 Kantonsregierungen
1922	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK)	alle 26 Kantonsregierungen
1922	Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (LDK)	alle 26 Kantonsregierungen
1928	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF)	alle 26 Kantonsregierungen
1931	Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft (KWL)	alle 26 Kantonsregierungen
1943	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)	alle 26 Kantonsregierungen
1944	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES)	alle 26 Kantonsregierungen
1944	Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschafsdirektoren (VDK)	alle 26 Kantonsregierungen
1979	Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK)	alle 26 Kantonsregierungen
1990	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV)	alle 26 Kantonsregierungen
	regionale Regierungskonferenzen (generalistisch)	
1964	Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK)	(ZH), GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG
1966	Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)	(ZH), LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, (AG)
1971	Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)	(ZH), (BE), SO, BS, BL, AG, JU
1981	Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK)	UR, OW, NW, GL, AI, GR, TI, VS
1993	Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale/Westschweizer Regierungskonferenz (CGSO/WRK)	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU
2009	Metropolitankonferenz Zürich	ZH, LU, SZ, ZG, SH, SG, AG, TG

Anm.: Für Erläuterungen, weshalb die Metropolitankonferenz Basel (2012–) nicht aufgeführt wird vgl. Kapitel 6, Fussnote 85. Bei den in Klammern gesetzten Kantonen handelt es sich um assoziierte Mitglieder. Das Fürstentum Liechtenstein ist ebenfalls assoziiertes Mitglied der ORK. Für eine Übersicht über die regionalen Direktorenkonferenzen vgl. Schnabel und Mueller, 2017, 571–72.

Quellen: Schnabel und Mueller (2017, 570–71), Vatter (2018b, 76) sowie eigenen Recherchen basierend auf den Statuten (Stand: 31.12.2022).

https://doi.org/10.5771/9783748918483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Rolle.[68] Es sind die Kantonsregierungen selbst, welche die Präsidien der interkantonalen Konferenzen organisieren. Das zuständige Mitglied der Landesregierung wird zwar förmlich eingeladen, den (Plenar-)Sitzungen der KdK mit beratender Stimme beizuwohnen (Art. 3 Abs. 1 KdK-Vereinbarung vom 8.10.1993). Auch die Statuten der schweizweiten Direktorenkonferenzen sehen oftmals ausdrücklich eine Einladung des zuständigen Bundesratsmitglieds vor (EFK, 2022, 26).[69] Umgekehrt kann der Bundesrat die KdK jederzeit um Beratung und Beschlussfassung zu Geschäften ersuchen, welche «[…] die Interessen der Kantone berühren» (Art. 3 Abs. 2 KdK-Vereinbarung vom 8.10.1993). Jedoch geniesst der Bund nirgendwo ein Stimmrecht. Er führt weder den (Verhandlungs-)Vorsitz noch leistet er den interkantonalen Konferenzen administrative und/oder finanzielle Unterstützung (Schnabel, 2020a, 77 bzw. 155). Dies ermöglicht es den Kantonsregierungen, ihre Anliegen möglich unabhängig vom Bund zu bündeln, ehe sie zur Interessenvertretung schreiten.

Während die drei ausgeführten Gründe das interkantonale Konferenzgefüge *generell* als potentiell sehr wirkmächtige informelle Strategie erscheinen lassen, sind mit dem Präsidium besondere Einflussmöglichkeiten für den Präsidialkanton verbunden.[70] Jener «Präsidialbonus» ergibt sich erstens aus der herausgehobenen Stellung des Präsidiums in der Organisation und Arbeitsweise interkantonaler Konferenzen. Die KdK hält jährlich nur zwei (Art. 7

68 Das Bestreben, eine Dominanz des Bundes in der KdK zu vermeiden, erklärt sich aus der Historie. Die 1978 eingesetzte «Kontaktgruppe Bund–Kantone», die Vorgängerorganisation der KdK, wurde vom Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) präsidiert, während das Bundesamt für Justiz (BJ) das Sekretariat besorgte (vgl. BU, 28.9.1993; BU, 9.10.1993; TA, 29.9.1993; NZZ, 9.10.1993; TA, 9.10.1993, NZZ, 7.12.1993). Jene stark von Bundeshand dominierte Organisation rief kantonsseitig Unzufriedenheit hervor und wurde zusehends als dysfunktional wahrgenommen (Wälti, 1996, 15).

69 Exemplarisch: Art. 2 Abs. 3 GDK-Statuten vom 4.12.2003, Art. 5 KöV-Statuten vom 26.4.2017 bzw. Art. 9 Abs. 2 LDK-Statuten vom 18.9.2015.

70 Vorliegend wird ausdrücklich von einem «Präsidialbonus» ausgegangen und nicht von einem breiter gefassten «Vorstandsvorteil». Diese Einschränkung rechtfertigt sich daher, dass die interkantonalen Konferenzen teils sehr viele Vorstandsmitglieder aufweisen. So setzt sich der GDK-Vorstand «aus sieben bis zwölf Mitgliedern einschliesslich der Präsidentin oder des Präsidenten zusammen» (Art. 6 Abs. 1 GDK-Statuten vom 4.12.2003). Nehmen bis zur Hälfte aller Kantonsregierungen Einsitz im Vorstand, lassen sich mögliche kantonsspezifische Vorzüge im Unterschied zu einem Ein-Frau- bzw. Ein-Mann-Präsidium nicht mehr nachverfolgen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abs. 1 KdK-Vereinbarung vom 8.10.1993); die schweizweiten Direktorenkonferenzen mindestens eine bis in der Regel drei ordentliche Plenarkonferenzen ab.[71] Dazwischen ist es im Wesentlichen das Konferenzpräsidium, das gemeinsam mit dem sieben- bis neunköpfigen «Leitenden Ausschuss» (KdK) bzw. dem Vorstand die laufenden Geschäfte behandelt.[72] Dass die Präsidien in den plenarsitzungsfreien Perioden für inhaltliche Kontinuität sorgen (Weber, 2019, 126–27), geht mit «Informationen aus erster Hand» (BU, 4.2.2016) und erheblichen «Agenda-Setting»-Vorteilen einher. Dies erlaubt es dem einen merklichen Zusatzaufwand[73] schulternden Präsidialkanton, seine partikularen Interessen aufs Tapet zu bringen. So versteht sich Regierungsrat und KdK-Präsident Christian Rathgeb (FDP/GR; 2012–2022 bzw. 2020–2022) zwar «nicht [als; d. V.] Vertreter Graubündens, sondern Präsident aller», doch ermögliche es ihm seine Stellung durchaus, für die «besonderen Anliegen eines peripheren und mehrsprachigen Kantons zu sensibilisieren» (beide Direktzitate nach: SOS, 28.3.2020; vgl. auch BLI, 9.5.2014). Ähnlich verknüpfte Regierungsrat Willi Haag (FDP/SG; 2000–2015) die Übernahme des BPUK-Präsidiums (2004–2008) explizit mit der Hoffnung, «[…] vermehrt Anliegen des Kantons St. Gallen direkt bei den zuständigen Stellen des Bundes [zu; d. V.] platzieren» (SGT, 22.12.2004). Zweitens geniesst der Präsidialkanton exklusive Kommunikations- und Verbindungskanäle zum Bund. Regelmässig tritt die Präsidentin bzw. der Präsident der für ein bestimmtes Bundesgeschäft zuständigen schweizweiten Direktorenkonferenz Seite an

71 Nicht alle schweizweiten Direktorenkonferenzen definieren in ihren Statuten die jährliche Anzahl ordentlicher Plenarversammlungen. Explizite Vorgaben finden sich etwa in Art. 6 Abs. 1 KWL-Statuten vom 27.11.2015 (mindestens einmal, aber in der Regel zweimal), Art. 4 Abs. 1 GDK-Statuten vom 4.12.2003 (in der Regel zweimal) oder Art. 8 Abs. 1 EDK-Statuten vom 3.3.2005 (in der Regel dreimal).

72 Exemplarisch: Art. 8 Abs. 1 GDK-Statuten vom 4.12.2003 bzw. Art. 12 Abs. 1 EDK-Statuten vom 3.3.2005.

73 Der zeitliche Aufwand, den das Präsidium mit sich bringt, kann nicht allgemein beziffert werden. Regierungsrat Lorenz Bösch (CVP/SZ; 2002–2010), der die KdK 2006–2009 präsidierte, gab an, einen halben bis einen ganzen Tag pro Woche darauf zu verwenden (ZSZ, 13.7.2006). Ähnlich ist der Arbeitsaufwand von etwa einem halben Wochentag, den Staatsrat Pascal Broulis (FDP/VD; 2002–2022) auf das KdK-Präsidium investierte, das er 2010–2013 innehielt (TPS, 4.1.2010). Auch Regierungsrat Christian Rathgeb (FDP/GR; 2012–2022 bzw. 2020–2022) wendet gemäss eigenen Angaben wöchentlich etwa einen Tag für das KdK-Präsidium auf (SOS, 28.3.2020). Grundsätzlich ist der Zeitaufwand, den ein Präsidium mit sich führt, nicht zu unterschätzen. So kommt es vor, dass Kronfavoritinnen bzw. Kronfavoriten aufgrund mangelnder Zeitressourcen absagen (AZ, 21.5.2013).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Seite mit der Landesregierung auf – etwa bei Medienkonferenzen vor eidgenössischen Abstimmungskämpfen (Langer, 2017, 183; vgl. Freiburghaus, 2018; Schnabel et al., 2022). Am Rande solcher Zusammentreffen bieten sich stets informelle Gelegenheiten, um Partikularinteressen des Präsidialkantons zu deponieren (vgl. RR BS, 2021, 10). Auch seinem Selbstverständnis nach avancierte gerade das KdK-Präsidium zur «erste[n] Anlaufstelle für den Bund» (Direktzitat Regierungsrat und KdK-Präsident Christian Rathgeb [FDP/GR]; 2012–2022 bzw. 2020–2022; zitiert nach: SOS, 28.3.2020); es übernimmt eine eigentliche «Botschafterfunktion für die Kantone beim Bundesrat und in der Bundesverwaltung» (Direktzitat nach: ZSZ, 13.7.2006; vgl. NOU, 31.10.2014; vgl. ZSZ, 13.7.2006; TPS, 14.4.2018). Drittens wird dem Präsidialkanton öffentlich-mediale Sichtbarkeit zuteil. Die verstärkte Personalisierung und Medialisierung der Schweizer Politik bringt es nämlich mit sich, dass politische Programme und Zielsetzungen «[…] aufs [I]ntensivste mit zentralen politischen Rolleninhabern in Verbindung gebracht, auf sie reduziert […], und damit Politik langfristig auf Personen verkürzt [wird; d. V.]» (Kaase, 1986, 365; vgl. Mazzoleni und Schulz, 1999; Marcinkowski, 2014). Interkantonale Konferenzpräsidien mauserten sich deswegen zu Lieblingskindern der Medienschaffenden. Erteilt der EDK-Präsident als «Chef-Volksschulpolitiker» (TA, 24.9.2016), der VDK-Präsident als «höchste[r] Wirtschaftsdirektor aller Kantone» (AZ, 21.6.2016) bzw. das GDK-Präsidium als gesundheitspolitischer «Cheflobbyist in Bern» (BAZ, 19.2.2020) mediale Auskünfte, bietet sich dem Präsidialkanton stets auch eine «ideale Plattform» (SGT, 26.5.2016), um von den Erfahrungen des eigenen Herkunftskantons zu berichten und/oder partikulare Forderungen zu stellen (vgl. SOS, 2.3.2014; NZZ, 7.3.2014).[74]

Angesichts dieser besonderen Einflussmöglichkeiten, die sich dem Präsidialkanton bieten, stellen sich hohe Anforderungen an eine möglichst ausgeglichene Verteilung der Präsidien schweizweiter interkantonaler Konferenzen. Doch: Deren Anzahl pro Kanton ist stark und signifikant mit der Bevölkerungsgrösse korreliert ($r = 0.75^{**}$; vgl. Abbildung 6.4). Spitzenreiter sind die Kantone Zürich und St. Gallen mit je 13 Konferenzpräsidien. Mit Ausnahme der EnDK, KöV, KWL und der SODK stand Zürich bisher jeder schweiz-

74 Exemplarisch sei ein Auftritt von Regierungsrat und GDK-Präsident Lukas Engelberger (Die Mitte/BS; 2014– bzw. 2020–) in der renommierten *Samstagsrundschau* von Radio SRF1 erwähnt. Obwohl er in seiner Rolle als GDK-Präsident vorgeladen wurde, argumentierte er bisweilen mit partikularen Erfahrungen des Kantons Basel-Stadt (ausgestrahlt am: 8.8.2020 [6:03 bzw. 6:32 Min.]).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

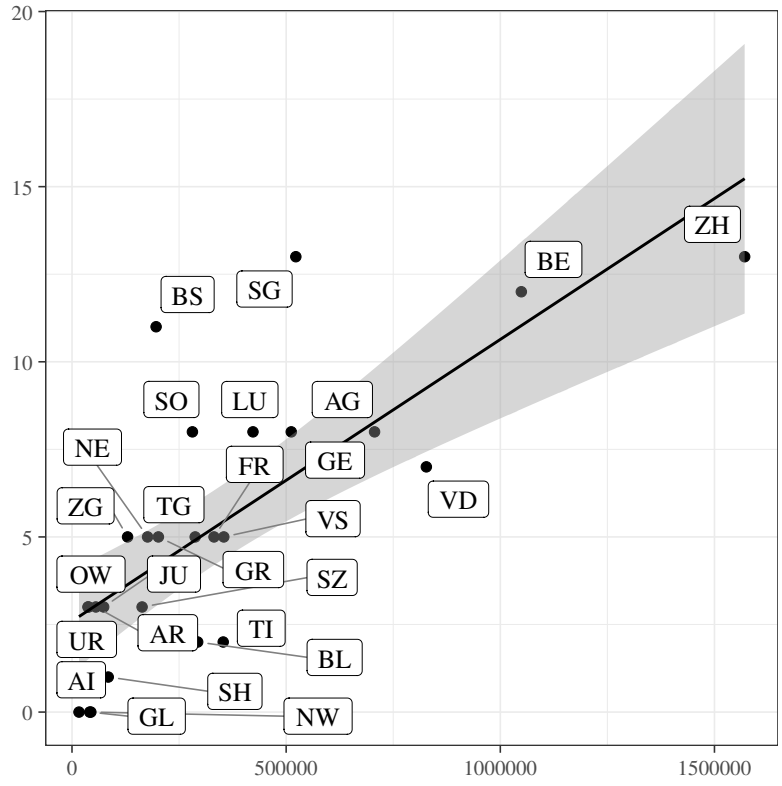
weiten Direktorenkonferenz mindestens einmal vor. Danach folgen Bern und Basel-Stadt mit zwölf bzw. elf Präsidien. Nidwalden, Glarus und Appenzell Innerrhoden stellten derweil überhaupt noch nie ein Präsidium, weder der KdK noch einer der 13 schweizweiten Direktorenkonferenzen. Zusätzlich verschärft wird das Repräsentationsungleichgewicht durch den Umstand, dass längst nicht alle interkantonalen Konferenzen dasselbe Gewicht haben. Kleinere, ländlich geprägte Stände kommen gerade bei den Präsidien der besonders gewichtigen KdK und FDK kaum zum Zug.[75]

Im Folgenden wird betrachtet, inwiefern die ungleich verteilten präsidialen Würden die Nutzungsfreude steigern. Dabei wird zwischen der KdK bzw. den schweizweiten Direktorenkonferenzen einerseits (vgl. Abschnitt 6.3.2) und der regionalen Ebene des Konferenzgefüges andererseits unterschieden (vgl. Abschnitt 6.3.3).

75 Zur Reputationsmacht interkantonaler Konferenzen vgl. Kriesi (1980, 326) bzw. Sciarini (2015, 59 bzw. 62).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 6.4: Bevölkerungsgrösse und kumulierte Anzahl interkantonaler Konferenzpräsidien pro Kanton (Gründungsjahr–2023)



Anm.: N = 138 rekonstruierbare schweizweite Konferenzpräsidien. Berücksichtigt wurden die Präsidien der KdK sowie aller schweizweiten Direktorenkonferenzen (d. h. BPUK, EDK, EnDK, FDK, GDK, KKJPD, KOKES, KöV, KWL, LDK, RK MZF, SODK, VDK). «Gründungsjahr» bezieht sich auf das Jahr der Einsetzung der jeweiligen interkantonalen Konferenz (vgl. Tabelle 6.3.1). Stand: 1.1.2023 (Anzahl Konferenzpräsidien) bzw. 3. Quartal 2023 (Bevölkerung).

Quelle (Daten): eigene Erhebung basierend auf Zeitungsartikeln, Protokolle der Plenarsitzungen und weiteren Archivalien aus dem «Haus der Kantone» bzw. kantonalen Staatsarchiven.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

6.3.2 Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und schweizweite Direktorenkonferenzen

Ist es aus Kantonssicht tatsächlich so beliebt, im Verbund der KdK zu lobbyieren – so beliebt, wie es die Föderalismusforschung bislang unterstellte? Die KdK wandelte sich nämlich längst zu einem «Lieblingskind der Forschung» (NZZ, 30.3.2022); sie erntet Vorschusslorbeeren. So habe sich die KdK unbestrittenermassen zur «wichtigste[n] Schnittstelle zwischen Bund und Kantone[n]» (GTB, 13.2.2006) entwickelt (vgl. Pfisterer, 2015; Schnabel und Mueller, 2017; Vatter, 2018b, 2020a). Schnabel (2020a, 183) geht gar so weit, in ihr «de[n] bessere[n] Ständerat» zu erkennen (vgl. Schnabel und Mueller, 2017, 563–64). Gleicht man ebendiese Zuschreibungen jedoch mit den empirischen Befunden ab, klafft ein doch augenfälliger Widerspruch. Zwar zählen sich insgesamt acht Kantone zu den Vielnutzern: Westschweizer Vertreter wie Freiburg, Neuenburg, Waadt und Genf ebenso wie einige wenige ländlich geprägte Deutschschweizer Stände (u. a. Obwalden, Glarus, Graubünden), flankiert vom finanzstarken Zug.

Wie jedoch Tabelle 6.3.2 zeigt, bringt die Hälfte der Kantone ihre Anliegen bloss gelegentlich in die KdK-Plenarsitzung ein, um die Bundesbehörden für bestimmte, gegebenenfalls kantonsspezifische Problemlagen zu sensibilisieren. Namentlich ist es mit Bern, Solothurn, den beiden Basel, St. Gallen und Aargau bzw. Uri, Nidwalden, Schaffhausen und den beiden Appenzell einerseits eine heterogene Gruppe aus eher bevölkerungsstarken bzw. -armen Deutschschweizer Ständen. Andererseits zählen sich mit dem Tessin und dem Wallis zwei lateinische Kantone zu den Gelegenheitsnutzern.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.3.2: Einbringen des kantonalen Anliegens in der Plenarkonferenz der KdK (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie		**inexistent**	
selten	LU, SZ, NW, TG	**klein**	SZ, AR, SG, VS, JU
gelegentlich	BE, UR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TI, VS, JU	**mittel**	BE, LU, UR, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, SH, AI, GR, AG, TI, VD, NE, GE
oft	OW, GL, ZG, FR, GR, NE	**gross**	GL, BL, TG
sehr oft	VD, GE	**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). ZH gab keine Antwort.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Woher rührt diese offenkundige Schere zwischen dem Stellenwert, den die KdK in der Wissenschaft geniesst, und der in der Praxis zurückhaltenden kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit? Dasjenige Spannungsverhältnis, auf das Ständerat René Rhinow (FDP/BL; 1987–1999) bereits zur Gründungszeit der KdK verwies, währt bis heute: Um als «Gesamtsprachrohr der Kantone» (BU, 28.9.1993) aufzutreten, müssen partikulare den universellen Kantonsinteressen weichen. Die KdK verarbeitet 26 Einzelmeinungen zu einer Stellungnahme aller 26 Kantone; gestützt auf ein qualifiziertes Mehrheitsprinzip.[76] Während ein geeint-koordinierter Auftritt gegenüber den Bundesbehörden die Autonomie *der Kantone* schützt (Schnabel, 2020b, 9), treten die spezifischen Bedürfnisse des einzelnen Kantons zwangsläufig in den Hintergrund. Werden nämlich (zu) stark regional gefärbte Anliegen in die KdK-Plenarkonferenz eingebracht, gelingt es kaum je, das nötige Quorum von 18 Kantonsregierungen hinter sich zu scharen (Art. 5 Abs. 1 KdK-Vereinbarung vom 8.10.1993). In den Worten der Zürcher Staatsschreiberin dient die KdK

76 Das Recht der Kantone, eigene und gegebenenfalls abweichende Stellungnahmen zu verabschieden, bleibt ausdrücklich gewahrt (Art. 5 Abs. 2 KdK-Vereinbarung vom 8.10.1993). Auch sind die Stellungnahmen der KdK rechtlich nicht bindend. Zur «political bindingness» vgl. Schnabel et al. (2022).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> «[…] zur Vertretung der *gemeinsamen* Interessen der Kantone. Zur Vertretung von spezifischen Partikularinteressen des Kantons kann [sie] weniger gut genutzt werden. Die eigene Interessenvertretung und diejenige über die interkantonalen Konferenzen müssen als komplementär betrachtet werden.» (zitiert nach: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020; Hervorhebung d. V.)

Dass der enge Fokus auf universelle Traktanden und die aus Sicht des individuellen Kantons «schwierige[n] Mehrheitsverhältnisse» (NLZ, 30.7.2015) die Attraktivität der KdK schmälern, unterstreichen Schwyz und Thurgau besonders deutlich: zwei der insgesamt vier Kantone also, die bei der Themensetzung nur selten auf «collective action» (Behnke und Mueller, 2017, 517) zurückgreifen (vgl. Tabelle 6.3.2). Es kam nämlich wiederholt zu Episoden, in denen die besondere Schwyzer bzw. Thurgauer Position in fiskal- bzw. europapolitischen Schüsselgeschäften unterlag. Augenfälligstes Beispiel ist der Zwist um die Neudotierung des Ressourcenausgleichs. Nachdem das Ressourcenpotential jedweden Kantons das in Art. 3*a* FiLaG fixierte Mindestausstattungsziel von 86.5 Prozent des schweizerischen Durchschnitts teils deutlich übertraf, wollte der Bundesrat die NFA-Geber 2014 entlasten. Eine KdK-Mehrheit lobbyierte jedoch heftig und brachte den Ständerat dazu, die Beitragszahlungen weniger stark zu senken als von ihm vorgeschlagen (14.066 Geschäft des Bundesrats). Ebendieser im Schosse der KdK vermittelte «faule Kompromiss» (BODU, 24.8.2019) wurde im finanzstarken Schwyz als Provokation aufgefasst. Kantonsrat Dominik Zehnder (FDP/SZ) und Mitunterzeichnende gingen so weit, einen «SchwExit» zu fordern (10/15 Po. Zehnder [FDP/SZ]):[77]

> «Da diese Konferenz von heute 17 Nehmerkantonen kein Gehör für die Anliegen der wenigen Geberkantone hat, ist eine Mitgliedschaft in dieser Organisation für den Kanton Schwyz vorderhand nicht mehr opportun. Aus diesem Grund beantragen wir, die Mitgliedschaft bei der KdK mit sofortiger Wirkung solange zu sistieren, bis das FiLaG gesetzeskonform umgesetzt ist.»

Zudem forderten die Postulanten den Schwyzer Regierungsrat auf, statt eines Umwegs über die KdK-Plenarkonferenz künftig «[…] direkt mit der Landesregierung zu verhandeln» (10/15 Po. Zehnder [FDP/SZ]). Zu statisch seien die Mehrheitsverhältnisse im Ständerat und in der KdK, wo sieben NFA-Geber einer drückenden Mehrheit von 19 Ständen gegenüberstehen (EFV, 2020). Weil die finanzschwächeren Profiteure den weniger potenten

77 Das Schwyzer Ansinnen wurde «[v]on Zug abgekupfert» (NLZ, 30.7.2015). Dort verlangten Kantonsratsmitglieder mit einem ähnlich lautenden Vorstoss eine Sistierung der KdK-Mitgliedschaft.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bezügern die Höhe der Beitragszahlungen gewissermassen «aufoktroyieren» können – die Majorisierung also institutionell zementiert wird –, solle Schwyz seine KdK-Mitgliedschaft aufkündigen. Mehr als ein kurzfristiges Protestsignal, zielte das Postulat also darauf ab, die Schwyzer Interessenvertretung gänzlich neu auszurichten: weg vom «Umweg» über die KdK hin zum Direktkontakt zum Bundesrat (vgl. Abschnitt 6.2.3). Auch der Thurgau – ein weiterer Seltenheitsnutzer – nahm in der KdK-Plenarkonferenz wiederholt nicht mehrheitsfähige Haltungen ein, namentlich in der Europapolitik. Als sich 2004 eine Konferenzmehrheit für einen EU-Beitritt der Schweiz aussprach, trat der Thurgau als «klare[r] Nein-Sager» (TA, 27.3.2004) auf. Dass die KdK trotzdem ohne Rücksichtnahme im Namen *der Kantone* sprach, stiess der Thurgauer Regierung sauer auf (SGT, 27.3.2004; TA, 26.3.2004; TA, 27.3.2004; NZZ, 3.4.2004). Im Jahr 2012 unterlag der Thurgau im KdK-Plenum erneut – dieses Mal mit seinem Standpunkt, die Zuwanderung aus acht europäischen Staaten mit der sogenannten Ventilklausel[78] vorübergehend wieder mit einem Kontingent zu beschränken (NZZaS, 18.2.2012). Wie die empirischen Befunde folglich nahelegen, ist eine Differenzierung der bisherigen Forschungsmeinung vonnöten: Die KdK ist nicht *generell* eine «machtvolle Lobby» (ZOF, 21.6.2003). Stehen partikulare Anliegen zur Debatte, ist sie bloss für eine Minderheit der Kantone ein attraktives Themensetzungsvehikel.

Ebendieses der KdK inhärente Spannungsverhältnis zwischen partikularer und universeller Ausrichtung spiegelt sich auch in den kantonsspezifischen Einflusschancen wider. Bern, Uri, Ob- bzw. Nidwalden, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Aargau, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf: Eine deutliche Mehrheit von 16 Kantonsregierungen geht höchstens von einer mittelgrossen Wahrscheinlichkeit aus, dass die eigenen via KdK transportierten Anliegen von den Bundesbehörden gehört, aktiv aufgenommen und schliesslich im Sinne des Kantons umgesetzt werden (vgl. Tabelle 6.3.2). Verbesserte die KdK «*collec-*

78 Das am 1.6.2002 in Kraft getretene Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (nachfolgend: Freizügigkeitsabkommen, FZA) erlaubt der Schweiz, einseitig die Ventilklausel anzurufen. Die Bedingung dafür, den Zugang von Erwerbstätigen aus EU-Staaten zeitweise einer Kontingentierung zu unterstellen, ist, dass die Anzahl der ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen an Erwerbstätige aus den EU-Staaten in einem Jahr um mindestens 10 % über dem Durchschnitt der vorangegangenen drei Jahre liegt (Der Bundesrat, 24.4.2013).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tive influence of the cantons over national decision-making» (Schnabel und Mueller, 2017, 563–64), bleibt deren Wirkmacht für den einzelnen Kanton beschränkt (Hervorhebung d. V.). Von einem generellen Vorteil der bevölkerungsschwächeren Kantone, denen in der KdK-Plenarkonferenz dasselbe Stimmengewicht zukommt wie den grossen Ständen, kann keine Rede sein. Stuft Glarus als viertkleinster Kanton die KdK nämlich als wirkmächtige informelle Strategie ein, wertet Appenzell Innerrhoden als der einwohnermässig mit Abstand kleinste Stand die kantonsspezifischen Einflusschancen als gering – trotz des geltenden Prinzips «one canton, one vote» (Art. 9 Abs. 2 KdK-Vereinbarung vom 8.10.1993). Nebst Glarus erachten einzig Basel-Landschaft und Thurgau die KdK als erfolgversprechenden Weg. Wohlwissend um die bisweilen starren Mehrheitsverhältnisse, wird die KdK für partikulare Anliegen nur mit der geschilderten Zurückhaltung genutzt.

Hält die in der KdK bisweilen mangelnde Sensibilität gegenüber Partikularinteressen den einzelnen Kanton vom «Agenda-Setting» ab, erfreuen sich die schweizweiten Direktorenkonferenzen grosser Beliebtheit. Mehr als zwei Drittel aller Kantonsregierungen nutzen die einst als «Instrument der interkantonalen Koordination» (RR SG, 2002, 4) gedachten BPUK, EDK, EnDK, FDK, GDK, KKJPD, KOKES, KöV, KWL, LDK, RK MZF, SODK bzw. VDK (sehr) oft zur Themensetzung (vgl. Tabelle 6.3.3). Weshalb ist es für die Kantone attraktiver, «kantonalistisch» gefärbte Anliegen in den schweizweiten Direktorenkonferenzen einzubringen? Hier kommen die politikfeldspezifische, sektorale Orientierung, die Entscheidungs- bzw. Beschlussregeln, das fehlende Öffentlichkeitsprinzip und die teils unvollständige Instruktion zum Tragen. Erstens gelangt dank ihrer sektoralen Agenden selbst Technisches ausführlich zur Debatte: Regulierungs- ebenso wie Vollzugsfragen. Beispielsweise zeichnet die GDK für «all[e] Gebiet[e] des Gesundheitswesens, für welche die Kantone zuständig sind», verantwortlich (Art. 1 Abs. 1 GDK-Statuten vom 4.12.2003). Lösungsansätze, die im föderalen «Versuchslabor» (Linder und Mueller, 2017, 364) erfolgreich erprobt wurden, haben besonderes Gewicht. Wer sich als Vorreiter profiliert, «wird landesweit anerkannt» (Regierungsrat Thomas Heiniger [FDP/ZH]; 2007–2019; Direktzitat nach: NZZ, 5.1.2016). Was funktioniert, stösst auf offene Ohren – es erhält in nationalen Direktorenkonferenzen eine Plattform (Strebel, 2011; Füglister, 2012; vgl. NZZ, 28.2.2014).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.3.3: Einbringen des kantonalen Anliegens in einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie		**inexistent**	
selten	SZ	**klein**	SZ, AR, JU
gelegentlich	SH, AR, SG, TG	**mittel**	LU, UR, OW, NW, ZG, FR, SH, AI, AG, VD, GE
oft	BE, LU, UR, OW, NW, GL, ZG, BS, BL, AI, GR, AG, TI, VS, JU	**gross**	BE, SO, BS, BL, GR, TG, TI, VS, NE
sehr oft	FR, SO, VD, NE, GE	**sehr gross**	GL

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). SG berichtet die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». ZH gab keine Antwort.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Zweitens schaffen die statuarischen Entscheidungs- und Beschlussregeln schweizweiter Direktorenkonferenzen oft nur wenig klare Verhältnisse. Zwar sprechen die Konferenzpräsidien im Namen aller Kantone, doch bleibt vielfach «[…] ungewiss, wie breit [Stellungnahmen; d. V.] abgestützt sind» (Auer, 2017b, 229; vgl. Langer, 2017; Schnabel et al., 2022). Ob Beschlüsse einstimmig ausfielen und/oder sich nach kontroverser Diskussion nur eine knappe Mehrheit durchsetzte, bleibt Aussenstehenden verborgen (Pirker, 2017, 1368; Langer, 2017, 206–07; vgl. Auer, 2017b). Mit Ausnahme der FDK kennen die schweizweiten Direktorenkonferenzen kein Öffentlichkeitsprinzip (NZZ, 3.7.2020; vgl. Schnabel, 2020a, 194).[79] Auch sind die darin Einsitz nehmenden Kantonsregierungsmitglieder nicht zwangsläufig vom Kollegium mandatiert – und somit nicht dem Kollegialitätsprinzip unterstellt (Auer,

79 Das Öffentlichkeitsprinzip der FDK erinnert jedoch nur sehr beschränkt an die gängige Praxis des Bundes und der Mehrheit der Kantone, weil die meisten Dokumente *a priori* dem Geheimhaltungsprinzip unterliegen und dementsprechend eines begründeten Einsichtsgesuches bedürfen (NZZ, 3.7.2020). Die KdK-Plenarkonferenz veröffentlichte Grundsatzregelungen zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips (KdK, 28.6.2018).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2017b, 229). Je nachdem, welche Partei welcher Direktion in welchen Kantonen vorsteht, ergeben sich Konstellationen, die sich deutlich von den starren Mehrheitsverhältnissen in der KdK-Plenarkonferenz unterscheiden, wo die Kantone strikt weisungsgebunden stimmen. Kurz: Diejenigen 20 Kantonsregierungen, die ihre Anliegen häufig oder sehr häufig über die zuständige schweizweite Direktorenkonferenz einbringen, bauen einerseits auf die vorherrschende politikfeldspezifische, sektorale Orientierung, aufgrund derer sich das Plenum erfolgreich erprobten Lösungsansätzen gegenüber aufgeschlossener zeigt. Andererseits tragen das Geheimhaltungsprinzip und die situative Entbindung von der Kollegialitätsverpflichtung zu deren Attraktivität bei.

Machen jene Handlungsspielräume die schweizweiten Direktorenkonferenzen zu einem ohnehin grossmehrheitlich rege genutzten Themensetzungsvehikel, tun sich die Westschweizer Stände Freiburg, Waadt, Neuenburg und Genf als besonders grosse Anhänger hervor. Sie dürfen als eigentliche Nutzungskönige interkantonaler Konferenzen gelten. Ob sie generalistisch oder politikfeldspezifisch orientiert sind, ist zweitrangig: Als einzige Kantonsgruppe setzen sie ebenso häufig auf die KdK wie auf die schweizweiten Direktorenkonferenzen (vgl. Tabelle 6.3.2 und 6.3.3). Dahinter steht ein aktives Ämterstreben.[80] «Le fait que je prenne cette présidence», liess Staatsrat Pierre Maudet (parteilos, zuvor FDP/GE; 2012–2021 bzw. 2023–)[81] 2018 bei der Übernahme des KKJPD-Präsidiums verlauten, «confirme la volonté de Genève d'être plus présent à Berne» (Direktzitat nach: TPS, 14.4.2018); eine Aussage, die stellvertretend für die welschen Bestrebungen steht. Immer wieder wenden sich die Westschweizer Stände an die Plenarversammlungen, um an die interkantonale Solidarität zu appellieren. So ersuchte Genf auf dem Höhepunkt der «Libyen-Affäre»[82] die KdK 2009 um Unterstützung beim

80 Mit Staatsrat Pascal Broulis (FDP/VD; 2002–2022) übernahm 2010 erstmals ein Kantonsregierungsmitglied aus der Romandie das KdK-Präsidium und stand fortan «à la tête du lobby des cantons» (TPS, 26.9.2009).

81 Weil sich Staatsrat Pierre Maudet (parteilos, zuvor FDP/GE; 2012–2021) wegen Vorteilnahme im Zusammenhang mit einer vom Königshaus der Vereinigten Arabischen Emirate bezahlten Reise nach Abu Dhabi vor Gericht verantworten musste (Reichen, 2020), beschloss die Genfer FDP im Juli 2020, ihn aus der Kantonalsektion auszuschliessen (TPS, 7.7.2020).

82 Als «Libyen-Affäre» wird ein Konflikt zwischen dem libyschen Diktator Muammar al-Gaddafi (1942–2011) und dem Bundesrat bezeichnet. Nachdem sein Sohn Hannibal al-Gaddafi im Juli 2008 von der Genfer Polizei aufgrund von Misshandlungs- und Drohungsvorwürfen zweier Hausangestellter festgenommen wurde, stellte Libyen die

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schweizerisch-libyschen Abkommen. Dessen einseitige, im Wesentlichen der libyschen Verhandlungsposition entsprechenden Zugeständnisse[83] tangierten auch die kantonale Polizeihoheit – und rügte damit indirekt das Vorgehen des Kantons Genf, auf dessen Territorium Hannibal al-Gaddafi festgenommen wurde (TPS, 22.8.2009; TPS, 29.8.2009; KdK, 25.9.2009). Auch zeigen sich die französischsprachigen Kantone häufig bestrebt, sich im Konferenzverbund als «laboratoire» (TPS, 14.4.2018) zu positionieren, verbunden mit der Hoffnung, dass die «Restschweiz» auf ihre Linie einschwenken würde. Ein Beispiel ist die von Genf lancierte «Opération Papyrus» zur Regularisierung der Sans-Papiers. Staatsrat und KKJPD-Präsident Pierre Maudet (parteilos, zuvor FDP/GE; 2012–2021 bzw. 2018) warb in der KKJPD eifrig dafür, ebendieses Pilotprojekt im ganzen Land umzusetzen (Kaufmann, 2019, 445; vgl. NZZ, 20.2.2018; TPS, 14.4.2018; TPS, 22.2.2020). Schliesslich erfreuen sich interkantonale Konferenzen aus Westschweizer Warte auch deshalb besonders grosser Beliebtheit, weil es ihnen dort immer wieder gelingt, eine «alliance avec d'autres régions» (TPS, 29.3.2007) zu schmieden. So vermögen sie immer wieder, kostspielige Infrastrukturprojekte auf den Weg zu bringen – bspw. den Bau eines CHF 390 Mio. teuren Doppelspurtunnels zwischen dem Weiler Poudeille-Schafis (BE) und Twann (BE), dem letzten Einspurabschnitt auf der IC-Linie Lausanne–Biel/Bienne (SBB, 2023; vgl. EXIM, 19.8.2008), oder den Kapazitätsausbau auf der Achse Genf–Lausanne (BBl 2012 1773; vgl. TPS, 11.2.2012).

Neben dieser besonderen Westschweizer Vorliebe beschränkt sich die Attraktivität schweizweiter Direktorenkonferenzen weder auf die «Kleinen» noch auf die «Grossen» (vgl. Tabelle 6.3.3). Obwohl grössere Kantone die Kapazität hätten, interkantonale Konferenzen zu umgehen, um ihre Interessen stattdessen eigenständig zu vertreten Behnke und Mueller (2017), vertrauen selbst das bevölkerungsstarke Bern, die beiden Basel oder der

---

wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Schweiz ein (u. a. Erdöllieferstopp, Geldabzug von Schweizer Banken). Auch wurden die beiden Schweizer Geschäftstätigen Max Göldi und Rachid Hamdani in Libyen festgehalten (faktische Geiselnahme). Nach militärischen Drohungen al-Gaddafis, der in der UNO-Generalversammlung 2009 eine Zerschlagung der Schweiz betragte (NZZ, 3.9.2009), und wiederholten diplomatischen Bemühungen (u. a. offizielle Entschuldigung für die Verhaftung, Abschluss eines Abkommens) normalisierte sich das Verhältnis wieder (BU, 21.8.2009; SGT, 23.2.2010; SWII, 19.10.2011).

83 Unter anderem forderte das libysche Regime eine offizielle Entschuldigung, dass die Schweiz Bildaufnahmen veröffentlichte, welche Hannibal al-Gaddafi bei seiner Festnahme in Genf zeigten (vgl. BU, 21.8.2009).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Aargau häufig; Freiburg, die Waadt und Genf gar sehr häufig auf ein gemeinsames, politikfeldspezifisches Vorgehen. Selbiges gilt jedoch genau so für kleinere und/oder ressourcenschwächere Stände. Sie wissen von «joint action» (Behnke und Mueller, 2017, 514) zu profitieren, denn: Ihre «milizartige[n] Verwaltungen» (BAZ, 19.8.2005) stossen bisweilen an ihre Grenzen (vgl. Koller, 2013, 129–30). An Zeit, den Gang der Bundespolitik systematisch zu verfolgen und sich proaktiv detaillierte Informationen über die sehr technische, komplexe Sachgeschäfte einzuholen, mangelt es (vgl. Kapitel 8). Insofern leisten ihnen die unter dem Dach des «Hauses der Kantone» vereinten Konferenzsekretariate unverzichtbare Dienste. Glarus etwa, das «[a]ls kleiner Fisch […] im Haus der Kantone in Bern mit[schwimmt]», vermag von «einer gewissen Vordenkerfunktion der Direktorenkonferenzen» zu profitieren (Landschreiber Hansjörg Dürst; beide Direktzitate nach: SOS, 27.6.2007). Darauf bauen nebst Glarus auch Uri, Ob- bzw. Nidwalden, Zug und Appenzell Innerrhoden häufig.

Führt der vielgenutzte Weg, Themen über die schweizweiten Direktorenkonferenzen zu setzen, zum Erfolg? Wie Tabelle 6.3.3 zeigt, sind die kantonsspezifischen Einflusschancen intakt. Ein gutes Drittel der Kantonsregierungen wertet ein geeintes sektorales, politikfeldspezifisches Vorgehen als wirkmächtig. Mit Schwyz und Appenzell Innerrhoden nehmen einzig zwei Stände ihre Aussichten als «klein» wahr, sich so bundespolitisches Gehör zu verschaffen. Im Falle von Schwyz spiegelt sich hierin erneut das unvorteilhafte Spiel von Mehr- und Minderheiten wider. So gehörte der Innerschweizer Stand zu den Gründungsmitgliedern, die mit der «Konferenz der NFA-Geberkantone» 2018 faktisch eine Konkurrenzorganisation zur FDK ins Leben riefen. Deren Ziel? Die «wesentliche[n] Systemfehler» des Finanzausgleichs zu korrigieren (Konferenz der NFA-Geberkantone, 19.9.2013). Der Bund soll über ein neues Gremium lobbyiert werden, weil den NFA-Geberkantonen die Wege in den bestehenden interkantonalen Konferenzen versperrt sind.

Indes sind es mitunter die Freiburger, Waadtländer und Genfer Vielnutzer, die ihre Erfolgsaussichten als bloss mittelgross wahrnehmen. Nicht nur ist die Westschweiz in den Plenarkonferenzen numerisch *a priori* unterlegen. Vielmehr zeigen sich auch immer wieder kulturelle Unterschiede – gerade in der Frage, wie stark der Staat intervenieren soll (u. a. Battaglini und Giraud, 2003; vgl. 26.9.2016; NZZ, 29.7.2020). Oft gelingt es der Romandie nicht, genügend Deutschschweizer Stimmen hinter der «lateinische[n] […] Vision» zu vereinigen (Staatsrätin Monika Maire-Hefti [SP/NE; 2013–2020]; Direktzitat nach: BZ, 8.4.2020); dies gilt gerade, wenn die Romandie für «mehr

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Staat» eintritt.[84] Mit Blick auf das für die Westschweizer Stände bisweilen schiefe Verhältnis zwischen «anhören lassen» und «gehört werden» bilanziert Staatsrat Pierre Maudet (parteilos, zuvor FDP/GE; 2012–2021) denn auch resignierend:

> «La position latine forte et unanime [...] a pesé d'un certain poids. On a été écouté, mais pas entendu. Les différences culturelles restent fortes.» (TDG, 16.11.2013)

6.3.3 Regionales Konferenzgefüge

Davon, wie häufig und mit welchem Erfolg das regionale Konferenzgefüge genutzt wird, ist im Folgenden die Rede. Der Schwerpunkt liegt auf den sechs regionalen Regierungskonferenzen CGSO/WRK, Metropolitankonferenz Zürich, NWRK, ORK, RKGK und ZRK (vgl. Tabelle 6.3.1).[85] Folgt man der Reziprozitätsannahme, der zufolge sich Vertrauens- und Kooperationsbeziehungen über die Zeit verstetigen (Young, 1996; Checkel, 2005; Gilardi und Wasserfallen, 2016), sollten die Kantonsregierungen besonders gerne im regionalen Verbund lobbyieren. Mit Ausnahme der Metropolitankonferenz Zürich sind die regionalen Regierungskonferenzen nämlich allesamt älter als die im Oktober 1993 gegründete KdK (Vatter, 2018b, 76). So wurde die ORK bereits anno 1964 aus der Taufe gehoben; damals als Zusammenschluss

84 Ein Beispiel ist der auf Geheiss der Romandie in der KKJPD traktandierte Versuch, ein zentrales Register für Sexual- und Gewalttäter zu schaffen. Ebendieser Forderung ging der «Mordfall Adeline» voraus. Die brutale Ermordung der Genfer Sozialtherapeutin Adeline (†34) im September 2013 stiess eine schweizweite Debatte über den Umgang mit rückfälligen Straftätern an. Ein rechtskräftig verurteilter französisch-schweizerischer Straftäter durchtrennte ihr während eines Freigangs die Kehle (TLM, 15.9.2013; TDG, 16.11.2013).

85 Die regionalen Direktorenkonferenzen werden hingegen nur am Rande betrachtet. Die Einteilung stützt sich auf Schnabel und Mueller (2017, 571), die CGSO/WRK, Metropolitankonferenz Zürich, NWRK, ORK, RKGK und ZRK als «regional, generalist intergovernmental councils» werten. Je nach Kriterien liesse sich zusätzlich die Metropolitankonferenz Basel (2012–) aufführen, die aufgrund ihres grenzüberschreitenden und den Trinationalen Eurodistrict Basel (TEB) situativ hinzuzählenden Charakters vorliegend nicht als regionale Regierungskonferenz gewertet wird (Metropolitankonferenz Basel, 2023). Dass im Wortlaut der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 nur CGSO/WRK, NWRK, ORK, RKGK und ZRK namentlich erwähnt wurden, hat mit der Existenzdauer der Metropolitankonferenz Zürich zu tun. Jene wurde im Juli 2009 gegründet, weshalb die Items der Längsschnitterhebung nicht anwendbar sind (vgl. Kapitel 4).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Kantone Glarus, Appenzell beider Rhoden, St. Gallen, Graubünden und Thurgau.[86] Zwei Jahre später versammelten sich die Landammänner und Statthalter aus Luzern, Uri, Schwyz, Ob- bzw. Nidwalden und Zug im schwyzerischen Immensee erstmals zu einer «Konferenz zur Koordinierung der Zusammenarbeit unter den Innerschweizer Kantonen» (Schleifer, 2016, 12). Diesem Schritt eilte die Einsicht voraus, dass

> «[…] einzelne Kantone allein die personellen, technischen und finanziellen Mittel nicht aufbringen, oder weil die Art einer Aufgabe über die Grenze eines Kantons hinausreicht.» (Landammann Josef Ulrich [KCVP/SZ; 1960–1980]; zitiert nach: Staatsarchiv des Kantons Nidwalden [StANW], D1104)

Eine «pragmatisch organisierte gemeinsame Aufgabenerfüllung» (Schleifer, 2016, 13) und als Gegengewicht zur damals besonders ausgeprägten «zentralistischen Tendenz» (Schindler, 1960, 698): Aus demselben Antrieb wie die ZRK konstituierten sich der Reihe nach die NWRK (1971–), die RKGK (1981–), die CGSO/WRK (1993–) und schliesslich die Metropolitankonferenz Zürich (2009–). Ebendiese «langjährige Zusammenarbeitserfahrung» (RR SG, 2002, 21) eröffnet Möglichkeiten, die Bundesbehörden über das regionale Konferenzgefüge für regionspezifische Problemlagen zu sensibilisieren, welche vordergründig die West-, Nordwest-, Ost- bzw. die Zentralschweiz oder die Gebirgskantone betreffen. Sind die geografisch landesmittig gelegenen Kantone dabei im Vorteil, weil sie unterschiedlichen regionalen Konferenzen angehören und ihre Interessenvertretung daher «situationsgerecht und fallweise» (RR BE, 2007, I) ausrichten können? Oder fehlt es ihnen aufgrund der Mehrfachmitgliedschaften an einem «natürliche[n] Partner» (RR SG, 2002, 21)? Vorauszuschicken ist, dass regionale Regierungskonferenzen ein *generell* sehr beliebter Themensetzungskanal sind. Wie Tabelle 6.3.4 zeigt, bringt eine überwiegende Mehrheit von 17 Kantonsregierungen ihre Anliegen oft bis sehr oft auf diesem Weg ein, um die Bundesbehörden für regionale Problemlagen zu sensibilisieren. Regionale Regierungskonferenzen sind die einzige Konferenzgattung, bei der überhaupt kein Stand den Pol der Selten- bzw. Überhauptnichtnutzer besetzt.[87]

86 1974 stiess der Kanton Schaffhausen zur ORK hinzu, ehe im Jahre 2001 der Kanton Zürich als assoziiertes Mitglied aufgenommen wurde. Ihre heutige Form erhielt die ORK anno 1996 (SGT, 15.12.2010; TZ, 18.3.2013).

87 Der Kanton Zürich, der beim Einbringen des kantonalen Anliegens in einer regionalen Regierungskonferenz mit «selten» antwortete, wird bei dieser Aussage bewusst ausgeklammert. Einerseits berichtete Zürich in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit zunächst mit «weiss nicht». Erst im Zuge der im Juni und Juli 2022 erfolgten Nachtragserhebung

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.3.4: Einbringen des kantonalen Anliegens in einer regionalen Regierungskonferenz (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie		**inexistent**	
selten	ZH	**klein**	BE, UR, SZ, AI, AG, GE, JU
gelegentlich	BE, LU, SZ, NW, AI, AG, TG, GE	**mittel**	LU, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, GR, TG, TI, VD
oft	UR, OW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, GR, TI, VS, JU	**gross**	GL, AR, VS, NE
sehr oft	VD, NE	**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). SG berichtet die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». ZH gab keine Antwort zu den kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Dass mit Bern und Aargau ausgerechnet zwei zentral gelegene Kantone nur zu den Gelegenheitsnutzern zählen, unterstreicht die Bedeutung, räumlich im Zentrum *einer* Region verankert zu sein. «Brückenkanton[e]» (SK BE, 2020) vermögen dank des «Bilingue-Trumpf[s]» (BU, 9.11.2018) zwar zwischen den Sprach- bzw. Kulturräumen zu vermitteln. Auch bieten sich Ständen, die geografisch in alle Himmelsrichtungen orientiert sind, umso mehr Verbrüderungs- und Allianzmöglichkeiten. Gleichzeitig müssen sie «fallweise [entscheiden; d. V.], ob und in welcher Form die Zusammenarbeit mit welchen Partnern zweckmässig ist» (RR BE, 2007, 7).

entschied sich Zürich für die Antwortkategorie «selten» (vgl. Unterkapitel 7.2). Andererseits ist die Zürcher Ausgangslage insofern speziell, als dass Zürich als schweizweit einziger Kanton in keiner regionalen Regierungskonferenz Vollmitglied ist. So brachte Zürich den folgenden Hinweis an: «ZH ist nur in der Metropolitankonferenz Zürich Vollmitglied. Diese ist eher zurückhaltend mit gemeinsamen Stellungnahmen gegenüber dem Bund. Die Metropolitankonferenz Zürich selber ist keine kantonale Regierungskonferenz da auch Gemeinden dabei».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dies ist nicht nur zeitaufwändig, sondern auch der Kohärenz abträglich. So war der Kanton Bern im Berichtsjahr 2019 an neun der zehn Vorstandssitzungen von KdK, WRK und arcjurassien.ch vertreten (RR BE, 2020, 10). Strategische Schwerpunkte verändern sich danach, welche leitende Stellung der Kanton zufälligerweise gerade wo innehält. Kam dem durch Regierungsrat Philippe Perrenoud (SP/BE; 2006–2016) repräsentierten Bern in den WRK-Präsidialjahren 2010 und 2011 eine «neu[e] Rolle unter Westschweizer Kantonen» (BU, 9.1.2010) zu, setzte der Kanton seine Akzente Ende der 2010er Jahren vor allem im arcjurassien.ch, dem er 2019 zum ersten Mal überhaupt vorstand (RR BE, 2020, 13). In der NWRK kann Bern als bloss «assoziiertes Mitglied» hingegen weder das Präsidium stellen noch eigenständig Projekte vorschlagen (§ 1 bzw. § 5 NWRK-Vereinbarung vom 11.6.2004). Bern ist stets auf mindestens zwei «Göttikantone» aus dem inneren Kreis der NWRK angewiesen, die ein Projekt mittragen (RR BE, 2007, 11). «[V]ariable Geometrie» (AZ, 21.11.2008), aber mangelnde Routine kennzeichnet auch den Gelegenheitsnutzer Aargau: Als eigentlicher «Mittellandkanton» (NZZ, 16.4.2014) bzw. «‹Kein-Kanton› – kein Stadtkanton, kein Landkanton, kein Bergkanton, kein Tourismuskanton» (BU, 27.7.2005) – fehlt es ihm an einem «natürlichen» regionalen Regierungsverbund (vgl. AZ, 25.2.2016). In den Worten von alt Staatsschreiber Peter Grünenfelder ist die Nordwestschweiz «ökonomische Praxis» (AZ, 21.11.2008), nicht aber politischer Identifikationsraum. Umgekehrt profitieren die dem geografischen Kern eines Landesteils angehörenden Kantone dafür umso häufiger vom regionalen Konferenzgefüge (vgl. Tabelle 6.3.4). Für die in der CGSO/WRK vereinte frankophone Sprachgemeinschaft gilt dies genauso wie für die RKGK, an deren Verhandlungstisch Uri, Ob- bzw. Nidwalden, Glarus, Graubünden und Wallis Platz nehmen. Als einzige regionale Regierungskonferenz machen in der RKGK ausnahmslos *alle* Mitglieder gleich häufig vom «Agenda-Setting»-Potential Gebrauch.[88] Dies zeugt von besonders stark ausgebildeten Reziprozitätsnormen. Im Jahr 1981 ursprünglich als Schicksalsgemeinschaft zum Erhalt des für die

88 Im Frühjahr 2018 stellten die beiden Appenzell ein RKGK-Beitrittsgesuch und beteiligten sich fortan als Beobachter (SGT, 15.11.2018). Nach zweijähriger Beobachterphase beschloss die Innerrhoder Standeskommission Anfang 2021, der RKGK beizutreten. Der Ausserrhoder Regierungsrat sah hingegen vom Beitritt ab, «[…] weil die Kernthemen der RKGK für Appenzell Ausserrhoden häufig nicht dieselbe Bedeutung haben wie für die übrigen Konferenzmitglieder» (RKGK, 3.2.2021). Da Appenzell Innerrhoden zum Befragungszeitpunkt noch nicht RKGK-Vollmitglied war, wird dieser Kanton in der Auflistung bewusst ausgeklammert.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gebirgskantone kardinal wichtigen Wasserzinses gegründet, weitete sich der RKGK-Daseinszweck auf die gemeinsame Vertretung aller «ländliche[n] und gebirgsspezifische[n] Anliegen [aus; d. V.]» (Art. 1 Abs. 2 RKGK-Statuten vom 27.9.2011). Heutzutage bündelt die «Alpen-OPEC» gemeinsam mit der SAB die besonderen Bedürfnisse. Nach innen gelingt es der «Bergler-Lobby» (SGT, 15.11.2018), die touristischen Zentren und peripheren Alpenregionen auszubalancieren. Touristiker, die unter der Mineralölsteuerabgabe für Pistenfahrzeuge ächzen (BZ, 27.9.2013; WB, 15.10.2016; WB, 27.1.2017)[89], kommen in der RKGK genauso zum Zug wie abgelegene, von Abwanderung gezeichnete Kantone, denen die Rettung eines flächendeckenden «Service public» am Herzen liegt, also die Grundversorgung im öffentlichen Verkehr, der Post und der Telekommunikation (BUET, 1.10.2014; BZ, 11.8.2018). Dass die geteilte Lebensrealität im topografisch anspruchsvollen und klimatisch harschen Alpenraum ähnliche übergeordnete Interessenlagen begründet, kittet die Reihen in der rund 43 Prozent der Gesamtfläche des Landes repräsentierenden RKGK. Als regional geeinte Front vertritt sie ihre bundespolitischen Forderungen sodann gegenüber den Bundesbehörden.

Schenkt man Beobachtern Glauben, handelt es sich bei der RKGK nicht nur um eine vielgenutzte, sondern auch um eine überaus wirkmächtige informelle Strategie (Transparency International Schweiz, 2019, 18; vgl. SOS, 10.1.2017; NZZaS, 12.2.2017). Obwohl es der «Alpen-OPEC» in der Tat wiederholt gelang, eine Senkung des Wasserzinsmaximums abzuwenden (vgl. Unterkapitel 1.1), spiegelt sich die Fremdzuschreibung nur bedingt in der Selbstwahrnehmung der Gebirgskantone wider. Anders als bei der Nutzungshäufigkeit, bei der sich alle RKGK-Mitglieder in derselben Antwortkategorie versammeln, sind sie bei den kantonsspezifischen Einflusschancen gespalten. Während Glarus und Wallis von einer grossen Wahrscheinlichkeit ausgehen, dass ihre in der regionalen Regierungskonferenz traktandierten Anliegen von den Bundesbehörden aufgegriffen werden, erachtet sie Uri als nur «klein» (vgl. Tabelle 6.3.4). Ob- bzw- Nidwalden, Graubünden und das Tessin versammeln sich in der Mittelkategorie. Dass die Wirkungsbilanz gemischt ausfällt, dürfte wiederholten Niederlagen beim «Service public» geschuldet sein: einem RKGK-Schlüsselgeschäft. So wartet Uri, dessen kan-

89 Ähnlich wie Fahrzeuge aus der Forst- und Landwirtschaft wird den konzessionierten Schweizer Bergbahnen seit Oktober 2016 der strassengebundene Teil der Mineralölsteuer zurückerstattet. Damit werden die Betreiber um jährlich CHF 8 bis 13 Mio. entlastet (WB, 15.10.2016; WB, 27.1.2017).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tonsweit sechs Poststellen nach der Schliessung von Bürglen (UR), Schattdorf (UR) und Wassen (UR) zum Befragungszeitpunkt halbiert wurden, weiterhin auf eine griffige Bundesgesetzgebung, die weiterem Leistungsabbau Einhalt gebieten würde (LUZ, 28.6.2017). Zwischen klein (Genf) und gross (Neuenburg) schwanken auch die kantonsspezifischen Einflusschancen der CGSO/WRK-Mitglieder, während sich die sich im Schosse der NWRK, ORK bzw. ZRK versammelnden Stände über die Kategorien «klein» und «mittel» verteilen.

Tabelle 6.3.5: Einbringen des kantonalen Anliegens in einer regionalen Direktorenkonferenz (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie		**inexistent**	
selten	BE, ZG	**klein**	BE, UR, SZ, BS, AI, TG, GE, JU
gelegentlich	LU, UR, SZ, BS, AG, TG, GE	**mittel**	LU, OW, NW, ZG, FR, SO, SH, GR, AG, TI, VD
oft	OW, NW, FR, SO, SH, AR, AI, SG, GR, TI, VS, JU	**gross**	BL, AR, VS, NE
sehr oft	GL, BL, VD, NE	**sehr gross**	GL

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). SG berichtet die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». ZH gab keine Antwort.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Wie hat sich die Nutzungsfreude des interkantonalen Konferenzgefüges über die Zeit verändert? Die empirischen Befunde zum Wandel der Entscheidungsstrukturen lassen ein eindeutiges Bild erwarten. Ihnen zufolge hat es stark an Bedeutung gewonnen. Noch in den 1970er Jahren gehörte mit der FDK bloss eine schweizweite Direktorenkonferenz dem erweiterten Akteurssystem der Schweizer Politik an. Sie spielte allerdings höchstens eine Nebenrolle; zum exklusiven Machtzirkel zählte sie nicht (Kriesi, 1980). Selbst Anfang der 1990er Jahren vertraten die Kantone selbst noch die Auffassung,

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die FDK sei «[…] im luftleeren Raum angesiedelt und daher bedeutungslos» (Regierungsrat Georg Stucky [FDP/ZG; 1975–1990]; Direktzitat nach: TA, 29.9.1993). Nach der Jahrtausendwende katapultierten sich hingegen ganze neun interkantonale Konferenzen ins zentrale Macht- und Kooperationsnetzwerk (Sciarini et al., 2015; vgl. Sciarini, 2014). Als «sehr einflussreich» wird insbesondere die dem Kreis der zehn bedeutendsten Akteure überhaupt angehörende FDK eingeschätzt – ebenso die KdK.[90] An ebendiese Forschungsbefunde knüpft die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 nahtlos an. Die Bedeutungszunahme des interkantonalen Konferenzgefüges verläuft ungebrochen – und spiegelt sich auch in der Selbstwahrnehmung der im Verbund lobbyierenden Stände wider. Das ist an der intertemporalen Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit gegenüber dem Stand Anfang der 2010er Jahre abzulesen; aufgeschlüsselt nach der KdK (Tabelle 6.3.6), den schweizweiten Direktorenkonferenzen (Tabelle 6.3.7) sowie dem regionalen Konferenzgefüge (Tabelle 6.3.8 bzw. 6.3.9).

90 63 % aller Befragten bezeichneten die FDK als «sehr einflussreich». Bei der KdK belief sich der Anteilswert auf 60 % (Sciarini, 2014, 123; vgl. Sciarini et al., 2015, 15).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.3.6: Einbringen des kantonalen Anliegens in der Plenarkonferenz der KdK (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung	TG, VS	**abnehmend**	TG
keine Veränderung	BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BL, AI, SG, VD, GE	**keine Veränderung**	SZ, OW, NW, ZG, AR, AI, AG, TI, VD, VS, JU
häufigere Nutzung	ZH, GL, BS, SH, AR, GR, AG, TI, NE	**zunehmend**	ZH, BE, LU, UR, GL, FR, SO, BS, BL, SH, SG, GR, NE
deutlich häufigere Nutzung	JU	**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). GE berichtet die Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.3.7: Einbringen des kantonalen Anliegens in einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	
keine Veränderung	BE, LU, UR, SZ, OW, FR, BL, AI, SG, GR, TG, TI, VD, GE	**keine Veränderung**	SZ, OW, NW, ZG, AR, AI, GR, TI, VD, VS
häufigere Nutzung	ZH, NW, GL, ZG, SO, BS, SH, AR, AG, VS, NE, JU	**zunehmend**	ZH, BE, LU, UR, GL, FR, SO, BS, BL, SH, SG, TG
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	NE, JU

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). AG und GE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.3.8: Einbringen des kantonalen Anliegens in einer regionalen Regierungskonferenz (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung	GR	**abnehmend**	AI
keine Veränderung	ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, FR, AI, SG, AG, TI, VD, GE	**keine Veränderung**	ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, SO, BS, SG, GR, TG, TI, VD
häufigere Nutzung	BE, GL, ZG, SO, BS, SH, AR, TG, VS, NE	**zunehmend**	UR, GL, FR, BL, SH, AR, VS, JU
deutlich häufigere Nutzung	BL, JU	**stark zunehmend**	NE

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). AG und GE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht».

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.3.9: Einbringen des kantonalen Anliegens in einer regionalen Direktorenkonferenz (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		kantonsspezifische Einflusschancen
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	
keine Veränderung	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, ZG, FR, AI, SG, GR, TG, TI, VD, GE	**keine Veränderung**	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, SO, BS, SH, AI, SG, GR, TG, TI, VD
häufigere Nutzung	NW, GL, SO, BS, SH, AR, VS, NE, JU	**zunehmend**	GL, FR, BL, AR, VS, JU
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	NE

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). BL und AG berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; AG und GE selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Sieht man von wenigen Ausnahmen wie dem wiederholten Thurgauer «Auflaufen» in der KdK (SGT, 27.3.2004; TA, 27.3.2004; NZZ, 3.4.2004) oder dem wegfallenden KdK-«Präsidialbonus» des Kantons Wallis ab (WB, 25.4.2017), greift kein Stand über die Zeit seltener auf das interkantonale Konferenzgefüge zurück.[91] Selbiges gilt für die kantonsspezifischen Einflusschancen, die sich – sofern Dynamik wahrnehmbar ist – noch stärker

91 Staatsrat Jean-Michel Cina (CVP/VS; 2005–2017) präsidierte die KdK zwischen Januar 2014–März 2017, wobei er die Interessen des Kantons Wallis in dieser Funktion «stets entschlossen wahr[nahm; d. V.]» (WB, 25.4.2017). Inmitten des Beobachtungszeitraums trat er ab.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zum Positiven wandten.[92] Innerhalb dieses *generell* zunehmenden Trends erweist sich: Die regionale Ebene bleibt wichtig. Immerhin elf bzw. acht Kantonsregierungen berichten, über die Zeit häufiger im Verbund anzutreten. Zusammenfassend beschränken sich interkantonale Konferenzen heutzutage längst nicht mehr darauf, die horizontale Zusammenarbeit zu erleichtern. Vielmehr schärft der regelmässige Informations- und Erfahrungsaustausch ein gemeinsames Problemverständnis, das sich in vertikaler Richtung ausspielen lässt (Behnke und Mueller, 2017; Schnabel, 2017, 2020a,b). Sind die Reihen nämlich erst einmal geschlossen, können die Kantone gegenüber dem Bund als schlagkräftige, geeinte Front auftreten. Noch Neidhart (1970b, 98) sollte darüber klagen, dass «die Konferenztätigkeit kantonaler Direktoren [...] bezüglich des Gesetzgebungsverfahrens des Bundes praktisch wirkungslos» sei. Auch Mitte der 1990er Jahre tat der Bundesrat die KdK bloss als «Organ der horizontalen Koordination der Kantone [ab; d. V.]» (Antwort des Bundesrats auf 95.3631 Ip. Zbinden [SP/AG]). Der Kontrast könnte kaum deutlicher sein: Ein Vierteljahrhundert später seien die interkantonalen Konferenzen in der Vertretung kantonaler Anliegen aus Sicht der bisherigen Föderalismusforschung gar «weitaus erfolgreicher» (Schnabel, 2020a, 194) als der Ständerat, dem diese Aufgabe eigentlich zufiele (vgl. Abschnitt 6.2.2). Im Konferenzverbund gelingt es immer wieder, auf den Bundesrat Druck auszuüben» (beide Direktzitate nach: TA, 4.4.1998). Die Frage ist also nicht länger, *ob* interkantonalen Konferenzen auch vertikale Schlagkraft innewohnt – sondern *wie* und in welchem Masse.

Die Befunde aus der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 unterstreichen, wie unverzichtbar ein koordiniertes Vorgehen wurde. Dies steht im Einklang mit der internationalen und Schweiz-spezifischen Forschung (Behnke und Mueller, 2017; Schnabel und Mueller, 2017; Vatter, 2018b; Schnabel, 2020a,b). Mit vier begründeten Ausnahmen gibt keine Kantonsregierung an, die eigenen Interessen über die Zeit seltener über das interkantonale Konferenzgefüge zu vertreten. Sofern Veränderungen wahrgenommen werden, überwiegt ein genereller positiver Trend, der für die kantonsspezifischen Einflusschancen sogar noch ausgeprägter ist als für den Gebrauch. Daran, dass das althergebrachte interkantonale Konferenzgefüge in den letzten Dekaden besondere vertikale Schlagkraft entwickelte, haben

92 Ausnahmen sind die Kantone Thurgau und Appenzell Innerrhoden, welche ihre kantonsspezifischen Einflusschancen in der KdK bzw. den regionalen Regierungskonferenzen zum Befragungszeitpunkt gegenüber dem Stand Anfang der 2010er Jahre als abnehmend wahrnehmen (vgl. Tabelle 6.3.6 bzw. 6.3.8).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Stände selbst grossen Anteil. Im internationalen Vergleich bestach das weit vertrackte «web of IGCs» (Schnabel und Mueller, 2017, 553) zwar immer schon durch seinen hohen Institutionalisierungsgrad (Bolleyer, 2009, 157; vgl. Schnabel, 2020b). Mit den Jahren gelang es den Kantonen jedoch, sich auf Verfahrenswege zu einigen, welche die anfängliche Konkurrenzsituation zum Ständerat genau so zu mindern vermochten wie die Reibereien zwischen der KdK und den historisch älteren Direktorenkonferenzen. Heutzutage ist die Arbeitsteilung fein austariert (Schnabel und Mueller, 2017; Schnabel, 2020a; Schnabel et al., 2022). Entgegen der öffentlich-medialen Wahrnehmung, die von einer Vorrangstellung der KdK als «zentrales Organ» (Vatter, 2020a, 457) ausgeht, ist es aus Kantonssicht attraktiver, partikulare Anliegen ins Plenum schweizweiter Direktorenkonferenzen einzubringen. Im Unterschied zur KdK sind deren Mitglieder nicht immer strikt weisungsgebunden. Oft ist in der Plenarkonferenz nur eine einfache Mehrheit vonnöten – und das weitgehend fehlende Öffentlichkeitsprinzip ermöglicht es, hinter verschlossenen Türen erprobte, bisweilen arg «kantonalistisch» anmutende Lösungsansätze zu verhandeln. Für die kantonale Interessenvertretung kommt indes auch den regionalen Regierungskonferenzen eine gewichtige, in der Föderalismusforschung bisher unterschätzte Rolle zu. Begründet die gemeinsame Lebensrealität ähnlich gelagerte Interessenlagen oder avanciert ein Kanton aufgrund seiner geografisch eingemitteten Lage zum «natürliche[n] Partner» (RR SG, 2002, 21) innerhalb eines regionalen Verbunds, gilt dies in besonderem Masse. So vermag heutzutage keine Kantonsgruppe das interkantonale Konferenzgefüge einseitig für sich zu pachten; weder bevölkerungsstarke noch bevölkerungsschwache Kantone, weder Deutschnoch lateinische Schweiz. Zwar profitieren Stände mit beschränkten Ressourcen von den ausgebauten Strukturen im «Haus der Kantone» und der «Vordenkerfunktion der Direktorenkonferenzen» (Landschreiber Hansjörg Dürst [GL]; Direktzitat nach: SOS, 27.6.2007). Auch kommt den «Kleinen» in den Plenarkonferenzen überproportionales Stimmengewicht zu, was die Attraktivität von «joint action» (Watts, 2003, 4) zusätzlich steigert. Eigentliche «Nutzungskönige» sind trotzdem die bevölkerungsstarken Westschweizer Kantone Freiburg, Waadt, Neuenburg und Genf, obwohl diese das Zeug zum Alleingang hätten.

Dennoch verweisen die Erkenntnisse auf das im interkantonalen Konferenzgefüge ungelöste Spannungsverhältnis zwischen partikularen und universellen Kantonsinteressen. Was sind die Anliegen *der Kantone* und, noch allgemeiner: Wer sind denn eigentlich *die Kantone*? So mahnen die Stände bisweilen selbst an, dass die interkantonalen Konferenzen «[…] nicht

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

im Namen der Kantone die kantonalen Entscheidungsgremien übersteuern oder gar ersetzen»; nicht plötzlich «im Namen der Kantone [...] sprechen [dürfen; d. V.]» (Regierungsrätin Jacqueline Fehr [SP/ZH; 2015–]; Direktzitat nach: NZZ, 12.5.2022). Allzu oft bleibt zweifelhaft, wie breit eine «Konferenzhaltung» auch wirklich abgestützt ist (Langer, 2017, 206–07; vgl. LUZ, 14.9.2020; vgl. TA, 4.4.1998). Inwieweit sie in den 26 kantonalen Regierungskollegien rückgekoppelt sind, erschliesst sich bisweilen nicht. Ein weitgehendes Öffentlichkeitsprinzip hat sich genauso wenig durchgesetzt wie ein einheitlicher Instruktionsprozess. Interkantonale Konferenzen drohen also, zu einer «sprudelnden Quelle für Missverständnisse» (NZZ, 12.5.2022) zu werden.

Freilich, die Kritik am «exekutivlastigen» Charakter interkantonaler Konferenzen sowie an der nur beschränkten Rechenschaftspflicht ist keineswegs neu. Geht es darum, die Bundesbehörden im Verbund zu lobbyieren, wiegt sie aber umso schwerer: Weil der Bund die wirtschaftlich, kulturell und soziodemografisch ganz unterschiedlich gelagerten Präferenzen der Kantone gegeneinander ausspielen kann (*divide et impera*), ist gegen aussen jeder Anschein einer «Kakophonie» (SEBO, 7.5.2020) tunlichst zu vermeiden (vgl. Trench, 2013, 229–30). Innerhalb der interkantonalen Konferenzen besteht deshalb ein latenter Einigungszwang. Um ein (qualifiziertes) Mehr zu erringen, müssen die Anliegen ihrer Mitglieder zwangsläufig in den Hintergrund treten. Dies gilt insbesondere für die generalistisch orientierte KdK-Plenarkonferenz, wo Partikulares das nötige Quorum von 18 Stimmen in aller Regel verfehlt. Dies schmälert die Attraktivität der KdK als Themensetzungskanal. Für numerisch unterlegene, systematisch majorisierte Kantonsgruppen gilt dies in besonderem Masse (bspw. NFA-Geber, Westschweiz). Gefragt ist also eine breite «Reflexion über den Umgang mit Minderheiten» (Antwort des Schwyzer Regierungsrates auf 10/15 Po. Zehnder [FDP/SZ]). Dahinter steht letztlich die für diese informelle Strategie besonders augenfällige Balancierungsfrage, wie viel Partikulares ein Kanton aufgeben *soll*, um die Autonomie *der Kantone* zu retten. Denn: Im gleichen Masse, wie die KdK, die schweizweiten sektoralen, politikfeldspezifischen Direktorenkonferenzen sowie die regionalen Gremien die «Position der Kantone an sich [stärken; d. V.]» (Schnabel, 2020a, 198), trüben sich die Erfolgsaussichten einer eigenständigen Interessenvertretung der einzelnen Kantone.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

6.4 Vertretung in der Bundesstadt

6.4.1 Einstieg

> «Ohne ständige Präsenz wird es für die [Kantons-]Regierung schwierig, sich in Bern Gehör zu verschaffen.»
>
> *Nationalrat Fulvio Pelli (FDP/TI)*, zitiert nach: MLZ, 19.10.2008

Botschaften, Gesandtschaften und Nuntiaturen gehören zum Stadtbild jedweder Kapitalen. Üblicherweise in eigens dafür ausgelegten, unter besonderem völkerrechtlichem Schutz stehenden «Diplomatenviertel» reiht sich Residenz an Residenz. Darin hausen Botschafterinnen und Botschafter, deren Mission es ist, den von ihnen repräsentierten «Staat» dem Gastland gegenüber zu vertreten. Auch sollen sie laufend über die Verhältnisse vor Ort Bericht erstatten. Durch offizielle Repräsentation und anlässlich von dienstlichen Empfängen pflegen sie zwischenstaatliche Beziehungen – und fördern deren Weiterentwicklung (Art. 3 Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen). Quasi von selbst werden der repräsentierte und der zu repräsentierende «Staat» mit «souveränem Nationalstaat» gleichgesetzt. Darin schwingt mit, dass es nach dem Wiener Kongress 1815 zunächst die fünf Grossmächte Frankreich, Grossbritannien, Österreich, Preussen und Russland waren, welche diplomatische Vertretungen einrichteten (vgl. Hamilton und Langhorne, 2011; Kerr et al., 2016). Seither verselbstständigte sich das Bild der miteinander in regem Austausch stehenden Nationalstaaten. Erst mit dem Aufkommen des Mulilateralismus, die mit der Gründung des Völkerbundes im Jahre 1920 hoffnungsvoll begann[93] und durch die Schrecken des Zweiten Weltkriegs einen herben Rückschlag erlitt, weitete sich das Begriffsverständnis allmählich aus. Botschaftsfunktionen mussten nunmehr nicht nur gegenüber Nationalstaaten, sondern auch gegenüber internationalen bzw. supranationalen Organisationen ausgeübt werden. Gleichzeitig ist die Einrichtung einer «echten» Botschaft nicht möglich. Im Völkerrecht ist der Rechtsbegriff «diplomatische Mission» nämlich für das Verhältnis zwischen

93 Die älteste multilaterale Organisation, die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR), wurde allerdings bereits mit der Schlussakte des Wiener Kongresses von 1815 geschaffen. Die 1816 erstmals zusammengetretene und bis heute bestehende ZKR wurde als diplomatische Konferenz zur Erarbeitung der Rheinschifffahrtsakte gegründet.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einem souveränen «Entsendestaat» und einem souveränen «Empfangsstaat» reserviert (Art. 3 Abs. 1 lit. a. Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen). Als «neu[e] Art von diplomatischen Missionen» (Auswärtiges Amt, 2023) erleben daher sogenannte ständige Vertretungen Hochkonjunktur: ständige Vertretungen bei den UN in New York und deren Nebenorganen bzw. Sonderorganisationen (u. a. UNHCR, WHO), ständige Vertretungen bei der EU und der NATO in Brüssel, ständige Vertretungen bei der OECD und der UNESCO in Paris, ständige Vertretungen beim Europarat in Strassburg und viele mehr.

Nicht nur der Empfänger, dem gegenüber Botschaften und botschaftsäquivalente Einrichtungen repräsentieren, sondern auch die Sich-Repräsentierenden wandelten sich über die Zeit. (Quasi-)diplomatische Beziehungspflege ist längst nicht nur Sache der Nationalstaaten. Auch Gliedstaaten, Regionen, Städte oder Metropolitanräume mischeln kräftig mit. Sie betreiben genuine «paradiplomacy» bzw. «sub-state diplomacy» (u. a. Michelmann und Soldatos, 1990; Soldatos, 1990; Aguirre, 1999; Aldecoa und Keating, 1999; Criekemans und Duran, 2010; Freudlsperger, 2020; Broschek und Goff, 2022). Manchmal koordinieren sie sich mit «ihrem» Nationalstaat; manchmal wagen sie den Alleingang («bypassing»; vgl. Tatham, 2016).[94] Ein kurzer Fussmarsch durch die Innenstädte Brüssels, Berlins und/oder Washington, D. C.s offenbart das «Wettrennen» (Studinger, 2013, Titelbegriff), das sich subnationale Akteure in den Hauptstädten liefern. Sie alle sind darauf erpicht, sich räumlich so nah wie möglich am symbolischen Zentrum der Macht niederzulassen – und sie unterstreichen ihren Mitwirkungsanspruch durch prunkvolle Repräsentativbauten, die «echten» Botschaften in nichts nachstehen. Früheste Beispiele stammen aus den Vereinigten Staaten während des Zweiten Weltkriegs. Namentlich waren es die US-amerikanischen Bundesstaaten New York und Connecticut, die in unmittelbarer Nähe des Kapitols ein «state office» eröffneten, um bei den Bundesbehörden für möglichst vorteilhafte Kriegsverträge zu weibeln oder allgemeine (kriegs-)wirtschaftspolitische Interessen kundzutun (Jensen und Kelkres Emery, 2011; vgl. Pelissero und England, 1987).[95] Ihnen folgen zahlreiche Nachahmer. In den frühen 2020er Jahren betrieb rund

94 Zu den Konzepten «paradiplomacy» bzw. «sub-state diplomacy» vgl. Abschnitt 2.4.2.

95 Andere Formen des intergouvernementalen Lobbyings waren indes bereits vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs zu beobachten; etwa die Aktivitäten der 1933 im Zeichen vom New Deal gegründeten USCM als Zusammenschluss der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister grösserer US-amerikanischer Städte (vgl. Flanagan, 1999).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Hälfte aller US-amerikanischen Bundesstaaten ein «[f]ederal-[s]tate [r]elations [o]ffic[e]» (Jensen, 2016, Titelzitat), welches gemeinsam mit den anderen die North Capitol Street entlang der «Hall of the States» säumt. Laut dem *Washington Representatives Directory 2011* machen subnationale Akteure 12.3 Prozent aller Interessengruppen aus, die im pluralistischen Wettstreit der traditionell vielstimmigen US-amerikanischen Politik mittun (vgl. Goldstein und You, 2017, 864 bzw. Baumgartner et al., 2009; Bowman, 2017; Payson, 2020a,b, 2022). In der «Alten Welt» setzten die Bestrebungen zeitlich nur wenig später ein. Eine schon früh prominente Rolle spielten ständige Vertretungen in der BRD. Beginnend mit Bremen und Hessen (1949), wenig später Berlin und Hamburg (1950), Schleswig-Holstein (1953) bzw. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (1954) sowie Bayern (1955) eröffneten bis Mitte der 1950er Jahre alle «alten Länder» eine Bonner Landesvertretung.[96] Ein eigentlicher Einschnitt war 1985 der Entscheid des Saarlandes, eine Regionalvertretung in Brüssel zu eröffnen: die allererste ihrer Art (Huwyler et al., 2018, 756). Fortan beschränkten sich die subnationalen Versuche, sich durch Präsenz Gehör zu verschaffen, nicht länger auf die nationalstaatliche Hauptstadt. Ebenso erschlossen wurden internationale bzw. supranationale Organisationen – just so, wie es die Nationalstaaten diplomatiegeschichtlich vorzeichneten. Zählte Brüssel im Jahre 1988 erst 15 ständige Vertretungen, verzeichnete die erste systematische Erhebung Ende 1993 bereits 54 (Marks et al., 2002, 1; vgl. Marks et al., 1996; Nielsen und Salk, 1998). Aktuelle Schätzungen gehen von inzwischen mehr als 240 europäischen Regionen aus, die in Brüssel ansässig sind (Rodriguez-Pose und Courty, 2018, 200; vgl. Marks et al., 2002; Tatham, 2016, 2017).

«Governor's Office» (Jensen, 2016), «Aussenstellen der Staats- bzw. Senatskanzleien» (Schrenk, 2010, 359), «Bauten der Länder» (Wittmann-Englert et al., 2013), «[a]ntenna amministrativa» (CAN TI, 2023): Allen diesen generisch als «Vertretung in der Bundesstadt» bezeichneten Einrichtungen sind

96 Schrenk (2010, 359) verortet die «institutionellen Wurzeln» der Vertretungen der Länder beim Bund in den diplomatischen Beziehungen, welche die deutschen Einzelstaaten in den jeweiligen Herrschaftszentren des Heiligen Römischen Reiches seit dem Spätmittelalter zueinander pflegten. Unter der Bismarckschen Reichsverfassung wurde die Entscheidungsmacht der sogenannten «Bevollmächtigte[n] zum Bundesrathe [sic!]» dann rechtlich weitgehend normiert (vgl. Kabierschke, 1970). Zu den Verbindungsstellen der österreichischen Bundesländer vgl. Rosner und Bussjäger (2011).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

drei verbindende Merkmale gemein. Erstens gründen sie allesamt auf dem Versuch, Einfluss qua Präsenz zu erwirken. Räumlich sollen sie so nah wie möglich an den Schalthebeln der Macht gelegen sein – so, dass die Wege zu den lobbyierten Bundesbehörden so kurz wie möglich sind. Wirkungsstätte ist stets der «marketplace of political competition» (Schlozman, 1984, 1007); das «Epizentrum» (FN, 30.11.2021) eines politischen Systems. Meist ist damit die Hauptstadt gemeint, die üblicherweise mit dem Behördensitz zusammenfällt. Zweitens liegt stets ein finanzielles Auftragsverhältnis vor. Als Prinzipal finanziert die Regierung eines subnationalen Akteurs mindestens einen Agenten. Letzterer lobbyiert im Auftrag seines Prinzipals.[97] Bei einer Vertretung in der Bundesstadt handelt es sich also um eine indirekte informelle Strategie. Eine dritte Gemeinsamkeit liegt im Aufgaben- und Funktionskatalog. «Networkers, Fund Hunters, Intermediaries, or Policy Players»: Von Tatham (2017, 1088) auf die prägnante Formel gebracht, bestreiten Vertretungen ihr Tagwerk allesamt damit, für möglichst vorteilhafte Bundesbeschlüsse zu weibeln, den Informationsfluss sicherzustellen sowie damit, Kontakte zu knüpfen bzw. zu pflegen. Auch von einer Art «‹Schaufensterfunktion›» (Schmuck, 2020, 558–59) ist die Rede: einer möglichst vorteilhaften «Aussendarstellung» (Schmuck, 2020, 545). Ebendiese drei charakteristischen Merkmale zusammenfassend, setzen subnationale Akteure mit einer Vertretung in der Bundesstadt also auf eine wie auch immer geartete Präsenz, um nicht selbst, sondern in der Person eines Agenten bundespolitischen Einfluss zu erwirken. Dementsprechend allgemein gehalten ist die vorausgeschickte Definition:

> «[…] any state's office in Washington, whether through a contract with a large lobbying firm, a lobbyist who works solely for the state but under contract, or staff members who are on the state payroll.» (Jensen, 2016, 12)

Selbstredend sind die auf die Vereinigten Staaten gemünzten Begriffe «state» und «Washington» generisch zu lesen: als ein beliebiger subnationaler Akteur bzw. als Ort, an dem sich der Behördensitz der Lobbyierten befindet. Auch setzt die Definition *keine* ständige Anwesenheit voraus. Eine Vertretung in der Bundesstadt verlangt Präsenz, aber keine Dauerpräsenz. Vielmehr lässt sich eine Vertretung in der Bundesstadt auf zwei unterschiedlichen Wegen erreichen:

– *«Botschaftsmodell»:* Das «Botschaftsmodell» fusst auf ständiger Präsenz. Subnationale Akteure errichten eine botschaftsähnliche ständige Vertretung in der Bundesstadt (*syn.* Niederlassung). Will heissen: Sie leisten

97 Zum Prinzipal-Agenten-Dilemma vgl. Jensen und Meckling (1976).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sich einen kostspieligen Neubau, der kulturell besonders typische Elemente architektonisch umsetzt, um etwa durch «Weinstuben, Bierkeller und Gasträume ein Stück Heimatgefühl in der [...] Hauptstadt [zu; d. V.] erzeugen» (Fröhlich, 2013). Andernfalls erwerben subnationale Akteure bereits bestehende, repräsentative Villen im «Diplomatenviertel»[98] oder beziehen funktionalen Kriterien genügenden, durch Schlichtheit und Einfachheit bestechende Büroräumlichkeiten.

– *«Delegiertenmodell»:* Das «Delegiertenmodell» setzt auf nichtständige Präsenz. Subnationale Akteure entsenden einen mobilen Agenten – eine Delegierte bzw. einen Delegierten –, die bzw. der geschäfts- bzw. anlassbezogen in die Bundesstadt reist. In der Literatur kursieren Bezeichnungen wie «the Governors' lobbyists» (Jensen, 2016; Titelbegriff), «Bevollmächtigt[e] der Länder beim Bund» (Kabierschke, 1970, Titelbegriff), «in-house lobbyists» (Payson, 2020a, 405) oder «délégué-e-s aux affaires fédérales» (OAE VD, 2020). Bei mobilen Delegierten kann es sich einerseits um subnationale Beamtinnen und Beamten handeln, die sich ihre Arbeitszeit räumlich zwischen der subnationalen Kernverwaltung und einer Art «Aussendienststelle» in der Bundesstadt aufteilen. In den Worten von (Jensen, 2016, 12) sind es «[...] staff members who are on the state payroll». Andererseits kann die öffentliche Hand eine privatwirtschaftliche PR- bzw. Kommunikationsagentur mit professionell tätigen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern beauftragen – sprich: «lobbyist[s] who wor[k] solely for the state but under contract» (Jensen, 2016, 12; vgl. Payson, 2020a,b, 2022).

Nachfolgend wird analysiert, wie häufig und wie erfolgreich die Kantone auf eine Vertretung in «Bundesbern» setzen. In der Schweiz finden sich beide Spielarten: das «Botschaftsmodell» ebenso wie das «Delegiertenmodell», das sich auf den sogenannten «Badge K» stützt: ein Zutrittsausweis zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes («Bundeshaus»). Wie sich in Abschnitt 6.4.2 bzw. 6.4.3 erweist, lassen sich «Botschafts-» und «Delegiertenmodell» nicht immer trennscharf unterscheiden; sie koexistieren, wechseln sich ab – und/oder greifen ineinander.

98 Ein vielzitiertes Beispiel ist die Vertretung des Freistaats Bayern bei der EU. Im Jahr 2001 erwarb Bayern eine zum ehemaligen Institut Pasteur gehörende Villa im Herzen des Brüsseler EU-Viertels in unmittelbarer Nähe zum Europäischen Parlament. Bis zur Eröffnung im September 2004 beliefen sich die Gesamtinvestitionen für die Sanierung auf rund EUR 30 Mio., was der bayrischen Landesvertretung den spöttischen Beinamen «Schloss Neuwahnstein» eintrug (SZ, 17.5.2010; WEL, 15.9.2012).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

6.4.2 «Botschaftsmodell»: ständige Präsenz

«Seine Exzellenz, Botschafter von St. Gallen» (TA, 30.10.1997): So präsentierte sich die Überschrift eines im Oktober 1997 publizierten Zeitungsartikels. Zu Illustrationszwecken entschieden sich die Blattmacher für ein seitenfüllendes Foto des bundespräsidialen «Neujahrsempfangs» des diplomatischen Corps. Sie insinuierten hiermit die perfekte Gleichsetzung zwischen den diplomatischen Beziehungen, welche souveräne Nationalstaaten getreu allen Gepflogenheiten untereinander pflegen, und den «inneren Aussenbeziehungen» (Kreis, 2002, 591) von Bund und Kantonen. «Hier wollen sich auch die St. Galler anstellen», prangt es denn auch in der Bildlegende. Nicht frei von belächelndem Unterton greift der Zeitungsartikel zu Klischees à la «Staatskarossen mit Diplomatenschildern» (TA, 30.10.1997). Ähnlich abfällig lasen sich Glossen, die zynische Vorfreude auf «[…] all die Einladungen, die Diners, die Besäufnisse, die Verführungen» (SGT, 26.11.1997) weckten (vgl. SDA/ATS, 29.10.1997; BLI, 30.10.1997; BU, 30.10.1997; NZZ, 30.10.1997). Schliesslich scheiterte das St. Galler Ansinnen am Kantonsrat, der dem Regierungsrat Ende 1997 den benötigten Kredit von CHF 330'000 verwehrte (TA, 26.11.1997; WEW, 4.12.1997).[99] Spott und Häme prasselten indes keineswegs nur auf den Pionierkanton hernieder. Den Nachahmerkantonen war dasselbe Schicksal beschieden. Auch ihnen wurde wahlweise «Grössenwahn» (WEW, 4.12.1997) vorgeworfen – oder das Verfolgen einer «weder sinnvoll[en] noch notwendig[en]» (RR BS, 2006, 5) auf ständige Präsenz aufgebauten Interessenvertretung.

Inwieweit trüben derartige mediale Possen die Nutzungsfreude des «Botschaftsmodells»? Das Verdikt ist deutlich: Eine überwiegende Mehrheit von 20 Kantonen berichtet, überhaupt nie auf eine ständige Vertretung in

99 Dass der Kanton St. Gallen der erste war, welcher das «Botschaftsmodell» realisieren wollte, erklärt sich aus nachbarschaftlichen Diffusionsprozessen. Gemeinsam mit den deutschen Ländern Bayern und Baden-Württemberg, dem österreichischen Bundesland Vorarlberg und dem Fürstentum Liechtenstein bilden die Kantone Zürich, Schaffhausen, Appenzell beider Rhoden, St. Gallen und Thurgau die Internationale Bodensee-Konferenz (IBK; 1972–). Eine gemeinsame Studien- und Informationsreise führte die St. Galler Regierung einst nach Bonn. Von den an bester Lage ansässigen Landesvertretungen zeigte sie sich derart fasziniert, dass der Wunsch nach einer auf Schweizer Verhältnisse zugeschnittenen Imitation solcher Einrichtungen aufkam (AP, 29.10.1997; BU, 30.10.1997).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

«Bundesbern» zu setzen (vgl. Tabelle 6.4.1).[100] Für sie alle spielt das «Botschaftsmodell» *prinzipiell* keine Rolle. Unter diesen Nichtnutzern reiht sich auch der Pionierkanton St. Gallen ein. So viel mediales Aufsehen in «Bundesbern» stationierte «ambassadeur[s]» (SWII, 8.11.2008) bisweilen erregen, so inexistent ist also deren praktische Bedeutung.

Tabelle 6.4.1: «Botschaftsmodell»: ständige Präsenz in der Bundesstadt (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, NE, JU	**inexistent**	LU, SZ, OW, NW, GL, SO, AR, SG, TG, JU
selten	*BS*	**klein**	ZH, *BE*, LU, UR, GL, ZG, FR, BS, *BL*, SH, AI, AG, NE, JU
gelegentlich	*BE*, *TI*	**mittel**	BE, *SH*, GR, TI
oft	BE, TI, *VD*, VS, *NE*	**gross**	*GR*, VD, VS, GE
sehr oft	VD, GE	**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung), Phase 2 (Politikformulierung) und Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). Soweit sie sich zwischen den drei Phasen unterscheiden, geben die kursiven Kantonskürzel die Antworten aus Phase 2 wieder; die unterstrichenen Kantonskürzel jene aus Phase 3 (ohne Hervorhebung: Phase 1). UR (Phase 2 und 3), BL (Phase 1), AR (Phase 3), NE (Phase 2), GE (Phase 3) und JU (Phase 2) berichten die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht»; UR (Phase 2 und 3), BL (Phase 1), AR (Phase 3), NE (Phase 2), GE (Phase 3) und JU (Phase 2) selbiges bei den kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

100 Unter der Antwortkategorie «nie» reihen sich eigentlich 22 Kantone ein. Bern und Basel-Stadt wurden jedoch von diesem Total abgezogen, da sie je nach Etappe des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses «selten» (Basel-Stadt; Phase 2) oder «gelegentlich » (Bern; Phase 2) bzw. gar «oft» (Bern; Phase 1) auf das «Botschaftsmodell» setzen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Höchstens selten, und dies ausschliesslich während der Politikformulierung, setzt Basel-Stadt auf das «Botschaftsmodell». So beschränkt sich der Kreis derjenigen Kantone, für die eine ständige Vertretung in «Bundesbern» überhaupt eine Rolle spielt, auf deren sechs: Bern, flankiert von den fünf lateinischen Ständen Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf. Im Falle Berns stellt sich zunächst die Frage, inwiefern das «Botschaftsmodell» überhaupt anwendbar ist. Freilich, die bernischen Ausgangsbedingungen sind besonders. Seit die Stadt Bern im November 1849 den Zuschlag erhielt, den mit viel Symbolkraft und nationaler Ausstrahlung verbundenen Sitz der Bundesbehörden auf dem eigenen Gebiet zu beheimaten, fallen Bundesstadt und bernischer Kantonshauptort zusammen (BBl 1849 I 138; vgl. Krebs, 1936; Stadler, 1971; Holenstein, 2018).[101] Zwischen dem Berner Grossratssaal, dem «‹Zentrum der [Kantonsberner]Macht›» (Künzler, 2017, 61), und dem 1902 eröffneten Parlamentsgebäude liegen nur wenige hundert Meter Luftlinie. Ohne kostspieligen Erwerb eines geeigneten Grundstücks oder ebenso zu Buche schlagende Mietzinsen hat der Kanton Bern in der Bundesstadt bzw. seinem Kantonshauptort also ohnehin eine Niederlassung installiert. Dennoch vertraut der zweitgrösste Stand des Landes keineswegs blind auf seinen natürlichen Startvorteil.[102] Spätestens seit den frühen 1990er Jahren gestaltete der Berner Regierungsrat seine Aussenbeziehungen gegenüber dem Bund, Europa und der Welt aktiv, indem er auf eine fein austarierte Kombination von «Botschafts-» und «Delegiertenmodell» setzt. Beginnend mit dem ab 1990 amtenden «Euro-Koordinator» (Cash, 19.4.1991) bis hin zum 2009 eingesetzten «Beauftragten für Aussenbeziehungen» verfügt die Berner Regierung einerseits über eine mobile Fürsprecherin bzw. über einen mobilen Fürsprecher (vgl. Abschnitt 6.4.3). Andererseits genügt der in die Staatskanzlei eingegliederte DAB BE faktisch den Anforderungen an das «Botschaftsmodell». In der Berner Innenstadt an bester Lage gelegen, for-

101 Bis zur Fertigstellung des 1852–1857 erbauten «Bundesratshauses» (heute: «Bundeshaus West») tagte der Nationalrat sogar direkt im Berner Grossratssaal, welcher seinerseits an die Tore des Berner Regierungszimmers anstösst (Künzler, 2017; Trees, 2017).

102 Gleiches ist im Vergleich mit anderen nachgeordneten territorialen Entitäten zu beobachten, in denen der subnationale Behörden- bzw. Verwaltungssitz mit der nationalen Hauptstadt zusammenfällt. Auch sie begnügen sich oft nicht mit ihrem geografischen Startvorteil, sondern errichten dennoch ständige Vertretungen. Als Beispiel sei das Land Berlin angeführt, dessen Landesvertretung mit dem Umzug des Bundesrats 2000 umgehend von Bonn nach Berlin verlegt wurde (vgl. Schrenk, 2010; Wittmann-Englert et al., 2013).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ciert er den Direktkontakt zu den quasi benachbarten Bundesbehörden (vgl. Unterkapitel 6.2) – gerade zwecks Themensetzung, aber gelegentlich auch während der Politikformulierung. Sobald hingegen National- und Ständerat ihre Beratung aufnehmen, verzichtet der Berner Regierungsrat auf ebendiese informelle Strategie. Offensichtlich macht er vom «Botschaftsmodell» primär Gebrauch, um die Bundesbehörden auf die bernischen Problemlagen aufmerksam zu machen; er versucht sprichwörtlich, «das Gras wachsen [zu; d. V.] höre[n]» (SGT, 26.11.1997) und die eigenen Interessen einzustreuen, bevor ein Geschäft ins Bundesparlament kommt.

Auch die fünf lateinischen Vielnutzer unterstreichen den Befund, dass das «Botschaftsmodell» primär zum «Agenda-Setting» genutzt wird. Sehr oft ist dies für die Waadt und Genf der Fall. In der Waadt wurzelt die sehr grosse Nutzungsfreude in einem nichtständig präsenten «‹ambassadeur› du canton» (HEU, 22.7.1998; HEU, 19.9.2000). So diente das im September 1997 institutionalisierte Waadtländer «Office des affaires extérieures» ursprünglich vor allem als «‹tour de contrôle›» (OAE VD, 1998, 40; vgl. TPS, 22.7.1998; TPS, 25.1.2003).[103] Im OAE VD sollten die Fäden zusammenlaufen, um die Interessen kantonsintern zu bündeln – und sie vom «lobbyiste de l'État de Vaud» (HEU, 13.11.2020) punktuell von Lausanne in die Bundesstadt zu tragen. Mit den Jahren wandelte er sich zu einem «lobbyiste du Canton *à Berne*» (BIC VD, 23.8.2007; Hervorhebung d. V.). Die Stippvisiten des allseits geschätzten «stratège de l'ombre» (HEU, 3.3.2010) Roland Ecoffey und seinem Staff wurden häufiger, ausgedehnter und sind, wie die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 zeigt, heute sehr häufig (vgl. LIB, 24.8.2007; HEU, 25.1.2008, TPS, 6.9.2008; HEU, 18.2.2010).

Auch in Genf wuchs spätestens nach dem Millennium die Einsicht, dass es nicht reiche, «[…] d'écrire et d'envoyer les dossiers». Stattdessen sei «un travail intense de lobbying pour sensibiliser les autorités fédérales aux problèmes genevois et les inciter à prendre les décisions que nous souhaitons» nötig (beide Direktzitate nach: 1489 Mo. Dupraz [FDP/GE]). Gleichzeitig fehlte es zunächst an parteipolitischen Mehrheiten für eine «véritable structure permanente qui se charge du suivi ‹fédéral›» (TPS, 14.11.2002). Mit einem im Juni 2008 publizierten Stellenaushang ging der Genfer Staatsrat jedoch in die Offensive: Gesucht wurde derjenige «‹nonce› genevois» (TDG,

103 Ab April 1998 wurde das OAE zwischenzeitlich zu einem «Service des affaires extérieures» (SAE VD) erhoben (OAE VD, 1998, 40). Der Einfachheit halber wird die Verwaltungseinheit durchwegs als OAE VD bezeichnet, dem seit September 2003 gültigen Namen (OAE VD, 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

6.9.2008)[104] bzw. diejenige «perle rare» (TPS, 6.9.2008), die sich, eines akzentfreien Schweizerdeutsches mächtig, unter der Bundeshauskuppel künftig als «lobbyiste à 100%» für dessen Anliegen einsetzt (vgl. TDG, 6.9.2008; TPS, 6.9.2008).[105] Fündig wurde der Genfer Staatsrat sodann im «tandem d'ambassadrices» (TDG, 3.3.2011), bestehend aus Florence Schurch und Sacra Tomisawa-Schumacher, die ihre Vollzeittätigkeit als erste Genfer «lobbyistes chargées de soutenir les intérêts genevois à Berne» (TDG, 20.12.2008) bzw. «attachées aux relations extérieures du canton» (TPS, 10.10.2009) Anfang Februar bzw. Mai 2009 aufnahmen (vgl. SDA/ATS, 27.12.2009; SWII, 8.11.2010; TLM, 11.12.2009; TDG, 1.6.2010; TDG, 23.7.2010; HEB, 9.12.2010; TDG, 3.3.2011). Ein wegweisender Schritt: Die Genfer realisierten damit das «Botschafts-» *und* «Delegiertenmodell» auf einen Schlag. Sie bezogen eigens für sie angemietete Büroräumlichkeiten in der Berner Innenstadt (SWII, 27.10.2011). Als erster Kanton überhaupt errichtete Genf eine ständige Vertretung in der Bundesstadt – und nutzt sie ungebrochen sehr häufig als «les yeux et les oreilles de Genève à Berne» (Direktzitat Sacra Tomisawa-Schumacher nach: TDG, 3.3.2011).

Indes greift auch der Kanton Tessin oft auf die eigene «Antenna amministrativa a Berna» zurück (CAN TI, 2023). Die Wurzeln der heute im Berner Bollwerk gelegenen «sede distaccata» («Zweigstelle») reichen bis in die frühen 1990er Jahren zurück. Als ein durch das Gotthardmassiv vom Rest des Landes abgeschnittener, peripherer Grenzkanton, in dem der überwiegende Teil der schweizweit rund acht Prozent grossen italienischen Sprachminorität lebt[106], ist die Tessiner Interessenlage ohnehin besonders. Rund um den Jahrtausendwechsel überlagerten europa- und bundespolitische Entwicklungen wie der Wegfall der Tessiner Vertretung in der Landesregierung (vgl. Abschnitt 6.2.3)[107], die Furcht vor dem durch das Inkrafttreten der Perso-

104 Die Analogie spielt auf den Apostolischen Nuntius an, den bei der Regierung eines Drittstaates als päpstlicher Bote akkreditierten Botschafter des Heiligen Stuhls.

105 Der genaue Wortlaut des Stellenaushangs war folgendermassen: «appuyer le gouvernement dans la mise en œuvre de sa stratégie de soutien des intérêts de Genève dans les dossiers fédéraux majeurs» (TPS, 6.9.2008).

106 Der Wert bezeichnet den Anteil der Schweizer Bevölkerung, der Italienisch als Hauptsprache nennt. In dieser Statistik werden Tessiner und bündneritalienische Dialekte wie das Ticinese im Sopraceneri und das im Sottoceneri verbreitete Comasco-Lecchese gemeinsam ausgewiesen (BFS, 2023).

107 Obwohl im Tessin niemand entschieden einen Nachfolgesitz für den zurücktretenden Bundesrat Flavio Cotti (CVP/TI; 1986–1999) forderte, störte man sich daran, dass der Südschweizer Kandidat Nationalrat Remigio Ratti (CVP/TI) bloss als «Dekoration

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nenfreizügigkeit verursachten Lohndumping oder der Verlust von fast 1500 Bundesstellen im Zeichen der Auflösung der PTT[108] das latente Gefühl der Andersartigkeit zusätzlich. «Il Ticino guarda a Berna ma pensando a se stesso» (LNN, 27.9.1995), drohte sich als Konstante in der Beziehung zwischen Bellinzona und Bern aufzutun. Um dem entgegenzuwirken, konkretisierte der Tessiner Staatsrat 1999 die Idee eines «delegato del Cantone» (GdP, 25.11.1999). Wie die Genfer fassten auch die Tessiner das «Botschafts-» und das «Delegiertenmodell» keineswegs als dogmatischen Gegensatz auf. Ob die neue Funktionärin bzw. der neue Funktionär vorzugsweise vom Kantonshauptort Bellinzona aus arbeiten oder im Sinne einer «antenna nella capitale» (GdP, 25.11.1999) tätig werden sollte, blieb nämlich zunächst offen. Im Klaren war sich die Tessiner Regierung hingegen über das Aufgaben- und Pflichtenheft: «[…] coordinare i rapporti con i deputati ticinesi, ma soprattutto di seguire i vari dossier che riguardano i rapporti fra il Ticino e la Confederazione» (GdP, 25.11.1999). Und weiter:

> «Una sorta di antenna a Berna, che da un lato dovrà segnalare a Bellinzona quanto bolle in pentola a Palazzo federale e dall'altro dovrà svolgere un'azione di lobbismo presso le autorità federali per far passare le ragioni del Ticino.» (GdP, 25.11.1999)

Die Ziele blieben, die Mittel änderten sich: Pierfranco Venzi, der erste «Delegato per i rapporti con Berna» (GdP, 28.6.2000), fungierte ab 2008 teils in Bellinzona, teils in Bern als «Scharnier zwischen der Tessiner Delegation im Eidgenössischen Parlament und dem Staatsrat» (BAZ, 18.10.2001). Seit Anfang 2012 setzt das Tessin jedoch auf «presenza frequente a Berna» (CdT, 25.10.2010); quasiständige Präsenz. Mit der damaligen Eröffnung der «[a]ntenna amministrativa» (CAN TI, 2023) realisierte der Kanton Tessin das schweizweit zweite «Botschaftsmodell» (CdT, 20.5.2010; NZZ, 14.7.2010; SWII, 8.11.2010; SWII, 27.10.2011).[109] «[S]till, aber gekonnt»

---

auf einer auf Parteipräsident [Adalbert] Durrer zugeschnittenen Ticket-Lösung» (BU, 5.3.1999) wahrgenommen wurde.

108 Die seit 1928 bestehenden PTT wurden Anfang 1998 in die schweizerische Post als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes und in die Swisscom AG aufgeteilt, ein privatwirtschaftliches Telekommunikationsunternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung des Bundes. Der damit verbundene Stellenabbau betraf das Tessin überdurchschnittlich (vgl. BAZ, 18.10.2001; SGT, 26.3.2003).

109 Zum selben Zeitpunkt entsandte der Staatsrat des Kantons Tessin neu auch eine bzw. einen Delegierten nach Mailand, um das durch die Grenzgängerinnen- und Grenzgängerthematik im Zeichen des freien Personenverkehrs angespannte Verhältnis zur Lombardei zu entkrampfen. Auch sollte das Tessin als Tourismusdestination und Wirtschaftsstandort bekannt gemacht werden (SWII, 27.10.2011). Die Tessiner

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

(NZZ, 26.3.2016) wirk(t)en ab 2011 mit Jörg De Bernardi und Francesco Quattrini bislang zwei «[d]elegati cantonali per i rapporti confederali» grossmehrheitlich in dem im Dreieck zwischen dem Parlamentsgebäude, dem «Haus der Kantone» und dem Berner Hauptbahnhof gelegenen «diplomatischen Posten» (NLZ, 22.5.2010), vorwiegend zur Themensetzung (vgl. SWII, 27.10.2010; NZZ, 11.7.2014; CdT, 21.12.2018).[110] Die Tessiner Niederlassung darf der Kanton Wallis freundeidgenössisch mitnutzen; ein Angebot, das er rege nachfragt.

Die Zweiteilung in Vielnutzer und Nichtnutzer findet sich auch bei den kantonsspezifischen Einflusschancen wieder (vgl. Tabelle 6.4.1).[111] Wer sich in der Bundesstadt nicht physisch niederliess, zieht daraus auch keinen oder einen bloss kleinen Nutzen. Wie der Kanton Zürich präzisiert, rechne sich das «Botschaftsmodell» «insb[esondere] hinsichtlich Kosten–Nutzen» kaum; eine Einschätzung, welche in vielen Kantonshauptorten geteilt wird. Mancherorts stellen die kantonalen Regierungen die Wirkmacht inzwischen offenbar auch *selbst* infrage, nachdem sie sich im Laufe der 2010er Jahre immer wieder kritischen Vorstössen aus dem Parlament stellen mussten (u. a. 105 Ip. Vischer [LDP/BS]; 421 Po. Peter [FDP/LU]). Selbst die sechs Vielnutzer gehen nicht ohne Weiteres von durchschlagendem Erfolg aus. Kein Stand erachtet die Wahrscheinlichkeit als «sehr gross», dank eines «Botschaftsmodells» erhört zu werden. Die Kategorie «gross» ist hingegen durch die Kantone Waadt, Wallis und Genf belegt, die Mittelkategorie durch Bern und Tessin. Diejenigen Stände, die allem Gegenwind zum Trotz eine botschaftsähnliche Dauerpräsenz in «Bundesbern» wag(t)en, mögen durchaus bundespolitischen Einfluss daraus zu ziehen. Entscheidenderweise ist es nicht «nur» die ständige Präsenz an sich, welche Lobbyingerfolg erwirtschaftet. Vielmehr funktionieren Niederlassungen als Türöffner, so dass dem Direktkontakt ebenfalls höhere Erfolgschancen beschieden ist (vgl. Unterkapitel 6.2).

Welche Entwicklungen zeitigten sich beim «Botschaftsmodell» über die Zeit? Wie Tabelle 6.4.2 zeigt, kann von einem Wettlauf der Kantone nach Bern nicht

Handelskammer entsandte bereits kurz vor dem Tessiner Staatsrat «[…] zwecks Lobbying eine Art Botschafter nach Bern» (NZZ, 5.8.2016).

110 Seit 2019 steht der bzw. dem Delegierten ein wissenschaftlicher Mitarbeiter zur Seite (CdT, 21.12.2018).

111 Die einzigen zwei Kantone, die davon abweichen, sind Schaffhausen (Phase 2) und Graubünden (Phase 1, 2 und 3).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Rede sein. Im Gegenteil: Eine überwiegende Mehrheit von 20 Kantonen berichtet von überhaupt keinen Veränderungen, was die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit betrifft. Dies legt die Vermutung nahe, dass sich im Beobachtungszeitraum eine Art «doppelte Arbeitsteilung» einstellte: zwischen dem «Botschaftsmodell» und dem im August 2008 eröffneten «Haus der Kantone» einerseits und dem ab 2011 bestehenden Zutrittsausweis zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes andererseits («Badge K»; vgl. Abschnitt 6.4.3). Zunächst bietet der an der Speichergasse 6 gelegene, weniger als 500 Meter Luftlinie vom Parlamentsgebäude entfernte «Palast für die Kantone» (BZ, 19.8.2008) den Kantonen bzw. ihren Delegierten eine *punktuelle* Herberge. In deren Räumlichkeiten lassen sich auf Wunsch Sitzungen *extra muros* abhalten (CdE VD, 2009, 10) oder Sessions- bzw. Themenanlässe durchführen; oft auch unter Schirmherrschaft der interkantonalen Konferenzen, welche im «Haus der Kantone» beheimatet sind (KdK, 10.9.2018; vgl. Unterkapitel 6.3). Die Vorteile liegen auf der Hand: Zusätzlich zum jährlichen KdK-Vereinsmitgliederbeitrag[112] fallen kantonsseitig keine weiteren Miet- oder Liegenschaftskosten an, die eine ständige Vertretung in der Bundesstadt mit sich brächte. Die Eröffnung des «Hauses der Kantone» schuf demnach eine «hervorragend» funktionierende «Dialogplattform» (Staatsrat Norman Gobbi [Lega/TI; 2011–]; Direktzitat nach: BZ, 18.9.2018). Als ständige Gemeinschaftsvertretung *der Kantone* machte es die Eröffnung einer ständigen Vertretung *eines Kantons* gewissermassen überflüssig. Hinzu kommt, dass das niederschwelligere «Delegiertenmodell» dank des «Badge K» an Attraktivität gewann (vgl. Abschnitt 6.4.3). Beides vermag zu erklären, weshalb sich im Zehnjahresvergleich kaum Veränderungen ergaben.

112 Systematische Daten zum jährlichen KdK-Mitgliederbeitrag der einzelnen Kantonsregierungen sind nicht öffentlich. In Beantwortung von 10/15 Po. Zehnder (FDP/SZ) bezifferte der Regierungsrat den Schwyzer Jahresbeitrag mit CHF 61'367.– (Stand: 2015). Im Jahr 2006 belief sich der Jahresbeitrag für den Kanton Bern auf CHF 370'000.– (GTB, 13.2.2006).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.4.2: «Botschaftsmodell»: ständige Präsenz in der Bundesstadt (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung	LU, ZG	**stark abnehmend**	ZG
seltenere Nutzung	BS	**abnehmend**	LU
keine Veränderung	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, *BS*, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, VD, GE, *JU*	**keine Veränderung**	ZH, BE, UR, SZ, OW, *NW*, GL, FR, ZG, FR, SO, *BS*, BL, SH, AR, AI, SG, *GR*, AG, TG, VD, JU
häufigere Nutzung	TI, *VS*, JU	**zunehmend**	BS, GR, TI, VS, GE
deutlich häufigere Nutzung	TI, VS	**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung), Phase 2 (Politikformulierung) und Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). Soweit sie sich zwischen den drei Phasen unterscheiden, geben die kursiven Kantonskürzel die Antworten aus Phase 2 wieder; die unterstrichenen Kantonskürzel jene aus Phase 3 (ohne Hervorhebung: Phase 1). BL (Phase 2), NE (Phase 1, 2 und 3) und GE (Phase 2 und 3) berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; NW (Phase 1), AR (Phase 3), NE (Phase 1, 2 und 3) und GE (Phase 2 und 3) selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen. ZH gab keine Antwort zur Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen (Phase 2).

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Selbst bei denjenigen sechs Kantonen, die intertemporale Dynamik wahrnehmen, verläuft die Entwicklung keinesfalls unisono in zunehmender Richtung, wie es die «Wettlaufthese» nahelegen würde. Mit Luzern bzw. Zug und Basel-Stadt setzen drei Kantone gegenüber Anfang der 2010er Jahre «deutlich seltener» bzw. «seltener» auf ständige Präsenz in «Bundesbern». Gerade im Falle Luzerns glich das entsprechende Jahrzehnt einem einzigen Wechselbad der Gefühle. Auf Forderungen, wonach «das Gewicht des Kan-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tons Luzern […] in Bundes-Bern durch ein effektiveres Lobbying» (NA, 27.4.2010) verstärkt werden solle, folgten im Kantonsrat postwendend Vorstösse zur «Abschaffung des kantonalen Beauftragten Interessenvertretung Bund (Lobbyisten) in Bern» (421 Po. Peter [FDP/LU]). Unter grossem Spardruck stehend und im Lichte diverser Evaluationen gelangte der Luzerner Regierungsrat im Herbst 2017 schliesslich selbst zum Entschluss, «[…] das Anforderungsprofil des Beauftragten Interessenvertretung aufgrund der missverständlichen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zu schärfen» (RR LU, 2017, 3). Der Fokus solle noch stärker «auf Supportleistungen im Bereich Bundespolitik und Bundesparlament» (RR LU, 2017, 3) gelegt werden. Will heissen: Statt ständig in der Bundesstadt zu weibeln, wollten die Luzerner fortan auf ein weniger kostspieliges «Delegiertenmodell» setzen.

Bei Basel-Stadt, dem zweiten Kanton, der über die Zeit durchwegs seltener auf das «Botschaftsmodell» setzt, lassen sich derweil strukturelle und persönliche Gründe anführen. Obwohl dem baselstädtischen Regierungsrat nicht verborgen blieb, dass man in «Bundesbern» bisweilen «vergessen oder zu wenig zur Kenntnis genommen [werde; d. V.]», erachtete er noch Mitte der 2000er Jahre «eine Vertretung im Sinne einer mehr oder weniger ständig in Bern anwesenden Lobbyisten-Persönlichkeit weder für sinnvoll noch notwendig». Anstelle eines «Abgesandte[n]», der «in der Regel nur fordernd auftritt», genössen die kantonalen Regierungsmitglieder eine «natürliche Autorität und entsprechend grössere Achtung und Kompetenz» (alle Direktzitate nach: RR BS, 2006, 2 bzw. 5).[113] Im Zeichen missliebiger bundespolitischer Entscheide und des sich verschärfenden Standortwettbewerbs schuf der baselstädtische Regierungsrat im Juli 2012 dennoch eine mit CHF 200'000 dotierte Stelle namens «Leiterin politische Interessenvertretung in Bundesbern» (BZM, 22.3.2013; BAZ, 8.9.2017). Statt sie direkt der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Präsidialdepartements zu unterstellen, ordnete der damalige Regierungspräsident Guy Morin (GPS/BS; 2009–2017) die Funktionsträgerin organisatorisch tief in der Verwaltungshierarchie an.[114] Hinzu

113 Namentlich kam der Anstoss ursprünglich von drei baselstädtischen Mitgliedern des Bundesparlaments, die bereits 2000 für die Errichtung einer «Aussenstelle Basels in der Bundesstadt» (BAZ, 14.12.2000) eintraten.

114 Formell wurde die Stelle «Leiterin politische Interessensvertretung in Bundesbern» der Abteilung «Aussenbeziehungen und Standortmarketing» im Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt zugeordnet (Kanton Basel-Stadt, 2023). Auch Regierungspräsidentin Elisabeth Ackermann (GPS/BS; 2016–2020), die Nachfolgerin von Regierungspräsident Guy Morin (GPS/BS; 2009–2017), bekräftigte ebendiese Sichtweise: «Basel-Stadt hat sich für das Modell entschieden, wonach die Verwaltungsarbeit

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kam, dass es Kritik an der ersten Stelleninhaberin gab. Die zwar als beflissen (SAW, 19.6.2017; BAZ, 18.1.2018), aber wenig sichtbar wahrgenommene Muriel Brinkrolf bezog ein Büro an der Spitalgasse 16 (vgl. BZM, 22.3.2013; BAZ, 8.4.2013; AZ, 16.3.2016; TAWP, 5.9.2017; BAZ, 17.10.2017). Sie arbeitete zu je rund 50 Prozent von Bern und Basel aus (BZM, 22.3.2013), um etwa Grundlagen- und Positionspapiere zu verfassen und/oder Sessionsveranstaltungen zu organisieren (vgl. BAZ, 8.4.2013; BAZ, 12.9.2017). Als «Bindeglied zwischen Basel und Bundesbern» (TAWP, 5.9.2017) fungierend, kombinierte sie «Botschafts-» und «Delegiertenmodell». Gleichzeitig fehlte es ihr aber an einem klaren Mandat, genuine Interessenvertretung zu betreiben. Sie durfte «[…] nicht im Namen der Basler Regierung [sprechen]» (Direktzitat Regierungspräsident Guy Morin [GPS/BS; 2009–2017]; zitiert nach: BZM, 22.3.2012). Kritische Vorstösse aus dem Grossen Rat liessen nicht lange auf sich warten – und sie forderten eine ungeschönte Überprüfung des Anforderungs- und Aufgabenprofils der Stelle ein. So trug André Tschudin, der zum Neujahr 2018 die Nachfolge Brinkrolfs antrat, eine neue Philosophie ins Amt: seltenere, aber wirkmächtigere Präsenz in der Bundesstadt (u. a. RR BS, 2017; TAWP, 3.1.2018; BAZ, 4.1.2018; BAZ, 16.1.2018); mehr «Delegierten-» denn «Botschaftsmodell». Genau dieses Bild legen die Antworten des Kantons Basel-Stadt zum Zehnjahresvergleich nahe: seltenere Nutzung, aber zunehmende kantonsspezifische Einflusschancen.

Bei der Tessiner, der Walliser und der jurassischen Regierung erfreut sich das «Botschaftsmodell» über die Zeit hingegen steigender Beliebtheit. Was das Tessin betrifft, passt das Antwortverhalten zur obig erwähnten, allmählichen Ablösung des einstigen «Delegierten-» durch das «Botschaftermodell». Dass der Walliser Staatsrat im Zehnjahresvergleich (deutlich) häufiger auf ständige Präsenz setzt, ist vor allem auf die überraschende Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» zurückzuführen (vgl. Swissvotes, 2012). Die von Volk und Ständen im März 2012 beschlossene Plafonierung des Anteils an Zweitwohnungen bei 20 Prozent pro Gemeinde (Art. 75*b* Abs. 1 BV) traf das Wallis, das mit rund 62'000 zeitweise bewohnten Wohnungen schweizweit an der Spitze steht (UVEK, 11.1.2012), unvorbereitet. Vor allem legte der «électrochoc» den eklatanten Mangel «d'un lobby valaisan sous la Coupole fédérale» schamlos offen (beide Direktzitate nach: TLMD, 25.2012; vgl. EXIM, 26.1.2013).

in der Grundlagenarbeit und Politikvorbereitung besteht. Das eigentliche Lobbying erfolgt durch den Regierungsrat und die Vertretung im Parlament» (Direktzitat nach: BAZ, 16.1.2018).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Selbst der geradezu legendäre, in Abschnitt 6.4.3 näher vorgestellte Altmeister Alfred Rey meldete sich öffentlich zu Wort (vgl. HEB, 21.12.1995 WB, 16.11.2001; TA, 11.9.2004). Er bemängelte, dass es der Walliser Delegation im Bundesparlament an einer «personne à Berne qui suive les dossiers, fasse le lien entre les administrations fédérale et cantonale, crée son réseau» fehle (beide Direktzitate nach: TLMD, 24.6.2012). In Ergänzung zu Xavier Bertelletto, «Verantwortlicher für Bundesangelegenheiten», dessen Wirken ab 2010 auf punktuelle, sessionsbezogene Besuche in der Bundesstadt beschränkt war (NOU, 20.9.2012; Canal9, 4.3.2016; WB, 5.1.2019; NOU, 5.3.2020), sah sich der Walliser Staatsrat daher gezwungen, seine ständige Präsenz in der Bundesstadt zu forcieren.[115] Das für «gezieltes Lobbyin[g]» (Ständerat [SR] VS, 2017, 15) nötige Budget von CHF 146'000 bewilligte der Grosse Rat im Dezember 2017 (vgl. WB, 27.8.2018; WB, 28.12.2018). Mit Patrick Zehner wurde schliesslich ein «ombre du Conseil d'État valaisan à Berne» (NOU, 5.3.2020) installiert. Seit Anfang 2019 teilt sich der neue «Delegierte für nationale Angelegenheiten» seine Schaffenszeit hälftig zwischen Bern und Sion auf (NOU, 5.1.2019; WB, 5.1.2019; WB, 10.1.2020; NOU, 5.3.2020). Dies erklärt die deutliche intertemporale Verschiebung.

Im Kanton Jura fällt das häufigere Präsentsein mit einem sich wandelnden Selbstverständnis zusammen. Der Gründung des jüngsten Kantons der Schweiz ging eine jahrhundertelange, von separatistischen Kreisen befeuerte politische Auseinandersetzung voraus (Jurafrage; vgl. Pichard, 2006; Moser, 2020). Dass sich mit Porrentruy, Delémont und Franches-Montagnes die drei nördlichen Bezirke des geografischen Juras 1979 schliesslich zu einem neuen Kanton zusammenschlossen, bestärkte die politische Elite in ihrem Glauben an einen «‹besonderen[n] Kanton; sozial offen, demokratisch und frei›» (SWII, 21.6.2019). Hinzu kamen der schwelende Disput um die berntreuen südjurassischen Bezirke La Neuveville, Moutier und Courtelary sowie ein Gefühl, im Unabhängigkeitsbestreben vom Bund zu wenig Unterstützung erfahren zu haben. Beides mündete in einer Art Rückzug; einem betont distanzierten Verhältnis zur Eidgenossenschaft. Spätestens nach dem Millennium erwies sich jedoch endgültig, dass sich politische nicht ohne weiteres in ökonomische Eigenständigkeit ummünzen liess. Die jurassische Wirtschaft ist nämlich von Strukturmängeln gezeichnet: Der

115 Als «chargé aux affaires fédérales» besteht die Haupttätigkeit von Xavier Bertelletto darin, in der Sittener Kantonsverwaltung bundesgeschäftsspezifische Informationen aus Kantonsoptik aufzuarbeiten und der Walliser Delegation im Bundesparlament zuzustellen (NOU, 20.9.2012; WB, 5.1.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auf eigenem Boden anfallende Wertschöpfungsanteil ist relativ gering; das sich erschöpfende Potential der einst so stolzen heimischen Uhrenindustrie barg ein latentes Klumpenrisiko (NZZ, 21.4.2004; BAZ, 23.3.2016). So rüstete die jurassische Regierung in den 2010er Jahren an gleich doppelter Front auf. Wirtschaftlich wurden zukunftsträchtige, aber nahe an den eigenen industriellen Kernkompetenzen gelegene Branchen erschlossen (u. a. Medizinaltechnik, Cleantech, Mikromechanik). Bundespolitisch orientierte man sich an den Nachbarkantonen und entschied im Jahre 2011 als letzter lateinischer Kanton, ebenfalls einen «[d]élégué aux affaires fédérale» einzusetzen (EXIM, 31.10.2014). Daniel Rieder, der erste Funktionsträger, und dessen ab Oktober 2017 amtierender Nachfolger Julien Hostettler, bezogen (temporäre) Büroräumlichkeiten, um die jurassischen Interessen in der «Bundesstadt» zu verteidigen – und die einstige «opposition au reste du pays» abzustreifen (Direktzitat Julien Hostettler nach: TLMD, 23.9.2018).

Auch hinsichtlich der Veränderungen der kantonsspezifischen Einflusschancen ist die Dynamik auf eine Minderheit von sieben Kantonen beschränkt (vgl. Tabelle 6.4.2). Es handelt sich im Wesentlichen um dieselben Kantone, welche intertemporale Veränderungen im kantonsspezifischen Nutzungsverhalten ausmachen (d. h. Luzern, Zug, Basel-Stadt, Tessin, Wallis, Genf).[116] Pioniergeist scheint sich auszuzahlen: Wer sich als Vorreiter des «Botschaftsmodells» hervortat, vermag daraus zunehmenden Nutzen zu ziehen. Diskreter Beziehungs- und Netzwerkaufbau durch ständige Präsenz im «Bundesberner Machtzentrum» machen auf lange Sicht einen Unterschied. «Un réseau ne se crée par en une journée ou en quelques mois, c'est un travail perpétuel», meint Patrick Zehner dazu treffend (Direktzitat nach: NOU, 5.3.2020). Davon, dass sich im Beobachtungszeitraum ganz konkrete Erfolge zeitigten, zeugen regionalpolitisch bedeutende Bundesdossiers. Dank engagiertem Lobbying, das sich gegen den Transfer von kantonalen Prämienreserven richtete, bewog das umtriebige Genfer Delegiertengespann den Bundesrat zu einem Gegenvorschlag, der den geplanten Transfer zugunsten einer Rückverteilung aus den Erträgen der CO_2-/VOC-Lenkungsabgabe abwendete (RR LU, 2013, 5). Die Beratung über Rayon- bzw. Haltungsverbote bestimmter Hunderassen ist ein weiteres Beispiel einträglicher Genfer Einwirkungsbestrebungen

116 Die einzige Ausnahme betrifft Graubünden. Bezüglich des Wandels der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit über die Zeit nimmt der Kanton keine Veränderungen wahr; er berichtet aber von zunehmenden kantonsspezifischen Einflusschancen (vgl. Tabelle 6.4.2).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(TDG, 3.3.2011). Auch der Geschäftsgang bei der Sanierung des Gotthard-Strassentunnels oder die Zukunftspläne für den einstigen Aussenstandort der Schweizer Luftwaffe in Sion (vgl. Kapitel 9) werden ausdrücklich auf die Aktivitäten der ständigen Vertretungen zurückgeführt (vgl. NZZ, 11.7.2014; NZZ, 5.8.2016 WB, 10.1.2020; NOU, 5.3.2020).

6.4.3 «Delegiertenmodell»: nichtständige Präsenz

> «Les cantons n'ont pas de lobbyistes.
> Ils ont des *délégués* qui défendent leurs intérêts et ne sont pas des vendeurs de salades.»
>
> *Staatsrat Pascal Broulis (FDP/VD; 2002–2022)*, zitiert nach: TPS, 18.6.2015

Das «Delegiertenmodell» setzt auf nichtständige Präsenz in der Bundesstadt – doch selbst wer ab und an in den nichtöffentlichen Teilen des «Bundeshauses» präsent sein will, bedarf einer Erlaubnis. Der nach den Plänen von Hans Wilhelm Auer (1847–1906) erbaute, am südwestlichen Rand der Berner Altstadt an einem steilen Abhang zum aareanstossenden Marziliquartier gelegene Gebäudekomplex erstreckt sich über eine Länge von rund 300 Metern. Dass mit dem Parlamentsgebäude, dem Bundesratszimmer und diversen Einheiten der Bundesverwaltung zwei der drei Bundesgewalten im «Bundeshaus» ansässig sind, macht es zu einem eigentlichen Magnet.[117] Es ist das «Epizentrum der Schweizer Politik» (FN, 30.11.2021), in dem sich alles versammelt, was Rang und Namen hat – und es wird so unweigerlich zum «Tummelplatz von Lobbyisten» (SALO, 4.10.2014). Wer mitmischen will, tut gut daran, sich bis in die exklusivsten Winkel vorzukämpfen. Sagenumwoben und geradezu legendär ist namentlich die sogenannte Wandelhalle, welche den Nationalratssaal an dessen Südseite in einem lang gezogenen Bogen umschliesst (Bilfinger, 2009, 50). Sie dient u. a. als Festsaal, Empfangsraum für hohe Staatsgäste oder als Aufenthalts- und Geselligkeitsraum. Beson-

117 Umgangssprachlich wird «Bundeshaus» oft mit dem Parlamentsgebäude gleichgesetzt. Letzteres stellt aber eigentlich nur einen Teil des gesamten Komplexes dar. Es füllt als «Schlussstein» den Raum zwischen Bundeshaus West (erbaut 1852–1857) und Bundeshaus Ost (erbaut 1888–1892; vgl. Die Bundesversammlung, 2022a).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ders berüchtigt ist die Wandelhalle für die informellen Treffen zwischen den Mitgliedern des Bundesparlaments und professionell tätigen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, die sich während den eidgenössischen Sessionen ergeben. Den engen terminologischen Bezügen zum Lateinischen *labium* entsprechend (vgl. Unterkapitel 2.5), fungiert die Wandelhalle in der Schweiz damit als eigentliche Metapher für Lobbying und versuchte Einflussnahme (Sager und Pleger, 2018, 264).

Während ausnahmslos alle Interessengruppen nach Zutritt zu diesen sichtlich exklusiven, nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes streben, fällt er längst nicht allen zu. Von gleich langen Spiessen kann nicht die Rede sein. Namentlich sind es die Kantone, die gegenüber (Wirtschafts-)Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationalen) Konzernen ursprünglich schlechter gestellt waren. Im seit 2002 gültigen «Götti»-System (SAW, 26.10.2019) darf jede National- bzw. Ständerätin und jeder National- bzw. Ständerat nämlich maximal zwei Zutrittskarten vergeben (Art. 69 Abs. 2 ParlG). Zwar dürfen die Mitglieder des Bundesparlaments ihre «Badges» an beliebige Personen ausstellen. Nebst persönlichen Mitarbeitenden oder Familienangehörigen sind es in der Praxis jedoch vor allem nichtstaatliche Lobbyistinnen und Lobbyisten, die in deren Genuss kommen (Sager und Pleger, 2018, 267–68; vgl. Gava et al., 2017; Huwyler und Turner-Zwinkels, 2020). Anders als die Kantone, deren Ressourcen für die Interessenvertretung beschränkt und prekär sind (vgl. Unterkapitel 8.3), können sich nichtstaatliche Interessengruppen mit lukrativen Gegenleistungen wie einträglichen Verwaltungsratsposten erkenntlich zeigen. Folge dessen ist, dass die kantonalen Regierungen auf dem «‹Badge-Basar›» (NZZ, 2.12.2019) regelmässig hintanstehen. Wollten sie diese faktischen Ungleichheiten aus der Welt räumen und uneingeschränkte Zutrittsrechte erhalten, mussten sie die Verwaltungsdelegation ins Visier nehmen.[118] Es ist nämlich die Verwaltungsdelegation, welche das Hausrecht für fast alle Räumlichkeiten der Bundesversammlung ausübt (Art. 69 Abs. 1 ParlG)[119] – und so darüber entscheiden musste, ob das «Delegiertenmodell» überhaupt je so richtig Schub erhalten sollte.

Allerdings musste der Wunsch nach einem «Bundeshaus-Abo» (AZ, 22.6.2018) zwecks sporadischer «opération[s] de charme et de lobbying au

118 Bei der Verwaltungsdelegation handelt es sich um ein aus je drei von der Koordinationskonferenz gewählten Mitgliedern der Büros beider Räte bestehendes Organ der Bundesversammlung (Art. 31 lit. f ParlG). Ihr obliegt die oberste Leitung der Parlamentsdienste (Burri, 2014).

119 Einzige Ausnahme sind die beiden Ratssäle. Dort fällt die Kompetenz zur Ausübung des Hausrechts den beiden Ratspräsidien zu (Art. 69 Abs. 1 ParlG).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Palais fédéral» (TPS, 18.9.2008) zunächst bei den Kantonen *selbst* wachsen. Günstige Gelegenheit, um die allgemeinen Befindlichkeiten in ungezwungenem Rahmen auszuloten, bot der unter der Ägide der KdK ausgerichtete «Stammtisch der Kantone» (vgl. Unterkapitel 6.3). Immer wieder mussten die Kantone nämlich feststellen, dass sie sich während der eidgenössischen Sessionen zwar im «Haus der Kantone» versammeln konnten; ihnen der Weg ins eigentliche Machtzentrum aber versperrt blieb. Beginnend mit Alfred Rey, der ab Mitte der 1980er Jahre zum eigentlichen «[p]ionnier» (TPS, 17.6.2003) des «Delegiertenmodells» aufstieg, entsandten bis nach die Jahrtausendwende zwar einige wenige Kantone punktuell in die Bundesstadt reisende Delegierte (vgl. Abschnitt 6.4.2). Dort angekommen, konnten all jene «[…] von der [Kantons-]Regierung angestellte Lobbyistin[nen]» (BAZ, 7.10.2017) zwar noch so viele Hände schütteln, sich noch so fest um Netzwerkaufbau und -pflege bemühen und in noch so vielen Bundesämtern weibeln (u. a. NOU, 20.9.2012; BZM, 22.3.2013; Canal9, 4.3.2016; BAZ, 8.9.2017; BAZ, 16.1.2018; WB, 5.1.2019; NOU, 5.3.2020). An den Toren der Wandelhalle und allen anderen nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes mussten sie aber Halt machen.

Jenen Missstand wollten namentlich der langjährige Waadtländer Staatsrat und KdK-Präsident Pascal Broulis (FDP/VD; 2002–2022 bzw. 2010–2013) und die bürgerlichen Mitglieder des Genfer Staatsrates nicht länger hinnehmen. Sie störten sich nicht nur an der Ungleichbehandlung gegenüber anderen Interessengruppen. Vielmehr fürchteten sie sich vor einer weiteren «politisation du Conseil des États» (TPS, 186.2015). Als bürgerliche Regierungsmitglieder mussten sie um den Zugriff auf «ihre» Ständeratsdelegation fürchten (vgl. Abschnitt 6.2.2). Waadt und Genf waren schweizweit nämlich die ersten mit einer ungeteilten linken Standesstimme (Bütikofer, 2020, 101–02). Mitte-Rechts befürchtete, dass die rot-grüne Doppelvertretung im Ständerat von ihren Parteien «au détriment de leur canton» (TPS, 18.6.2015) instrumentalisiert würde. Deshalb war es primär Staatsrat Broulis, der sich gemeinsam mit seinen Genfer Parteifreunden für ein «richtiges» «Delegiertenmodell» starkmachte (TPS, 18.6.2015): eines, das bis in die exklusiven, weil nichtöffentlichen Winkel des Parlamentsgebäudes vordringen würde. Die Idee eines «badge spécifique» (TPS, 18.6.2015) war geboren.

Die Verwaltungsdelegation und die Parlamentsdienste standen dem Wunsch der Kantone wohlwollend entgegen. Gestützt auf Art. 69 Abs. 1 ParlG und Art. 16a ParlVV entschieden sie im November 2011, «[…] dass pro Kanton ein solcher Zutrittsausweis ausgestellt werden kann» (Antwort auf 18.5398 Frage Masshardt [SP/BE]). Im Dezember 2011 informierten

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sie die 26 Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber schriftlich über ihren Beschluss, einen «Badge K» einzuführen – sprich: einen kantonalen Zutrittsausweis zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes.[120] Seither können die Kantone ebendiesen Dauerausweis beantragen. Ihre Ausgangslage gestaltet sich seither ähnlich wie diejenige von professionell tätigen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern. Allerdings ist nur den Kantonen je ein «Badge» garantiert. Er realisiert seit 2011 das «Delegiertenmodell»: Er ermöglicht es den Kantonen, eine mobile Agentin bzw. einen mobilen Agenten geschäfts- bzw. anlassbezogen in die Bundesstadt zu entsenden – und auf dem Weg nichtständiger Präsenz auf die Beratung des Bundesparlaments einzuwirken.

Nimmt man die Akkreditierungsliste zum Massstab, scheint dem mithilfe des Zutrittsausweises zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes praktizierten «Delegiertenmodell» in der Praxis ein grosser Stellenwert zuzukommen.[121] Zum Befragungszeitpunkt verfügten 19 der 26 Kantone über einen «Badge K», den sie sich auf Anfrage ausstellen liessen. Mit einem beantragten «Bundeshaus-Abo» (AZ, 22.6.2018) allein ist jedoch noch nichts gewonnen. So bietet die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 erstmals die Möglichkeit, dessen *tatsächliche* Bedeutung herauszuarbeiten. Wie Tabelle 6.4.3 zeigt, spricht die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit nämlich eine andere Sprache als das Verzeichnis der Akkreditierten. Eine Mehrheit von 17 Kantonsregierungen gibt an, überhaupt nie vom «Badge K» Gebrauch zu machen. Mit Uri, Nidwalden, Glarus, Basel-Landschaft, Schaffhausen und den Appenzell beider Rhoden hatten zum Befragungszeitpunkt sieben dieser insgesamt 17 Nichtnutzer den ihnen eigentlich zustehenden Zutrittsausweis nicht einmal beantragt. Die weiteren Nichtnutzer – namentlich Zürich, Schwyz, Graubünden, Aargau und Thurgau – greifen trotz erfolgter Akkreditierung nie darauf zurück. Obwalden, Zug und Solothurn, die bloss selten davon Gebrauch machen, verfestigen das Bild geringer Nutzungsfreude. Obwohl die Kantone ihren uneingeschränkten Zugang zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes hart erkämpfen mussten, nutzen sie ihn keinesfalls (besonders) rege.

120 Die amtliche Bezeichnung des «Badge K» lautet «Bundeshäuser K KdK und Kantone».

121 Gestützt auf Art. 19 DSG lässt sich die Liste der mittels «Badge K» akkreditierten Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern jederzeit bei den Parlamentsdiensten erfragen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.4.3: «Delegiertenmodell»: Zutrittsberechtigung zu den nicht-öffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes («Badge K»; Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	ZH, LU, UR, SZ, NW, GL, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG	**inexistent**	SZ, NW, GL, SH, SG, TG
selten	OW, ZG, SO	**klein**	ZH, LU, OW, ZG, SO, AI, AG, JU
gelegentlich	BS, JU	**mittel**	BE, FR, BS, BL, GR, VS
oft	BE, TI, VS, GE	**gross**	TI, VD
sehr oft	FR, VD, NE	**sehr gross**	NE

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). UR, AR und GE berichten die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». Die unterstrichenen Kantonskürzel bezeichnen diejenigen Kantone, die zum Befragungszeitpunkt über eine Zutrittsberechtigung zu den nicht-öffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes verfügten (für Angaben zum Befragungszeitpunkt vgl. Abschnitt 4.4.1).

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Umso stärker interessiert, was die Minderheit der sieben Vielnutzer eint. Bern, Tessin, Wallis und Genf setzen häufig auf ihr «Bundeshaus-Abo» (AZ, 22.6.2018). Mit Thomas Moser (Leiter DAB BE), Francesco Quattrini («Delegato cantonale per le relazioni esterne »), Patrick Zehner (Delegierter für nationale Angelegenheiten) und Anna-Karina Kolb («Directrice du service des affaires extérieures et fédérales») mandatieren jene Kantonsregierungen allesamt eine bzw. einen «echten» Delegierten; eine bzw. einen, die bzw. der im Auftrag der Kantonsregierung deren Interessen vertritt. Gar sehr oft kommt er in der Praxis der Freiburger, Waadtländer und Neuenburger Interessenvertretung zum Tragen. Auch sie praktizieren ein «echtes» «Delegiertenmodell»; sie entsenden ihre bzw. ihren «agent spécial» (TPS, 10.5.2020) in die Bundesstadt: Christian Favre («Délégué aux relations extérieures»)[122], Roland

122 Zum Befragungszeitpunkt kam es im Kanton Freiburg zu einem personellen Wechsel: Christian Favre, «Délégué aux relations extérieures», wurde zum stellvertretenden

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Ecoffey («Chef de l'Office des affaires extérieures et Délégué du Conseil d'État aux Affaires fédérales») und Gian-Valentino Viredaz («Délégué aux affaires extérieures»). Auffallend ist die lückenlose Vertretung aller lateinischen Kantone unter den Vielnutzern. Nimmt man nämlich noch den Kanton Jura hinzu, der immerhin mit «gelegentlich» antwortet, praktizieren sie während der Beratungen von National- und Ständerat ausnahmslos alle häufig bis sehr häufig das «Delegiertenmodell». Für ebendiese lateinische Schlagseite lassen sich zwei Gründe anführen. Zum einen wurzelt die Idee von «fliegendem Personal» ideell in der Westschweiz. Nach der Ära des bereits erwähnten Walliser Finanzdelegierten Alfred Rey waren es mit der Waadt und Genf zwei weitere Westschweizer Kantone, die den «Badge K» aus der Taufe hoben (TPS, 18.6.2015). Was sich an einem Ort bewährt, blieb andernorts nicht verborgen: Schickt man sich in Genf, Sion, Lausanne, Neuchâtel, Fribourg und/oder Delémont an, die Mittel für einen derartigen Posten aufzutreiben, bleibt das der regionalen Presse nicht verborgen. Dem sprachregional integrierten, zusehends konzentrierten Mediensystem sei Dank vernehmen die Regierungen laufend, was sich in den anderen Kantonshauptorten regt (u. a. LIB, 2.4.2003; FN, 4.4.2003; TPS, 20.9.2004; LIB, 22.1.2009). Auch das regional ausdifferenzierte Konferenzgefüge fördert die Verbreitung von Bewährtem (vgl. Unterkapitel 6.3).

Zum anderen lässt sich die besondere lateinische Vorliebe fürs «Delegiertenmodell» nicht ohne die besondere Interessenlage verstehen, die aus deren Minderheitenposition erwächst. Nicht nur vertreten sie mit Anteilen von 22.8 (Französisch) bzw. 8 Prozent (Italienisch) eine Sprachminderheit (BFS, 2023). Aufgrund der engen Kopplung von Territorial- und Repräsentationsprinzip, die sich etwa in je eigenständigen kantonalen Wahlkreisen zeigt (u. a. Giacometti, 1949; Vatter, 2020a), müssen sie mit einer zahlenmässig ungemein kleineren Delegation im Nationalrat auskommen. Während die Deutschschweiz in der Vereinigten Bundesversammlung auf 172 Sitze kommt, entfallen auf den lateinischen Landesteil nur deren 74 (Stand: 2019). So gründete der lateinische Wunsch, Delegierte zu entsenden, auch in schmerzlichen Erfahrungen, dass den eigenen «vues et doléances» (TPS, 4.11.2004) in «Bundesbern» nicht ausreichend Beachtung geschenkt würden; die West- bzw. Südschweizer Anliegen numerisch schlicht unterlegen seien (u. a. TPS, 6.9.2008; NLZ, 22.5.2010; SWII, 8.11.2010). Umso öfter versuchen die lateinischen Kantone, durch ihre mobilen

Leiter Kommunikation des EDI ernannt. Im Juli 2020 trat Patrick Mülhauser die Nachfolge als Delegierter für Aussenbeziehungen an (SK FR, 4.4.2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

«charg[és] du suivi ‹fédéral›» (TPS, 14.11.2002) das Bundesparlament für die besonderen Bedürfnisse ihres Minderheitendaseins zu sensibilisieren – und die numerisch unterlegene lateinische Delegation wettzumachen.

Inwieweit die Rechnung aufgeht, weist ein Blick auf die kantonsspezifischen Einflusschancen (vgl. Tabelle 6.4.3). Verglichen mit den ohnehin nur auf eine Minderheit der Kantone beschränkten (Viel-)Nutzern verspricht sich ein sogar noch kleinerer Kreis, sich dank akkreditierten Delegierten bundespolitisches Gehör zu verschaffen. Einzig Tessin und die Waadt erachten ebendiese Wahrscheinlichkeit als «gross». Mit dem Kanton Neuenburg antwortet nur ein einzelner Stand mit «sehr gross». Primat der Parteipolitik (Polarisierung), Fraktionsdisziplin, zunehmend pluralistische Züge des Interessengruppensystems (Mach et al., 2020) und die Forcierung des «kommissionenzentrierten Arbeitsparlaments» (Vatter, 2020a, 269): Gleich mehrere der die Schweizer Politik des 21. Jahrhunderts prägenden Entwicklungen stehen einer grösseren Wirkmacht des «Delegiertenmodells» entgegen. Im Bundesparlament tritt – wie in Abschnitt 6.2.2 ausführlich dargelegt – das Territoriale hinter dem Parteipolitischen zurück. Während der eidgenössischen Sessionen weibelt eine Schar an professionell tätigen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, die ebenso um die Aufmerksamkeit der Mitglieder des Bundesparlaments buhlt (vgl. Sager und Pleger, 2018; Huwyler und Turner-Zwinkels, 2020). Als das «politische Epizentrum der Eidgenossenschaft» (NZZ, 25.9.2012) ist die Wandelhalle ein umkämpftes Feld; eine Plattform, die ausnahmslos «[a]lle […] nutzen [wollen; d. V.]» (WB, 10.1.2020). Je grösser jedoch der Wettstreit um Einfluss, desto kleiner sind die Erfolgsaussichten einer einzelnen Interessengruppe. So konstatiert der Kanton Zürich:

> «Das Lobbying seitens verschiedener Akteure hat grundsätzlich zugenommen und sich professionalisiert. Die Interessenvertretung der Kantone hat somit mehr ‹Konkurrenz› erhalten. Damit sind insbesondere die Anforderungen an die Qualität der Interessenvertretung (z. B. gut und klar aufbereitete Informationen) gestiegen.»[123]

Hinzu kommt, dass die materiell wesentlichen Pflöcke in aller Regel ohnehin bereits hinter den verschlossenen Kommissionstoren eingeschlagen werden (Porcellana, 2019), weit vor der Plenarberatung. Es ist daher meist zu spät, erst in der Wandelhalle zu weibeln. Schliesslich fungieren die eidgenössischen Ratsmitglieder ihres Zeichens selbst als «les meilleurs lobbyistes» (Ständerat Didier Berberat [SP/NE]; Direktzitat nach: TPS,

123 Zitiert nach: Erläuterungen zu den Antworten des Kantons Zürich aus der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 vom 29.3.2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

11.12.2018). In «der Rangordnung der ‹Lobbyisten›» nehmen sie selbst «den ersten Rang ein» (Ständerat Roland Eberle [SVP/TG]; zitiert nach: AB, 2016, 169). Ausserhalb ihrer eigenen Agenda haben sie daher nur noch selten ein offenes Ohr für die Bedürfnisse ihrer Heimat; jedenfalls gemessen am Abstimmungsverhalten im Parlament (vgl. Abschnitt 6.2.2). All dies schmälert die Einwirkungsmöglichkeiten in der Wandelhalle generell – so dass selbst die umtriebigsten kantonalen Delegierten nur bedingt etwas ausrichten können.

Weil der «Badge K» erst seit Ende 2011 besteht, interessiert der Zehnjahresvergleich besonders. Stürzten sich über die Zeit immer mehr Kantone auf den Zutrittsausweis zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes? Tabelle 6.4.4 verneint. Mit Ausnahme von Zug ist die intertemporale Dynamik auf diejenigen Stände beschränkt, die im Querschnitt zur Minderheit der Vielnutzer zählen. Es sind namentlich die lateinischen Kantone Tessin, Waadt und Wallis bzw. Freiburg und Neuenburg, die seit Anbeginn häufiger bzw. deutlicher häufiger auf das «Bundeshaus-Abo» (AZ, 22.6.2018) zurückgreifen. Die Waadt verlangt sogar nach einer Aufstockung der Anzahl der «Badges» von eins auf drei. Bei den besagten fünf lateinischen Kantonen vergrösserte sich nicht nur die Nutzungsfreude, sondern dasselbe galt auch für die kantonsspezifischen Einflusschancen. Ganz anders das Bild für die grosse Mehrheit von insgesamt 16 Kantonen: Trotz des Beschlusses der VD änderte sich in der Praxis ihrer Interessenvertretung nichts. Sei es aus prinzipiellen Gründen; sei es aus Kosten-Nutzen-Überlegungen: Das Gros der Stände setzt weiterhin nicht auf nichtständige, geschäfts- bzw. anlassbezogene Präsenz in der Bundesstadt.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.4.4: «Delegiertenmodell»: Zutrittsberechtigung zu den nicht-öffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes («Badge K»; Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	OW, ZG
keine Veränderung	ZH, BE, UR, SZ, OW, GL, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG	**keine Veränderung**	ZH, BE, UR, SZ, GL, SO, BS, BL, SH, AI, SG, AG, TG
häufigere Nutzung	ZG, TI, VD, VS	**zunehmend**	FR, GR, TI, VD, VS
deutlich häufigere Nutzung	FR, NE	**stark zunehmend**	NE

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 3 (parlamentarischer Entscheid). NW und GE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; NW, AR und GE selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Zusammenfassend mussten auch subnationale Akteure erkennen, dass Präsenz auf dem eigentlichen «marketplace of political competition» (Schlozman, 1984, 1007) Voraussetzung für effizientes Lobbying ist. Während zur Weltkriegszeit bereits erste US-amerikanische Bundesstaaten auf eine ständige Vertretung in der Hauptstadt setzten, begann man anderswo, mit mobilen Agenten zu experimentieren: mit Delegierten, die so oft wie möglich ins Epizentrum der Macht reisten. Mit dem Wallis gehörte seit den frühen 1980er Jahren[124] auch ein Schweizer Kanton zu den ersten Gliedstaaten weltweit, die föderale Mitwirkung als örtliches Präsentsein dachten.

124 Im Februar 1982 wurde Franz König vom Walliser Staatsrat zum «délégué aux questions financières» ernannt (NOU, 26.11.1981; WB, 23.8.1985). Im September 1985 trat der in Unterkapitel 6.4 ausführlich vorgestellte Alfred Rey die Nachfolge Königs

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Für die Interessenvertretung der übrigen Kantone war die Walliser Pioniertätigkeit jedoch kein Fanal. Man ist sich zwar einig, dass «nach Bern zu kommen» und «(quasi-)ständig dort zu bleiben», einer symbolisch aufgeladenen, besonders sichtbaren Stärkung der eigenen Interessenvertretung gleichkommt. Umso grösser das mediale Geleit: Wann immer ein Kanton über eine wie auch immer geartete Vertretung in der Bundesstadt nachdenkt, liegen Schlagzeilen wie «St. Galler wollen Botschaft in Bern» (BLI, 30.10.1997), «Le Vaud aura son Talleyrand»[125] (BAZ, 25.1.1998) oder «L'ombre du Conseil d'État valaisan à Berne» (NOU, 5.3.2020) nicht weit. All jene mediale Aufmerksamkeit steht jedoch in deutlichem Kontrast zur tatsächlichen Bedeutung. Sowohl das «Botschaftsmodell», das ständige Präsenz in der Bundesstadt voraussetzt, als auch das «Delegiertenmodell», das sich mit geschäfts- bzw. anlassbezogenen Aufenthalten begnügt, fristen ein Schattendasein. Deren praktischer Stellenwert ist gering. In der Berner Innenstadt sind es keine prächtigen, repräsentativen Bauten[126], sondern bloss diskrete Briefkastenschilder, die auf die wenigen «Bundesberner» Niederlassungen der Kantone hinweisen. Fast ein Drittel aller Stände verzichtet gänzlich darauf, den 2011 geschaffenen «Badge K» zu beantragen, der ihnen Zutritt zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes mitsamt der legendären Wandelhalle verschaffen würde (Stand: April 2020). Diese «harten Zahlen» spiegeln sich auch in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 wider. Für eine überwiegende Mehrheit von 20 Kantonen spielt eine ständige Vertretung *prinzipiell* keine Rolle.

Derweil ist beim «Bundeshaus-Abo» (AZ, 22.6.2018) der Kreis, der über eines verfügt, gegenüber dem Kreis, der es tatsächlich auch nutzt, deutlich enger gezogen. Die einzige Gruppe, deren Interessenvertretung (sehr) häufig auf das «Botschafts-» bzw. das «Delegiertenmodell» setzt, sind die lateinischen Stände. Freiburg, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, lückenlos alle sieben Kantone der französisch- bzw. italienischsprachigen Schweiz,

---

an. Von 1985–2002 amtete Rey als Walliser Finanzdelegierter, ehe er vom Bundesrat zum neuen Vizedirektor der EFV ernannt wurde (WB, 16.11.2001).

125 Auguste de Talleyrand (1770–1832) war ein französischer Diplomat und ab 1808 ausserordentlicher Gesandter in der Schweiz. Talleyrand war für seine mit besonderer Härte und Kompromisslosigkeit durchgesetzte protektionistische napoleonische Zollpolitik sowie Pressezensur berüchtigt (Monnier, 2013).

126 Eine Ausnahme bildet das «Haus der Kantone» als ständige Gemeinschaftsvertretung. Das an der Speichergasse 6 gelegene geschichtsträchtige, repräsentativ anmutende Gebäude wird bisweilen als «‹Palast der Selbstbewussten›» (NZZ, 23.8.2021) verspottet.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wirken (sehr) häufig durch ständige und nichtständige Präsenz auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ein. Simple Arithmetik, wonach ihre kantonseigene Delegation in der Bundesversammlung zahlenmässig schlicht unterlegen ist, ebenso wie das Gefühl, als «canton périphérique» nicht allzu viel Gewicht auf die Waage zu bekommen (u. a. TPS, 14.11.2002), brachten nach dem Wallis auch die Waadt ab 1997 dazu, regelmässig einen mobilen «‹ambassadeur› du canton» (HEU, 22.7.1998) gen «Bundesbern» zu entsenden. Mit Genf (2009–), gefolgt vom Tessin (2012–), waren es auch beim «Botschaftsmodell» zwei Nichtdeutschschweizer Kantone, welche eine Präzedenz schufen. Befördert durch ein sprachregional integriertes, zusehends konzentriertes Mediensystem ebenso wie ein regionales Konferenzgefüge, fanden sich innerhalb des eigenen Sprachraums rasch Nachahmer. Aus der Deutschschweiz sind beim «Botschafts-» und «Delegiertenmodell» derweil einzig zwei Stände erwähnenswert – und dies nur mit Einschränkungen: In Bern sind die Ausgangsbedingungen beider Modelle besonders, weil Kantonshauptort und Bundesstadt und zusammenfallen, wohingegen es in Basel-Stadt ausschliesslich die nichtständige Spielart ist, die immerhin gelegentlich zum Tragen kommt. So sehr die Vertretung in der Bundesstadt also insgesamt eine Randerscheinung darstellt, so durchwegs beliebt ist sie für die lateinischen Kantone. Mittelfristig dürfte sich an diesem ausgeprägten sprachregionalen Graben kaum etwas ändern. Vielmehr scheinen sich die «botschaftslosen» Kantone mit dem «Haus der Kantone» als ständige Gemeinschaftsvertretung *der Kantone* zu arrangieren.

Durchschlagender Erfolg ist jedoch selbst den lateinischen Vielnutzern nicht immer beschieden. Am grössten sind die kantonsspezifischen Einflusschancen während der Themensetzung. Wer die Bundesbehörden direkt vor Ort für die besonderen Bedürfnisse der Peripherie sensibilisiert und in Netzwerkaufbau bzw. -pflege investiert, erntet bundespolitischen Einfluss. Sobald sich hingegen National- und Ständerat über einen Erlassentwurf beugen, vermindert sich die Wahrscheinlichkeit, gegen den Parteiendruck anzukommen. Insgesamt verteuern zwar Miet- und allfällige Unterhaltskosten die «Botschaftslösung» gegenüber mobilen Delegierten, bei denen «nur» Personalkosten anfallen. Gleichzeitig springt für den Kanton bei einer ständigen Vertretung mehr heraus. Ob sich Ausgaben und die eingeworbenen Bundesmittel langfristig die Waage halten, muss zunächst eine offene Frage bleiben (vgl. jedoch Kapitel 9).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

6.5 Medien

«Les Zurichois font sonner leur médias, puis viennent, ville et canton unis, négocier directement avec le Conseil fédéral.»

zitiert nach: HEB, 21.12.1995

«Die Stärke des Schweizer Föderalismus wird auch an der Gesundheit seiner Medien gemessen.»

zitiert nach: SK FR, 2020, 4

6.5.1 Einstieg

«Mediendemokratie», «Medialisierung», aber auch «Lügenpresse», «Echokammern» und «Staatspropaganda»: Medien informieren, mobilisieren, bieten ein Sprachrohr, schimpfen, klagen an, transportieren Botschaften nüchtern oder spitzen sie zu – und spielen im Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten damit eine entscheidende Rolle. Umso mehr erstaunt, dass «Medien» begrifflich weit weniger eindeutig sind. Nach zahllosen Definitionsversuchen hat sich die Medien- und Kommunikationswissenschaft längst vom Anspruch verabschiedet, den Medienbegriff auf einen Nenner zu bringen. Zu vielschichtig, facettenreich und angesichts des fortschreitenden technologischen Wandels in seinem Umfang kaum begrenzbar scheint er. Die einschlägige Literatur bestimmt «Medien» daher zunächst anhand verschiedener Unterscheidungsmerkmale (Donges und Jarren, 2017, 61–64); etwa danach, ob es sich um Medien erster oder zweiter Ordnung handelt[127], wie viele Akteure beteiligt sind («one to one», «one to many», «few to few») oder wie interaktiv ein Medium angelegt ist, um «traditionelle» von «neuen» bzw. «sozialen» Medien abzugrenzen (u. a. Barnett, 1997; Humprecht et al., 2022). All jene

127 Während «Medien erster Ordnung» technische Mittel, Infrastruktur zur Verbreitung, Speicherung und Abrufung inhaltsneutral bereitstellen, entstehen «Medien zweiter Ordnung» erst durch zeichentheoretisches, organisatorisches und/oder institutionelles Zutun von Kommunikatoren (Donges und Jarren, 2017, 61).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Charakteristiken lassen sich sodann in eine Nominaldefinition überführen. Gängig ist die Begriffsbestimmung von Saxer (1999, 6):

> «Medien sind komplexe institutionalisierte Systeme um organisierte Kommunikationskanäle von spezifischem Leistungsvermögen»

und damit zugleich

> «[…] technische Kommunikationskanäle, Organisationen mit eigenen Zielen und Interessen, institutionalisiert im Sinne kollektiver Regelungsmuster, Sozialsysteme mit funktionalen und dysfunktionalen Auswirkungen auf andere Teilbereiche oder -systeme der Gesellschaft.» (Donges und Jarren, 2017, 64)

Vorliegend sind zwei definitorische Pfeiler von besonderer Bedeutung: «Medien» als «[…] Träger, Vermittler, Repräsentationsmittel sowie Institutionen der Produktion und Vermittlung von Kommunikation […]» (Rusch, 2002, 79) einerseits und deren enges Zusammenwirken mit der «Politik» andererseits. Werden Medien erstens als «technische Kommunikationskanäle» (Donges und Jarren, 2017, 64) verstanden, rückt das Distanzüberwindende in den Blick (Beck, 2015, 83). Was der «Sender» mitteilt, wird codiert und mit Signalen an den «Empfänger» transportiert, trotz raumzeitlichen Abstands. Zweitens sind Medien nicht bloss technische Artefakte, sondern erst in ihrer gesamtgesellschaftlichen Dimension erfahrbar (vgl. Saxer, 1980, 1999). Indem sie soziale Teilbereiche verknüpfen, funktionieren Medien als «intermediäres Element» (Rucht, 1991, 5; vgl. Donges und Jarren, 2017). Ausgehend von deren Verhältnis zur Politik unterscheidet die Medien- und Kommunikationswissenschaft bestimmte Mediensysteme; sie werden definiert als die «Gesamtheit […] der Medien untereinander» (Beck, 2018, 3; vgl. Hallin und Mancini, 2004; Christian et al., 2009; Blum, 2014; Humprecht et al., 2022).

Damit wird das politikwissenschaftliche Potential medialer Kommunikationsmittel deutlich. Medien ermöglichen es, breite Bevölkerungskreise in einen «vertical process of communication» (Hallin und Mancini, 2004, 22) einzubegreifen, welcher trotz der raumzeitlichen Trennung zwischen Regierenden und Regierten vermittelt (u. a. Sarcinelli, 1998; Strömbäck, 2008; Ladd, 2012; Trapp und Laursen, 2017). Jener Prozess verläuft in beide Richtungen. Wollen sich die Behörden ans Volk wenden, um zeitnah über neue Gesetzesvorhaben zu informieren, zur Einhaltung politischer Massnahmen aufzufordern oder, ganz allgemein, ihre Reputation zu pflegen, bieten ihnen Medien ein Sprachrohr. Medien wurden, so Ladd (2012, 138), «[…] the main conduit for transmitting politically relevant information to the mass public»

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(vgl. Strömbäck, 2008, 230). Medial transportierte Informationen machen Politik öffentlich und eröffnen auf diesem Wege die «[…] Möglichkeit, geprüft, unterstützt, verworfen oder abgelehnt zu werden» (Korte und Fröhlich, 2004, 259). Über die Medien vermittelte Behördeninformation trägt damit nicht nur massgeblich zur sachlich-nüchternen Verständigung bei, sondern ebenso zur zweckgerichteten Überredung (vgl. Bentele und Beck, 1994, 27). Wie jede andere Interessengruppe suchen politische Eliten eine Medienplattform «[…] in order to bring ‹their› issues on the news media's agenda as a way to influence public policy» (Trapp und Laursen, 2017, 144). Mithilfe der Medien lässt sich der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess formen, gestalten und den eigenen Interessen entsprechend beeinflussen (Jenkins-Smith und Sabatier, 1994, 180; Sabatier und Weible, 2007, 203). In Abwandlung des auf den französischen Verleger und Politiker Émile de Girardin (1806–1881) zurückgehenden Bonmots «gouverner, c'est prévoir» ist Regieren so gleichermassen vorausschauendes Informieren über künftige Absichten, fortwährendes Überzeugen *und* nachträgliche Kommunikation, um dem Regierungshandeln Legitimation zu verschaffen (Sarcinelli, 1998, 676). Solange die behördliche Botschaft ausreichend «Nachrichtenwert» besitzt (Lippmann, [1922] 2004; Galtung und Ruge, 1965) und es gelingt, die medienseitigen «Schleusenwärterinnen» und «Schleusenwärter» zu überwinden (*syn.* «gatekeeping»; vgl. White, 1950), übernehmen Medien die Rolle des Vervielfältigers.[128]

Allerdings agieren Medien längst nicht überall als unkritische «Lautsprecher», die «[…] völlig im Dienst der staatlichen Macht stehen» (Blum, 2014, 13). Vielmehr mögen Medien offen als «Widersprecher» auftreten (*ebd.*). Entscheidend ist aus Regierendensicht in jedem Fall die Multiplikatorfunktion: In der medienzentrierten (*syn.* medialisierten) Demokratie wird das Mitzuteilende von «spin doctors» medientauglich aufbereitet und mithilfe von technischen Kommunikationsmitteln an die Frau bzw. den Mann gebracht (vgl. Mazzoleni und Schulz, 1999; Strömbäck, 2008; Esser und Strömbäck, 2014). Neue Technologien erlauben es den Gewählten sogar, journalistische Einordnungen zu umgehen. Insbesondere die sozialen Medien übermitteln behördliche Botschaften gänzlich ungefiltert und in Echtzeit an ein algorithmisch geformtes Publikum (vgl. Gainous und Wagner, 2014).

128 Für eine systematische Bestandsaufnahme über die Theorieansätze und die empirischen Bestimmungsgründe medialer Selektions- und Auswahlprozesse vgl. Barzilai-Nahon (2009).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Verspüren die Bürgerinnen und Bürger umgekehrt den Wunsch danach, ihrem Ärger über die Elite Luft zu verschaffen, oder möchten sie ein Wort des Dankes kundtun, bieten ihnen Medien eine Plattform (bspw. Leserbriefsparte). Zwar gelangen die Regierten so nicht direkt, dafür umso öffentlichkeitswirksamer an (gewählte) Politikerinnen und Politiker. Stattdessen zielt medienvermitteltes «outsider lobbying» auf Aktivierung der öffentlichen Meinung und/oder der massenmedialen Öffentlichkeit, um die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger indirekt zu mobilisieren (De Bruycker und Beyers, 2019, 57; vgl. Schlozman und Tierney, 1983; Walker, 1991; Kollman, 1998; Kriesi et al., 2007; Dür et al., 2015; Junk, 2016; Trapp und Laursen, 2017).

Das beschriebene Potential medialer Kommunikationsmittel im Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten akzentuiert sich in (föderalen) Mehrebenensystemen. Dort verläuft der über Medien vermittelte «vertical process of communication» (Hallin und Mancini, 2004, 22) ebenenübergreifend. Medien dienen nicht bloss als «technische Kommunikationskanäle» (Donges und Jarren, 2017, 64), welche Distanzen innerhalb einer Entität überwinden, sondern sie bringen die Behörden unterschiedlicher Staatsebenen zusammen – aller raumzeitlichen Trennung zum Trotz. Aus Sicht der subnationalen Akteure sind Medien damit in zweierlei Richtung aktivier- und formbar: «Nach oben» bieten sie einen Kanal, um die eigenen, intern und/oder auf horizontaler Ebene gegebenenfalls zunächst aggregierten Interessen gegenüber den Bundesbehörden zu artikulieren. Dies kommt einer «agenda-setting strategy» gleich, «in which raising public awareness on political issues is central» (Trapp und Laursen, 2017, 143). Als «Träger, Vermittler […] von Kommunikation» (Rusch, 2002, 79) funktionieren Medien somit als informelle Strategie subnationaler Interessenvertretung (vgl. Unterkapitel 2.5). «Nach unten», d. h. gegenüber der Bevölkerung im «eigenen» Gemeinwesen, greifen hingegen die Mechanismen der Behördeninformation, Überzeugungstätigkeit und Reputationspflege. Als «Empfänger» bekommen die Bürgerinnen und Bürger die behördenseitig zielgerichtet gesendeten Botschaften ab. Gerade weil Föderalismus im besonderen Masse auf dem «Grundgedanken responsiver Staatlichkeit» beruht und nach «möglichst grosse[r] Bürgernähe» strebt (beide Direktzitate nach: Sturm, 2018, 442), bedarf es kontinuierlicher kommunikativer Rückversicherung der rechenschaftspflichtigen Elite.

Angesichts dieses doppelten Potentials erstaunt es umso mehr, dass Medien in der Föderalismusforschung lange ein Schattendasein fristeten. Erst vergleichsweise spät rückten ebenenübergreifende Mobilisierungsmöglichkeiten

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

in den Blick. So wurden während der Aufräumarbeiten nach Hurrikan Katrina im Jahre 2005 föderale Kompetenzstreitigkeiten in den Medien ausgetragen (Maestas et al., 2008; vgl. Birkland und Waterman, 2008). «[M]obilizing public opinion» (Dinan, 2011, 404) gehörte zum gliedstaatlichen Standardrepertoire, um gegen «Obamacare» anzukämpfen. Hochrangiges Regierungspersonal der republikanisch dominierten US-amerikanischen Bundesstaaten platzierten Leserbriefe, die sich über gefürchtete Kostensteigerungen echauffierten. Regionalistischen oder sezessionistischen Bewegungen dienen Medien nachweislich als Sprachrohr (u. a. Sinardet, 2012, 2013; Juarez Miro, 2019). Doch erst Mueller (2020, 2024) wertete Medien und PR-Kampagnen konzeptionell ausdrücklich als indirekten Kanal, der es subnationalen Akteuren erlaubt, auf die Bundespolitik einzuwirken.[129] Seinen Ergebnissen zufolge spielen medienvermittelte Einflussversuche in allen elf von ihm verglichenen (föderalen) Mehrebenensystemen eine Rolle. In Belgien, Bosnien und Herzegowina, Kanada, der Schweiz sowie den Vereinigten Staaten bilden sie gar die «[d]ominante Form» (Mueller, 2020, 246). Darauf will Unterkapitel 6.5 aufbauen. In Weiterentwicklung von Mueller (2020, 2023) sind Medien als informelle Strategie jedoch nicht prinzipiell «allen Regionen offenstehend» (Mueller, 2020, 244). Vorliegend wird argumentiert, dass bestimmte Rahmenbedingungen gegeben sein müssen, damit medienvermittelte Interessenvertretung greifen kann. Während die drei medienangebots- und mediennachfrageseitigen Rahmenbedingungen gerade innerhalb von multinationalen Föderationen variieren (Sinardet, 2012, 173; vgl. Sinardet, 2013), setzen die zwei Anforderungen an den Medienmarkt in der Regel landesweit dieselben Spielregeln:

– *Medienangebot I – «föderalistische Kammerung» (Künzler, 2013, 237):* Damit subnationale Akteure Medien «nach unten» ausspielen können, muss sich der föderale Staatsaufbau im Medienangebot widerspiegeln. Letzteres muss, in Anlehnung an Künzler (2013, 237), föderalistisch gekammert sein. In der Publikumsforschung ist die Mediendichte ein gängiges Mass, um die angebotsseitige Vielfalt zu quantifizieren; aussagekräftiger als die Auflagenzahl. Ursprünglich für die Presse entwickelt, beschreibt sie das Verhältnis der Anzahl von Medieneinheiten zur Bevölkerung pro 1000 Einwohnerinnen und Einwohner (Speetzen und Ernst, 1993, 20). Allerdings eignen sich nicht alle Medienformen

129 Dinan (2011, 404) führt «[m]obilizing [p]ublic [o]pinion» als einen von insgesamt fünf «[m]echanisms of [s]tate [i]nfluence» auf. Sein Zugang ist jedoch nicht auf medienvermittelte Interessenvertretung beschränkt.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

technisch und/oder wirtschaftlich gleich gut für den regionalen bzw. lokalen Markt. Weil bspw. das Fernsehen relativ hohe Fixkosten mit sich bringt (Beck, 2011, 23), sind es gerade in kleinräumigen subnationalen Entitäten Radiostationen und, mehr noch, bestimmte Presseerzeugnisse wie (Amts-)Anzeiger, Lokalblätter, «pennysaver» und/oder regionale (Gratis-)Zeitungen, welche unverzichtbare Informationsleistungen für den regional-lokalen Raum erbringen (Passauer, 1976; Künzler, 2013). Weisen einige Gattungsvertreter ein hohes Mass an publizistischer Eigenleistung auf, ähneln andere eher einem staatlich anerkannten, gegebenenfalls gar in Staatshand publizierten Organ. So nimmt der redaktionelle Teil in den im deutschen Sprachraum weit verbreiteten «Anzeigenblättern» (Passauer, 1976) einen traditionell geringen Teil ein. Unabhängig vom journalistischen Zutun sichern regional-lokale Medien den Zugriff der subnationalen Behörden auf «ihre» Einwohnerinnen und Einwohner – und geben den Regierten ihrerseits die Möglichkeit, mit den Regierenden in den Diskurs zu treten.

– *Medienangebot II – qualitativ hochstehende Leitmedien mit überregionaler Ausstrahlung:* Um subnationalen Interessen «nach oben» Ausdruck zu verschaffen, ist ein überregionales, ebenenübergreifend vermittelndes Medienangebot vonnöten. Letzteres bricht, wie das Beispiel Belgiens zeigt, in einigen multinationalen Föderalsystemen weg. Der öffentlich-mediale Diskurs versäulte sich entlang der sprachlichen, konfessionellen und/oder kulturellen Bruchlinien (vgl. Sinardet, 2012, 2013). Um jener Segmentierung Vorschub zu leisten, bestehen idealiter bundesweite «Qualitätsmedien» (Blöbaum, 2011, 49) – insbesondere überregionale Qualitätszeitungen und/oder öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (vgl. Russ-Mohl, 2008; Donges und Jarren, 2017; Udris, 2020b). Dank ihres journalistischen Qualitätsanspruchs und ihrer «exponierten gesellschaftspolitischen Stellung» (Jarren und Vogel, 2009, 88) gelten solche Leitmedien als «[…] besonders beachtenswert, als besonders relevant» (Donges und Jarren, 2017, 68; vgl. Udris, 2020b); sie wirken meinungsbildend. Leitmedien erfreuen sich nicht nur einer die Grenzen des Subnationalen transzendierenden Leserschaft, sondern sie bilden den Referenzpunkt, an dem sich die Berichterstattung anderer Medien ausrichtet (Blöbaum, 2011, 50; Donges und Jarren, 2017, 67).
– *Mediennachfrage – Nutzerzahlen und Nutzungsmuster:* Fehlt es an Nachfrage, bleibt auch ein noch so vorteilhaftes Medienangebot unnütz. Will das mediale Sprachrohr greifen, müssen die behördlichen Botschaften nicht nur vervielfältigt, sondern gelesen, gehört und/oder gesehen werden.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ein in der Publikumsforschung etabliertes Mass, um die Mediennachfrage zu beschreiben, ist die Reichweite. Sie gibt «[…] den weitesten Kreis der Hörer, Zuschauer oder auch Leser [an; d. V.], welche Radio, Fernsehen oder die Presse im Laufe eines Tages erreichen» (Steinmann, 1977, 9). Im Zeitalter von «fake news» gerieten Medien publikumsseitig jedoch arg in Bedrängnis.[130] Eine Längsschnitterhebung des an der Universität Oxford angesiedelten renommierten Reuters Institute zeigt, wie das generelle Medienvertrauen im Niedergang begriffen ist (Reuters Institute, 2015, 2020).[131] Generalisiertes «Medienvertrauen» wurde zu einer fluiden und politisch umkämpften Grösse. Breite Kreise der Bevölkerung wenden sich stattdessen lieber einer selbstgewählten «Filterblase» bzw. «Echokammer» zu, d. h. algorithmischen Logiken folgenden Nachrichtenquellen (vgl. Sunstein, 2017). Medienvertrauen und -konsum gehen nämlich miteinander einher (Ladd, 2012, 138–45). Fragt eine kritische Masse herkömmliche Medien nicht länger nach (News-Deprivation), dringen behördliche Botschaften nicht mehr durch (vgl. Tsfati und Ariely, 2014).

– *Medienmarkt I – dezentrale Organisations- und Besitzstruktur der Medienunternehmen:* «[O]wnership matters for media content» (Sjøvaag, 2014, 512): Weil die Art und Weise, wie und wo produziert wird, den Inhalt der Berichterstattung prägt, sollte sich die angebotsseitige «föderalistische Kammerung» (Künzler, 2013, 237) in der Organisations- und Besitzstruktur der Medienunternehmen abbilden. Wie Medienhäuser strukturiert sind und in wessen Händen deren Finanzierung und Kontrolle liegen, beeinflusst nämlich insbesondere, wie stark regionale bzw. lokale Nachrichten Berücksichtigung finden (Meyer, 2009, 21–22; vgl. Noam, 2009; Sjøvaag, 2014). Organisatorisch stehen zentralisierte, an strikter Marktlogik ausgerichtete und oftmals spartenübergreifend tätige Medien(global-)konzerne wie ComCast, WarnerMedia oder Bertelsmann SE & Co. Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA) den im regional-

130 Bewusst gestreute Desinformation und «fake news entrepreneurs» in den sozialen Medien gelten als zentraler Baustein der Präsidentschaft des 45. US-amerikanischen Präsidenten Donald J. Trump (vgl. Benkler, 2018). Dessen Wahlkampfstrategin und Beraterin Kellyanne Conway prägte im Januar 2017 den Ausspruch «alternative facts», um nachweislich falsche Behauptungen der Trump-Administration öffentlich zu rechtfertigen.

131 Gaben sich 2015 noch gut 47 % der Befragten mit der Aussage einverstanden, dass «den meisten Medien meist» vertraut werden könne, sank jener Anteil 2020 auf 38 % (Reuters Institute, 2015, 57; Reuters Institute, 2020, 14).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lokalen Raum verankerten Verlagshäusern gegenüber, die vielfach seit Generationen in stolzem Familienbesitz blieben. Trotz anderslautender Bekräftigungen der Medienunternehmen selbst, wonach die Professionalität gebündelter und auf wenige Standorte konzentrierter Unternehmensstrukturen qualitativ hochstehendem Lokaljournalismus zuträglich sei (Noam, 2009, 342), lösen dezentrale Redaktionen jenen Anspruch besser ein (Meyer, 2009, 21–22; Sjøvaag, 2014, 512). Um die Konsumentenbedürfnisse hinlänglich zu kennen, sollten Blattmacher auch organisatorisch bei den Leuten sein.

– *Medienmarkt II – staatliche Auffangmöglichkeiten bei wirtschaftlichem Marktversagen:* Aus dem «Gesetz der Massenproduktion» (Bücher, 1910) ergibt sich eine gewisse Notwendigkeit nach (indirekter) staatlicher Intervention in den Medienmarkt. Weil Rezipienten-, Werbe-, Ereignis- und Informationsmärkte in der für (föderale) Mehrebenensysteme konstitutiven Kleinstaaterei im Vergleich zu grossflächigen, sprachlich homogenen Ländern deutlich kleiner sind, verteuert sich die Produktion (Beck, 2011, 23–26; Künzler, 2013, 28–29). In Zeiten, in denen Werbegelder als traditionelle (Misch-)Finanzierungsquelle der Massenmedien an globale Tech-Giganten wie Alphabet oder Meta Platforms abfliessen, liegt komplettes Marktversagen nicht mehr weit her (vgl. Beck, 2011, 35–37; Vogler, 2020b, 153–55). Um Fixkostendegression zu erreichen, sehen sich Medienunternehmen gezwungen, ihre Produktionsmenge bis zur Kapazitätsgrenze auszudehnen. Solche «economies of scale» ritzen an der Wirkmacht medienvermittelter Einflussnahme. Halten Medienhäuser nämlich an dezentralen Organisations- und Besitzstrukturen fest, bleiben die Stückkosten hoch. Dies wiederum verteuert den Konsum für die einzelne Nutzerin bzw. den einzelnen Nutzer. Weil die Zahlungsbereitschaft abnimmt (Schwaiger et al., 2020) und kostenpflichtige Medien durch eine wachsende Fülle an Gratiserzeugnissen wie kostenlosen Pendlerzeitungen bedrängt werden (Bakker, 2002)[132], droht sich die Leserschaft mangels Bezahlanreizen abzuwenden. Wollen Medienunternehmen hingegen Skaleneffekte erzielen, sehen sie sich gezwungen, ihr anvisiertes Publikum auf eine die föderale Kleinräumigkeit überlagernde Marktregion aus-

132 Die 1995 eingeführte und bis 2019 bestehende schwedische Pendlerzeitung *Metro* gilt als «Mutter aller Gratisblätter» (NZZ, 4.9.2019). Nach dem Millennium setzten kostenlose Presseerzeugnisse zu einem regelrechten Siegeszug an. Im Jahr 2002 waren bereits 80 täglich erscheinende Gratiszeitungen mit einer Gesamtauflage von mehr als 10 Mio. bezeugt, die sich über 26 Länder verteilten (Bakker, 2002, 180).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

zudehnen. Fallen politische Entscheidungsräume und die kommerziell rentablen Einzugsgebiete jedoch auseinander, fehlt es den subnationalen Behörden an *einem* «natürlichen» Sprachrohr. Deshalb braucht es staatliche Massnahmen, um korrigierend einzugreifen. Üblicherweise wird zwischen direkten und indirekten staatlichen Fördermassnahmen unterschieden (Beck, 2011; Puppis, 2023). Während Medien durch finanzielle Zuschüsse aus öffentlichen Geldern bisweilen direkt als «Objekt» subventioniert werden, sind Instrumente wie ein verminderter Steuersatz auf Vertriebserlöse, staatliche Beteiligung an Einrichtungen bzw. Stiftungen, die der Nachrichtenbeschaffung dienen (bspw. Agenturen), oder eine subventionierte Medienerziehung von Jugendlichen indirekte Unterstützungsleistungen (Beck, 2011, 100–02; vgl. Puppis, 2023).

Es stellt sich die Frage, inwiefern die dargelegten Rahmenbedingungen in der Schweiz gegeben sind. Anders gesagt: Lassen das hiesige Medienangebot, die Mediennachfrage und der Medienmarkt medienvermittelte Interessenvertretung überhaupt zu? Beginnend mit dem Medienangebot, können sowohl die «föderalistische Kammerung» (Künzler, 2013, 237) als auch die Ausdifferenzierung in qualitativ hochstehende überregionale Leitmedien bejaht werden. Hierzulande korrespondiere, so der Medienwissenschaftler Blum (2006, 11), «[d]er politische Föderalismus [...] mit dem medialen Föderalismus». Presse, Radio und Fernsehen differenzieren sich entlang der drei Staatsebenen aus. Schweizweit bestehen rund 330 Tages- bzw. Wochenpresseerzeugnisse (WEMF, 2020).[133] Darunter fallen auf Gemeinde- bzw. Bezirksgebiet abgegebene (Amts-)Anzeiger wie das *dorfheftli Menziken* genauso wie direkt in Kantonshand vertriebene amtliche Informationsbulletins (bspw. *Feuille des avis officiels du canton de Vaud*). Pro Kanton ergibt sich eine Printdichte von durchschnittlich 0.04 Zeitungen pro 1000 Einwohnerinnen und Einwohner. Zur Presse gesellen sich schweizweit 41 konzessionierte, über Digital Audio Broadcasting (DAB) verbreitete Privatradiosender hinzu, ebenso 13 konzessionierte Privatfernsehsender (vgl. Abbildung 6.5). Im Vergleich zur Presse ist das Radio- und Fernsehangebot allerdings deutlich weniger kleinräumig strukturiert, was auf die höheren Fixkosten und die marktbeherr-

133 Bei dieser sich auf den Zeitraum 1.4.2019–31.3.2020 beziehenden Angabe wurden die Titel-Attribute Normalauflage, Grossauflage und Gesamtauflage zu einem Total addiert. Die von der WEMF AG für Werbemedienforschung (WEMF) ebenfalls erhobene Tages- und Wochenpresse mit Erscheinungsort im Fürstentum Liechtenstein wurde ausgeklammert (WEMF, 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schende Stellung des öffentlich-rechtlichen *SRF* bzw. ausländischer Stationen zurückzuführen ist (Künzler, 2013, 30–35; Lischer, 2014, 28–29).[134] Auf eine Bevölkerungsgrösse von 1000 kommen im Schnitt bloss 0.005 Radio- und 0.001 Fernsehsender pro Kanton.

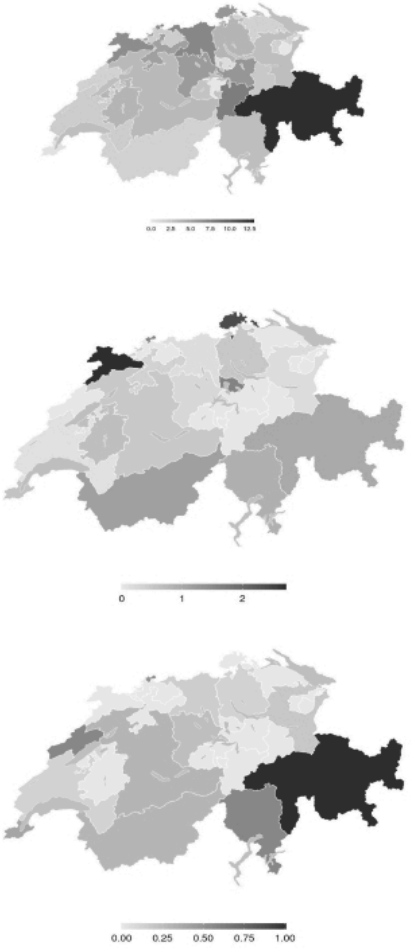
Angebotsseitig ebenfalls vorzufinden sind überregionale Qualitätsmedien. In puncto Qualität behaupten sich die Medienerzeugnisse des Öffentlich-Rechtlichen an der Spitze. Trotz «gewisser Qualitätsverluste» (Udris, 2020b, 122) werden den Öffentlich-Rechtlichen die grösste Relevanz, Vielfalt, Einordnungsleistung und Professionalität zugeschrieben (vgl. Vogler et al., 2019). Unmittelbar dahinter rangieren gedruckte Abonnementszeitungen (Udris, 2020b, 122), die sich dank inhaltlicher Güte schweizweiter Ausstrahlung erfreuen.[135] Angebotsseitig scheinen die Rahmenbedingungen für das kantonale Medienlobbying durchaus vorteilhaft.

134 Während sich die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender mit 31 % in der Deutsch- und 27 % in der lateinischen Schweiz kaum unterscheiden, variiert der Marktanteil ausländischer TV-Sender zwischen den Sprachregionen. Er beträgt in der Deutschschweiz 60 %; in der französischen und italienischen Schweiz je 71 % (Stand: 2019; vgl. BFS, 2020e).

135 Während *Le Temps* und *24 heures* den französischen Sprachraum mit qualitativ hochstehender Tagespresse bedienen, gelten in der Deutschschweiz die *Neue Zürcher Zeitung*, die *NZZ am Sonntag* und der *Tages-Anzeiger* als bewährte «nationale Printleitmedien» (Vatter, 2020b, 190).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 6.5: Medienangebot: Zeitungs-, Radio- und Fernsehdichte nach Kanton



Anm.: N = 332 berücksichtigte Zeitungen; N = 41 berücksichtigte Radiosender (SRG und konzessionierte Privatradiostationen); N = 13 berücksichtigte Fernsehsender (SRG und konzessionierte Privatfernsehstationen). Die Mediendichte beschreibt das Verhältnis der Anzahl Medieneinheiten zur Bevölkerung pro 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner (Speetzen und Ernst, 1993, 20). Zu Visualisierungszwecken und der besseren Lesbarkeit wegen wurde das Ergebnis mit dem Faktor 100 multipliziert. Die Zeitungsdichte wurde anhand des Erscheinungsortes (Standort des Herausgebers) gemäss WEMF (2020)-Auflagebulletin errechnet. Radio- und Fernsehdichte stützen sich auf die in der RTV Datenbank (2020) enthaltene Information zum Firmenort. Stand: 2020 (Mediendichte) bzw. 4. Quartal 2019 (Bevölkerung).

Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Verglichen mit dem Medienangebot sind die nachfrageseitigen Rahmenbedingungen weit weniger günstig. Wie Abbildung 6.6 zeigt, nimmt der tägliche Print-, Radio- bzw. Fernsehkonsum über die Zeit ab. Darin spiegelt sich Technologiegeschichtliches wider. Obwohl sich die Schweiz dank der seit 1848 verfassungsmässig gewährten Pressefreiheit[136] zu einem «Volk von Zeitungslesern» (SGT, 8.7.2005) wandelte, hatten Herr und Frau Schweizer für die Presse bereits Mitte der 1970er Jahre am wenigsten freie Minuten übrig. So entfiel in den deutschsprachigen Gebieten nur rund eine Stunde auf Zeitungslektüre, während der Wert in den lateinischen Landesgegenden schon damals um die weiterhin gültigen rund 30 Minuten pro Tag schwankte. Dass das Land «nach wie vor ein Presseland [ist; d. V.]» (Künzler, 2013, 41), ist angebotsseitigen Veränderungen geschuldet. Anfang der 1970er Jahre lösten sich die politisch-weltanschaulichen Bindungen der verbreiteten «Gesinnungspresse» auf (Hosang, 1974, 37).[137] Nichtparteimitglieder fanden ideologisch ungebundene, neuen journalistischen Objektivitätspostulaten verpflichtete «Forumszeitungen» vor (Künzler, 2013, 212).[138] Nach der Jahr-

136 Zuvor sicherte Art. 7 der oktroyierten Helvetischen Verfassung vom 12.4.1798 die Pressefreiheit flächendeckend als eine «natürliche Folge des Rechtes, das Jeder hat […]», wobei das fünfköpfige zentralstaatliche Vollziehungsdirektorium die ihm nicht genehmen Druckerzeugnisse von Anfang an unterdrückte (Bollinger, 2014, 686). Das Recht auf ungehindertes Medienschaffen wurde schliesslich mit Art. 45 aBV 1848 auf dem ganzen Gebiet der Schweiz verankert (vgl. Art. 55 aBV 1874; Art. 17 BV). Art. 45 aBV 1848 räumte dem Bund allerdings das Recht ein, «[…] Strafbestimmungen gegen den Missbrauch der Presse zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist».

137 Unter «Gesinnungspresse» werden Presseerzeugnisse verstanden, die sich «[…] in ihrer redaktionellen Grundhaltung eindeutig zu einer partei- oder staatspolitischen Gesinnung [bekennen; d. V.]» (Hosang, 1974, 37). Jäger (1967, 34) prägte den Terminus «politisch[e] Zeitung mit dem Charakter von Tageszeitungen». Er erfordert eine «mindestens informatorische, wenn nicht kommentierende, Beschäftigung mit den wesentlichen Formen des öffentlichen Lebens, insbesondere auch der Politik bzw. all jener Fragen, deren Lösung der Leser als Stimmbürger mitzuverantworten hat».

138 Der Typus des «politisch neutralen Generalanzeigers» (Künzler, 2013, 206) wurde ursprünglich mit der *Tribune de Genève* geboren, die 1879 vom aus den Vereinigten Staaten emigrierten Börsenmakler James Bates (1844–1914) gegründet wurde. Obwohl sie in ihrer ersten Ausgabe ihre Verbundenheit mit der Demokratischen Partei bekannte, blieb das sich auf Genf, Lokales und Vermischtes fokussierende Blatt «politisch unabhängig» (Heiniger, 2013, 479). Im Jahr 1893 folgte der vom deutschen Verleger Wilhelm Girardet (1838–1918) und dem ehemaligen NZZ-Redaktor Fritz Walz (1858–1944) als «überparteil[iches] Familienblatt» (Baertschi, 2013, 179)

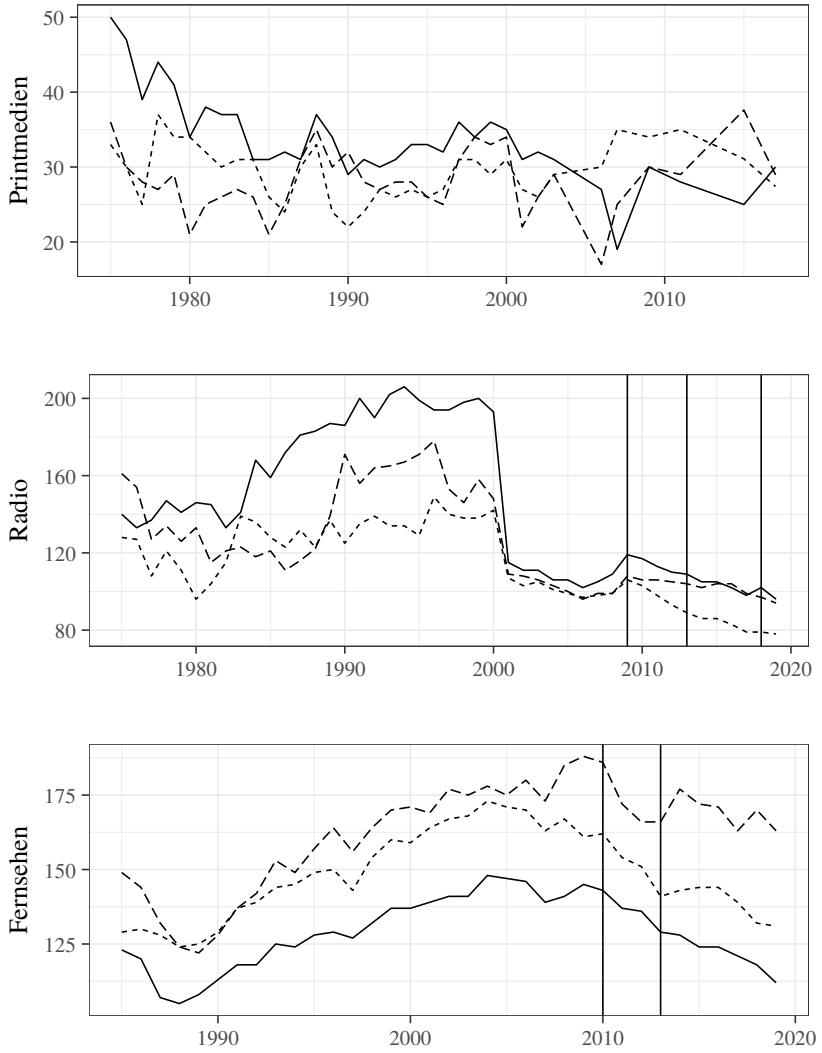
https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tausendwende waren es digitale Angebote sowie die gefeierten kostenlosen Pendlerzeitungen, die einer neuen Printleserschaft zusagten (u. a. *20 minuten*, *Le Matin Bleu*, *Blick am Abend*; vgl. Schwaiger et al., 2020 bzw. REPU, 17.12.2020; REPU, 19.12.2020). Ebendiese beiden Marktinnovationen haben jedoch einen hohen Preis: Über die 2010er Jahre sank der Nutzungsanteil gedruckter Abonnementszeitungen von 56 auf rund 32 Prozent (Eisenegger, 2019, 9).

konzipierte *Tages-Anzeiger*. Trotz dieser frühen Gründungen blieb die neue Forumsbis Ende der 1960er Jahre hinter der «Gesinnungspresse» zurück: Im Jahre 1968 wurden von den 330 politischen Schweizer Zeitungen mit 121 nur gut ein Drittel als «neutral» oder «unabhängig» bezeichnet (Hosang, 1974, 37).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 6.6: Mediennachfrage: Print-, Radio- und Fernsehkonsum in Minuten pro Tag und nach Sprachregion (1975/1985–2018)



https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Anm.: Durchgezogene Linie = Deutschschweiz; fein gestrichelte Linie = französische Schweiz; breit gestrichelte Linie = italienische Schweiz. Basis der «Time Use Study»-Stichprobe des Printmedienkonsums (d. h. Zeitungen, Zeitschriften) ist die sprachassimilierte Wohnbevölkerung in der Schweiz ab 15 Jahren ($n_{Deutschschweiz}$ = 1'182; $n_{französische\ Schweiz}$ = 822; $n_{italienische\ Schweiz}$ = 442). Aufgrund von Umstellungen in der Planung der Stichtagsbefragung wurde in den Jahren 2004 und 2005 keine Erhebung durchgeführt (für Details vgl. BFS, 2020b). Das Messsystem des Radiokonsums beruht auf einer Stichprobe an Interviews (1975–2000), der Growth from Knowledge (GfK) Radiocontrol-Uhr (2001–2008), der GfK Mediawatch 3 (2009–2017) bzw. der GfK Mediawatch 4 (2018–). Aufgrund von Anpassungen in der Methodik in den Jahren 2009, 2013 und 2018 sind die Werte nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar (für Details vgl. BFS, 2020c). Die Daten zum Fernsehkonsum stützen sich auf die Messsysteme von GfK Telecontrol (1985–2012) bzw. Kantar Media (2013–). Aufgrund von methodischen Änderungen in den Jahren 2010 und 2013 (u. a. zusätzliche Berücksichtigung der zeitversetzten zum linearen Fernsehkonsum) sind die Werte nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar (für Details vgl. BFS, 2020d).

Quelle (Daten): BFS (2020b, c, d).

In Sachen Nachfrage drohten Radio und Fernsehen den Presseerzeugnissen allmählich den Rang abzulaufen. Das Radio setzte seinen schier ungebrochenen Siegeszug an, nachdem der Bundesrat seit den frühen 1920er Jahren erste nicht kommerzielle Rundfunkversuche mit den Flugplatz-Sendern in Genf, Lausanne und Zürich-Kloten bewilligte, woraus 1922 der schweizweit erste und europaweit erst dritte Sender hervorging (BBl 1956 1506). Bereits seit den 1930er Jahren zählte es hierzulande zu den «meistgenutzten Massenkommunikationsmedien» (Schade, 2011, 63). Befördert durch die 1931 gegründete und am Modell der als Service public geführten British Broadcasting Cooperation (BBC) orientierten nationalen Dachorganisation Schweizerische Rundspruchgesellschaft[139], versorgten die über die Landesgrenzen hinaus geschätzten SRG-Landessender breite Bevölkerungskreise mit seriösen Informationen zum Weltgeschehen. «Der Rundspruch», resümierte der Bundesrat bereits 1956, «ist für das öffentliche Leben von solcher Bedeutung und Tragweite geworden und tritt mit solcher Intensität in den Lebenskreis fast jedes einzelnen [… ein; d. V.]» (BBl 1956 7185). Banden die Konzessionen den Konsum zunächst an Ort und Stelle, wandelte sich das Radio dank der raschen Verbreitung tragbarer Transistorradios vom «Einschalt- zum Begleitmedium» (Schade, 2011, 65). Das auf die Bedürfnisse der konsumfreudigen

139 Seit 1960 ist die Schweizerische Rundspruchgesellschaft als Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) bekannt (BBl 1956 1506–07).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Nachkriegsgeneration sowie der Jüngeren ausgerichtete Programm wie Pop- bzw. Rockmusiksendungen oder Konsumenteninformationen erschloss neue Hörergruppen (vgl. Abbildung 6.6). Den täglichen Radiokonsum steigerten auch neu aufkommende kommerzielle Piratensender (u. a. *Radio 24*), ebenso die breite Einführung von Lokalradioprogrammen ab Mitte der 1980er Jahre (SWII, 27.11.1999). Ebendieser zunehmende Trend hielt in allen Sprachregionen bis zur Jahrtausendwende an. Seit Ende der 2000er Jahre ist der Radiokonsum jedoch tendenziell rückläufig, insbesondere in der Romandie (BFS, 2020c). Einen für Zeitgenossinnen und Zeitgenossen «gewaltigen Fortschritt der Technik» (BBl 1956 1509) stellte indes das Fernsehen dar. Von Anfang an wurden dessen Rahmenbedingungen vom Bund reguliert. So erteilte das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement (PED) der Schweizerischen Rundspruchgesellschaft 1952 eine provisorische Konzession für den Versuchsbetrieb (BBl 1956 1509–10). Der reguläre Sendebetrieb in deutscher und französischer Sprache setzte 1958 ein, 1961 der italienischsprachige (Ganz-Blättler und Mäusli, 2005, 477).[140] Aufgrund der hohen Erstehungskosten für Empfangsapparate und des sehr geringen Empfangsradius von rund 15 Kilometern vom jeweiligen Sender blieb der Nutzerkreis Anfang der 1950er Jahre auf rund 15'000 Fernsehabonnementen beschränkt (BBl 1956 1519). Danach explodierte die Nachfrage: 1968 überschritt die Zahl der Konzessionäre bereits die Millionengrenze – eine rasante, unumkehrbare Entwicklung, die mit dem Farbfernsehen, dem Markteintritt von privaten, lokalen und/oder themenzentrierten Sendern sowie ausländischen Fernsehstationen, der Eröffnung neuer Verbreitungswege (u. a. Kabel, Satellit, Pay-TV) oder neuer Verwendungen der Endgeräte wie Filmabspielgeräten oder Spielkonsolen zusätzlich befeuert wurde (Ganz-Blättler und Mäusli, 2005, 477–78). Spätestens ab Anfang der 1990er Jahre gab sich die ständige Wohnbevölkerung mindestens drei Stunden täglich ihrem Fernsehgerät hin. Im Jahr 2019 wurde in der Deutschschweiz 112; in der lateinischen Schweiz 131 bzw. 63 Minuten ferngesehen (BFS, 2020d).

Insgesamt geraten Print-, Radio- und Fernsehnachfrage in der Schweiz gleich doppelt unter Druck. Einerseits steuert das Publikum Medientypen im Zeitalter der «‹Plattformisierung›» (Eisenegger, 2019, 9) bzw. des «emergenten Medienkonsums» (Schwaiger et al., 2020, 141) nicht mehr direkt an. Vielmehr gelangen einzelne Nachrichtenbeiträge über Algorithmen an das

140 Die rätoromanische Minderheit wurde ab 1963 mit wenigen regelmässigen Sendungen wie *Il balcun tort* oder *Per nos pigns* vom Deutschschweizer Fernsehen bedient (Ganz-Blättler und Mäusli, 2005, 477).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Publikum (Schwaiger et al., 2020, 141–42), wodurch die Selektionsmacht globaler Tech-Giganten ins Unermessliche wächst (vgl. Eisenegger, 2019; Schneider und Eisenegger, 2019). Andererseits verdrängen «‹New-World-›» die sogenannten «Old-World-Repertoires». Dominierte 2009 noch bei der Hälfte der Bevölkerung analoger Medienkonsum, waren 2020 drei von vier Personen einem neuen Repertoiretyp zuzuordnen (Eisenegger, 2019; Schwaiger et al., 2020). Gerade die sogenannten «news avoiders», denen «ritualisiert[e] Nutzungen der klassischen Newsmedien» (Schwaiger et al., 2020, 137) gänzlich fremd sind, stellen medienvermittelte Interessenvertretung vor ein kardinales Problem. Wandeln sich Nutzungsmuster weg vom herkömmlichen Zeitungs-, Radio- und Fernsehkonsum, werden die Botschaften der Kantone nicht länger breitenwirksam gelesen, gehört und/oder gesehen.

Vor grosse Herausforderungen sieht sich auch der schweizerische Medienmarkt gestellt. Dass «einige wenige Medienhäuser den grössten Teil der reichweitenstarken Informationsmedien [besitzen; d. V.]» (Vogler, 2020b, 159), wird nicht auf den ersten Blick ersichtlich, verspricht doch gerade das föderalistisch gekammerte Angebot mediale Vielfalt (vgl. Abbildung 6.5). Ebendiese Angebotsdichte unterschätzt jedoch, wie ausgeprägt die strukturelle und die inhaltliche Medienkonzentration sind. Obwohl viele Medientitel als eigenständige publizistische Einheiten weiterbetrieben werden, verbuchten die grössten Medienhäuser 2019 Print-Marktanteile von 82, 89 bzw. 68 Prozent in der Deutsch- bzw. der französischen und italienischen Schweiz (vgl. Vogler, 2020b, 160–63).[141] Die Verflechtungen sind längst nicht nur auf Zusammenschlüsse und Unternehmensbeteiligungen beschränkt (Publicom, 2023; vgl. Künzler, 2013; Vogler et al., 2020). Im Angesicht wegbrechender Werbeeinnahmen, bei denen allein zum Suchmaschinengiganten Google mit CHF 2.1 Milliarden zwei Drittel aller Online-Gelder abfliessen (Stand: 2017; vgl. SWII, 22.10.2018), beschleunigten redaktionelle Zusammenarbeitsformen wie Verbunds- bzw. Kopfblattsysteme die inhaltliche Medienkonzentration. Im Jahr 2019 erschien rund jeder fünfte redaktionelle Beitrag in mindestens zwei

141 Zu den sogenannten CR3 zählen Ringier AG (1833–), TX Group AG (1912–; vormals Tamedia AG) und CH Media (2018–) in der Deutschschweiz; TX Group AG (1912–), ESH Médias Standard Analysis (SA) und media f SA in der französischen Schweiz; sowie Gruppo Corriere del Ticino SA, TX Group/Salvoni und Regiopress SA in der italienischen Schweiz.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verschiedenen Medientiteln. Am stärksten ausgeprägt ist der «Einheitsbrei» während der Politikberichterstattung, bei der sich der Anteil geteilter Beiträge auf 27 Prozent beläuft (Vogler, 2020b, 164). Von den rückläufigen Werbeeinnahmen, Fusionen und dem Stellenabbau ist «insbesondere die regionale Berichterstattung betroffen» (BBl 2020 4487). Allerdings haben staatliche Auffangmöglichkeiten einen politisch schweren Stand. Anfang 2022 scheiterte das vom Bundesrat vorgelegte Massnahmenpaket zugunsten der Medien in einer Referendumsabstimmung (Swissvotes, 2022).[142] Auch wenn die Kantone Anfang der 2020er Jahre damit begannen, mit diversen staatlichen Unterstützungsleistungen aufzuwarten, dominiert weiterhin weitgehend freies Marktdenken (Udris, 2020a).

Ein auf allen Staatsebenen ausdifferenziertes *und* in überregionale Leitmedien aufgefächertes Angebot, nachlassende Nachfrage bei Überhand gewinnenden «‹New-World›»-Nutzungsrepertoires sowie ein durch ausgeprägte strukturelle wie inhaltliche Konzentration gezeichneter, von staatlichen Eingriffen weitgehend freier Medienmarkt: Wie äussern sich die durchzogenen Rahmenbedingungen im kantonsspezifischen Nutzungsverhalten und den kantonsspezifischen Einflusschancen? Die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 knüpft an die beiden Richtungen des «vertical process of communication» (Hallin und Mancini, 2004, 22) an: themensetzende, «nach oben» gerichtete (vgl. Abschnitt 6.5.2) und mobilisierende, «nach unten» gerichtete medienvermittelte Interessenvertretung (vgl. Abschnitt 6.5.3).

6.5.2 Themensetzend, «nach oben» gerichtet

Themensetzende, «nach oben» gerichtete medienvermittelte Interessenvertretung adressiert den Bund. Die Kantone setzen auf «technische Kommunikationskanäle» (Donges und Jarren, 2017, 64), um zeitversetzt, nonverbal zum «Empfänger» durchzudringen. Sofern es gelingt, die natürlich beschränkte

142 Die Botschaft des Bundesrats über das Massnahmenpaket zugunsten der Medien vom April 2020 fusste auf drei Pfeilern: einer Änderung des Postgesetzes, um die indirekte Presseförderung auszubauen (u. a. Ermässigung für die Zustellung der Tages- und Wochenzeitungen); einer Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG), um den Ausbau allgemeiner Massnahmen zur Förderung der elektronischen Medien voranzutreiben; Schaffung eines neuen Bundesgesetzes über die Förderung von Online-Medien (BBl 2020 4486; vgl. Swissvotes, 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Aufmerksamkeit der Medienschaffenden auf sich zu ziehen und die redaktionelle Selektion zu überstehen, vervielfältigt sich die Botschaft – und gelangt an die Bundesbehörden, die dadurch für die (partikularen) kantonalen Problemlagen sensibilisiert werden sollen.

Tabelle 6.5.1: Aktive Platzierung des kantonalen Interessens in den Medien (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	SZ, TG	**inexistent**	SZ, TG
selten	ZH, LU, UR, OW, NW, SO, GR, VS	**klein**	UR, OW, SO, SH, SG
gelegentlich	BE, GL, ZG, FR, BS, BL, AR, AI, SG, AG, TI, VD, NE	**mittel**	BE, LU, ZG, FR, BS, BL, AR, AI, AG, VD, VS, NE
oft	SH, GE, JU	**gross**	GL, GR, TI, GE
sehr oft		**sehr gross**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 1 (Themensetzung). NW und JU berichten die kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». ZH gab keine Antwort zu den kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Wie Tabelle 6.5.1 zeigt, platziert eine Mehrheit der Kantone ihre Interessen mindestens gelegentlich aktiv in den Medien. Die Deutschschweizer Kantone Bern, Nidwalden, Glarus, Zug, beide Basel, Appenzell beider Rhoden, Aargau, die Romandievertreter Freiburg, Waadt und Neuenburg sowie das Tessin zählen sich allesamt zu den Gelegenheitsnutzern. An Schaffhausen und Genf, die als Vielnutzer hervorragen, äussert sich der Vorteil des Distanzüberwindenden besonders deutlich. Als nördlichster bzw. im südwestlichsten Zipfel des Landes gelegener Kanton sind die beiden in einen grenzüberschreitenden Lebensraum integriert. Während Schaffhausen fast ganz von der BRD umgeben ist (und seinerseits die deutsche Enklave Büsingen am Hochrhein umschliesst; Hofer, 2011, 856), verbindet die Grossgenfer «[a]gglomération transfrontalière dynamique» mehr als eine Million Einwohnerinnen und Ein-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wohner rund um das Südufer des Genfersees (Grand Genève, 2023). Nicht selten scheint der französische Nachbar in Annemasse oder Thonon-les-Bains näher; der süddeutsche Bezugspunkt im Alltag gewichtiger als das entfernt empfundene «Bundesbern» (u. a. TPS, 6.9.2008; TPS, 10.10.2009; TLM, 11.12.2009).

Im Falle Schaffhausens kommt eine durchdringende Überzeugung hinzu, «keine grosse Show [zu machen; d. V.]» und sich «nicht auf[zuspielen; d. V.]» (beide Direktzitate nach: SOS, 23.11.2013). Jenes Distanzgefühl, gepaart mit «‹schaffhausische[n] Züge[n]›» (SOS, 23.11.2013), verstärkt sich durch die den beiden Kantonen im Bundesrat und/oder in interkantonalen Konferenzen (gänzlich) versperrten Türen (vgl. Abschnitt 6.2.3 bzw. Unterkapitel 6.3). Indem sich der Schaffhauser Regierungsrat und der Genfer «Conseil d'État» stattdessen häufig über die Medien Gehör verschaffen, beschreiten sie einen dritten Weg. Dabei bauen sie auf die bewahrte Angebotsvielfalt (vgl. Abbildung 6.5): Als «wichtigste[r] sprachregionale[r] Medienstandor[t]» (Vatter, 2020b, 202) der Romandie erscheinen in Genf nicht nur die beiden Blätter *Le Courrier* und *Le Nouveau Genevois*.[143] Hinzu kommen die beiden Abonnements- bzw. Gratiszeitungen *Tribune de Genève* und *20 minutes Genève*, die tagtäglich eine stattliche Leserschaft von rund 94'000 erreichen (WEMF, 2020). Seit 1952 beheimatet die Calvinstadt die renommierte öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt von Radio Télévision Suisse (RTS).[144] Trotz der aufgrund der nahen Grenzlage eingestrahlten ausländischen Fernsehprogramme erreichen die von Genf ausgestrahlten RTS-Sender einen Marktanteil von knapp einem Drittel (BFS, 2020e).[145] Um die Gunst des Genfer Publikums kämpfen ferner die konzessionierten Privaten *Radio Cité* und *Radio Lac* bzw. *Léman bleu* im Radio- bzw. TV-Bereich (RTV Datenbank, 2020). Dem Genfer Staatsrat steht also ein im interkantonalen Vergleich überaus breit gefächertes Medienangebot offen, das sich in regional-lokale Medien einerseits und überregional orientierte Öffentlich-Rechtliche andererseits aufteilt. Vor den Toren des «Hôtel de ville de Genève», dem Regierungssitz, wird mit RTS gar das reichweitenstärkste Medium der Romandie ausgestrahlt (Schwaiger et al., 2020, 125).

143 2020 belief sich die Auflage aus Print und Replica auf total 7103 bzw. 6424 Exemplare (WEMF, 2020).

144 Die öffentlich-rechtlichen Radiosender von RTS sind seit 1992 im Waadtländer Kantonshauptort Lausanne stationiert (TDG, 16.1.2009); die RTS-Newsabteilung seit 2019 (SWII, 4.10.2019).

145 Zu «Spillover-Effekten» und dem «Next-Door-Giant-Phänomen» vgl. Lischer (2014).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

All dies gibt der Genfer Kantonsexekutive eine Vielzahl an Möglichkeiten, ihre Interessen aktiv in den Medien zu platzieren, um sie so auf die bundespolitische Agenda zu setzen. Trotz deutlich geringerer Bevölkerungszahl steht Schaffhausen den Genfern in nichts nach. Nicht frei von Stolz sehen lokale Medienpioniere wie Norbert Neiniger (1950–2015), früherer Verleger der *Schaffhauser Nachrichten*, in Schaffhausen nichts weniger als «ein[en] eigenständige[n] Medienplatz» (Direktzitat nach: LB, 12.4.2007). Mit der Pionierstation *Tele D[iessenhofen]*, dem *Schaffhauser Fernsehen*, *TeleZüri* und *TELE TOP* kümmern sich gleich vier Lokalfernsehsender um die gut 83'000 Schaffhauserinnen und Schaffhauser.[146] Freilich, auch die nördlichste Ausbuchtung der Schweiz wurde vom Zeitungssterben nicht verschont. Im Jahr 2015 fusionierten der *Schleitheimer Bote* und die *Klettgauer Zeitung*, die den durch den Hallauer Berg getrennten Ober- und Unterklettgau über 150 Jahre mit zwei «abonnierten[n] Kleinstzeitungen» (TA, 20.11.2010) versorgten. Dennoch konservierte Schaffhausen eine «noch immer beachtliche Medienvielfalt» (TA, 20.11.2010; vgl. Schaffhauser Nachrichten [SN], 6.10.2020). Der aus dem besagten Zusammenschluss hervorgegangene, dreimal wöchentlich erscheinende *Klettgauer Bote* berichtet durch die «Klettgauer Brille» über das lokale Geschehen zwischen Beringen (SH) und Trasadingen (SH). Hinzu kommt mit der *Schaffhauser AZ* – der letzten Arbeiterzeitung der Schweiz – und den bürgerlich-liberalen *Schaffhauser Nachrichten* kantonsweit vertriebene Abonnementspresse, die in zwei nach wie vor eigenständigen, in Schaffhausen beheimateten Verlagshäusern erscheint (WOZ, 22.11.2018 NZZ, 24.11.2018; vgl. Hotz, 2011; Knoepfli, 2018).[147] Überdies weist Schaffhausen die zweithöchste Radiodichte auf (vgl. Abbildung 6.5). Aufgrund des breiten kantonalen Medienangebots hat neben Genf also auch der Schaffhauser Regierungsrat beste Gründe, häufig auf themensetzende, «nach oben» gerichtete medienvermittelte Interessenvertretung zu setzen.

Dass ein reichhaltiges Medienangebot jedoch nicht in jedem Fall mit grosser Nutzungsfreude einhergeht, illustriert das Beispiel Zürich. Was Genf für

146 Weil *TeleZüri* «keine konzessionsrechtlichen Fesseln» hat und im Schaffhauser Kabelnetz «sitzt», wird der regionale Privatsender faktisch auch dem Kanton Schaffhausen zugerechnet (beide Direktzitate nach: NZZ, 21.6.2009). Aus Winterthur (ZH) sendend, produziert das *Schaffhauser Fernsehen* für den für die Kantone Zürich, Schaffhausen und Thurgau konzessionierten Regionalfernsehsender *TELE TOP* zeitweise Programmfenster (NZZ, 21.6.2009; TA, 28.7.2009).

147 Die *Schaffhauser Nachrichten* werden von der Meier + Cie AG in Schaffhausen herausgegeben, deren Mehrheitsaktionärin die Carl-Oechslin-Stiftung ist: die *Schaffhauser AZ* vom az Verlag AG (Medienmonitor Schweiz, 2021).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Romandie ist, nimmt Zürich für sich sprachregionenübergreifend in Anspruch: «Medienmacht» (NZZ, 14.9.1999) bzw. «Medienhauptstadt» (NZZ, 22.7.2015; NZZ, 27.1.2018) zu sein. Tatsächlich erscheint ein Fünftel der Schweizer Tages- und Wochenpresse im Kanton Zürich (WEMF, 2020); die öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme von SRF, zu den reichweitenstärksten Medien der Deutschschweiz zählend (Udris, 2020b, 124), werden aus dem Zürcher Kantonshauptort gesendet. Ebendiese Vorrangstellung Zürichs führt der Schweizer Medienwissenschaftler Roger Blum (*1945) auf drei Gründe zurück (vgl. NZZ, 14.9.1999). Erstens beheimatet Zürich nicht nur Medienhäuser mit ausgeprägter Meinungs- und Marktmacht (bspw. TX Group), sondern auch gewichtige Werbeagenturen (vgl. Medienmonitor Schweiz, 2021). Das im Norden der Limmatstadt gelegene Leutschenbach (ZH) ist Unternehmenssitz von SRF. Dort sind die wesentlichen Direktionsbereiche angesiedelt; sämtliche SRF-Fernsehprogramme werden in dessen Studios produziert (SRF, 2021). Leutschenbach (ZH) ist das unbestrittene «Zentrum der Festung SRG» (MEWO, 20.6.2019). Jüngste Standortentscheide wie die Teilverlegung des Berner Radiostudios verstärkten die mediale «Zentralisierung in Zürich» (BZ, 18.9.2020; vgl. BU, 11.12.2019; NZZ, 11.12.2019). Zweitens gehen die folgenreichsten Enthüllungsgeschichten von Zürich aus. Zum Befragungszeitpunkt sorgte etwa die preisgekrönte Spionageaffäre-Recherche dreier Zürcher Journalistinnen der SRF-*Rundschau* international für Aufsehen («Crypto-Affäre»).[148] Sehen sich die Bundesbehörden aufgrund investigativer Medienberichte zum Handeln gezwungen, sind «[…] in der Regel Zürcher Recherchen der Grund» (NZZ, 14.9.1999). Drittens fabriziert Zürich als finanz-, wirtschafts-, wissenschafts- und verkehrspolitische Kapitale vom Format «Weltstadt» (TAGZ, 18.11.2020) per se laufend Berichtenswertes (vgl. NZZ, 14.9.1999).

Paradoxerweise ist aber genau diese dreifache Dominanz der Grund, weshalb sich der Zürcher Regierungsrat selbst grosse Zurückhaltung auferlegt, die ohnehin «zürichfokussierte» Medienagenda zusätzlich zu seinen Gunsten zu formen. Indem die Kantonsanliegen nur selten aktiv in den Medien platziert werden (vgl. Tabelle 6.5.1), soll der «Anti-Zürich-Reflex» (Frey et al., 2020, 11) nicht zusätzlich forciert werden. Der «‹Wasserkopf Zürich›» (TA, 17.4.2018), der «[…] alle wichtigen Institutionen des Landes aufsauge»

148 In Kooperation mit dem ZDF und der *Washington Post* deckte ein Konsortium der SRF-*Rundschau* auf, wie der amerikanische und der deutsche Geheimdienst über die Zuger Firma Crypto AG jahrzehntelang Chiffriergeräte herstellen liessen, um andere Staaten abzuhören (SRF, 11.2.2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(NZZ, 10.3.2020); eine «auf das Gigantische hinzielende» Makroregion, die nicht in ein Land passe, «[…] das sein Gleichgewicht dem Sinn für das Mass und der Vorliebe für ausgewogene Verhältnisse verdankt» (Pierre Béguin, 1969; zitiert nach: NZZ, 10.3.2020): Im gleichen Masse, wie Zürich prosperiert, arbeitet man sich bisweilen landauf, landab am als «zu arrogant, zu reich, zu mächtig» (NZZ, 10.3.2020) empfundenen Kanton ab (vgl. HEB, 21.12.1995; NZZ, 14.9.1999; SCHM, 29.5.2020). «Les Zurichois font sonner leur médias», kommentiert das frühere Lausanner Wochenblatt *L'Hebdo* lapidar, «puis viennent […] négocier directement avec le conseil fédéral» (HEB, 21.22.1995). Den ohnehin in den Köpfen verhafteten Eindruck, wonach die «zürichzentrierte» Anlage des Schweizer Mediensystems dem Stand besonderes bundespolitisches Gewicht verleihe, will der Zürcher Regierungsrat durch eigenes Zutun also nicht weiter verstärken. Ein breites Print-, Radio- und Fernsehangebot *kann*, so zeigen Schaffhausen und Genf, themensetzende, «nach oben» gerichtete medienvermittelte Interessenvertretung attraktiver machen, muss aber nicht. Letzteres gilt für Zürich genauso wie etwa für Graubünden oder das Wallis. Obwohl Graubünden als einziger dreisprachiger Kanton mit 26 Presseerzeugnissen in Sachen Mediendichte den Spitzenplatz belegt und das bilinguale Wallis die schweizweit viert- bzw. fünftgrösste Fernseh- bzw. Radiodichte verbucht (vgl. Abbildung 6.5), reihen sie sich bloss unter den Seltenheitsnutzern ein (vgl. Tabelle 6.5.1). Aufgrund der sprachlichen Fragmentierung der Medienlandschaft fehlt es den Kantonsregierungen womöglich an *einem* quasi-«natürlichen» Träger der eigenen Forderungen.

Kleines Angebot, kleine Nutzungsfreude: Jene Formel trifft auf die bevölkerungsschwachen Nicht- bzw. Seltenheitsnutzer Schwyz und Thurgau sowie Uri, Obwalden und Solothurn zu. Mit Ausnahme von Solothurn verfügen ebendiese fünf Kantone auf dem eigenen Gebiet weder über einen Radio- noch über einen Fernsehsender (vgl. Abbildung 6.5). Einst stolze Regionalblätter gingen in Mantelzeitungen auf und werden, wie die *Thurgauer Zeitung*, von Medienhaus zu Medienhaus herumgereicht (vgl. BAZ, 30.10.2000; TA, 9.9.2005; NZZaS, 2.10.2005; NZZ, 15.4.2010).[149]

149 Zur Jahrtausendwende vereinigten sich die auf eine Gesamtauflage von rund 50'000 Exemplaren kommenden *Thurgauer Zeitung*, *Thurgauer Volksfreund*, *Thurgauer Tagblatt*, *Thurgauer Volkszeitung*, *Bischofszeller Zeitung* sowie *Bischofszeller Nachrichten* unter dem Dach der Thurgauer Medien AG (BAZ, 30.11.2000). Danach kam es zu zwei Handänderungen: 2005 übernahm Tamedia AG die *Thurgauer Zeitung* von der Familie Huber, ehe sie das Blatt 2010 an die NZZ-Gruppe abtrat (REPU, 17.12.2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dass mit *Radio 32* immerhin eine konzessionierte Privatradiostation aus dem Solothurner Kantonshauptort sendet (RTV Datenbank, 2020), vermag nicht über das gnadenlose «Gesetz der Massenproduktion» (Bücher, 1910) hinwegzutäuschen: Der Presse-, aber mehr noch der Radio- und TV-Markt halten der Kleinräumigkeit nicht stand. Dies schmälert die Möglichkeiten medienvermittelter Interessenvertretung erheblich.

Wie steht es um die kantonsspezifischen Einflusschancen – oder, anders gefragt: Schaffen es die regierungs- bzw. staatsrätlichen Botschaften, welche die medienseitigen Selektionshürden überspringen, auch wirklich auf die bundespolitische Agenda? Mit Blick auf Tabelle 6.5.1 ergeben sich begründete Zweifel. Elf Kantonsregierungen betrachten die Wahrscheinlichkeit, dass die von ihnen aktiv in den Medien platzierten Anliegen auf Bundesebene gehört, aktiv aufgenommen und schliesslich im Sinne des Kantons umgesetzt werden, als höchstens mittelgross. Uri, Ob- und Nidwalden, Solothurn und Schaffhausen gehen von nur kleiner, Schwyz und Thurgau von gänzlich fehlender Wirkmacht aus. Während die Bündner Exekutive ihre Interessen zwar nur selten, aber dafür erfolggekrönt über die Medien kundtut, verhält es sich bei Schaffhausen gerade umgekehrt. In den empirischen Befunden spiegelt sich die von Franck (1998) beschriebene «Ökonomie der Aufmerksamkeit». Im selben Masse, wie neue digitale Technologien Informations- und Unterhaltungskosten senken, wird publikumsseitige Aufmerksamkeit zur begehrten Ressource. Nicht länger der Zugang, sondern das Potential, bis zu den Rezipientinnen und Rezipienten durchzudringen, ist beschränkt (vgl. Beck, 2011, 272). Um mit der eigenen Nachricht ein Ausrufezeichen zu setzen, scheint zurückhaltendes, aber umso strategischeres «Agenda-Setting» über die Medien am erfolgversprechendsten. Dies zeigen Glarus, Graubünden und das Tessin. Ein Beispiel ist die Medienkampagne des Bündner Regierungsrates während der COVID-19-Pandemie. Wohlwissend, dass fast jeder siebte Arbeitsplatz am Tourismussektor hängt (ZSZ, 22.12.2020), setzte der Gebirgskanton alles daran, seine Hoheiten aller Krisen zum Trotz zu bewahren. Im Spätherbst 2020 spitzte sich die epidemiologische Lage rasch zu. Man musste damit rechnen, dass der Bundesrat von seinem Recht Gebrauch machen würde, landesweit verbindliche Pandemiebekämpfungsmassnahmen anzuordnen (Freiburghaus et al., 2021b; Mueller et al., 2021).[150] Der Bündner

150 Das im Jahre 2012 auf ausdrücklichen Wunsch der Kantone revidierte und Anfang 2016 in Kraft getretene Epidemiengesetz (EpG) sieht ein Dreistufenmodell vor, das je nach Schweregrad einer Epidemie drei unterschiedliche Arbeitsteilungen zwischen

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Regierungsrat ging in die Offensive. Würde der Betrieb der Wintersportanlagen nämlich eingestellt, zöge dies «enorme und oft irreparable Schäden» mit sich, warnte etwa der Bündner Volkswirtschaftsdirektor Marcus Caduff (Die Mitte/GR; 2019–) in einem Zeitungsartikel (zitiert nach: SGT, 30.11.2020). Reichweitenstarke Onlineportale griffen die eindringliche Warnung auf – und vervielfältigten die Botschaft unter Rückgriff auf dramatische Schlagzeilen à la «So viel Geld hängt an der Schweizer Skisaison» (WASO, 3.12.2020). Vor versammelter Presse inszenierte die Bündner Regierung daher flächendeckende «Massentests» auf SARS-CoV-2 (vgl. RR GR, 14.12.2020; RR GR, 22.12.2020; BLI, 23.12.2020; NZZ, 14.1.2021). Dass nur rund 1 Prozent der rund 15'000 Schnelltests positiv anschlugen (RR GR, 14.12.2020), transportierte medial eine glasklare Botschaft gen «Bundesbehörden»: Unsere Skigebiete sind sicher; das Infektionsgeschehen ist unter Kontrolle. In Kombination mit dem «Gastro-Lockdown», den der Regierungsrat Graubündens zeitlich bewusst vor dem Bundesrat anordnete[151], zeitigte die modellhafte, breite Bevölkerungskreise durchdringende Teststrategie «[…] eine deutliche Wirkung» (RR GR, 22.12.2020), liess sich die Bündner Regierung in einer breit gestreuten Medienmitteilung vernehmen. Die in einer orchestrierten Medienkampagne geäusserte Forderung verhallte nicht ungehört. Tatsächlich beliess die Landesregierung den Kantonen ihre Zuständigkeit für die Skigebiete (Der Bundesrat, 18.12.2020).[152] Derweil machte das in den Medien bekannt gemachte «Bündner Modell […] Schule» (TA, 25.1.2021) und bewog den flächendeckenden Massentests vorher skeptisch gegenüberstehenden Bundesrat zu einer Kehrtwende (Schmid, 2021, 27–28; vgl. NZZ, 26.1.2021; Der Bundesrat, 27.1.2021). Das Bündner Exempel steht stellver-

---

Bund und Kantonen vorsieht. Unter der «besonderen Lage» erlaubt Art. 6 Abs. 2 EpG dem Bundesrat, nach Anhörung der Kantone ein im Gesetz namentlich erwähntes Bündel an Massnahmen anzuordnen (vgl. Freiburghaus et al., 2021b; Mueller et al., 2021).

151 Als Reaktion auf die landesweit stark ansteigenden SARS-CoV-2-Fallzahlen verfügte der Bündner Regierungsrat bereits per 4.12.2020 die Schliessung aller Bars, Gastronomie- und Restaurantbetriebe; ebenso sämtlicher Unterhaltungs- und Freizeitangebote (SOS, 4.12.2020). Vergleichbare Massnahmen ergriff der Bundesrat erst per 22.12.2020 (Der Bundesrat, 18.12.2020).

152 Allerdings knüpfte der Bundesrat den Betrieb von Skigebieten an strenge Voraussetzungen. Nur, wenn es die epidemiologische Lage erlaubte, strenge und umsetzbare Schutzkonzepte vorlagen sowie die Spital-, Kontaktrückverfolgungs- und Testkapazitäten ausreichend sichergestellt waren, durften die Kantone eine Betriebsbewilligung erteilen (Der Bundesrat, 18.12.2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tretend dafür, wie auch die Kantone Glarus und Tessin durch seltene, aber dafür erfolggekrönte Medienkampagnen auf sich aufmerksam machen.

6.5.3 Mobilisierend, «nach unten» gerichtet

Medienvermittelte Interessenvertretung kann auch auf die Stimmberechtigten zielen.[153] In der rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur erfuhr jene mobilisierende, «nach unten» gerichtete Spielart unter dem Konzept «kantonale Interventionen bei eidgenössischen Volksabstimmungen» jüngst verstärkte Aufmerksamkeit (vgl. Hangartner, 1996; Auer, 2017a,b; Langer, 2017; Pirker, 2017; Freiburghaus, 2018).[154] Einem Eingriff «von unten nach oben» (Auer, 1985, 191) gleichkommend, beziehen die Kantonsregierungen als formell «nicht beteiligt[e] Behörde» (Stauffacher, 1967, 364–66) im Abstimmungskampf der übergeordneten Staatsebene Stellung (Decurtins, 1992, 232–47; vgl. Tschannen, 1995; Hangartner, 1996). Obwohl die Kantone eidgenössische Abstimmungsvorlagen weder vorberaten noch ein unmittelbares Antragsrecht gegenüber den Stimmberechtigten innehaben (Grisel, 1981, 59–60; Ramseyer, 1992, 62–63), treten sie als Abstimmungspartei auf. Sie publizieren eine Medienmitteilung mit einer Stimmempfehlung. Sodann hoffen sie, dass ihre Haltung von Journalistinnen und Journalisten möglichst unverfälscht aufgegriffen und sodann über einen Zeitungsartikel oder einen Radio- bzw. TV-Beitrag an die Stimmbürgerin bzw. an den Stimmbürger gebracht wird (Freiburghaus, 2018, 5–6). Dabei orientieren sie sich an der Informationstätigkeit des Bundesrats, der die Stimmbürgerschaft den Grundsätzen der Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit verpflichtet informiert und ihnen «[…] die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar[legt; d. V.]» (Art. 10*a* BPR). Durchschnittlich knapp einem Fünftel aller Abstimmungsteilnehmenden gilt die bundesbehördliche Stimmempfehlung als wichtigster Referenzpunkt der Meinungsbildung überhaupt (Trechsel und Sciarini, 1998, 106–07); vie-

153 «Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten» (Art. 136 Abs. 1 BV).

154 Für eine rechtswissenschaftliche Begriffsbestimmung von «Interventionen» vgl. Pirker (2017, 1367–68).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

len mehr dient sie als «‹Wetterfeuer›» (Milic et al., 2014, 352; vgl. Milic, 2012).[155]

Ebendieses «beachtlich[e] Einflusspotenzial» (Milic et al., 2014, 352) imitierend, einigen sich auch die kantonalen Regierungskollegien auf eine Parole, die eine unmissverständliche Präferenz für die Annahme oder Ablehnung einer eidgenössischen Abstimmungsvorlage signalisiert.[156] Sowohl die einzelnen Kantonsregierungen als auch die interkantonalen Konferenzen können auf ebendiese mobilisierende, «nach unten» gerichtete Spielart medienvermittelter Interessenvertretung zurückgreifen (Freiburghaus, 2018, 13–16). An welchen Kreis der Stimmberechtigten sich die Medienmitteilung samt Stimmempfehlung hauptsächlich richtet, hängt von der Rechtsform einer eidgenössischen Abstimmungsvorlage ab. Bei einem fakultativen Referendum ist ein einfaches Volksmehr nötig (Art. 141 Abs. 1 BV). Aus Sicht der Kantone gilt es also, eine möglichst breite, überregionale Masse an Stimmberechtigten für die eigene Sache zu mobilisieren. Eidgenössische Abstimmungsvorlagen, die Volk *und* Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden (Art. 140 Abs. 2 BV), sind hingegen erst dann angenommen, «[…] wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände sich dafür aussprechen» (Art. 142 Abs. 2 BV). Auf den ersten Blick gibt das Ständemehr ausschliesslich der kantonalen Stimmbevölkerung ein «effektives Instrument» (Vatter, 2020a, 463) an die Hand, missliebige Bundesverfassungsänderungen abzuwenden (vgl. Vatter und Sager, 1998, 2006).[157] Die Kantons*regierungen* können sich das Doppelmehrerfordernis aber ebenso strategisch zunutze machen. Hierfür rufen sie die Stimmberechtigten ihres Kantons dazu auf, die regierungsrätliche Position an der Urne zu stützen – in der Hoffnung, dass die Standesstimme in die gewünschte Richtung kippt.

155 Von Gesetzes wegen darf der Bundesrat keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertreten (Art. 10*a* Abs. 4 BPR).

156 Es handelt sich um eine sogenannt explizite Stellungnahme (vgl. Langer, 2017; Freiburghaus, 2018).

157 Nebst Änderungen der Bundesverfassungen (bspw. durch eine eidgenössische Volksinitiative auf Partialrevision oder einen Bundesbeschluss) werden Volk und Ständen auch Beitritte zu Organisationen für kollektive Sicherheit, bspw. zur NATO, oder zu supranationalen Gemeinschaften, bspw. zur EU, sowie dringlich erklärte Bundesgesetze, denen es an einer Verfassungsgrundlage fehlt und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, als obligatorisches Referendum zur Abstimmung unterbreitet (Art. 140 Abs. 1 BV).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.5.2: Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen der Kantonsregierung *in corpore* (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	SZ, NW, ZG, SO	**inexistent**	SZ, NW
selten	UR, OW, BS, BL, GR, TG, VS	**klein**	BE, OW, SO, BS, SG
gelegentlich	ZH, BE, LU, GL, AR, AI, SG, TI, NE, GE, JU	**mittel**	LU, UR, FR, BL, AR, GR, AG, TG, TI, VS, NE, JU
oft	FR, AG, VD	**gross**	GL, SH, AI, VD, GE
sehr oft	SH	**sehr gross**	ZH

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 4 (direktdemokratischer Entscheid). ZH gab keine Antwort zu den kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Wie häufig die einzelnen Kantonsregierungen im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung eine Medienmitteilung samt Stimmempfehlung veröffentlichen, zeigt Tabelle 6.5.2. Die Kantone teilen sich hälftig in überzeugte Nicht- bzw. Wenignutzer und Gelegenheits- bzw. Vielnutzer auf. Die stark besetzten Pole offenbaren eine ausgesprochen pfadabhängige kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit. Stände, die ebendieser zur Jahrhundertwende praktische Bedeutung erlangenden informellen Strategie anfängliche Skepsis entgegenbrachten[158], sahen zum Befragungszeitpunkt weiterhin davon

158 Obschon sich kantonale Interventionen bei eidgenössischen Volksabstimmungen erst nach dem Millennium zu einer gängigen Praxis wandelten, wurde das Phänomen bereits früher vereinzelt beobachtet. So berichtet Lang (2020, 51) von einem «Aufruf zur Annahme», den der Waadtländer Staatsrat zur im Frühjahr 1874 zur Abstimmung gebrachten totalrevidierten Bundesverfassung verabschiedete (vgl. Swissvotes, 1874). Auch Freiburghaus (2018, 2) verweist auf historisch ältere Beispiele wie das Engagement des Freiburger bzw. des Waadtländer Engagements bei den sogenannten Kleeblatt-Initiativen über die Planung und den Bau bestimmter Autobahnabschnitte in der Westschweiz (vgl. Swissvotes, 1990a, b, c) sowie die Rolle der EnDK beim Energieartikel (vgl. Swissvotes, 1990d) bei einer eidgenössischen Abstimmungsvor-

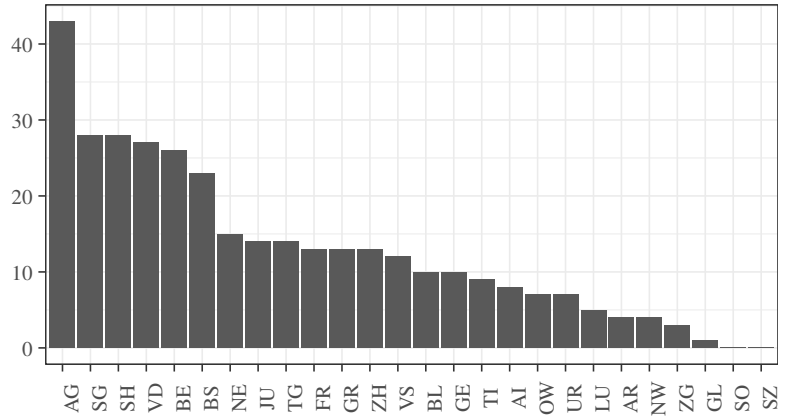
https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ab, sich in mobilisierender Absicht an die Stimmberechtigten zu wenden. So publizierten der Schwyzer und Solothurner Regierungsrat bei keiner der 185 eidgenössischen Vorlagen, die zwischen Januar 2000 und Dezember 2020 zur Abstimmung gelangten, eine explizite Stellungnahme. Bei Zug schlagen im selben Zeitraum bloss drei Medienmitteilungen inklusive Parole zu Buche, die viertkleinste Anzahl (vgl. Abbildung 6.7). Nach ihrer heutigen Nutzungspraxis gefragt, antworten die drei Stände folgerichtig mit «nie» (vgl. Tabelle 6.5.2). Auf Anfrage bekräftigen Mitarbeitende der Staatskanzlei, wie sich die Schwyzer Exekutive bei eidgenössischen Abstimmungen «traditionsgemäss Zurückhaltung auf[erlegt; d. V.]» (zitiert nach: Freiburghaus, 2018, 58). Von einem «in der Vergangenheit […] in der Regel mit der notwendigen, obligaten Zurückhaltung» (Auftrag 0029 SP-Fraktion, 7.3.2017) agierenden Regierungsrat ist in Solothurn ebenso die Rede. Jene Grundüberzeugung, die Informationstätigkeit des Bundesrats im ohnehin unübersichtlich gewordenen Wettstreit unterschiedlicher «Abstimmungskoalitionen» (Milic et al., 2014, 288) nicht zu desavouieren, wurde 2020 auf Drängen des Solothurner Kantonsrats mit einem «neuen Verhaltenskodex» (SOZ, 17.2.2020) gar verrechtlicht (vgl. SOZ, 3.3.2017). Auch dem «Selbstverständnis» des Seltenheitsnutzers Uri zufolge ist es Ausdruck «einer bestimmten Bundestreue», in der direktdemokratischen Phase «ohne Not sicherlich keine bundesrätliche oder parlamentarische Vorlage frontal [zu; d. V.] bekämpfen» (Regierungsrätin Heidi Z'graggen [CVP/UR; 2004–2020]; alle Direktzitate nach: Freiburghaus, 2018, 58).

lage, die die kantonalen Zuständigkeiten im Bereich der persönlichen Ausrüstung der Armeeangehörigen aufheben wollte (vgl. Swissvotes, 1996).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 6.7: Anzahl veröffentlichter Medienmitteilungen inkl. Stimmempfehlung im Namen der Kantonsregierung *in corpore* (2000–2020)



Anm.: N = 337 Medienmitteilungen. Aufgrund der Datenverfügbarkeit konnte bei LU und FR (2003–2020), GL und VD (2004–2020), JU (2005–2020), NE (2007–2020) sowie TI (2008–2020) nur ein verkürzter Erhebungszeitraum abgedeckt werden. Für Details zur Datenerhebung vgl. Freiburghaus (2018, 32–37).

Quelle (Daten): Freiburghaus (2018) für den Zeitraum Januar 2000–März 2018 sowie eigene Erhebungen basierend auf den Internetauftritten der Kantonsregierungen für den Zeitraum April 2018–Dezember 2020.

Dass einst getroffene Entscheidungen, vorherrschende Grundüberzeugungen oder das eigene Selbstverständnis prägend sind, zeigt sich aufseiten der Vielnutzer Freiburg, Aargau, Waadt und Schaffhausen ebenso (vgl. Tabelle 6.5.2). Mit Ausnahme von Freiburg handelt es sich bei ihnen um Grenzkantone – wachgerüttelt von den sich um die Jahrtausendwende häufenden europapolitischen «Schicksalsabstimmung[en]» (BU, 23.4.1998; TAS, 16.1.2000). Zu viel stand auf dem Spiel, um tatenlos zuzuschauen, wie das Schicksal der geografisch mitten in Europa gelegenen Schweiz an der Urne verhandelt wurde. Nach dem 1992 von Volk und Ständen verworfenen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mäandrierte der europapolitische Weg der Schweiz in den 1990er Jahren zwischen den Polen «Beitritt» und «Alleingang» (Oesch, 2015; Bernet, 2022). Dass die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik trotz neuer Rechtsgrundlagen ebenso fragil

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wie lückenhaft blieb (Hänni, 2000)[159] und sich abzeichnete, dass öffnungskritische Gruppierungen jedweden noch so behutsamen Annäherungsschritt mit einem fakultativen Referendum bekämpfen würden (Swissvotes, 2000, 2005, 2006, 2009), deutete man in den besagten Kantonen als Fanal. Aufgrund ihrer Grenzlage besonders betroffen und/oder ihrer exportorientierten Volkswirtschaften verletzlich, gewährleisteten sie den Bundesbehörden fortan zulässigen Flankenschutz in den mit harten Bandagen geführten (europapolitischen) Abstimmungskämpfen. Um 2000 beim fakultativen Referendum über die Bilateralen I für ein wuchtiges «Ja» zu werben, betonte etwa der Aargauer Regierungsrat die «für Bevölkerung und Wirtschaft […] im Grenzkanton» überwiegenden Vorteile (RR AG, 16.3.2000). Namentlich würden die sieben mit einer «Guillotine-Klausel» verknüpften sektoriellen und grösstenteils Marktöffnung erwirkenden Abkommen helfen, «Arbeitsplätze im Aargau zu sichern und zu schaffen» (RR AG, 16.3.2000).[160]

Die 2005 abgehaltene Referendumsabstimmung über die Bilateralen II mitsamt der Schengen/Dublin-Assoziierung rief auch den Waadtländer Staatsrat auf den Plan. Dessen Medienmitteilung enthielt nicht nur eine bejahende Parole zuhanden der Stimmberechtigten, sondern erinnerte den Bundesrat gleichzeitig daran, dass eine solch unvollständige, bisweilen rosinenpickende «acquis communautaire»-Übernahme dem Waadtländer Beitrittsziel zuwiderlaufe (CdE VD, 22.9.2004a; vgl. CdE VD, 22.9.2004b). Frei von Beitrittswünschen, aber überzeugt, dass die Schengen/Dublin-Assoziierung «[…] die Sicherheit in den Grenzregionen wie dem Kanton Schaffhausen gegenüber der heutigen Situation verbessern [werde; d. V.]» (RR SH, 10.5.2005), wandte sich der Schaffhauser Regierungsrat ans Stimmvolk. Dass beim eidgenössischen Urnengang über die Ausdehnung der

159 Das 1999 verabschiedete und per 1.7.2000 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK) hatte zum Ziel, «[…] die Kantone stärker in die Aussenpolitik des Bundes einzubeziehen» (BBl 1998 II 1164). Um die kantonalen Zuständigkeiten beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge nach Möglichkeit zu wahren, die Berücksichtigung kantonaler Interessen bei aussenpolitischen Entscheiden des Bundes zu gewährleisten sowie die Aussenpolitik des Bundes innenpolitisch besser abzustützen, stipuliert das BGMK drei Instrumente: Anhörung der Kantone (Art. 4 BGMK), Mitwirkung bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten und bei Verhandlungen (Art. 5 BGMK) sowie Mitwirkung bei der Umsetzung des internationalen Rechts (Art. 7 BGMK).

160 Nebst den sechs Marktöffnungsabkommen über die Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse (auch: Mutual Recognition Agreement [MRA]), das öffentliche Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Landverkehr und Luftverkehr beinhaltet das Paket der Bilateralen I ein Forschungsabkommen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Personenfreizeit auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten schliesslich auch der Freiburger Staatsrat seine «Interventionspremiere» feierte, komplettiert das Muster (CdE FR, 31.8.2005; vgl. Swissvotes, 2005). Was einst mit punktuellen Positionsbezügen zu europapolitischen Abstimmungsvorlagen begann, verstetigte sich zur regen Praxis. So touren die Westschweizer Kantonsregierungen bisweilen durch die Regionen, um unter zuverlässiger Beihilfe von Medienschaffenden für oder gegen eine eidgenössische Abstimmungsvorlage zu weibeln (NOU, 12.3.2019; NZZ, 19.3.2019). «Vertiabl[e] Roadshow[s]» (NZZ, 19.3.2019) im Blitzlichtgewitter stehen «schon fast für den Regelfall» (Langer, 2017, 185; vgl. NZZ, 13.2.2015; NZZ, 16.2.2016). Während es im Falle Schaffhausens das vielfältige Medienangebot ist, das das Nutzungsverhalten stimuliert, wirken im Aargau bürokratische Routinen. Im Aargau wurde es Usus, den Stimmberechtigten nicht nur mitzuteilen, wann ein Urnengang ansteht, sondern ihnen im gleichen Zug auch noch eine «regierungsratsfreundliche» Stimmempfehlung nahezulegen.

Tabelle 6.5.3: Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen der KdK (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	SZ, OW, VS	**inexistent**	SZ, OW
selten	ZH, UR, NW, SO, GE	**klein**	NW, SO, SG, TG, GE, JU
gelegentlich	BE, LU, FR, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, NE	**mittel**	BE, LU, FR, SH, AR, GR, TI, VD, VS
oft	GL, ZG, JU	**gross**	UR, GL, BS, BL, AI, AG, NE
sehr oft		**sehr gross**	ZG

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 4 (direktdemokratischer Entscheid). ZH gab keine Antwort zu den kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.5.4: Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Querschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
nie	SZ, OW, NW, GL, SO, BL, AR, SG, AG, VS	**inexistent**	SZ, OW, NW, SO, AR, SG, AG, VS
selten	BE, LU, BS, TG, TI, GE	**klein**	LU, GL, GR, TG, GE, JU
gelegentlich	ZG, FR, SH, AI, VD, NE	**mittel**	BE, FR, BS, BL, SH, TI, VD, NE
oft	UR, JU	**gross**	AI
sehr oft		**sehr gross**	UR, ZG

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 4 (direktdemokratischer Entscheid). GR berichtet die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht». ZH gab keine Antwort.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Werden Kantonsregierungen, die sich eine Intervention als einzelnes Kollegium verbitten, stattdessen über das interkantonale Konferenzgefüge aktiv? Tatsächlich finden sich in den Urner und Zuger Befragungsantworten Hinweise auf ein kompensatorisches Nutzungsverhalten. Obwohl die Exekutiven des ressourcenschwächsten und des ressourcenstärksten Standes kollegiumsintern nur selten bzw. gar nie auf mobilisierende, «nach unten» gerichtete medienvermittelte Interessenvertretung setzen, entscheiden sie sich vor eidgenössischen Urnengängen für «joint action» (Watts, 2003, 4; Behnke und Mueller, 2017, 514). Vertraut Zug oft auf eine Medienmitteilung der KdK mitsamt deren Stimmempfehlung, nutzt Uri häufig diejenigen der schweizweiten Direktorenkonferenzen (vgl. Tabelle 6.5.4). Beide wissen von den professionalisierten Kommunikationsstäben im «Haus der Kantone» zu profitieren, denn: Interkantonale Konferenzen investieren zusehends in ihre mediale Sichtbarkeit; sie kommunizierten aktiv und leisten sich Social-Media-Accounts (Schnabel et al., 2022, 45–46; vgl. Langer, 2017). Ihre Pressesprecherinnen und Pressesprecher bereiten die gebündelte Stellungnahme medientauglich auf, so dass sie über die (sozialen) Medien an die Stimmberechtigten gelangen (NZZ,

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

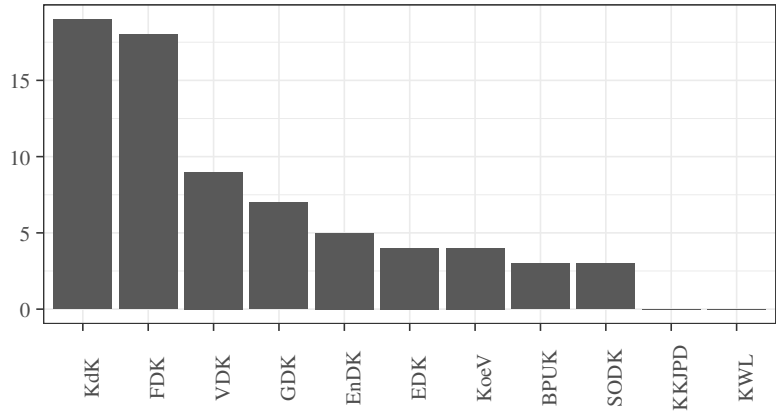
14.8.2008; SOS, 15.8.2008; BZ, 19.8.2008). Darauf angesprochen, ob man sich somit hinter den interkantonalen Parolenfassungen verstecke, erwidert Regierungsrätin Heidi Z'graggen (CVP/UR; 2004–2020) jedoch:

> «Nein, es ist eine Frage des staatspolitischen Gefüges. Wir sehen uns nicht als zusätzlichen Ständerat, Nationalrat oder Bundesrat. Wenn wir von einer eidgenössischen Abstimmungsvorlage direkt betroffen sind, dann melden wir uns mit einer Medienmitteilung. Wenn die Kantone in der Gesamtheit betroffen sind, finden wir, es sei besser, in der Gesamtheit als ‹die Kantone› aufzutreten. Das hat mehr Wirkung als die einzelnen Anstrengungen von ‹Kanton XY›. Es ist einfach das Selbstverständnis, das wir als Kanton Uri haben: in diesem aufgeregten Umfeld […] zurückhaltend zu sein. Man geht unter.» (zitiert nach: Interview, 1.3.2018 [ab 11:49min])

Mit ihrem Standpunkt, sich – wenn überhaupt – lieber im Namen einer interkantonalen Konferenz in den eidgenössischen Abstimmungskampf einzuschalten, befinden sich Uri und Zug jedoch in einer Minderheit. Hinweise auf einen systematischen Kompensationsgebrauch liefern die Daten keinerlei. Im Gegenteil: Wer sich im Vorfeld eidgenössischer Urnengänge als einzelne Kantonsregierung zurückhaltend gibt, tut dies in aller Regel aus gewachsener Überzeugung und drängt hinter den Kulissen konsequenterweise nicht darauf, über die KdK und/oder eine schweizweite Direktorenkonferenz zu mobilisieren (vgl. Tabelle 6.5.3 bzw. 6.5.4). Dies zeigt Schwyz, Obwalden, Solothurn oder das Wallis – sprich: eine deutliche Mehrheit der für eine kompensatorische Interventionspraxis überhaupt infrage kommenden Kantone. Stellungnahmen interkantonaler Konferenzen werden kaum je «[…] mit einer aktiven Kommunikation unterstützt», unterstreicht das Wallis.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 6.8: Anzahl veröffentlichter Medienmitteilungen inkl. Stimmempfehlung im Namen der KdK bzw. einer interkantonalen Direktorenkonferenz (2000–2020)



Anm.: N = 72 Medienmitteilungen. Die zum Befragungszeitpunkt rechtlich unter gewissen Umständen zulässige Herausgabe einer Medienmitteilung inklusive einer Stimmempfehlung im Namen einer schweizweiten Direktorenkonferenz wurde vom Bundesgericht im Dezember 2018 verboten (vgl. Abschnitt 6.5.3). Aufgrund der Datenverfügbarkeit konnte bei der EDK (2004–2020), der FDK (2007–2020), der SODK (2008–2020), der VDK (2011–2020) sowie der BPUK bzw. der KöV (2012–2020) nur ein verkürzter Erhebungszeitraum abgedeckt werden. Für Details zur Datenerhebung vgl. Freiburghaus (2018, 32–37).

Quelle (Daten): Freiburghaus (2018) für den Zeitraum Januar 2000–März 2018 sowie eigene Erhebungen basierend auf den Internetauftritten der Kantonsregierungen für den Zeitraum April 2018–Dezember 2020.

Darob, inwieweit sich mobilisierende, «nach unten» gerichtete medienvermittelte Interessenvertretung rechnet, sind sich die Kantone uneins. Egal, ob im Namen der Kantonsregierung *in corpore* und/oder im interkantonalen Verbund verschickt: Die wahrgenommenen kantonsspezifischen Einflusschancen von Medienmitteilungen samt Stimmempfehlungen schwanken zwischen inexistent und sehr gross; die Antworten streuen über alle fünf Antwortkategorien (vgl. Tabelle 6.5.2, 6.5.3 bzw. 6.5.4). Trotzdem ist eine klare Tendenz erkennbar. Nur eine deutliche Minderheit von sechs, acht bzw. drei Ständen verspricht sich eine mindestens hohe Wahrscheinlichkeit, dass ihre in Zeitungen, über den Rundfunk und/oder Fernsehstationen gestreute Parole von den

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Stimmberechtigten wahrgenommen und an der Urne in einen «kantonsbehördenstützenden» Volksentscheid übersetzt wird. In diesem ernüchternden Befund äussern sich Prozess- *und* Medienlogik: Es sind nicht die Kantone, sondern der im Zentrum des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses stehende Bundesrat, der das eidgenössische Abstimmungsprozedere steuert (Vatter, 2020a, 44–46; vgl. Vatter, 2020b). Er ordnet den Termin der Volksabstimmung an (Art. 10 Abs. 2bis BPR); ebenso spurt er vor, um welche Kernargumente sich der Abstimmungskampf drehen wird. Die Landesregierung geniesst entscheidende Informationsvorteile; ja, sogar eine behördliche Information*spflicht* (Art. 10*a* Abs. 1 BPR; vgl. BGE 129 | 232; BGE 145 | 175).

Auch die medienseitige «Aufmerksamkeitsökonomie» arbeitet gegen die Kantonsregierungen. «Swiss media», folgert Tresch (2009, 85), «[…] largely reproduce existing hierarchies and structures of influence». Will heissen: Der Bundesrat geniesst einen «erheblichen (publizistischen) Prominenzvorsprung» (Milic et al., 2014, 349; vgl. Gerth et al., 2011; Vatter, 2020b). Lud etwa die federführende Bundesrätin Doris Leuthard (CVP/AG; 2006–2018) zu einer viel beachteten Medienkonferenz, um die Stimmberechtigten von einem «Ja» zum Bau einer zweiten Röhre zur Sanierung des in die Jahre gekommenen Gotthard-Strassentunnels zu überzeugen, liess sie sich zwar mitunter von Regierungsrat und RKGK-Präsident Mario Cavigelli (Die Mitte/GR; 2010–2022 bzw. 2013–2015) sowie von Regierungsrat und BPUK-Präsident Markus Kägi (SVP/ZH; 2007–2019 bzw. ?–2012) sekundieren. Gleichzeitig beanspruchte die Bundesrätin das Gros der Redezeit dafür, die Position der Bundesbehörden darzulegen (Der Bundesrat, 2015). So lauteten die Schlagzeilen am Folgetag «Verkehrsministerin Leuthard läutet den Abstimmungskampf für das Sanierungskonzept des Bundes zum Gotthardstrassentunnel ein» (NZZ, 28.10.2015) oder «Bund startet Kampagne für zweite Röhre» (SDA/ATS, 28.10.2015), während der engagierte Auftritt der Kantonsvertretenden medial kaum registriert wurde.

Selbiges ereignete sich vor der Referendumsabstimmung über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (BGEID), das die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen zur Anerkennung des digitalen Identitätsnachweises festsetzt (Swissvotes, 2021): Unter dem Medienradar fliegend, wandte sich die KdK bereits im Juni 2020 ans Stimmvolk, um eine staatlich anerkannte, aber von Dritten ausgestellte Elektronische Identität (E-ID) als sichere, «tragfähige Lösun[g]» anzupreisen, die «rasch eine einheitliche Lösung für die Schweiz» bereitstelle (alle Direktzitate nach: KdK, 26.6.2020). Erst nachdem die dossierverantwortliche Justizministerin

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Karin Keller-Sutter (FDP/SG; 2019–) mehr als ein halbes Jahr später den eidgenössischen Abstimmungskampf lancierte, stimmten Presse, Rundfunk und Fernsehen ein (vgl. SRF, 13.1.2021; TPS, 15.1.2021). Allem noch so frühzeitigen Engagement der Kantone zum Trotz, gehören die Überschriften der Haltung von Bundesrat und Bundesparlament allein (bspw. «Bundesrat wirbt für ein Ja zum E-ID-Gesetz am 7. März»; zitiert nach: BT, 15.1.2021). Selbst Stimmberechtigte, die der Behördenoptik in ihrer Meinungsbildung mehr Gewicht einräumen als der Parole ihrer angestammten Partei, vernehmen die Stimmempfehlung ihres Kantons in der Regel also höchstens in einem Nebensatz. Im «[…] immer vielstimmiger ausgetragenen [eidgenössischen; d. V.] Abstimmungskampf, in dem die Stimmberechtigten zusehends Gefahr laufen, die Übersicht zu verlieren […]» (Auer, 2017b, 228), gehen die Positionsbezüge der Kantone regelrecht unter (vgl. Freiburghaus, 2018). Derweil inszeniert sich der Bundesrat mit im Öffentlich-Rechtlichen zur Hauptsendezeit ausgestrahlten Ansprachen[161], professionell angefertigten Erklärvideos, Diskussionsteilnahmen in Politikformaten mit bestechender Quote (bspw. *SRFarena*), reichweitenstarken Social-Media-Accounts[162] – und er gibt mit den offiziellen, liebevoll als «Bundesbüchlein» bezeichneten Abstimmungserläuterungen «die grösste Publikation der Schweiz» heraus (SALO, 15.11.2018).

Kurz: Nicht nur die Vorrangstellung des Bundesrats im bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, sondern auch sein mediales Übergewicht (Tresch, 2009; Udris et al., 2015; Vatter, 2020b) schmälern die Wirkmacht mobilisierender, «nach unten» gerichteter medienvermittelter subnationaler Interessenvertretung. Obwohl die Kantone für die Stimmbevölkerung zwar gerade in fiskal- bzw. steuerpolitischen Sachfragen «manchmal glaubwürdiger als die [Bundes-]Parlamentarier [seien; d. V.]» (Nationalrat Jean-François Rime [SVP/FR]), vermögen sie den ihnen vom Stimmvolk entgegengebrachten Vertrauensvorschuss keinesfalls in ungeteilte

161 Art. 10 Abs. 1 lit. d RTVG verbietet Werbung für «politische Parteien, für Personen, die politische Ämter innehaben oder dafür kandidieren sowie für Themen, welche Gegenstand von Volksabstimmungen sind».

162 Im Auftrag des Bundesrats informiert die Bundesratssprecherin bzw. der Bundesratssprecher die Öffentlichkeit mitunter über den offiziellen X-Account `@BR_Sprecher` (Art. 10*a* RVOG). Darüber hinaus unterhalten (bzw. unterhielten) 6 der 14 seit Anfang 2010 amtierenden Bundesratsmitglieder ein eigenes X-Konto (Vatter, 2020b, 196).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Durchschlagskraft umzumünzen.[163] Falls überhaupt, sind die von der KdK verschickten Medienmitteilungen noch am ehesten erfolgversprechend. Mit Uri, Glarus, den beiden Basel, Appenzell Innerrhoden, Aargau und Neuenburg bzw. Zug erachten immerhin acht Kantonsregierungen die kantonsspezifischen Einflusschancen als gross bzw. sehr gross (vgl. Tabelle 6.5.3).

Macht sich also Ernüchterung breit – und sehen die Kantone zusehends davon ab, ihre Botschaften über die Medien zu transportieren? Zu erwarten ist, dass die sich über die 2010er Jahren zuspitzende «Medien(-finanzierungs)krise» (RR BE, 2019b, 14) ihre Spuren hinterlässt. Ob themensetzend, «nach oben» gerichtet oder mobilisierend, «nach unten» orientiert: Medienvermittelte Interessenvertretung sieht sich durch eine Kombination aus wegbrechenden Werbeeinnahmen einerseits und nachlassender Zahlungsbereitschaft bzw. rückläufigen Leserzahlen andererseits herausgefordert (RR BE, 2019b, 14; vgl. Eisenegger, 2019; UVEK, 2020; Vogler, 2020a). Eine eigentliche «Tragik der Medien» (APPZ, 15.4.2020) nimmt ihren Lauf: Massenentlassungen und aufgelöste Lokalredaktionen verunsichern die Belegschaft, während der massive Spardruck in den Verlagshäusern das «Zeitungssterben» (APPZ, 15.4.2020) beschleunigt (vgl. REPU, 24.8.2018; REPU, 17.12.2020; REPU, 13.1.2021).

Heute besitzen in der Schweiz «[…] einige wenige Medienhäuser den grössten Teil der reichweitenstarken Informationsmedien» (Vogler, 2020b, 159; vgl. Künzler, 2013). Ebendieser ausgeprägte strukturelle und inhaltliche Konzentrationsprozess geht, wie der Berner Regierungsrat stellvertretend für seine freundeidgenössischen Partner bilanziert, «zu Lasten der lokalen Berichterstattung» (RR BE, 2019b, 14). Lokale Bezüge und lokale Sichtweisen gehen verloren. Selbst in grossen Kantonen wie Zürich und Bern beliefern kantonale Einheitsredaktionen die einander «wie ein Ei dem anderen [gleichenden; d. V.]» Regionalzeitungen (Direktzitat nach: REPU, 13.1.2021).[164]

163 Zitiert nach: SRF, 3.6.2016. In der Nachabstimmungsbefragung resultierten beim Item «Wie stark vertrauen Sie […]?» die folgenden Durchschnittswerte [1–10]: 7.75 (Vertrauen in den Bundesrat), 8.36 (Vertrauen in das Bundesparlament), 9.04 (Vertrauen in die Kantonsregierungen; vgl. Freiburghaus, 2018, 17). Im Unterschied zum Bundesrat wird das Vertrauen in die Kantonsregierungen in den seit 1977 bestehenden VOX- bzw. VOTO-Nachabstimmungsanalysen allerdings nicht systematisch erhoben.

164 Anfang 2021 gab Tamedia AG bekannt, die Redaktionen von *Der Bund* und *Berner Zeitung* – die beiden massgeblichen Tageszeitungen auf dem Platz Bern – im

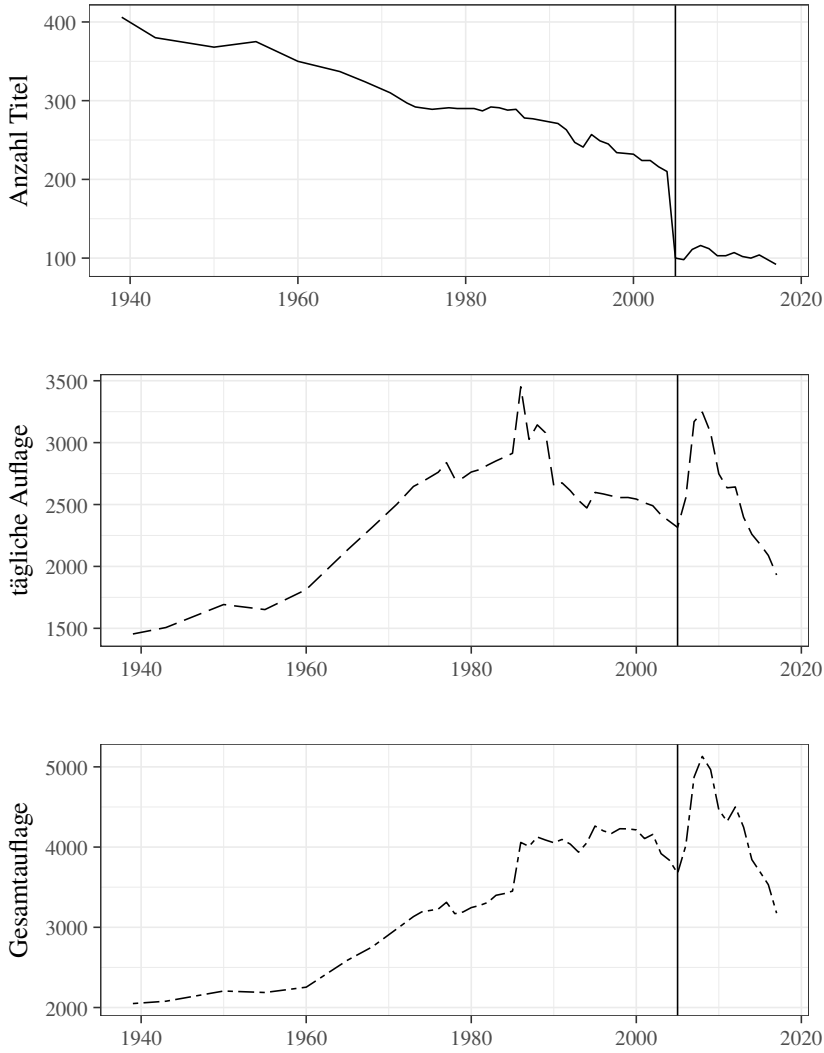
https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Was im Querschnitt als vielfältiges, föderalistisch gekammertes Print-, Radio- und Fernsehangebot erschien (vgl. Abbildung 6.5), relativiert sich auf lange Sicht deutlich: Von den 406 im Jahre 1939 gezählten Einzeltiteln (d. h. Zeitungen ohne regionale Ausgaben) blieben 2017 noch 96 übrig. Dies kommt einem Rückgang auf ein Viertel gleich (vgl. Abbildung 6.9). Gleichzeitig verdoppelte sich die Gesamtauflage im selben Zeitraum von zunächst gut 2 auf zwischenzeitlich mehr als 4 Mio. Selbst wenn Replica (ePaper) seit 2005 rückwirkend mitgewertet werden, befindet sich die Gesamtauflage spätestens seit den frühen 2010er Jahren jedoch im freien Fall. Gegen Ende dieses Jahrzehnts näherte sie sich wieder dem geringen Niveau der Kriegsjahre an, als das «World Wide Web» noch nicht einmal eine kühne Vision war. Derselbe Verlauf lässt sich auch für die tägliche Auflage konstatieren. Im Jahr 2019 fiel die Gesamtauflage der reichweitenstärksten Abonnementszeitungen erstmals unter die Millionenmarke (Vogler, 2020b, 159).

Laufe des Jahres zu einer kantonalen Einheitsredaktion zusammenzulegen. Seit dem 1.6.2021 bilden die auch von Tamedia AG vertriebenen Zürcher Zeitungen *Tages-Anzeiger*, *Der Landbote*, *Zürichsee-Zeitung* und *Zürcher Unterländer* das sogenannte Redaktionsnetzwerk Zürcher Zeitungsverbund, ebenfalls eine kantonale Einheitsredaktion. Laut Tamedia AG bleiben alle Titel eigenständig, was faktisch jedoch «vorwiegend mit Blick auf ihre Bezeichnung [stimmt; d. V.]» (REPU, 13.1.2021). In Zürich besteht neben der kantonalen Einheitsredaktion der Tamedia-AG-Zeitungen weiterhin die *Neue Zürcher Zeitung* der NZZ-Gruppe.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 6.9: Entwicklung des Medienangebots: Titelzahl und Auflage von Zeitungen (1939–2017)



https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Anm.: Für die «Anzahl Titel» wurde das Total der Einzeltitel gezählt (d. h. Zeitungen ohne regionale Ausgaben). Die «durchschnittliche tägliche Auflage» errechnet sich als publizierte durchschnittliche Auflage pro Ausgabe multipliziert mit der Anzahl pro Jahr geteilt durch 365; die «Gesamtauflage» als publizierte durchschnittliche Auflage pro Ausgabe (vgl. BFS, 2020b für Details). Seit 2015 bzw. rückwirkend bis 2005 werden auch Gratiszeitungen sowie die Sonntagspresse berücksichtigt, weshalb die Werte nicht direkt mit den Vorjahren vergleichbar sind. Ab 2014 enthalten die Auflagezahlen auch die Auflage der verkauften Replica (ePaper).

Quelle (Daten): BFS (2020b).

Immer weniger Pressetitel bei immer weniger gedruckten Blättern und eine immer geringere Anzahl von den sich immer ähnlicher werdenden Zeitungen: Entgegen dieser wenig verheissungsvollen Ausgangslage gibt jedoch kein Kanton an, die eigenen Interessen über die letzten zehn Jahre seltener oder gar deutlich seltener aktiv in den Medien zu platzieren (vgl. Tabelle 6.5.5). Auch überraschend ist, dass die Mehrheit der Kantone über die Zeit keine Veränderungen in der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit wahrnimmt. Eingeschlossen sind ausdrücklich Obwalden und Appenzell Ausserrhoden; die schweizweit ersten Kantone, die seit 2020 gänzlich ohne Berichterstatterinnen und Berichterstatter vor Ort auskommen müssen (vgl. REPU, 17.12.2020). Trotz der sehr angespannten Situation im Schweizer Medienmarkt zeigt sich also: Kein Kanton greift über die Zeit seltener auf die Strategie zurück, die eigenen bundespolitischen Forderungen in den Medien zu platzieren. Vielmehr setzt rund ein Drittel der Kantone *häufiger* auf themensetzende, «nach oben» gerichtete Interessenvertretung.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.5.5: Aktive Platzierung des kantonalen Interessens in den Medien (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		kantonsspezifische Einflusschancen
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung		**abnehmend**	AR, AG
keine Veränderung	ZH, BE, UR, SZ, OW, NW, SO, AR, AI, SG, TG, TI, VD, VS, GE, JU	**keine Veränderung**	ZH, BE, SZ, OW, ZG, SO, AI, SG, TG, VD, VS, NE
häufigere Nutzung	LU, GL, ZG, FR, BS, BL, SH, GR	**zunehmend**	LU, GL, FR, BS, BL, SH, GR, TI, JU
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 4 (direktdemokratischer Entscheid). AG und NE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; UR, NW und GE selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Dass es überwiegend kleinere, ländlich geprägte Deutschschweizer Kantone sind, die einen positiven Zeittrend beobachten, ist kein Zufall. An ihnen zeigt sich vielmehr, wie ein konzentrationsbetroffenes, geschmälertes Medienangebot themensetzende, «nach oben» gerichtete Interessenvertretung attraktiver machen *kann*. Dies ist nur scheinbar paradox: Schrumpft das Medienangebot, spitzt sich das Sprachrohr nämlich gerade in jenen Kantonen auf *eine* überregionale Qualitätszeitung zu, deren redaktionelle Eigenleistung bis in die Bundesstadt ausstrahlt. Aus Sicht dieser Kantonsregierungen wähnt man sich nicht länger in einer Zwickmühle, ob man sich lieber um einen Platz im katholisch-konservativen *Nidwaldner Volksblatt* oder dem neutraler aufgemachten *Nidwaldner Tagblatt* bemühen sollte. Seit 2019 sind die Redaktionen der *Urner Zeitung*, der *Obwaldner Zeitung* sowie der *Nidwaldner*

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Zeitung nämlich im Nidwaldner Kantonshauptort Stans zusammengelegt (REPU, 17.12.2020), die drei Regionalausgaben der *Luzerner Zeitung* also, die sich ihrerseits als «führende publizistische Stimme der Zentralschweiz mit schweizerischer Bedeutung» (CH Media, 2023) versteht. Auch im Kanton Basel-Landschaft reduzierte sich das Medienangebot auf ein wesentliches Blatt. Gab sich der Baselbieter Regierungsrat einst unschlüssig, wahlweise an die dem Freisinn nahestehende, bürgerliche *Basellandschaftliche Zeitung*[165], den neutralen *Baselbieter* oder an die katholische Tageszeitung *Nordschweiz* zu gelangen, drängt sich seit 2019 nur noch die *bz – Zeitung für die Region Basel* auf (WEMF, 2020).

Anders als zur Hochblüte der parteipolitischen «Gesinnungspresse» (Hosang, 1974, 37) müssen sich die Bundesbehörden ihrerseits nicht länger durch einen «Blätterwald» wühlen, um zu erfahren, wo an der Kantonsfront der Schuh drückt. Stattdessen finden sich in den neu eingerichteten «Zentralredaktionen» (Vogler, 2020b, 159) die auf *einen* konsolidierten Positionsbezug und/oder auf *einen* gemeinsamen Nenner gebrachte bundespolitische Forderung der Kantone vor. Auf den Mechanismus «ein Sender, ein Empfänger» bauen auch diejenigen kantonalen Exekutiven, die unter Rückgriff auf digitale Technologien und privatwirtschaftliche Plattformkonzepte versuchen, die Selektionsverfahren traditioneller Medien gänzlich zu umspielen. Zu diesem Zweck bauen sie kantonseigene «Public Newsrooms» bzw. «Media Labs» auf (SOS, 13.12.2017; SCHG, 17.4.2019; SOS, 3.5.2019; vgl. RR SG, 2019, 46–62). Audiovisuelle Erklärvideos, Fotos, Infografiken, kollaborativ-wechselseitiges und kontinuierliches «Storytelling», das mit dem neu rekrutierten früheren Radiojournalisten Roland Wermelinger von einem eigentlichen «Medienprofi» (SOS, 3.5.2019) verantwortet wird, statt trocken-verstaubt aufgemachtes wöchentliches «Regierungsbulletin», das weder Kantonsvolk noch die Bundesbehörden erreicht: Glarus, der viertkleinste Kanton, geht seit Herbst 2019 neue Wege. Welche Ziele die Glarner mit ihrem «Public Newsroom» hegen, schildert Landschreiber Hansjörg Dürst wie folgt:

> «Wer kommuniziert, will auch gehört werden. Das ist für uns als Kanton nicht anders. Die Kommunikationswege haben sich stark verändert und sind heute viel breiter diversifiziert. Mit dem ‹Public News Room› wollen wir dies aufnehmen und unter anderem auch die Generation Smartphone besser erreichen. […] Wichtige Meldungen werden verlinkt und mit Facebook und Twitter [sic!] ins Haus respektive auf den PC, iPad oder das Smartphone geschickt.» (Direktzitat nach: SOS, 3.5.2019)

165 Ursprünglich wurde die *Basellandschaftliche Zeitung* als *Der unerschrockene Rauracher* bezeichnet. Seit dem 8.7.2019 erscheint das Blatt als *bz – Zeitung für die Region Basel*.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Wie der Landschreiber resümiert, sei Glarus damit «[…] sogar ein bisschen ein Vorreiter» (Direktzitat nach: SOS, 3.5.2019; vgl. SOS, 13.12.2017; SOS, 3.5.2019). Dem Glarner Beispiel sollte zum Befragungsprojekt etwa auch der Kanton Aargau mit seinem Projekt *A@rgau 2.0* folgen, ebenso der Kanton St. Gallen (vgl. RR AG, 2011; RR SG, 2019, 6). Dass ein gestutztes Medienangebot sowie in Kantonshand neu aufgebaute «Public Newsroom»-Infrastruktur nicht nur die Nutzungsfreude steigern, sondern auch die Informationskosten der Bundesbehörden senken, überträgt sich auf die kantonsspezifischen Einflusschancen. Nidwalden und Zug ausgenommen, die über die letzten zehn Jahre keine Veränderungen wahrnehmen, werden bewusst in den Medien platzierte Anliegen nach Auffassung von sechs der acht nutzungsfreudigeren Stände von den Bundesbehörden über die Zeit eher aufgegriffen (vgl. Tabelle 6.5.5).

Auch das Tessin, dessen Staatsrat das mediale Sprachrohr selbst nicht häufiger aktiv bemüht, stösst bundesseitig auf mehr Gehör. Die zunehmende Beachtung, welche der Bund den medial platzierten Tessiner Anliegen schenkt, dürfte auf die Entfremdung zwischen Bellinzona und Bern zurückzuführen sein. Im Jahr 2014 kulminierte sie in einem «urlo di rivolta» (SWII, 12.2.2014): Obwohl vom Bundesrat und der Bundesversammlung entschieden bekämpft, sprach sich kein Kanton so deutlich für die eidgenössische Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» aus wie das Tessin (Mazzoleni und Pilotti, 2015; vgl. Swissvotes, 2014).[166] In jenem Verdikt äusserte sich die besondere Tessiner Interessenlage als peripherer Grenzkanton. Damit sich die dadurch angespannten Beziehungen wieder normalisieren, begannen die Bundesbehörden in den 2010er Jahren offenbar damit, den medial transportierten Appellen aus dem Südkanton verstärkt Beachtung zu schenken – sei es in Gestalt von Massnahmen, um dem «dumping salariale» Einhalt zu gebieten (RSI, 13.3.2018; CdT, 23.6.2020), Schengen-Grenzkontrollen oder darin, die eingeschlafenen Verhandlungen über ein neues Abkommen zur Grenzgängerbesteuerung mit Italien endlich voranzutreiben (AZ 18.8.2020). Dem Tessin mit offeneren

166 In offenem Widerspruch zum in den Bilateralen II enthaltenen FZA verlangte die von der SVP lancierte eidgenössische Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Schweiz, wobei die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen durch «jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt» (Art. 121 Abs. 2 BV) werden musste. Schweizweit wurde die Vorlage von einem knappen Volksmehr von 50.3 % und 12 5/2 Ständen angenommen, wobei der Ja-Anteil mit 68.2 % im Kanton Tessin am höchsten lag (Swissvotes, 2014).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ohren zu begegnen, sollte letztlich auch den vonseiten der regionalistischen Lega dei Ticinesi geschürten Ressentiments à la «Bern versteht uns nicht» (SGT, 26.5.2003) den Nährboden entziehen.

Weisen die intertemporalen Veränderungen themensetzender, «nach oben» gerichteter medienvermittelter Interessenvertretung, soweit wahrnehmbar, in eine fast ausschliesslich positive Richtung, zeichnet der Trend bei der mobilisierenden, «nach unten» orientierten Form ein uneindeutiges Bild. Unterschiede ergeben sich je nachdem, wer die Medienmitteilung mitsamt einer Stimmempfehlung verschickt. Auf diejenigen zehn Stände beschränkt, die Wandel berichten, intervenierten die Kantone mit Ausnahme von Thurgau, Neuenburg und Zug gegenüber dem Stand Anfang der 2010er Jahre öfters im Namen der eigenen Regierung *in corpore* (vgl. Tabelle 6.5.6). Jener befragungsgestützte Befund stimmt mit Archiverhebungen (Freiburghaus, 2018) und anekdotischen Kommentaren überein, denen zufolge die Kantone in eidgenössischen Abstimmungskämpfen in der Tat «häufiger aktiv mit[mischen; d. V.]» (NZZ, 16.2.2017; vgl. AZ, 30.8.2018; SRF, 28.7.2020). Beim Verfassungsartikel «Für Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Krankenversicherung» (Swissvotes, 2008) und der eidgenössischen Volksinitiative zur «Abschaffung der Billag-Gebühren» (Swissvotes, 2018a) wurden während des Beobachtungszeitraums sogar Rekorde erzielt. Nach Ansicht der Kantone würde die Abschaffung der Empfangsgebühren für konzessionierte Radio- und Fernsehveranstalter mit Leistungsauftrag nicht nur die Existenz der Öffentlich-Rechtlichen gefährden, sondern auch «jene zahlreicher privater TV- und Radiosender […] in Rand- und Bergregionen» (RR BE, 5.1.2018; vgl. RR GR, 7.12.2017).[167] Besondere Betroffenheit machten ländliche, bevölkerungsarme Kantone wie Uri oder die beiden Appenzell geltend, in denen ausschliesslich werbefinanziertes Fernsehen aufgrund der geringen Marktgrösse nicht funktioniert (RR AR, 28.11.2017; Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden [StK AI], 29.11.2017; RR UR, 23.1.2018). So drohte, wie der Urner Regierungsrat in seiner an die Stimmbevölkerung adressierten Medienmitteilung argumentierte, «ein[e] ungesund[e] Ausdünnung der regionalen Medienlandschaft» (RR UR, 23.1.2018) – und damit letztlich der Wegfall seines Sprachrohrs für bundespolitische Forderungen.

167 1998–2018 war die Billag AG für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren zuständig, weshalb die eidgenössische Volksinitiative zur «Abschaffung der Billag-Gebühren» im Volksmund den Übernamen «No-Billag-Initiative» erhielt (Swissvotes, 2018a). Im Jahr 2019 übernahm diese Aufgabe die Serafe AG.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.5.6: Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen der Kantonsregierung *in corpore* (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		kantonsspezifische Einflusschancen
deutlich seltenere Nutzung	ZG	**stark abnehmend**	ZG
seltenere Nutzung	TG, NE, JU	**abnehmend**	LU, AR, TG, JU
keine Veränderung	ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, SO, BL, AI, AG, TI, VD, VS	**keine Veränderung**	BE, UR, SZ, OW, NW, GL, FR, SO, BL, SH, AI, SG, GR, AG, TI, VD, VS, NE
häufigere Nutzung	BE, FR, BS, SH, AR, SG, GR	**zunehmend**	BS
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 4 (direktdemokratischer Entscheid). GE berichtet die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». ZH gab keine Antwort zur Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Intervenieren die Kantonsregierungen im Verbund, stehen der grossmehrheitlich an Beliebtheit gewinnenden KdK die schweizweiten Direktorenkonferenzen gegenüber, bei denen sich die Stände hälftig über die Antwortkategorien «seltenere (bzw. deutlich seltenere) Nutzung» und «häufigere Nutzung» verteilen (vgl. Tabelle 6.5.7 bzw. 6.5.8). Klärung schafft ein Blick in die im Beobachtungszeitraum entscheidend geänderten Rechtsgrundlagen. Ob von interkantonalen Konferenzen gefasste «Ja»- oder «Nein»-Parolen zulässig sind, beurteilte die Rechtswissenschaft zwar immer schon kontrovers (Pirker, 2017, 1368; vgl. Auer, 2017b; Langer, 2017; KdK, 2019b). Solange sich die KdK in ihren Gründungsjahren auf aussen- bzw. europapolitisches Mitwirken konzentrierte und die schweizweiten Direktorenkonferenzen wie

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

noch in den 1990er Jahren nur höchst sporadisch intervenierten, sorgte dies kaum für Aufsehen. Dass sich seit dem Jahrtausendwechsel aber «eine verstärkte Aktivität […] gerade bei Behördenkonferenzen im Vorfeld von Abstimmungen beobachten [lässt; d. V.]» (Pirker, 2017, 1368), weckte Unmut (vgl. Abbildung 6.8). Als im Jahre 2015 Meinungsumfragen etwa eine Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen» für möglich hielten (Swissvotes, 2015), traten die Steuerausfälle von jährlich mindestens CHF 760 Mio. befürchtenden Finanzdirektorinnen Ursula Gut (FDP/ZH; 2006–2015), Beatrice Simon (BDP/BE; 2010–), Eva Herzog (SP/BS; 2005–2020) und Rosmarie Widmer Gysel (SVP/SH; 2005–2018) vor die Medien. Sie beanspruchten für sich, stellvertretend für die Konferenz der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren zu sprechen, um die Stimmberechtigten doch noch von einem «Nein» zu überzeugen (FDK, 12.2.2015; vgl. Langer, 2017, 183–85). Deren Argumente gegen die als «teuer, unfair und für die Kantone finanziell nicht verkraftbar» (FDK, 12.2.2015) empfundene Vorlage trug die Presse an den Folgetagen an die Stimmberechtigten (vgl. NZZ, 13.2.2015; TPS, 13.2.2015; HEB, 12.2.2015). Auch bei darauffolgenden Urnengängen wie dem Referendum über das Nachrichtendienstgesetz (NDG; Swissvotes, 2016) bzw. der USR III (Swissvotes, 2017) oder der «Vollgeld-Initiative» (Swissvotes, 2018b) provozierte der medienwirksame Abstimmungskampf im Konferenzverbund wiederholt Stimmrechtsbeschwerden (vgl. BGE 143 | 78; BGE 145 | 175; 1C_71/2017, 1C_79/2017 bzw. 1C_85/2017).

So sah sich das Bundesgericht im Dezember 2018 gezwungen, die Interventionspraxis einzudämmen. Ist nicht eine Mehrheit der Kantone «im erforderlichen Ausmass betroffen», statuierte das bundesgerichtliche Leiturteil, «liegt es in der alleinigen Kompetenz der Kantonsregierungen, sich im Namen ihres Kantons in einen eidgenössischen Abstimmungskampf einzuschalten». Bei «durchgehend oder mehrheitlich starker Betroffenheit der Kantone» darf sich hingegen die KdK äussern (alle Direktzitate nach: BGE 145 | 175, 181). Den Direktorenkonferenzen verpasste es hingegen einen «‹Maulkorb›» (SWII, 6.3.2019). Deren konferenzinterne Meinungsbildungsprozesse seien «nach aussen nicht evident und transparent» (BGE 145 | 175, 181; vgl. NZZ, 22.12.2018; SWII, 6.3.2019; TA, 27.3.2019).[168] Ebendiese

168 In einem früheren Urteil beurteilte das Bundesgericht die das NDG zur Annahme empfehlende Medienmitteilung der Ostschweizer Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (OJPD) als «mit der Abstimmungsfreiheit unvereinbar» (BGE 143 | 78, 90; vgl. Swissvotes, 2016).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

differenzierte Rechtsprechung des Bundesgerichts veranlasste die Kantone zu einem eigentlichen «‹Buebetrickli›» (TA, 27.3.2019). In eidgenössischen Abstimmungskämpfen müssen sie vermehrt auf die im Namen des Regierungskollegiums und/oder der KdK in Umlauf gebrachte Medienmitteilungen samt Stimmempfehlung achten. In den nüchternen Worten von Regierungsrat und KdK-Präsident Benedikt Würth (CVP/SG; 2011–2020 bzw. 2017–2020) müssen die Stände «[…] mit der neuen Rechtsprechung leben» (Direktzitat nach: TA, 27.3.2019). Will eine schweizweite Direktorenkonferenz medienwirksam mobilisieren, sind sie laut Finanzdirektor und FDK-Präsident Charles Juillard (CVP/JU; 2006–2015 bzw. 2016–2019) «zu Umwegen» gezwungen (Direktzitat nach: TA, 27.3.2019). Namentlich muss sie in der KdK-Plenarkonferenz vorstellig werden. Nur die KdK darf im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung im Namen der Kantone tätig werden. Für die kleine Minderheit derjenigen Kantone, die Dynamik verspürt, spiegelt sich selbiges auch im Wandel der kantonsspezifischen Einflusschancen wider (vgl. Tabelle 6.5.6, 6.5.7 bzw. 6.5.8).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.5.7: Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen der KdK (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung		**stark abnehmend**	
seltenere Nutzung	TG, NE	**abnehmend**	TG
keine Veränderung	ZH, UR, SZ, OW, NW, FR, SH, AI, VD, VS	**keine Veränderung**	BE, LU, UR, SZ, OW, NW, FR, SO, SH, AR, AI, AG, TI, VD, VS, NE, JU
häufigere Nutzung	BE, LU, GL, ZG, SO, BS, BL, AR, SG, GR, AG, TI, JU	**zunehmend**	GL, BS, BL, SG, GR
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	ZG

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 4 (direktdemokratischer Entscheid). GE berichtet die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und der kantonsspezifischen Einflusschancen mit «weiss nicht». ZH gab keine Antwort zur Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 6.5.8: Medienmitteilung inkl. Stimmempfehlung im Namen einer schweizweiten Direktorenkonferenz (Längsschnitt)

	kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit		**kantonsspezifische Einflusschancen**
deutlich seltenere Nutzung	SG, AG	**stark abnehmend**	AG, VS
seltenere Nutzung	SO, TG, NE	**abnehmend**	AR, TG, VD
keine Veränderung	ZH, LU, SZ, OW, NW, FR, BL, SH, AI, TI, VD, VS	**keine Veränderung**	BE, LU, SZ, OW, NW, FR, SO, BL, SH, AI, SG, GR, TI, NE, JU
häufigere Nutzung	BE, UR, GL, ZG, BS, JU	**zunehmend**	UR, GL, BS
deutlich häufigere Nutzung		**stark zunehmend**	ZG

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Phase 4 (direktdemokratischer Entscheid). AR, GR und GE berichten die Veränderung der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit mit «weiss nicht»; GE selbiges bei der Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen. ZH gab keine Antwort zur Veränderung der kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Zusammenfassend legen zwei zentrale Pfeiler des medien- und kommunikationswissenschaftlichen Medienbegriffs das Potential von «Medien» offen: deren Dasein als «technische Kommunikationskanäle» (Donges und Jarren, 2017, 64) und deren Wechselwirkungen mit der «Politik» als gesellschaftlichem Teilbereich. So vermögen Medien, zwischen Regierenden und Regierten zu vermitteln. In einem (föderalen) Mehrebenensystem verläuft jener «vertical process of communication» (Hallin und Mancini, 2004, 22) sogar ebenenübergreifend. Für subnationale Akteure sind Medien dadurch in zweierlei Richtung aktivier- und formbar: «Nach oben» helfen Medien als Themensetzungsvehikel, auf die Agenda des Bundes einzuwirken («agenda-setting strategy» bei Trapp und Laursen, 2017, 143). «Nach unten» bieten

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Medien hingegen ein Sprachrohr, um sich an die Bevölkerung zu wenden und sie für die Sache der Behörden zu gewinnen. Umso erstaunlicher ist es, dass Medien in der Föderalismusforschung ein Schattendasein fristen. Dafür müssen jedoch bestimmte medienangebots-, mediennachfrage- und medienmarktseitige Rahmenbedingungen gegeben sein.

Die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 bot erstmals Aufschluss darüber, welche Rolle die Medien für die Kantone spielen. Indes ist die Ausgangslage nicht überall dieselbe, denn: In der föderalistisch gekammerten, viersprachigen Schweizer Presse-, Radio- und Fernsehlandschaft variiert die Mediendichte von Stand zu Stand. Haben Kantone mit einem vielfältigen Medienangebot und/oder solche, deren Kantonshauptort mit dem Sitz marktbeherrschender Medienunternehmen zusammenfällt, also einfacheres Spiel als diejenigen Kantone, in denen das «Gesetz der Massenproduktion» (Bücher, 1910) gegen sie arbeitet? Die empirischen Befunde weisen in unterschiedliche Richtungen. Wo – wie in Schaffhausen oder Genf – eine vielfältige Medienlandschaft bewahrt wurde, platzieren die Kantonsregierungen ihre Botschaften in der Tat oft in den Medien, um die Bundesbehörden zum Handeln zu bewegen. Wo die strukturellen und inhaltlichen Konzentrationsprozesse hingegen besonders merklich vorangeschritten sind, trübt sich die Nutzungsfreude ein. So gibt sich der Zürcher Regierungsrat zurückhaltend, obgleich er als «Medienhauptstadt» (NZZ, 27.1.2018) angebotsverwöhnt ist. Man ist darauf bedacht, die eigene medienpolitische Vorrangstellung nicht auch noch offensiv auszuspielen. Umgekehrt spielt die nur scheinbar paradoxe Formel «wenig Angebot, aber reger und erfolgreicher Gebrauch». Sie befreit die Regierungen kleinerer, ländlich geprägter Deutschschweizer Kantone von Entscheidungsschwierigkeiten, auf welches Medium sie wann setzen sollten, um ihre bundespolitischen Forderungen zu stellen. So *kann* ein breites Medienangebot zwar mit Vorteilen einhergehen. Gleichzeitig *kann* eine dezimierte Medienlandschaft die Wirkmacht auch steigern, weil sich der mediale «Agenda-Setting»-Kanal aufgrund der «Ökonomie der Aufmerksamkeit» auf ein Medium zuspitzt (vgl. Franck, 1998; Beck, 2011).

Damit treten Chancen und Grenzen medienvermittelter Interessenvertretung zutage. Weder gross noch klein, ressourcenschwach noch ressourcenstark, deutsch- noch lateinischsprachig: Kein Kanton vermag den «Lautsprecher» (Blum, 2014) alleinig für sich zu pachten. Vielmehr ist das Medienangebot bis zu einem gewissen Grad form- und gestaltbar. In Kantonshand neu aufgebaute «Public Newsroom»- bzw. «Media Labs»-Infrastruktur umschifft die journalistischen Selektions- und Auswahlprozesse («Schleusenwärter-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tum»). Stattdessen etabliert es einen direkten, interaktiv angelegten Draht zwischen Regierenden und Regierten. Aller durchschlagenden liberalen Skepsis gegenüber Staatseingriffen zum Trotz schlagen die Kantone verstärkt mit direkten bzw. indirekten staatlichen Fördermassnahmen auf, um die Medien im Angesicht wegbrechender Werbeeinnahmen und der Kleinräumigkeit vor schierem Marktversagen zu retten (u. a. RR BE, 2019a; RR LU, 2019; RR SG, 2019; CdE, 16.1.2020; vgl. BU, 22.11.2019; BU, 26.11.2019; ZPLU, 27.1.2020; NZZaS, 1.3.2020). Um ihren Zugang zu den künftigen Generationen besorgt, richten nicht wenige Kantone ein besonderes Augenmerk auf die Jungbürgerinnen und Jungbürger «[…] en les incitant à entrer dans une logique d'information payante, qui traite des enjeux de la vie publique et citoyenne» (CdE, 16.1.2020). Ein Weg sind sogenannte Mediengutscheine: Zum 18. Geburtstag erhalten Jugendliche ein befristetes, staatlich finanziertes Gratis-Abonnement einer Zeitung geschenkt, die über das lokale und regionale Geschehen im Kanton berichtet (BZ, 9.11.2020; vgl. AZ, 8.12.2020).

All das kantonale Medienförderungsengagement vermag jedoch nicht über den Umstand hinwegzutäuschen, dass Medien als «vierte Gewalt» in ein (medien-)politisches, wirtschaftliches und gesellschaftliches Gesamtsystem eingebettet sind. Will heissen: Übergeordnete Rahmenbedingungen und gesamtgesellschaftliche Entwicklungen prägen die Möglichkeiten medienvermittelter Interessenvertretung erheblich. Ungefiltert ist der Zugriff des Staates auf das distanzüberwindende Sprachrohr nämlich keinesfalls. Kantonsbehörden sind längst nicht die einzigen Akteure, die um die Gunst der Medienschaffenden buhlen. Im Kampf um die medienseitig beschränkte Aufmerksamkeit stehen sie in dauerndem Wettstreit mit Dritten, die einen bisweilen erheblichen publizistischen Prominenzvorsprung geniessen. Gegen die Positionsbezüge des Bundesrates kommen die Kantonsregierungen vor eidgenössischen Volksabstimmungen kaum je an. Zudem wandelte sich die Rechtsprechung zuungunsten der Kantone, indem das Bundesgericht die Direktorenkonferenzen im Dezember 2018 mit einem Interventionsverbot belegte. Bislang wand sich das Bundesparlament, den kantonalen Regierungskollegien sowie der KdK ihr (mediales) Meinungsäusserungsrecht zu präzisieren, so dass ihnen in den vielstimmigen eidgenössischen Abstimmungskämpfen derjenige Platz zugewiesen würde, der ihnen «im Institutionengefüge der Schweiz [zustünde; d. V.]» (19.419 Pa. Iv. Comte [FDP/NE]). Im Zeitalter des «Zeitungssterben[s]» (APPZ, 15.4.2020) müssen die Kantonsregierungen schliesslich stets damit rechnen, dass das Kantonsgeschehen aufgrund der geschrumpften redaktionellen Ressourcen «nur noch ausnahmsweise kompetent eingeordnet und mit der nötigen Sorgfalt und Tiefe auch kontrovers

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

behandelt und kommentiert werden [kann; d. V.]» (RR LU, 2019, 2). Oft fehlt es an politischen Mehrheiten für staatliche Medienförderungsmassnahmen, so dass liebgewonnene Lokalblätter bzw. die einst so vielfältige, eigenständige Regionalpresse endgültig in Einheitsredaktionen aufgeht. Auch drohen sich die zahlungsunwilligen, emergent statt ritualisiert konsumierenden «Empfänger» endgültig von den medial transportierten Behördenbotschaften der Kantone abzuwenden. Medienvermittelte subnationale Interessenvertretung ist also eine aus Kantonssicht zwar (zunehmend) beliebte, aber ebenso fragile Möglichkeit, auf die Bundespolitik einzuwirken.

6.6 Zwischenfazit III: mehrgleisig, aber gleichermassen ungleich und prekär – die Kantone als informell lobbyierende Interessengruppen

Erst, wer sich von den «starren» Mitwirkungs*rechten* löst, entdeckt, wie vielgestaltig all die im Informellen verhafteten Strategien sind, mit denen sich die Stände bundespolitisches Gehör verschaffen. Und erst, wer einen «Lobbyingfilter»[169] anlegt, vermag, realitätsnah zu analysieren, wie und wie erfolgreich die Kantone lobbyieren. Sobald nämlich ein wie auch immer gearteter Einwirkungsversuch die Anforderungen des neuen, zweistufigen Konzeptualisierungsversuchs formaler Einflusskanäle verfehlt (vgl. Unterkapitel 5.1), öffnet sich ein potentiell unendliches, sich ständig wandelndes Arsenal möglicher Lobbyingtaktiken. Umso drängender ist der Bedarf nach Systematisierung. All das Viele, was fernab des in der Bundesverfassung Vorgesehenen und im kantonalen Recht mindestens subsidiär auf die Kantonsregierungen Gemünzten geschieht, muss konzeptionell eingegrenzt werden. Vorliegend bietet das «Wer?» aus dem vierdimensionalen Analyseraster Hand (vgl. Unterkapitel 2.5). Mit dem Direktkontakt wird zunächst eine direkte, von den kantonalen Regierungsmitgliedern selbst verantwortete Spielart betrachtet. Dem Direkten, Unvermittelten lassen sich zwei indirekte Zugänge gegenüberstellen: eine Vertretung in der Bundesstadt einerseits («Botschafts-» und «Delegiertenmodell») und Medien andererseits. Dazwischen gesellt sich mit dem interkantonalen Konferenzgefüge eine fallweise direkt oder indirekt eingesetzte Lobbyingtaktik hinzu. In der Summe sind es also vier informelle Strategien, die unterschieden wurden: vier informelle Strategien, welche in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung als breit akzep-

169 Zu einer früheren Begriffsverwendung von «Lobbyingfilter» durch die Autorin vgl. Kapitel 1, Fussnote 15.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tierte «[c]ategorization of [i]nfluence [s]trategies» (Binderkrantz, 2005, 696) gelten (vgl. Berry, 1977; Mahoney, 2007; Baumgartner et al., 2009) – und im US-amerikanischen Strang der Föderalismusforschung rege diskutiert werden (vgl. Farkas, 1971; Haider, 1974; Hays, 1991; Cammisa, 1995; Flanagan, 1999; Jensen und Kelkres Emery, 2011; Jensen, 2016, 2018; Goldstein und You, 2017; Payson, 2020a,b, 2022; Anzia, 2022; Zhang, 2022).

Wie in Kapitel 6 gezeigt, spielen die vier informellen Strategien für die bundespolitische Interessenvertretung der Kantone eine inzwischen kardinal wichtige Rolle. Allerdings variiert sie von Strategie zu Strategie und von Kanton zu Kanton. Die über alle Stände gesehen mit Abstand grösste Bedeutung kommt dem Direktkontakt zu. Chefkader und/oder dem eigenen Kanton aufgrund ihres Geburts- oder Wohnortes besonders verbundene Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten zum illustren Stelldichein aufbieten, ein Rundschreiben vor Sessionsbeginn oder direkt bei der Landesregierung mit einem kurzen Telefon nachhaken: Wo, wie und wann immer sich die Chance bietet, forcieren die Kantonsregierungen einen möglichst direkten Draht zu den Bundesbehörden. Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung sind allesamt Ziel, wenn auch mit unterschiedlichem Beliebtheitsgrad. Legt man im einen Kantonshauptort Wert auf fix in der Agenda verankerte, institutionalisierte Sessionstreffen, beruft man im anderen lieber punktuell *ad hoc* Zusammenkünfte mit der kantonseigenen Delegation im National- und Ständerat ein. Schreckt man an einem Ort nicht davor zurück, persönlich bei der «oberste[n] leitende[n] und vollziehende[n] Behörde des Bundes» (Art. 174 BV) vorstellig zu werden, interveniert man andernorts lieber diskret bei den Sachverständigen im zuständigen Bundesamt. Und auch dort bevorzugen die einen weitgehend traktandenlosen Austausch mit den Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren, wohingegen andere Kantone lieber an nachrangige Hierarchiestufen gelangen.

Variierende Adressaten, variierende Formate, variierende Rationalitäten – doch der Zweck ist überall derselbe: unvermittelt, direkt und persönlich an das Bundespersonal zu gelangen, welches die eigentlichen Beschlüsse verantwortet. Nicht länger sind es formale Einflusskanäle, welche das Zusammenwirken von Bund und Kantonen sicherstellen, sondern persönliche Bande. Nicht länger das althergebrachte, institutionelle Räderwerk, sondern das Sich-Absprechen, Koordinieren und Austauschen von Angesicht zu Angesicht erlaubt föderale Mitwirkung. Umso offensichtlicher wird der immense Stellenwert, den die Kantone dem (Eigen-)«Wert sozialer Beziehungen» (Freitag, 2014a, 11) beimessen. Kaum mehr unterscheiden sie zwischen den Ihrigen in der «Volks-» und der symbolisch überhöhten Kantonskammer. Vielmehr

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

investieren sie aktiv in den Aufbau bzw. die Pflege ebenenübergreifender Beziehungen, Freundschaften und Netzwerke zu sämtlichen Bundesbehörden. Und sie zeigen sich bemüht, ebendiesen Direktkontakt zu verstetigen: quantitativ, indem er möglichst häufig erfolgt, ebenso wie qualitativ, indem das Miteinander möglichst vertrauensvoll wird, Erwartungssicherheit stiftet und sich ein gegenseitiges, reziprokes Verpflichtungsgefühl ausbildet. Dem Direktkontakt zwar nachgeordnet, aber dennoch eine relevant ist das interkantonale Konferenzgefüge. Als zwischen direkten und indirekten Spielarten stehend, kommt auch dieser informellen Strategie merkliches Gewicht zu. Ihr einstiges Dasein als «Standbei[n] des *horizontalen* Föderalismus» (Bochsler und Sciarini, 2006, 23; Hervorhebung; d. V.) längst abgestreift, entdeckten interkantonale Konferenzen ihre vertikale Schlagkraft. Sind die Reihen nämlich erst einmal geschlossen, lässt es sich im Verbund antreten. Wo übergeordnete Querschnittsthemen wie die Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus insgesamt oder die (Überprüfung der) Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen anstehen (Art. 1 KdK-Vereinbarung vom 8.10.1993), drängt sich die generalistische KdK auf, um die bundespolitischen Interessen *der Kantone* zu artikulieren. Steht hingegen Technisches zur Debatte, wandelten sich die schweizweiten sektoralen, politikfeldspezifischen Direktorenkonferenzen zum bevorzugten Forum. Als Themensetzungsvehikel stets zu Diensten ist überdies das regionale Konferenzgefüge. Dessen praktische Relevanz wurde in der bisherigen Föderalismusforschung unterschätzt.

Im Vergleich zu interkantonalen Konferenzen indes noch grösser sind die Unterschiede in der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und den Einflusschancen, welche mit den *indirekten* informellen Strategien verbunden sind: einer Vertretung in der Bundesstadt sowie den Medien. Wer allen belächelnden, bisweilen spöttelnden medialen Glossen und/oder übertrieben skeptischen Kantonsparlamenten zum Trotz rechtzeitig finanzielle Mittel erbat, um den Bundesbehörden örtlich möglichst nahe zu sein, vertraut bis in die Gegenwart auf (quasi-)ständige Präsenz in «Bundesbern». Büroräumlichkeiten oder immerhin mobile Delegierte, die geschäfts- bzw. anlassbezogen in die Bundesstadt reisen, um für die Sache des Kantons zu weibeln: Hierbei teilen sich die Kantone in eine Handvoll Vorreiter, kaum Nachahmer und eine überwiegende Mehrheit, die weiterhin weder auf das «Botschafts-» noch auf das «Delegiertenmodell» zurückgreift. Von ähnlich grossen Unterschieden durchzogen ist das Bild, das sich bei der medienvermittelten Interessenvertretung ergibt. Ihre «nach oben» gerichteten bundespolitischen Forderungen aktiv in Zeitungen, Radio und/oder dem Fernsehen zu platzieren, gehört für die einen genauso dazu, wie «nach unten»

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zu mobilisieren, indem Medienmitteilungen mit einer kantonsfreundlichen Stimmempfehlung an die Stimmberechtigten gebracht werden. Andere Kantone erlegen sich hingegen grosse Zurückhaltung auf. Bei ihnen kommen weder Lobbying qua Medienberichterstattung noch Interventionen vor eidgenössischen Abstimmungen zum Tragen.

In jener strategie- und kantonsspezifisch variierenden Bedeutung klingen drei Attribute an – Attribute, die für die fernab der formalen Einflusskanäle greifende, im Informellen verhaftete Interessenvertretung der Kantone kennzeichnend sind. Informelle Strategien sind mehrgleisig, aber gleichermassen ungleich und prekär. Sie sind mehrgleisig, weil sie auf ganz unterschiedlichen Pfeilern fussen. Wahlweise bemühen die Kantone das Flüchtige, Spontane, Unkomplizierte, bewusst Niederschwellige, das dem Direktkontakt eigen ist; eine «[u]nüberschaubare Vielzahl an Kontakten» (EFK, 2022, 26). Oder sie setzen bewusst auf das Verbindlich(er)e, statuarisch Verbriefte interkantonaler Konferenzen. Schieben sie hingegen Delegierte vor, gründet kantonales Lobbying auf einem vertraglich normierten Arbeitsverhältnis. Eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer tritt in den Dienst der Kantonsregierung (Prinzipal), wird von ihr mandatiert – und lobbyiert als deren Agentin bzw. als dessen Agent. Sie oder er verfügt über ein klassisches Aufgaben- und Pflichtenheft, das ihr bzw. ihm solange als verbindliche Leitplanke dient, bis sie bzw. er es als souveräne Vertragspartnerin bzw. als souveräner Vertragspartner aufkündigt. Schliesslich beruht medienvermittelte Interessenvertretung auf dem Nachrichtenwert. Eigentlichen «Schleusenwärtern» gleichkommend, müssen die Medienschaffenden erst umspielt und vom Nachrichtenwert der vom Regierungs- bzw. Staatsrat zugespielten «Story» überzeugt werden. Ebendieses Mehrgleisige, auf unterschiedlichen Pfeilern Fussende dient zwar gegenseitig als Türöffner. So kümmern sich die (quasi-)ständigen Vertretungen in der Bundesstadt vor Ort um den Netzwerkaufbau und die Netzwerkpflege «[…] en huilant les rouages autor desquels s'articulent les relations entre [le canton] et sa députation» (LIB, 22.1.2009). Es ist mitunter der «Badge K», welcher «[…] die Kontakte mit den Ratsmitgliedern wesentlich vereinfacht» (RR BE, 2007, 14). Und auch das «Haus der Kantone», unter dessen Dach die KdK, die schweizweiten Direktorenkonferenzen und assoziierte Organisationen ansässig sind, stellt eine «Dialogplattform» (BZ, 18.9.2018) zur Verfügung.

Doch: Das Mehrgleisige vermag weder das Ungleiche noch das Prekäre wettzumachen, das informellen Strategien anhaftet. Informelle Strategien sind und machen ungleich. In noch weitaus stärkerem Masse als die drei

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verbleibenden, zur Nebensache verkommenen formalen Einflusskanäle ritzen sie am für den Schweizer Föderalismus derart konstitutiven Verfassungsgrundsatz der Gleichheit der Kantone. Ungleichheit hat dabei viele Gesichter. Ganz offensichtlich spiegelt sie sich in der unausgewogenen Repräsentation der Kantone in den Präsidien der Sachbereichskommissionen von National- und Ständerat wider, in der Landesregierung ebenso wie unter den Kadern der Bundesverwaltung. Auch im frühen 21. Jahrhundert gibt es gänzlich «bundesratslose» Stände; ebenso solche, die noch nie eine Direktorin bzw. einen Direktor eines Bundesamts stellten. Wie es der historische Verfassungskompromiss will, wird die Vertretungsstärke im Nationalrat dem Bevölkerungsgewicht entsprechend bemessen; einer Berechnungsgrundlage also, die sich dem Verhältnis 1:100 annähert (Vatter, 2018b, 245–46). Auf Bundespersonal zu hoffen, das für die partikularen Bedürfnisse sensibilisiert ist, kommt einem «geografischen Lotto» gleich. Je nachdem, wie nah (bzw. fern) der Kantonshauptort von der Bundesstadt gelegen ist, und je nachdem, wie günstig (bzw. unattraktiv) die Steuerkonditionen sind, sind dort mehr oder weniger Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte ansässig – Leute also, die der Sache des eigenen Kantons potentiell offen(er) gegenüberstehen dürften. Bundesseitig «[u]nterschiedlich ausgeprägte Sensibilitäten gegenüber kantonalen Anliegen führen», resümiert auch die EFK (2022, 22), «[…] zu einem unterschiedlichen Umgang mit den Kantonen». Ausnahmslos alle Kantone forcieren den Direktkontakt, wohingegen seitens der Bundesämter «persönliche Beziehungen nur mit Vertretern spezifischer Kantone bestehen» und die Kantone «teilweise […] *bewusst* ungleich» behandelt werden (EFK, 2022, 26 bzw. 33; Hervorhebung d. V.).

Nicht zuletzt zimmern auch die Entscheidungs- bzw. Beschlussregeln in den so gewichtigen schweizweiten Direktorenkonferenzen Gewinner und Verlierer. Dass sie mit einer bloss einfachen Mehrheit beschlussfähig sind, schafft Ungleichheiten. Möglich ist, dass die immergleiche Kantonsgruppe das immergleiche Quorum verfehlt und/oder die Konferenzpräsidien im Namen *der Kantone* sprechen, obgleich eine grosse Minderheit im Plenum abweichender Meinung war (u. a. Radio SRF1, 10.4.2021; NZZ, 12.5.2022).[170] Notabene

170 Systematische Aussagen zum Abstimmungs- und Koalitionsverhalten im Plenum interkantonaler Konferenzen sind aufgrund des fehlenden Öffentlichkeitsprinzips keine möglich (vgl. Unterkapitel 6.3). Seitens der Kantonsregierungen selbst kommt es aber immer wieder zu Kritik an den Entscheidungsfindungsmechanismen interkantonaler Konferenzen. So sei es «mehr oder weniger zufällig», «wer im Vorstand [einer interkantonalen Konferenz; d. V.] sitzt und über die jeweiligen Positionierungen beschliesst». Deshalb dürften die interkantonalen Konferenzen «nicht im

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kann auch den «Präsidialbonus» längst nicht jeder Kanton gleich oft für sich beanspruchen. Ebenso bewahrten sich nur einige wenige Kantone einen vergleichsweise eigenständigen Medienplatz. So befördern all jene Ungleichheiten wiederum das Mehrgleisige. Wo wahlweise Bundesversammlungs-, Bundesrats-, Bundeskader- bzw. Präsidiumssitze versperrt sind, die Ressourcen für eine Vertretung in der Bundesstadt fehlen und/oder das einstige Sprachrohr der Regionalpresse endgültig wegbrach, werden Kompensationsstrategien nötig. Auf möglichst viele unterschiedliche Pfeiler zu setzen und möglichst viele informelle Strategien parallel zu nutzen, wird überlebenswichtig.

Über all diesem aus der Ungleichheit erwachsenen Mehrgleisigen schwebt das Prekäre. Denn: Bei informellen Strategien fusst die Interessenvertretung *per definitionem* nicht auf verfassungsmässig geschützten und im kantonalen Recht mindestens subsidiär auf die Kantonsregierungen gemünzten formalen Einflusskanälen. Vielmehr sind informelle Strategien auf Tauschhändel angewiesen. Die Kantone müssen Vollzugswissen in die Waagschale werfen. Sie müssen den Bundesbehörden etwas anbieten, das Letztere anzunehmen und in kantonalen Einfluss umzuwandeln gewillt sind. Das, was von den Verfassungsvätern einst angedacht wurde, müssen die Kantone bewusst umspielen, umgehen – und zum eigenen Vorteil ausnutzen. Augenfälliges Beispiel ist die kantonale Wahlkreisgeometrie, aus der die Kantonsregierungen ein Mindestmass an «subnational loyalty» (Freiburghaus et al., 2021a, 971) zu zimmern versuchen. Derartige Zugangs*chancen* sind jedoch nie gesichert, nie bundesrechtlich verankert. Selbst sicher geglaubte Möglichkeiten, wie sich in der Bundespolitik mitsprechen lässt, drohen jederzeit wegzubrechen. Kantonsfreundliche Mitglieder der eidgenössischen Räte können nämlich abgewählt werden; sich gegen ein Wiederantreten entschliessen. Zu den Neulingen muss wiederum Kontakt hergestellt, aufgebaut und gepflegt werden. Immer wieder ist eine «Einbindung der neu gewählten National- und Ständeräte und -rätinnen in den Prozess der Interessenvertretung des Kantons» gefragt (RR BE, 2021, 3). Dem Föderalen wohlgesonnene, «[s]ymbolträchtige Figuren» (SK FR, 2020, 4) scheiden aus ihrem Amt aus – und werden zusehends von Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern ersetzt, welche sich bisweilen lieber um eigene, ideologisch motivierte Themen als um die Anliegen ihrer Heimat kümmern (u. a. Radio SRF1, 9.3.2021).

Namen der Kantone die [individuellen; d. V.] kantonalen Entscheidungsgremien übersteuern oder gar ersetzen» (Regierungsrätin Jacqueline Fehr [SP/ZH; 2015–]; alle Direktzitate nach: NZZ, 12.5.2022; vgl. Radio SRF1, 10.4.2021; SOZ, 6.11.2021).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Folge von all dem ist, dass die Kantonsregierungen heutzutage fast ausschliesslich als informell lobbyierende Interessengruppen in Erscheinung treten, *weil sie nur noch als informell lobbyierende Interessengruppen in Erscheinung treten können*. Es ist dabei aber das eigentliche Kennzeichen des pluralistischen Wettstreits, dass sie im Kampf um Aufmerksamkeit gegen übermächtige Konkurrenz antreten müssen. Im freien Spiel der Kräfte mischen finanziell potente (Wirtschafts-)Verbände, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationale) Konzerne alle mit exakt demselben Ziel mit: einen prägsamen legislativen Fussabdruck zu hinterlassen und das bundespolitischen Geschäft den eigenen Präferenzen entsprechend zu beeinflussen. Aus Kantonssicht sind informelle Strategien auch deshalb prekär, weil sie in die grossen Herausforderungen eingebettet sind, mit denen sich die Schweizer Politik im frühen 21. Jahrhundert konfrontiert sieht (u. a. Vatter, 2020a; Freiburghaus und Mueller, 2024): eine diverser werdende, der «‹Ochsentour›» (NZZ, 6.2.2018) langsam, aber sicher abschwörende politische Elite, welche vor dem nationalen Amt nicht zuvor «föderalismussensibilisierende» politische Erfahrungen auf subnationaler Ebene sammelte (Pilotti, 2017; Di Capua et al., 2022); ein von allen Seiten verstärktes und professionalisiertes Lobbying, das vermehrt von den Mitgliedern des Bundesparlaments *selbst* ausgeht (u. a. Caroni, 2013; Gava et al., 2017; Sager und Pleger, 2018; Huwyler und Turner-Zwinkels, 2020; Maring et al., 2023) sowie eine ausgeprägte parteipolitische Polarisierung, welche eine inzwischen Maximalwerte erzielende Partei- und Fraktionsdisziplin mit sich bringt (Smartmonitor, 2023), so dass das Parteibuch zumindest bei parlamentarischen Abstimmungen immer öfter über dem Kantonswappen steht (u. a. Benesch et al., 2018, 2020; Bütikofer, 2020; Freiburghaus, 2020; Freiburghaus et al., 2021b).

Zur Nebensache verkommene, ungleich, prekär und unzulänglich gewordene formale Einflusskanäle; stark an Bedeutung gewonnene informelle Strategien, die mehrgleisig, aber gleichermassen ungleich und prekär sind: Auf diese griffige Formel lässt sich die empirische Bestandsaufnahme in Kapitel 5 und 6 bringen. Die Antwort darauf, *wie* die Kantone lobbyieren, liegt also überwiegend im Informellen – sprich: subnationale Interessenvertretung, die sich gerade *nicht* auf einen in der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehenen und im kantonalen Recht mindestens subsidiär auf die Kantonsregierungen gemünzten Kanal stützen kann. Es drängt sich die Anschlussfrage auf, ob sich ebendieses Informelle auf die vier soeben betrachteten informellen Strategien beschränkt – oder ob der Blickwinkel für weitere genuine Lobbyingtaktiken

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

geöffnet werden muss. Anders gefragt: Lässt sich das Lobbyieren der Kantone trotz der unterschiedlichsten, sich ständig wandelnden Lobbyingtaktiken zu Typen ähnlich lobbyierender Kantone zusammenfassen? Dem will Kapitel 7 nachgehen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

7 Eine Typologie lobbyierender Kantone

7.1 Einstieg

Kapitel 7 bietet eine abschliessende Antwort auf die Leitfrage, *wie* die Kantone lobbyieren. Hierfür zieht es alle rund 60 in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 erhobenen Lobbyingtaktiken heran. Ziel ist es, die Kantone zu Typen lobbyierender Kantone zusammenzufassen. Einerseits sollen sich die einem Typ zugewiesenen Kantone untereinander möglichst ähnlich sein. Will heissen: Die Kantone innerhalb eines Types sollen möglichst ähnlich lobbyieren. In ihrem Antwortverhalten zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit sollen sie möglichst ähnliche Werte aufweisen. Andererseits sollen die unterschiedlichen Typen lobbyierender Kantone möglichst verschieden voneinander sein; sich so wenig wie möglich überlappen, sondern einander bezüglich ihrer «advocacy strategies» (Cullerton et al., 2018, 83) möglichst unähnlich sein. Wer nicht demselben Typ angehört, lobbyiert die Bundesbehörden möglichst anders; setzt andere Schwerpunkte, was das «Wer?», «Wie?», «Wo?» und «Wann?» ihrer Interessenvertretung anbetrifft. Grösstmögliche innere Ähnlichkeit bei gleichzeitig grösstmöglicher Verschiedenartigkeit: Beidem soll die resultierende Typologie Rechnung tragen. Als methodisches Hilfsmittel soll sie eine Vielzahl realer Ausprägungen ordnen und überschaubar machen, «[…] indem das als wesentlich Erachtete zum Ausdruck gebracht wird» (Gabler Wirtschafts-Lexikon, 2022; vgl. Cormack, 1971; Bacher et al., 2010; Jain, 2010; Everitt et al., 2011; Kassambara, 2017; König, 2020). Fälle werden entlang empirischer Regelmässigkeiten gruppiert. Aus diesem Anspruch erwächst ein offenkundiges Dilemma, vor das sich jedwede Typologisierung gestellt sieht: Die Typen sollen empirische Besonderheiten, Eigenheiten und Charakteristiken der sie bildenden Fälle möglichst differenziert, ganzheitlich und realitätsnah abbilden. Um Ordnung und Überschaubarkeit hinzubekommen, muss die Typologie aber zwangsläufig ein Stück ebendieser empirischen Vielfalt aufgeben. Ansonsten verfehlt sie ihr Systematisierungs- und Verdichtungsziel. So nimmt die vorliegende Typologie ganz bewusst in Kauf, hie und da ein Spezifikum eines lobbyierenden Kantons auszublenden, um dafür erstmals überhaupt zu einer griffigen, überschaubaren und quantitativ soliden Typologie lobbyierender Kantone zu gelangen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kapitel 7 ist wie folgt aufgebaut: Unterkapitel 7.2 erläutert das methodische Vorgehen (hierarchische *k*-Means-Clusteranalysen). Sodann werden die empirischen Befunde berichtet (vgl. Unterkapitel 7.3), ehe das Zwischenfazit in Unterkapitel 7.4 mit resümierenden Gedanken zu den drei Haupttypen und zwei Subtypen lobbyierender Kantone schliesst.

7.2 Methodisches Vorgehen: hierarchische k-Means-Clusteranalyse

Was Unterkapitel 7.1 als Anspruch formulierte, setzen clusteranalytische Auswertungsverfahren methodisch um.[1] Das Ziel der Clusteranalyse ist nämlich just das «Auffinden einer empirischen Klassifikation» (Bacher et al., 2010, 15; Hervorhebung unterdrückt). Deren Zweck ist «pattern recognition» (Jain, 2010, 651) bzw. das «[K]lassifizieren und […] [T]ypisieren» (König, 2020, 782): Eine bestimmte Menge von Klassifikationsobjekte x_i – vorliegend die 26 Kantone – sollen in homogenen Clustern (*syn.* Gruppen, Klassen, Typen) zusammengefasst (*syn.* klassifiziert) werden. Daher liegen jedweder Clusteranalyse zwei Grundprinzipien zugrunde (u. a. Jain, 2010; Everitt et al., 2011; König, 2020):

1. *Homogenität innerhalb der Cluster (syn. «homogeneity»):* Diejenigen Klassifikationsobjekte x_i, die einem Cluster angehören, sollen untereinander möglichst ähnlich sein.
2. *Heterogenität zwischen den Clustern (syn. «separation»):* Diejenigen Klassifikationsobjekte x_i, die unterschiedlichen Clustern angehören, sollen möglichst verschieden voneinander sein.

Kurz: Die Cluster sollen «[…] intern möglichst homogen und extern möglichst gut voneinander separierbar sein» (Bortz und Schuster, 2010, 453).[2] Hinzu kommen weitere Anforderungen, die an eine gute Clusterlösung (*syn.* Partitionierung) gestellt werden. So soll die Klassifikation in der Lage sein, Variation in den Daten zu erklären. Cluster sollen stabil sein; geänderte

1 Erstmalig erwähnt wird der Begriff «Clusteranalyse» bei Driver und Kroeber (1932). Wesentliche Weiterentwicklung erfuhr die Methodik zunächst vor allem durch Ward (1963).

2 Daraus leitet Jain (2010, 652) eine operationale Definition der Clusteranalyse ab: «Given a representation of *n* objects, find *k* groups based on a measure of similarity such that the similarities between objects in the same group are high while the similarities between objects in different groups are low» (Hervorhebung unterdrückt).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

clusteranalytische Verfahren sollen nicht gravierend veränderte Ergebnisse erzielen. Damit einher geht die Forderung nach einer kleinen Anzahl von Clustern. Bleibt die Clusterzahl überschaubar, erleichtert dies die inhaltliche Interpretierbarkeit. Auch die Stabilität der Clusterlösung wird durch eine geringe Anzahl von Clustern erhöht (für Details vgl. Bacher et al., 2010, 18).

Indes ist die Clusteranalyse «[…] kein klar abgegrenztes Verfahren», sondern vielmehr eine «Familie von Vorgehensweisen, die miteinander mehr oder minder verwandt sind» (König, 2020, 782; vgl. Bacher et al., 2010; Jain, 2010; Everitt et al., 2011; Kassambara, 2017; König, 2020). Grundsätzlich lassen sich zwei Spielarten unterscheiden: hierarchische und partitionierende (*syn.* nichthierarchische) Clusteranalysen. Hierarchische Clusterverfahren erzeugen eine Sequenz von Partitionen (Aufteilung der Klassifikationsobjekte x_i auf k Cluster), indem die Klassifikationsobjekte x_i entweder schrittweise mit den Clustern verschmelzt werden (agglomerativ; *syn.* «bottom-up») oder ein Gesamtcluster in einzelne Cluster aufgespalten wird (divisiv; *syn.* «top-down»). Schliesslich wird eine dieser Partitionen von Forscherinnenhand als optimale Clusterlösung bestimmt. Partitionierende clusteranalytische Verfahren gehen hingegen von einer vordefinierten Anzahl von k Clustern aus und weisen ihnen die Klassifikationsobjekte x_i sukzessive zu, bis sich deren Zuordnung zu den k Clusterzentren (*syn.* Zentroiden) nicht mehr verändert.

Dank der ausgesprochen grossen Methodeninnovation der letzten Jahre, welche die sprunghaft angestiegenen Rechenkapazitäten mit sich brachten, sehen sich Forschende nicht länger mit einem «entweder oder» konfrontiert. Vielmehr erlauben es computergestützte Methoden des «[a]dvanced [c]lustering» (Kassambara, 2017, 161–87), die Vorzüge hierarchischer und partitionierender Clusteranalyse gewinnbringend zu verbinden (vgl. Chen et al., 2005; Qi et al., 2017). Das gilt insbesondere für Datensätze, bei denen keine der beiden Spielarten eindeutig performanter ist, sondern sich eine Kombination als besonders einträglich hervortut. Die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 ist ein gutes Beispiel. Zunächst sprechen gleich vier Gründe für ein partitionierendes clusteranalytisches Verfahren. Erstens besteht reichlich Vorwissen über die mögliche Clusterstruktur in den Daten, welches beim Einsatz partitionierender Clusteranalysen «erforderlich ist» (König, 2020, 792). Die empirische Bestandsaufnahme in Kapitel 5 und 6 leitet den Einsatz partitionierender Techniken an (Hennig, 2016, 707; vgl. Bacher et al., 2010; Jain, 2010; Everitt et al., 2011; König, 2020). Zweitens handelt es sich um eine Vollerhebung (vgl. Kapitel 4). Daher kann von einer «‹wahre[n] Clusterstruktur›» (Bacher et al., 2010, 302) ausgegangen werden, was den Einsatz partitionierender Verfahren auch bei

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

mittlerer Fallzahl erlaubt. Drittens ermöglicht die rasante Entwicklung computergestützter Statistiksoftware nie dagewesene Möglichkeiten, um eine sehr grosse Anzahl von Iterationen zu programmieren. Dadurch wird «die Wahrscheinlichkeit [...] relativ hoch» (Bacher et al., 2010, 305), eine ein globales Minimum abbildende, intern valide und robuste Clusterlösung zu finden – wiederum selbst bei mittlerer Fallzahl und bei metrisch interpretierten ordinal gemessenen Daten (u. a. Hennig, 2016,2020; Kassambara, 2020; Wentworth, 2020; Maechler et al., 2022). Viertens betonen partitionierende clusteranalytische Verfahren die Homogenität innerhalb der Cluster, weil das noch zu erläuternde Minimierungskriterium grössere Distanzen vom Zentroiden mehr bestraft (Bacher et al., 2010, 301–02; König, 2020, 804). Dies entspricht der vorliegenden Zielsetzung, eine Typologie untereinander möglichst ähnlich, aber voneinander möglichst verschieden lobbyierender Kantone aufzufinden.

Trotz diesen vier Vorzüge, die für eine partitionierende Clusteranalyse sprechen, sind bei der Wahl des clusteranalytischen Verfahrens Zielkonflikte stets unumgänglich. So bestehen eine Vielzahl unterschiedlicher statistischer Gütemasse («cluster validation statistics»), die wahlweise auf interne, externe und/oder relative Validitätsprüfungen abzielen (für eine Übersicht vgl. Kassambara, 2017, 138–50). Je nachdem, welcher Validität besonderes Gewicht zugesprochen wird, drängt sich das eine oder andere clusteranalytische Verfahren stärker auf. Auch unterstützt das in *R/RStudio* implementierte Paket `clValid` (Brock et al., 2008, 2021) die Bestimmung der «most appropriate [clustering; d. V.] method [...] for the dataset of interest» (Brock et al., 2008, 1). Hierfür vergleicht es die einschlägigen statistischen Gütemasse, welche hierarchische und partitionierende Clusterlösungen erzielen. In Übereinstimmung mit den vier dargelegten Vorzügen erweisen sich partitionierende Verfahren gemäss des «[c]hoosing the [b]est [c]lustering [a]lgorith[m]» (Kassambara, 2017, 151) bei den Daten aus der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 durchs Band als robuster und stabiler als hierarchische. Allerdings zeitigen hierarchische Spielarten je nach Clusterzahl *k* bisweilen intern validere Ergebnisse. Es empfiehlt sich daher, die Vorteile hierarchischer und partitionierender Zugänge bestmöglich zu nutzen, indem sie zu einer «hybrid method» (Kassambara, 2017, 163) kombiniert werden. Deshalb werden vorliegend hierarchische *k*-Means-Clusteranalysen durchgeführt (u. a. Chen et al., 2005; Kassambara, 2017; Qi et al., 2017).

Das nichthierarchische, partitionierende clusteranalytische Verfahren *k*-Means – laut Mirkin (2016, 34) «the most popular clustering technique» schlechthin – basiert auf einem erstmals von MacQueen (1967) formulierten

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

und stetig weiterentwickelten «unsupervised machine learning algorithm». Das Ziel des *k*-Means-Algorithmus besteht darin, eine endliche Anzahl an Klassifikationsobjekten x_i so auf k Cluster zu verteilen, dass die Summe der Abstandsquadrate der Klassifikationsobjekte x_i zum Zentroiden minimiert wird. Der Zentroid entspricht dem arithmetischen Mittel aller einem Cluster zugeordneten Klassifikationsobjekte x_i. Als Standard gilt heute der sich als überlegen erweisende Hartigan-Wong-Algorithmus (1979), der im in *R/RStudio* implementierten Paket `stats` als Default festgelegt ist (R Core Team, 2022a). Der Hartigan-Wong-Algorithmus (1979) fusst auf dem Abstandsquadratsummenkriterium (*syn.* Varianzkriterium). Für jedes Cluster werden zunächst die quadrierten Abweichungen der Klassifikationsobjekte x_i eines Clusters vom Zentroiden berechnet, dem sie zugehören. Diese quadrierten Abweichungen werden sodann über alle Cluster summiert. Formalistisch ausgedrückt:

$$W(C_k) = \sum_{x_i \in C_k} (x_i - \mu_k)^1, \tag{7.1}$$

wobei x_i einem Klassifikationsobjekt entspricht, das Cluster C_k angehört. μ_k bezeichnet den Zentroiden von Cluster C_k. Die Klassifikationsobjekte x_i werden so auf die Cluster C_k verteilt, dass die Abstandsquadratsumme («sum of squares distance») minimiert wird.[3] Der *k*-Means-Algorithmus sucht also nach derjenigen Partitionierung, bei der die folgendermassen definierte «total within-cluster variation» minimal ist[4]:

$$total.within.cluster.variance = \sum_{k=1}^{k} W(C_k) = \sum_{k=1}^{k} \sum_{x_i \in C_k} (x_i - \mu_k)^2. \tag{7.2}$$

Sodann funktioniert der *k*-Means-Algorithmus nach Hartigan-Wong (1979) iterativ über vier Einzelschritte:

3 In der deutschsprachigen Literatur werden die Begriffe Abstandsquadratsumme, Summe der Abweichungsquadrate und Streuungsquadratsumme synonym verwendet (Bacher et al., 2010; Bortz und Schuster, 2010).

4 Die Minimierung der «total within-cluster variation» in Cluster C_k entspricht der Maximierung der «total between-cluster variation». In seiner Zielsetzung der Abstandsquadratsummenminimierung entspricht der *k*-Means-Algorithmus dem clusteranalytischen Verfahren nach Ward (1963). Im Unterschied zu Wards (1963) hierarchischer Clusterbildung funktioniert der *k*-Means-Algorithmus jedoch partitionierend.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1. Aus der Grundgesamtheit aller Klassifikationsobjekte x_i wählt der k-Means-Algorithmus zufällig k Klassifikationsobjekte x_i aus. Diese bilden die «Startpartition» (König, 2020, 801) – sprich: die anfänglichen Zentroide μ_k aller k Cluster («initial cluster centers»).
2. Jedwedes Klassifikationsobjekt x_i wird seinem je nächsten Zentroiden zugeordnet. Grundlage der Zuordnung bildet die Euklidische Distanz[5] zwischen dem Klassifikationsobjekt x_i und dem Zentroiden μ_k.
3. Die Zentroide μ_k aller k Cluster werden neu berechnet, indem die quadrierten Abweichungen aller C_k zugeordneten Klassifikationsobjekte x_i neu kalkuliert werden.
4. Schritt 2 und 3 werden so lange wiederholt, bis sich die Partitionierung nicht mehr verbessern lässt; die Klassifikationsobjekte x_i nicht mehr zwischen den k Clustern hin- und herwechseln.[6] Da der k-Means-Algorithmus nach Hartigan und Wong (1979) empfindlich auf die «Startpartition» (König, 2020, 801) reagiert, werden die anfänglichen Zentroide mehrfach verändert (Methode multipler zufälliger Startpunkte nach Steinley und Brusco, 2007).[7]

Bevor der k-Means-Algorithmus nach Hartigan und Wong (1979) mit seinen vier iterativen Einzelschritten durchlaufen werden kann, muss die Anzahl an Clustern k von Forscherinnenhand *ex ante* festgelegt werden. Ebendiese Bestimmung gilt als besonders kritisch (u. a. Everitt et al., 2011, 115–20; vgl. Charrad et al., 2014, 2022; Mirkin, 2016; Kassambara, 2017; König, 2020; Lüdecke et al., 2022). Just hier kommen die zentralen Vorzüge eines hybriden Vorgehens in Spiel. Hierarchische k-Means-Clusteranalysen entbinden die Forscherin bzw. den Forscher nämlich von der grossen Verantwortung,

5 Bestimmen die Koordinaten $p = (p_1, \ldots, p_n)$ und $q = (q_1, \ldots, q_n)$ die Punkte p und q, so gilt:

$$d(p,q) = \| q - p \|_2 = \sqrt{(q_1 - p_1)^2 + \ldots + (q_n - p_n)^2} = \sqrt{\sum_{i=1}^{n} (q_i - p_i)^2} \qquad (7.3)$$

6 In der Praxis wird ein Maximum an Iterationen definiert. Das in *R/RStudio* implementierte Paket `stats` setzt per Default zehn Iterationen fest (R Core Team, 2022a).

7 Die dem Befehl *kmeans()* im in *R/RStudio* implementierten Paket `stats` beigefügte Option *nstart* generiert eine beliebige Anzahl an n Startpartitionen (R Core Team, 2022a). Davon ausgehend wird das arithmetische Mittel aller so errechneten Zentroide ermittelt. Zum Verfahren zum Auffinden des globalen Minimums vgl. auch Mirkin (2016, 48–49).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die theoretisch optimale Clusterzahl k festzulegen. Auch ist an «reinen» k-Means-Clusteranalysen problematisch, dass die anfänglichen Zentroide zufällig bestimmt werden und die finale Clusterlösung stark durch ebendiese Startpartition beeinflusst wird (Kassambara, 2017, 163; vgl. Chen et al., 2005; Qi et al., 2017). Die Rationalität der hierarchischen k-Means-Clusteranalyse ist daher ebenso simpel wie elegant: «[…] carry out hierarchical clustering first to decide location and number of clusters in the first round and run the K-means clustering in another round» (Chen et al., 2005, 105).

Die iterative Abfolge des Algorithmus funktioniert im Anschluss an Kassambara (2017, 163) also über drei Einzelschritte:

1. Gestützt auf die Euklidische Distanz und Wards (1963) Linkage wird hierarchisch geclustert. Das resultierende Dendrogramm[8] wird in k Cluster unterteilt.
2. Der Zentroid aller resultierenden k Cluster wird errechnet.
3. Der iterativ über die vier beschriebenen Einzelschritte funktionierende k-Means-Algorithmus nach Hartigan und Wong (1979) setzt ein, wobei ihm die in Schritt 2 errechneten Zentroide als Startpartition dienen. Um eine möglichst hohe Reliabilität zu erzielen, wird der k-Means-Algorithmus 1'000'0000-mal durchlaufen (1 Mio. Iterationen).

Als Validitäts- und Robustheitscheck wird die Datenbasis einerseits in zwei Stichproben aufgeteilt, um die über beide Samples ausgeführten Clusterlösungen zu vergleichen (sogenannter Split-Half-Test nach McIntyre und Blashfield, 1980).[9] Die Stabilität der Clusterlösung definiert sich sodann als Grad der Übereinstimmung, die nach n Iterationen zwischen der ursprünglich errechneten und der replizierten Clusterlösung resultiert.[10] Andererseits wird die Clusterlösung mit dem alternativen k-Medoid-Algorithmus repliziert (*syn.* «partition around medoids» [PAM]; Kaufman und Rousseeuw, 2005; Park und Jun, 2009; Yu et al., 2018; vgl. Onlineanhang). Nebst den

8 Für Erläuterungen und eine Lesehilfe bei Dendrogrammen vgl. Unterkapitel 7.3.

9 Hierfür wird der Befehl *sample()* verwendet, welcher im Paket `base` in *R/RStudio* implementiert ist (R Core Team, 2022b).

10 Ebendieser Grad der Übereinstimmung zwischen der ursprünglich errechneten und der replizierten Clusterlösung wird mit dem Jaccard-Koeffizienten quantifiziert. Der Jaccard-Koeffizient zweier Mengen teilt die Anzahl der gemeinsamen Elemente (Schnittmenge) zunächst durch die Grösse der Vereinigungsmenge:

$$J(A, B) = \frac{|A \cap B|}{|A \cup B|} \tag{7.4}$$

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

beiden, in der einschlägigen Methodenliteratur empfohlenen Validitäts- und Robustheitschecks (d. h. Veränderung der Parameter und Veränderung des clusteranalytischen Verfahrens) wird eine Fülle der in den in *R/RStudio* implementierten Pakete `clValid` (Brock et al., 2008, 2021), `fclust` (Giordani et al., 2019), `fpc` (Hennig, 2020) und `cluster` (Maechler et al., 2022) zur Verfügung gestellten «cluster validity indices» konsultiert (vgl. Kassambara, 2017, 151–55). Die einschlägigen Clustervalidierungsstatistiken sind im Onlineanhang dokumentiert.[11]

Datengrundlage der hierarchischen *k*-Means-Clusteranalysen bilden alle 59 Items zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit (Querschnitt; vgl. Kapitel 4). Die Berechnungen beziehen also 59 unterschiedliche Lobbyingtaktiken ein.[12] Dabei sind clusteranalytische Vorgehen generell auf eine lückenlose

---

Für n Mengen gilt sodann:

$$J(S_1, S_2, \ldots, S_n) = \frac{|S_1 \cap S_2 \cap \ldots \cap S_n|}{|S_1 \cup S_2 \cup \ldots \cup S_n|}. \tag{7.5}$$

Durchschnittliche Werte von 0.6–0.75 gelten als stabile Clusterlösung, was für n = 55 Items zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit (Querschnitt) mit einem Jaccard-Koeffizienten von 0.71 sehr gut erfüllt wird.

11 Legen «internal measures» und «stability measures» unterschiedliche Clusterlösungen nahe, wird das Ergebnis der Stabilitätsprüfung höher gewichtet. Jene Gewichtung rechtfertigt sich aus theoretischen Gründen: Es soll eine Typologie lobbyierender Kantone errechnet werden, welche diejenigen Kantone zusammenfasst, die auf eine möglichst ähnliche Art und Weise lobbyieren. Ebendiese Typen lobbyierender Kantone wiederum sollen einander möglichst unähnlich sein. Auch soll die Klassifikation möglichst unempfindlich gegenüber einzelnen Lobbyingtaktiken im Repertoire sein.

12 Einschlägige Validitäts- und Robustheitschecks wiesen auf, dass die resultierenden hierarchischen *k*-Means-Clusterlösungen performanter sind, wenn 5 der 59 Items weggelassen werden. Es handelt sich namentlich um diejenigen vier in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 erhobenen Items, welche sich einerseits auf Doppelmandatsträgerinnen und Doppelmandatsträger (*syn.* Ämterkumulation) und andererseits auf die politischen Karriereverläufe als Adressaten des Direktkontakts beziehen (vgl. Abschnitt 6.2.2): «direkte Kontaktaufnahme mit denjenigen nationalen Parlamentsmitgliedern, die zeitgleich der kantonalen Legislative angehören» und «direkte Kontaktaufnahme mit denjenigen nationalen Parlamentsmitgliedern, die zeitgleich der kantonalen Exekutive angehören» bzw. «direkte Kontaktaufnahme mit denjenigen Nationalratsmitgliedern, die zuvor der kantonalen Regierung angehörten» und «direkte Kontaktaufnahme mit denjenigen Ständeratsmitgliedern, die zuvor der kantonalen Regierung angehörten». Bei diesen vier Items ist das Antwortverhalten im Querschnitt ausgesprochen kontingent. Es ist nämlich von blossen Zufälligkeiten geprägt, ob die Delegation eines bestimmten Kantons zum Befragungszeitpunkt ämterkumulierende und/oder die «Ochsentour» durchlaufende

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Datenbasis angewiesen. Will heissen: Antwortete ein Kanton auch nur bei einem der 59 Items mit der «weiss nicht»-Kategorie, fällt der Kanton als Ganzer aus den resultierenden Clusterlösungen heraus. Um solche Missings zu vermeiden, wurden die betroffenen zehn Kantone im Sommer 2022 erneut kontaktiert und gebeten, bei den entsprechenden Items eine substantielle Antwort zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit nachzutragen.[13] Dankenswerterweise zeigten sich alle zehn betroffenen Kantone dazu bereit. Insgesamt gehen dank dieses zusätzlichen Datenerhebungsschrittes alle 26 Kantone vollständig in die hierarchischen *k*-Means-Clusterlösungen ein.

7.3 Empirische Befunde

Wie viele unterschiedliche Typen lobbyierender Kantone gibt es, was sind deren charakteristische Merkmale – und wie grenzen sie sich voneinander ab? Im Folgenden werden die empirischen Ergebnisse der hierarchischen *k*-Means-Clusteranalyse berichtet und interpretiert. Erstmals überhaupt lässt sich so eine systematische, auf einer soliden quantitativen Grundlage fussende Typologie lobbyierender Kantone präsentieren.

Zunächst richtet Unterkapitel 7.3 den Blick auf die Anzahl empirisch überhaupt unterscheidbarer Typen lobbyierender Kantone. Allen Vorzügen eines hybriden Clusterverfahrens zum Trotz muss die definitive Anzahl von *k* Clustern letztlich von Forscherinnenhand bestimmt werden. Die Vielzahl computergestützter Verfahren, die zu deren Bestimmung herangezogen werden, legen nämlich einen Bereich nahe; keine starre, eindeutige Anzahl. So empfehlen «elbow method» und «gap statistic» zwar $k = 2$ unterschiedliche Typen lobbyierender Kantone (vgl. Onlineanhang). Werden aber die Resultate von bis zu 30 unterschiedlichen Verfahren verglichen (Charrad et al., 2014,

National- bzw. Ständerätinnen und Ständeräte umfasste. Deshalb wurden ebendiese vier Items aus der Datengrundlage ausgeschlossen, so dass die finalen Clusterlösungen auf $n = 55$ Items beruhen. Letztere ähneln den auf allen $N = 59$ Items fussenden Clusterlösungen jedoch stark; die empirischen Ergebnisse sind vergleichbar (vgl. Onlineanhang).

13 Folgende zehn Kantone antworteten in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 bei mindestens einem Item zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit (Querschnitt) ursprünglich mit «weiss nicht»: Zürich (24 Items), Bern (1 Item), Schwyz (1 Item), Nidwalden (4 Items), Basel-Landschaft (2 Items), Graubünden (3 Items), Aargau (4 Items), Thurgau (3 Items), Neuenburg (1 Item) und Genf (4 Item).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2022; Lüdecke et al., 2022), öffnet sich das Bild. Im Ergebnis zeigt sich, dass knapp die Hälfte aller Bestimmungsverfahren von $k = 3$, $k = 5$ oder gar $k = 10$ unterschiedlichen Typen lobbyierender Kantone ausgehen.[14] Just hier kommt die «human side of data science» (Elsinghorst, 2021) zum Tragen:

> «Algorithms are very good at doing exactly as they are told. But if we feed them poor instructions or poor quality data, they will accurately calculate a useless result. The value of the data analyst, data scientist, or statistician is not that they *can* run complicated analyses, but that they have skill at knowing how *best* to run those analyses.» (Elsinghorst, 2021)

Kurz: Computergestützte, algorithmische Verfahren bedürfen stets einer entscheidenden Transferleistung durch die Forscherin selbst. Die «Übersetzung» der statistisch optimalen Clusterzahl in eine realweltlich schlüssige *und* empirisch stichhaltige, robuste Anzahl von Typen erfordert profunde Fallkenntnis. Hierbei sind zwei Überlegungen handlungsleitend. Erstens soll eine überzeugende Typologie resultieren, die das einleitend beschriebene Dilemma bestmöglich mindert (vgl. Unterkapitel 7.1). Einerseits lassen sich Besonderheiten, Eigenheiten und Merkmalsausprägungen mit einer grösseren Anzahl von Typen umso differenzierter, ganzheitlicher und realitätsnäher abbilden. Andererseits verfehlt eine Typologisierung mit zehn unterschiedlichen Typen das Systematisierungs- und Verdichtungsziel. In einer so starken Ausdifferenzierung ergeben sich kaum Typen lobbyierender Kantone (Plural), sondern eine nicht unwesentliche Zahl der 26 Stände würde einen (quasi-)singulären Typ bilden. Will heissen: Mit einer Clusterzahl von $k = 10$ Typen lobbyierender Kantone resultieren zwei Typen, denen je nur ein Kanton angehören. Konkret sind es die Kantone Thurgau und Waadt, welche je einen «Ein-Kanton-Typ» ausmachen.[15] Hinzu kommen vier Typen, welche durch je nur zwei Stände repräsentiert werden (Bern und Basel-Stadt, Luzern und Uri, Schaffhausen und Appenzell Ausserrhoden, Tessin und Wallis). Zwar würde die in einigen wenigen Bestimmungsverfahren als statistisch optimal errechnete Clusterzahl von $k = 10$ ein besonders realitätsnahes, weil feingliedriges Bild zeichnen. Den ebenso an die Typologie gestellte Anspruch nach klarer Übersicht und rascher Verwendbarkeit löst die $k = 10$-Clusterlösung jedoch

14 Ein Anteil von 56.5 % (bei $n = 55$ Items zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit [Querschnitt]) bzw. 52.1 % (bei $N = 59$ Items zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit [Querschnitt]) aller bis zu 30 unterschiedlichen Bestimmungsverfahren errechnet $k = 2$ als optimale Clusterzahl.

15 Statistisch ausgedrückt ist die Summe der Abstandsquadrate ebendieser beiden je ein eigenes Cluster bildenden Kantone zum Zentroiden nicht nur minimiert, sondern mit ihm deckungsgleich. Sie beträgt Null.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nicht ein. Insofern ist es Aufgabe der Forscherin, einen «[…] Mittelweg zwischen einer zu starken Reduktion und einer zu verwirrenden Unübersichtlichkeit» (Vatter, 2020b, 208) zu beschreiten. Die empirischen Befunde legen also einen Bereich optimaler Clusterzahlen k nahe, so dass separate k-Means-Clusterlösungen für $k = 2$, $k = 3$, $k = 5$ errechnet werden. Die Variante mit $k = 10$ wird hingegen nicht weiter berücksichtigt.

Zweitens sagt die statistisch optimale Clusterzahl k noch nichts über die interne Validität und/oder die Stabilität der resultierenden Clusterlösung aus. Längst nicht immer führt die statistisch optimale Clusterzahl k zu einer robusten Typologie – und längst nicht immer ist das statistische Optimum von k gleichbedeutend mit einer hohen Güte der hierarchischen k-Means-Clusterlösung. Bei Anwendung diverser «[b]est [c]lustering [a]lgorithms» (Kassambara, 2017, 151) resultieren die intern validesten Clusterlösungen vorliegend dann, wenn $k = 2$ oder $k = 5$ Typen lobbyierender Kantone unterschieden werden (vgl. Brock et al., 2008, 2021; Giordani et al., 2019; Maechler et al., 2022).[16] Am stabilsten und robustesten ist die Clusterlösung hingegen dann, wenn $k = 5$ Typen lobbyierender Kantone unterschieden werden. Das zeigen alle vier Stabilitätsmasse unabhängig voneinander.[17] Angesichts dieser Pattsituation zwischen interner Validität und Stabilität liegt es wiederum in Forscherinnenhand, die unterschiedlichen Qualitätsmasse gegeneinander abzuwägen. So legen einschlägige Validitäts- und Robustheitschecks nahe, eine Clusterzahl von $k = 2$, $k = 3$ oder $k = 5$ heranzuziehen, um die intern valideste *und* stabilste Clusterlösung zu erhalten – denselben Bereich also, der auch im Vergleich unterschiedlicher Methoden zur Bestimmung von k obenaus schwingt. Zusammenfassend ergibt sich empirisch also ein überaus konsistentes Bild zum «wie viel»: Die statistisch optimale *und* theoretisch plausible Clusterzahl, welche eine intern valide ebenso wie eine robuste Clusterlösung garantiert, liegt zwischen $k = 2$ und $k = 5$. Folgerichtig wird die iterativ über drei Einzelschritte verlaufende, über 1'000'000 Iterationen wiederholte hierarchische k-Means-Clusteranalyse je separat für $k = 2$, $k = 3$ und $k = 5$ durchgeführt (vgl. Unterkapitel 7.2).

16 Bei einem hierarchischen Clusterverfahren resultiert bezüglich «silhouette width» (0.18) und dem Konnektivitätsmass («connectivity»; 8.32) die intern valideste Lösung bei $k = 2$ Clustern. Der höchste Dunn-Index resultiert derweil bei $k = 5$ (0.75).

17 Für eine k-Means-Clusterlösung mit $k = 5$ ergeben sich bei einem hierarchischen Clusterverfahren die folgenden Stabilitätsmasse: $APN = 0.01$, $AD = 6.15$, $ADM = 0.1$, $FOM = 0.77$.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die empirischen Ergebnisse der hierarchischen k-Means-Clusteranalyse werden auf zwei unterschiedliche Arten visualisiert[18]: Abbildung 7.1a zeigt die Dendrogramme für $k = 2$ bis $k = 5$ unterschiedliche Typen lobbyierender Kantone. Beim Dendrogramm handelt es sich um ein Baumdiagramm. Anhand der y-Achse lässt sich das Ähnlichkeitsniveau ablesen (*syn.* Distanz, Höhe). Immer dann, wenn sich die Distanz- bzw. Ähnlichkeitswerte abrupt verändern, bildet sich eine Verästelung. Übersetzt heisst das: Lobbyiert Kanton x_a anders als Kanton x_b, verzweigt sich eine Astgabel. Legt Kanton x_b gegenüber Kanton x_c eine deutlich unterscheidbare kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit der 55 betrachteten Lobbyingtaktiken an den Tag, fächern sich die Äste aufs Neue auf. Je näher die Kantone liegen, desto ähnlicher lobbyieren sie. Umgekehrt gilt: Kantone, die weit voneinander entfernt sind, bedienen sich verschiedener «advocacy strategies» (Cullerton et al., 2018, 83) unterschiedlich oft. Allerdings sind Dendrogramme eindimensional angelegt. Sie verästeln die Kantone und ordnen sie entlang der Euklidischen Distanzmasse an. Dendrogramme lassen aber keine Aussagen zu, wie sich die Kantone im zweidimensionalen Raum verorten. Daher wird die hierarchische k-Means-Clusterlösung zusätzlich als Clusterplot visualisiert (vgl. Abbildung 7.1b). Hierfür werden die Antworten der Kantone durch einen dimensionenreduktivistischen Algorithmus – eine «principal component analysis» (PCA) – zu zwei sich möglichst vollständig repräsentierenden Eigenwerten zusammengelegt («eigenvalues»; Kassambara, 2017, 44; vgl. Ringnér, 2008). Sodann lassen sich die lobbyierenden Kantone im zweidimensionalen Raum verorten – und seinem vorab errechneten hierarchischen k-Means-Cluster zuordnen; dies gilt gesondert für $k = 2$, $k = 3$ und $k = 5$.

Wiederum ist eine Transferleistung gefragt. Es gilt, festzulegen, wie viele unterschiedliche Typen die finale Typologie lobbyierender Kantone umfassen soll. Zur Erinnerung: Grundsätzlich erweisen sich alle visualisierten hierarchischen k-Means-Clusterlösungen als intern valide und robust. Daher ist es an der Forscherin selbst, sich innerhalb dieses Möglichkeitsraumes auf *eine* Anzahl von Typen zu einigen – und festzulegen, wie viele unterschiedliche Typen interpretiert werden sollen. Die Abfolge der Forschungsschritte macht es möglich, ebendiesen abschliessenden Entscheid gleich doppelt empiriegestützt zu treffen. Zum einen zeichneten die empirischen Bestandsaufnahmen in Kapitel 5 und 6 ein reiches Panorama. All dieses dadurch erlangte pro-

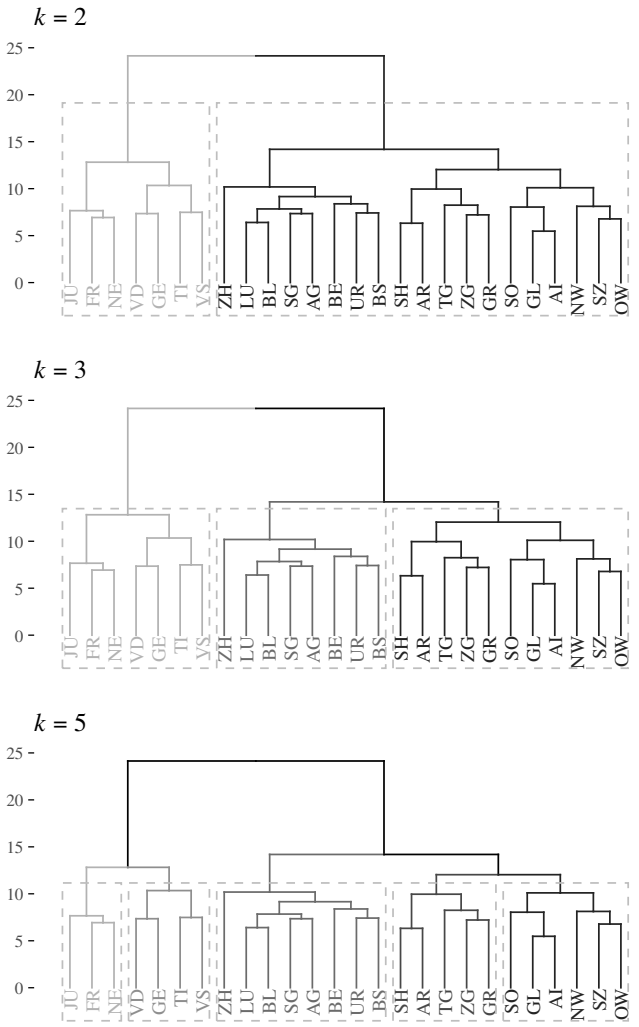
18 Die empirischen Ergebnisse werden mithilfe des in *R/RStudio* implementierten Pakets `factoextra` visualisiert. Dieses stellt eine Vielzahl an grafischen Optionen bereit (Kassambara, 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

funde Fallwissen, wie und wie erfolgreich die Kantone lobbyieren, leitet die Bestimmung der Anzahl von Typen an. Zum anderen ist zweidimensionale Anordnung der Kantone im Clusterplot eindeutig (vgl. Abbildung 7.1b): In der Schweiz existieren drei klar voneinander unterscheidbare, aber in sich geschlossene Haupttypen lobbyierender Kantone ($k = 3$). Bei einer feingliedrigeren Betrachtung teilen sich zwei der drei Haupttypen gut sichtbar in zwei zusätzliche Subtypen auf ($k = 5$). So gesehen ist es die «Drei-Plus-Fünf»-Lösung, welche bezüglich interner Validität bzw. Stabilität die besten statistischen Gütemasse erzielt *und* im Lichte des gewonnen Fallwissens sowie der zweidimensionalen Visualisierung am plausibelsten ist.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 7.1a: Dendrogramm: Typen lobbyierender Kantone

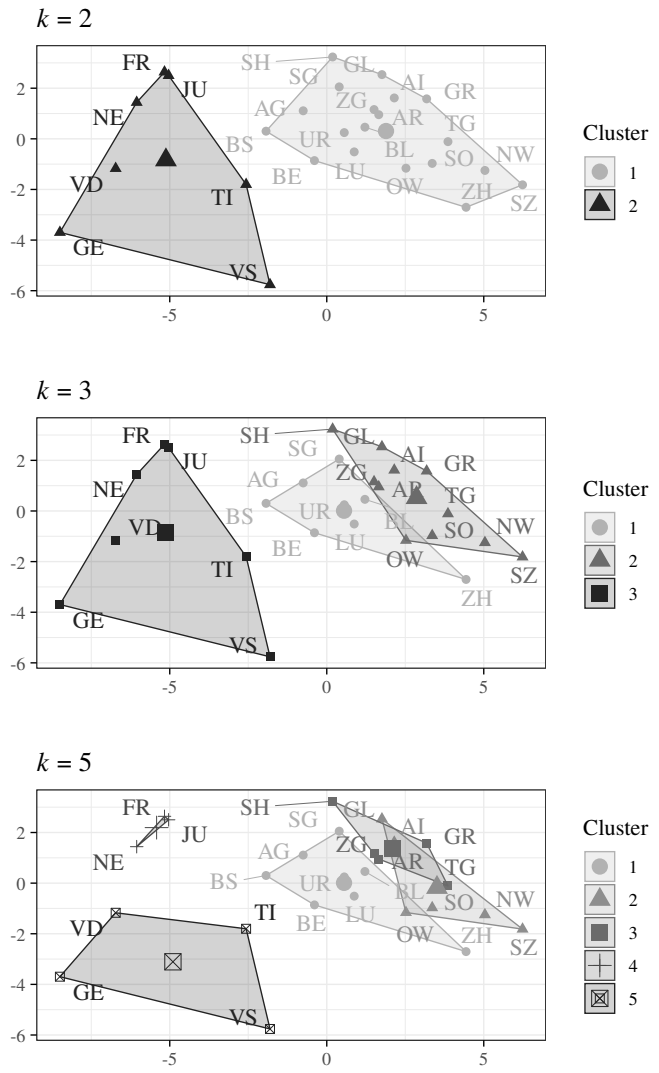


Anm.: Hierarchische *k*-Means-Clusterlösung bei $n = 55$ Items zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit (Querschnitt); gestützt auf die Euklidische Distanz, Wards (1963) Linkage und dem *k*-Means-Algorithmus nach Hartigan und Wong (1979; vgl. Brock et al., 2021). Die y-Achse bezeichnet die Distanz- bzw. Ähnlichkeitswerte, d. h. diejenige Höhe, bei welcher die Kantone (Klassifikationsobjekte x_i) zu einem neuen Cluster *k* zusammengefügt werden.

Quelle (Daten): Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 7.1b: Clusterplot: Typen lobbyierender Kantone



Anm.: ST = Subtyp. Hierarchische *k*-Means-Clusterlösung bei $n = 55$ Items zur kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit (Querschnitt). Die Zentroide sind optisch hervorgehoben und an den grösser dargestellten Symbolen in der jeweiligen Clustermitte abzulesen. Die Eigenwerte gemäss PCA betragen 24.3 % (x-Achse) bzw. 9.4 % (y-Achse).

Quelle (Daten): Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Was sind die charakteristischen Merkmale der drei Haupt- und der zwei Subtypen lobbyierender Kantone? Zunächst werden die drei Haupttypen vorgestellt: «Die Aktiven, die Maximierer, die frühintervenierenden Lobbyingkönige», «die Taktierer, Strategen, wählerisch Agierenden» und «die Zurückhaltenden, Defensiven, besonders Bundestreuen, der regionalen Allianzbildung Verpflichteten». Im Lichte des in Kapitel 2 hergeleiteten vierdimensionalen Analyserasters lassen sich das «Wer?», «Wie?», «Wo?» und «Wann?» ihrer bundespolitischen Interessenvertretung wie folgt typisieren.

– *Haupttyp 1 – «Die Taktierer» («Hintertürflüsterer»):* Haupttyp 1 umfasst insgesamt acht Deutschschweizer Stände. Sie sind sowohl städtisch als auch ländlich geprägt; an ihrer Einwohnerzahl gemessen, finden sich sowohl grössere als auch kleinere. Das urbane, ressourcenstarke Basel-Stadt, die bevölkerungsreichen Kantone Zürich, Bern, Luzern, St. Gallen und Aargau sind ebenso Mitglied wie Basel-Landschaft bzw. der Kanton Uri, seines Zeichens der einwohnermässig zweitkleinste und drittgrösste Pro-Kopf-Empfänger von NFA-Geldern (Stand: 2022). So verschieden ihre äusseren Merkmale, so vergleichbar ist ihre Interessenvertretung im Bund. Jene ist von Taktieren, wohlüberlegtem Vorgehen und ausgeprägtem Strategiedenken geprägt. All jene Kantone lobbyieren nicht so viel, so häufig und so verschieden wie möglich, sondern selektiv, aber dafür umso dezidierter. Für Haupttyp 1 charakteristisch ist die klar erkennbare Schwerpunkt- und Prioritätensetzung. Die drei verbleibenden formalen Einflusskanäle und das sich bietende Repertoire informeller Strategien bespielen sie nicht gleichermassen häufig. Vernehmlassungen einmal aussen vor gelassen, an denen sie mitunter der Form halber rege teilnehmen, greift Haupttyp 1 von allen Clustern am seltensten auf die Standesinitiative zurück. Auch eine strategische Kantonsreferendumsdrohung sprechen sie kaum je aus. Stattdessen geben sie denjenigen Lobbyingtaktiken den Vorzug, die in der Informalität verhaftet bleiben. Doch auch in deren Nutzung bleiben sie kalkuliert; sie agieren gezielt. «Botschafts-» und «Delegiertenmodell» sind für Haupttyp 1 von Bedeutung – dies aber weniger, um die Bundesbehörden für fehlende Autobahnzubringer, Kapazitätsengpässe im öffentlichen Verkehr und/oder die wahlweise erdrückend grosse Beitragslast im Finanzausgleich bzw. zu tief angesetzte Ausgleichszahlungen zu sensibilisieren (Themensetzung). Vielmehr wirken sie dadurch bevorzugterweise auf die während der Politikformulierung federführende Bundesverwaltung ein, wenn aus artikulierten Problemen staatliche Handlungsprogramme werden. Auch

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Medien spielen für Haupttyp 1 eine Rolle – eine Rolle, die sich wiederum von Phase zu Phase unterscheidet: Bild und Ton, regionale Presse und überregionale Qualitätszeitungen haben für sie vor allem einen «nach unten» gerichteten Mobilisierungszweck. Gerade im Vorfeld eidgenössischer Volksabstimmungen dienen sie oft als Vervielfältigungsapparat, um die kantonseigene Parole an die Stimmbürgerin oder den Stimmbürger zu bringen. Seltener nutzen sie die Medien hingegen in themensetzender, «nach oben» gerichteter Manier. Auch in ihrer Wahl des bevorzugt kontaktierten Adressatenkreises zeigt sich Haupttyp 1 taktierend, wählerisch, strategisch; dies gilt ebenso in der gewählten Form. Territoriales überragt in der Regel Funktionales. Persönlicher Direktkontakt ist ihnen lieber als der Schriftweg. So investiert Haupttyp 1 von allen Clustern am häufigsten in die Kontaktpflege zu den «Ihrigen» in der Bundesverwaltung. Immer wieder werden Themenanlässe organisiert – und man zeigt sich bemüht, einen ungezwungenen Rahmen zu schaffen, in dem sich Bundesbedienstete aus dem eigenen Kanton für die Sache ihrer Heimat gewinnen lassen. Auch während der parlamentarischen Beratung von National- und Ständerat schlägt das Kantonswappen für Haupttyp 1 Parteibuch und/oder Hierarchie. Sessionsbriefe tragen häufiger den Vermerk «an die Berner (bzw. Luzerner, Urner, baselstädtische, Baselbieter, Aargauer) Delegation in den eidgenössischen Räten» als den Vermerk «an alle». Treffen mit der Ständeratsvertretung, die bisweilen förmlich in die kantonale Regierungssitzung eingeladen wird, verankert man lieber fix in der Agenda, als sich auf unsichere Expeditionen zu begeben, indem während der laufenden Debatten spontan auf «opinion leaders» eingewirkt würde. Nicht zuletzt verfolgt Haupttyp 1 auch beim interkantonalen Konferenzgefüge seinen offenkundig differenzierten Ansatz. Versuchen jene Deutschschweizer Stände, im Verbund aktiv werden, ziehen sie es vor, ihre Anliegen in der Plenarversammlung einer schweizweiten Direktorenkonferenz zu traktandieren. Die KdK ist für sie als Themensetzungsvehikel eine weit weniger attraktive Option; ebenso wenig sind dies die Regierungs- bzw. Direktorenkonferenzen auf regionaler Ebene. Lobbyieren? «Ja gerne!» – aber bitte dann, dort und so, wie sich die Haupttyp 1 zugeordneten Kantone den taktisch entscheidenden Vorteil erhoffen.

– *Haupttyp 2 – «Die Diskreten» («leise Sohlen»):* Zu Haupttyp 2 zählen insgesamt elf Deutschschweizer Stände: Schwyz, Ob- und Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Schaffhausen, die beiden Appenzell, Graubünden und der Thurgau. Sie alle sind, mit Ausnahme von Zug, überwiegend ländlich geprägt – und sie alle rangieren im hintersten Drittel, was die

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bevölkerungszahl anbetrifft. Kleinheit und fehlende (finanzielle) Mittel dürfen jedoch keineswegs gleichgesetzt werden, gehört eine Mehrheit aus Haupttyp 2 zu derjenigen Hälfte mit den höchsten Ressourcenindizes (Stand: 2022).[19] Ihre Interessenvertretung ist generell zurückhaltend, in ihrem Ausmass bescheiden, bedächtig, eher unauffällig und diskret; bisweilen geradezu geräuschlos. Haupttyp 2 schickt weder mandatierte Delegierte vor («Delegiertenmodell») noch mietet er irgendwelche Büroräumlichkeiten in «Bundesbern» an, um ständig präsent zu sein («Botschaftsmodell»). Ebenso wenig zieht Haupttyp 2 Zeitung, Radio und/oder Fernsehen heran. Im Zeichen ausgeprägter struktureller und inhaltlicher Medienkonzentration zusehends ausgeblutet, finden sich je nach Kanton inzwischen überhaupt keine Korrespondentinnen und Korrespondenten mehr, die «live» im Kantonshauptort über das Kantonsgeschehen berichten würden. So lässt sich die bundespolitische Agenda kaum je durch Medienkampagnen besetzen. In den seltenen Fällen, in denen regierungsseitig überhaupt eine Stimmempfehlung zu einer eidgenössischen Abstimmungsvorlage publiziert wird, taugt die geschwundene regionale Medienlandschaft ebenso wenig dazu, die Stimmberechtigten davon zu überzeugen. Statt eine Vertretung in der Bundesstadt zu unterhalten oder die Medien einzubeziehen, sind es vielmehr die gewählten Kantonsregierungsmitglieder *selbst*, die als Bittsteller auftreten. Dabei gehen sie jedoch ausgesprochen behutsam vor. Bundeskader weitgehend traktandenlos zu Anlässen zu versammeln, um Netzwerkaufbau und Netzwerkpflege um des Netzwerkaufbaus und der Netzwerkpflege willen zu betreiben, ist ihnen fremd. Sessionsbriefe haben praktisch keine praktische Bedeutung; weder als wahl- bzw. zielloses Anschreiben aller 246 Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier noch mit der Adresszeile «an die Mitglieder der zuständigen Sachbereichskommission» versehen. Die höchste politische Ebene wird nur dann eingeschaltet, wenn es die Situation erfordert. In solchen Fällen schreckt man aber nicht davor zurück, beim zuständigen Mitglied des Bundesrats vorstellig zu werden. In der Regel ist es vor allem der Direktkontakt zur kantonseigenen Delegation in den eidgenössischen Räten, der eine Rolle spielt. Auffallend ist, dass Haupttyp 2 von allen Clustern am wenigsten deutlich zwischen institutionalisierten und *ad hoc* Treffen unterscheidet. Anders gesagt: Haupttyp 2 beschränkt persönliche Kontaktaufnahmen im Wesentlichen auf die aus dem eigenen Kanton stammenden National-

19 Für Erläuterungen zum Ressourcenindex vgl. Kapitel 6, Fussnote 43.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bzw. Ständerätinnen und Ständeräten. Dank der überschaubaren Delegationsgrösse ist die Bande umso enger; sind die Wege umso kürzer. Man kennt sich, trifft auf dem flächenmässig kleinen Kantonsgebiet fast schon unweigerlich oft aufeinander. Zur für Haupttyp 2 charakteristischen Zurückhaltung gehört auch eine besondere Bundestreue. Sie äussert sich in der vergleichsweise gross gebliebenen Bedeutung formaler Einflusskanäle. Man beteiligt sich anstandshalber selbst an der Vernehmlassung, um förmlich Verzicht auf Stellungnahme zu erklären. Man greift durchaus auch einmal auf die Standesinitiative zurück und baut, wenn auch selten, mit dem Kantonsreferendum eine Drohkulisse auf. Interessenvertretung, die im Informellen verhaftet bleibt, hat – was die erwähnten Formen des Direktkontakts anbetrifft – durchaus auch für Haupttyp 2 seinen Charme. Doch werden informelle Strategien nicht dafür eingesetzt, die drei verbleibenden formalen Einflusskanäle willentlich zu umspielen. Schliesslich zeigt sich das Bescheidene, Bedächtige, eher Unauffällige, Diskrete ihres Lobbyierens auch in der Allianzbildung: Statt immer gleich ein nationales Politikum anzuzetteln, ist Haupttyp 2 von allen Clustern am meisten bemüht, über den regionalen Verbund aktiv zu werden. So sind es vor allem die regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen, in deren Schosse kantonale Anliegen gebündelt und sodann gebündelt an die Bundesbehörden herangetragen werden. Auch was das «Wann?» angeht, schätzen jene Deutschschweizer Kantone das Momentum des noch wenig «Verpolitisierten»; ein Momentum, das sich insbesondere während der Politikformulierung bietet. Haupttyp 2 versucht weniger, neue Themen auf die bundespolitische Agenda zu bringen. Vielmehr werden die besagten Stände diskret aktiv, wenn sich das sachverständige Bundesamt anschickt, die mehrheitlich von anderen gesetzte Agenda in konkrete Bundesgesetze zu übersetzen – fernab des noch fernen parteipolitischen Geplänkels und/oder hitziger öffentlich-medialer Debatten. Sobald sich die eidgenössischen Räte über den Erlassentwurf beugen, ziehen sie sich hingegen lieber zurück. Sie weibeln bloss im Hintergrund; gelangen hie und da vertraulich an eine oder einen der «Ihrigen» in National- und Ständerat, wenn der Geschäftsgang im Bundesparlament eine aus Kantonsoptik unglückliche Wendung zu nehmen droht. Einen Anspruch, im ohnehin vielstimmig gewordenen eidgenössischen Abstimmungskampf jedes Mal quasi «ritualisiert» mitzumischen, hegt Haupttyp 2 keinesfalls.

– *Haupttyp 3 – «Die Maximierer» («Hansdampfe in allen Gassen»):* Bei Haupttyp 3 handelt es sich um ein ausschliesslich lateinisches Cluster. Freiburg, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und der Jura bilden

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gegenüber den landesweit rund zwei Dritteln, die Deutsch als Hauptsprache angeben, eine sprachlich-kulturelle Minderheit. Das den liberalen Verfassungsstaat und die Gewaltenteilung betonende repräsentativdemokratische Demokratiemodell der lateinischen Schweiz unterscheidet sich von der demokratisch-partizipatorischen Tradition der Deutschweizer Kantone (Bühlmann et al., 2013, 2014). Daraus erwachsen unterschiedliche (Policy-)Präferenzen – gerade, was die Rolle des Staates in der Regelung der Angelegenheiten eines Gemeinwesens angeht. Weil die bundesstaatliche Architektur der Schweiz auf starren, relativ unveränderlichen Kantonsgrenzen fusst, die zu Anbeginn in vertikale Föderalismusinstitutionen übersetzt wurden, wähnen sich die sechs lateinischen Kantone auch dort überall in der numerischen Unterzahl. In der Bundesversammlung besetzt ihre Delegation bloss 68 der insgesamt 246 Sitze (27.6 Prozent; Stand: 2022). Reichen sie, bisweilen auf Drängen des Kantonsparlaments, eine Standesinitiative ein und/oder ermuntern sie ein Mitglied der eidgenössischen Räte zu einem kantonsfreundlichen Vorstoss, fehlt es ihnen während der parlamentarischen Beratung an Hausmacht. Selbst dann, wenn die lateinischen Stände grösstmögliche Einigkeit an den Tag legen und sich im Verbund an einem dem fakultativen Referendum unterstehenden Erlass des Bundesparlaments stören, verfehlen sie das für ein Kantonsreferendum nötige Quorum von acht Kantonen (Art. 141 Abs. 1 BV). Auch vereinen sie maximal sechs Standesstimmen auf sich. Aus eigener Kraft vermögen sie es nicht, das Ständemehr zu kippen. Die lateinischen Stände gelten als eigentliche «‹Verlierer› der Doppelmehrklausel» (Vatter, 2020a, 414). Aus diesem mehrfachen institutionellen Startnachteil erwächst das für die Interessenvertretung von Haupttyp 3 charakteristische Merkmal: so viele unterschiedliche Lobbyingtaktiken wie möglich heranziehen, so viele Kanäle wie möglich bespielen, bei so vielen unterschiedlichen Adressaten wie möglich lobbyieren, in einer so frühen Phase wie möglich eingreifen – und so oft wie möglich intervenieren. Durchwegs kennzeichnend ist der enorm stark ausgeprägte Versuch, *zu maximieren*. Selbst die drei verbleibenden, zur Nebensache verkommenen formalen Einflusskanäle hat Haupttyp 3 noch nicht abgeschrieben. Bei der Standesinitiative, als Kantonsregierung und/oder im Namen einer interkantonalen Konferenz verfassten Vernehmlassungseingaben sowie der strategischen Androhung des Kantonsreferendums verzeichnen sie über alle Cluster betrachtet die durchwegs grösste Nutzungsfreude. Direkte und indirekte Interessenvertretung begreift Haupttyp 3 keineswegs als «entweder oder». Vielmehr verstärken

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sie beide Spielarten. Gerade den Direktkontakt forcieren sie aufs Äusserste. Ob persönliche Treffen oder schriftliche Rundschreiben, ob fest institutionalisierte vorsessionale Zusammenkünfte und/oder *ad hoc* einberufenes «Nachfassen», wenn der bundespolitische Geschäftsgang eine unglückliche Wendung zu nehmen oder die Abstimmung im Ratsplenum knapp auszufallen droht: Haupttyp 3 macht sich stets bemerkbar; gelangt direkt und unvermittelt an die Bundesbehörden – egal, welcher Gewalt. Vor Hierarchien schrecken sie niemals zurück. Sie sind auch hierbei bestrebt, das Maximum herauszuholen, indem sie, wo und wann immer möglich, an die höchste politische Ebene gelangen. Hierfür organisieren sie Bundeskadertreffen, die langfristigem Netzwerkaufbau und -pflege zu den Bundeskadern dienen soll. Bei der Bundesverwaltung zu intervenieren, ist für sie Chefsache; sie ziehen den direkten Draht zur Direktorin bzw. dem Direktor des sachverständigen Bundesamtes dem nachrangigen Bundespersonal vor. Selbstverständlich liegt auch der Griff zum Hörer nie weit, um beim dossierverantwortlichen Mitglied des Bundesrats höchstpersönlich vorzusprechen. Trotz dieser ausgesprochen grossen Bedeutung des Direktkontakts vernachlässigt Haupttyp 3 das Vermittelte, Indirekte der Interessenvertretung keinesfalls – ganz im Gegenteil. So bilden auch eine Vertretung in der Bundesstadt sowie Medien ganz wesentliche Pfeiler in ihrem Lobbyingarsenal. Die lateinischen Stände waren die schweizweit ersten, welche den Versuch wagten, durch (quasi-)ständige Präsenz vor Ort Einfluss aufs bundespolitische Geschehen zu nehmen («Botschaftsmodell»). Waadt und Genf gaben den Anstoss, den Kantonen uneingeschränkten Zutritt zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes zu verschaffen; sie sind die eigentlichen Väter des «Badge K», auf dem das «Delegiertenmodell» fusst. Ein integrierter sprachregionaler Medienraum und gemeinsame regionale Konferenzmitgliedschaften bringen es mit sich, dass neu erschlossene Lobbyingtaktiken unter den lateinischen Ständen rasche Verbreitung erfahren; man sich gerne und oft etwas vom Nachbarn abschaut. Dementsprechend häufig entsendet Haupttyp 3 seine «lobbyiste[s] du Canton» (BIC VD, 23.8.2007) in die «Wandelhalle» und/oder hinter die Schleusen der Bundesämter, um für die heiss begehrten Bundesmillionen zu weibeln. Ihr Personal in ihrer «ambassade à Bern» bzw. «Antenna amministrativa a Berna» ist für das Selbstverstärkende, Sich-Gegenseitig-Ergänzende in der Interessenvertretung von Haupttyp 3 besorgt: Ihre (quasi-)ständigen Vertretungen festigen persönliche Bande; dienen den Kantonsregierungen als Türöffner. So können die gewählten kantonalen Regierungsträgerinnen und

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Regierungsträger, wann immer nötig, auf die ihnen vorab eingefädelten, weitverzweigten, potentiell wirkmächtigen Netzwerke zu den Bundesbehörden zurückgreifen. Nach ähnlicher indirekter Stellvertreterlogik ziehen die lateinischen Stände auch Zeitung, Radio und/oder Fernsehen herbei; dies gilt vermehrt auch für behördlich genutzte Social-Media-Plattformen. Weibeln hinter den Kulissen und «going public» gehen Hand in Hand. Bundespolitische Forderungen werden einerseits diskret; andererseits öffentlich hör- und wahrnehmbar in den Medien platziert. Somit folgt auch das «Wann?» den für Haupttyp 3 charakteristischen Attributen «vielfältiger, häufiger, rascher». Die lateinischen Stände sind die eigentlichen Frühintervenierer. Medienkampagnen, Einreichen von Vorstössen über willige Mitglieder des Bundesparlaments – aber auch ihr Dasein als merklichste «Konferenzfreunde», welche die interkantonalen Konferenzen begeistert als «Agenda-Setting»-Vehikel nutzen: Von allen drei Clustern ist Haupttyp 3 während der Themensetzung am aktivsten; der frühsten Phase des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses überhaupt. Generell nehmen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Jura und das Tessin sämtliche der sich in allen Etappen bietenden Gelegenheiten zur Einflussnahme wahr. Hierfür adaptieren sie ihre möglichst breite Lobbyingtaktik immer wieder aufs Neue; partizipieren, wann immer möglich, am Föderalistischen Dialog, nehmen in Arbeitsgruppen des Bundes Einsitz, beteiligen sich an ebenenübergreifenden Projektorganisationen von Bund und Kantonen, leisten den Mitgliedern der eidgenössischen Räte personelle bzw. logistische Unterstützung (bspw. durch Dossieraufbereitungen). Selbst nach Abschluss der parlamentarischen Beratung verlieren sie Schlüsselgeschäfte nicht aus den Augen, sondern engagieren sich im eidgenössischen Abstimmungskampf zugunsten eines möglichst kantonsfreundlichen Volksverdikts. Nichts bringt den für Haupttyp 3 geradezu konstitutiven Steigerungs-, Verbreiterungs- und Maximierungsversuch prägnanter auf den Punkt als der Umstand, dass sie bei der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit von 45 der 59 insgesamt erhobenen Lobbyingtaktiken den Maximalwert erzielen.

Ebendiese drei soeben vorgestellten Haupttypen schaffen eine griffige, empirisch stichhaltige Typologie lobbyierender Kantone. Zur Erinnerung: Letztere ist darauf angelegt, maximale empirische Vielfalt abzubilden und gleichzeitig so viel Systematik bzw. Verdichtung wie möglich zu leisten. Daraus folgt jedoch, dass innerhalb der drei Haupttypen Raum zur Binnendifferenzierung

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bleibt – sprich: Es kann innerhalb der Haupttypen eine Untergruppe an Kantonen geben, die sich in wenigen, aber entscheidenden Lobbyingtaktiken vom Gros ihres Haupttypes unterscheidet. Es ist daher sinnvoll, Subtypen lobbyierender Kantone zu unterscheiden. Ebendiese Subtypen resultieren bei einer feingliedrigeren Separierung der Haupttypen. So gesehen bestimmen sich die Kantone eines Subtypes einerseits durch ihre klare Zugehörigkeit zu einem der drei Haupttypen, dessen charakteristische Merkmale sie teilen. Andererseits weichen sie in wenigen, aber dennoch augenfälligen Wesenszügen von ihm ab. Abbildung 7.1a bzw. 7.1b zeigen: Wird die Clusterzahl von den vorliegend optimalen $k = 3$ auf die ebenfalls intern valide, stabile Clusterzahl von $k = 5$ erhöht, sind es Haupttyp 2 und 3, die sich in je einen Subtypen aufspalten. In der $k = 5$-Clusterlösung trennt sich Subtyp 1 vom «Kern» des Haupttypes 2 ab. Auch in Haupttyp 3 grenzt sich mit Subtyp 2 eine Untergruppe ab. Haupttyp 1 bleibt derweil auch bei $k = 5$ Cluster unverändert. Wodurch unterscheiden sich die beiden Subtypen nun von ihrem Haupttypen 2 bzw. 3?

– *Subtyp 1 (Untergruppe von Haupttyp 2) – «Die situativ aus dem Schatten Tretenden»:* Zug, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden und Thurgau streifen das für Haupttyp 2 charakteristische Zurückhaltende, Defensive zumindest situativ *bewusst* ab. So beschränken sie sich nicht vollumfänglich darauf, ihre bundespolitischen Interessen nur über die gewählten Mitglieder der Kantonsregierungen wahrzunehmen. Vielmehr ziehen sie ab und an gerne auch Zeitungen, Radio und/oder Fernsehen heran, um medienvermittelt zu lobbyieren. (Regionale) Medien werden dabei wahlweise als besonderer Startvorteil ausgenutzt, weil sich der eigene Kanton eine vergleichsweise unabhängige, starke regionale Medienlandschaft bewahrte (Schaffhausen) – oder auch der letzte Korrespondentenposten im Kantonshauptort dem Spardruck zum Opfer fiel, so dass man erst recht, und in kompensatorischer Absicht, mit behördlichen Medienmitteilungen auf den Plan tritt (Thurgau). Auch Standesinitiativen sind Subtyp 2 ein liebe(re)s Mittel; dies gilt ebenso für den Versuch, sich im Vernehmlassungsverfahren nicht «nur» im Namen der eigenen Kantonsregierung zu beteiligen, sondern ergänzend auch als Mitglied einer regionalen Regierungs- bzw. Direktorenkonferenz. Aus diesem zumindest situativen Gebrauch indirekter und/oder öffentlichkeitswirksam(er)er Spielarten folgen im Vergleich zu den übrigen Kantonen in Haupttyp 2 ausgedehntere Zeit*punkte* der bundespolitischen Einflussnahme. Subtyp 2 klammert die direktdemokratische Entscheidungsphase nämlich

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nicht prinzipiell aus, sondern erkennt darin umstandshalber immer wieder Möglichkeiten, im eidgenössischen Abstimmungskampf mitzutun. Vielmehr fassen sie ab und an eine kantonseigene Parole, die sie den Stimmberechtigten nahelegen. Wo Subtyp 1 die Vorzüge entdeckt, partikulare Anliegen zumindest hie und da gewollt zu «sozialisieren», ist der Kern von Haupttyp 2 durchs Band auf grösstmögliche Depolitisierung und Diskretion bedacht. Wo Haupttyp 2 lieber ein weiteres Mal zum Hörer greift, um im Vertrauen direkt an den bzw. die zuständige Bundesrätin zu gelangen, tritt Subtyp 1 auch einmal an die Front, wenn es die Situation erfordert.

– *Subtyp 2 (Untergruppe von Haupttyp 3) – «Die Maximierer der Maximierer»:* Freiburg, Neuenburg und Jura sind besonders bestrebt, das für Haupttyp 3 ohnehin charakteristische Maximierende zu maximieren, zu übertreffen. Das zeigt sich in drei Belangen. Erstens rückt Subtyp 2 das Partikulare noch stärker in den Blick als die übrigen Mitglieder von Haupttyp 3. So geniesst das «Botschaftsmodell» für Subtyp 2 gerade während der Themensetzung eine noch grössere Bedeutung. Wann immer möglich, versuchen Freiburg, Neuenburg und Jura, die Bundesbehörden dafür zu sensibilisieren, wo in *ihrem* Kantonsgebiet der Schuh drückt, welche Missstände sich *ihnen* stellen – und für welche kostspieligen Infrastrukturprojekte Bundesgelder besonders willkommen wären. Dabei betont man die bei *sich* sanierungsbedürftigen Autobahnen, bittet eindringlich um Erhalt der sich bei *ihnen* befindenden Arbeitsplätze und/oder macht als Kanton mit «besondere[r] Verfassungsentwicklung» (Kölz, 2004, 325) spezielle Bedürfnisse geltend. Demgegenüber verfolgen die anderen Stände in Haupttyp 3 oft lieber eine Strategie der Allianzbildung; etwa, indem sie vereinsmässig konstituierte Komitees mit Drittkantonen gründen oder sich an gemeinsamen Projektorganisationen von Bund und Kantonen beteiligen. Zweitens fusst die Interessenvertretung von Subtyp 2 noch stärker auf dem Informellen, wohingegen sich das Vernehmlassungsverfahren als einer der drei verbleibenden formalen Einflusskanäle für die ebenfalls Haupttyp 3 angehörigen Stände einen vergleichsweise grösseren Stellenwert bewahrte. Drittens ist Subtyp 2 gerade dann hörbar «lauter», wenn die Lautstärke und die Beachtung der Bundespolitik ohnehin ihr Maximum erreichen: nämlich dann, wenn sich das Bundesparlament der Beratung eines Erlassentwurfes annimmt und sich die politischen Akteure öffentlich-medial allesamt mit Positionsbezügen, argumentativem Wettstreit und Maximalforderungen überbieten. Demgegenüber greifen die übrigen Stände in Haupttyp 3 bevorzugterweise während der Politikfor-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mulierung ein – sprich: bevor das Bundesparlament die (partei-)politische Beratung aufnimmt.

7.4 Zwischenfazit IV: drei Haupttypen und zwei Subtypen lobbyierender Kantone

Wie die Kantone lobbyieren: Dank des profunden Fallwissens, welche die empirische Bestandsaufnahme anhäufte (vgl. Kapitel 5 und 6), und fortgeschrittenen computergestützten clusteranalytischen Verfahren (vgl. Kapitel 7), lässt sich die Leitfrage danach, *wie* die Kantone lobbyieren, auf eine prägnante, präzise und ebenso innovative Weise beantworten. Die Antwort ist prägnant, weil sie sich auf zwei Zahlen verknappt. In der Schweiz finden sich drei Haupttypen lobbyierender Kantone: «die Taktierer» («Hintertürflüsterer»), «die Diskreten» («leise Sohlen») und «die Maximierer» («Hansdampfe in allen Gassen»). Die einem Haupttyp zugehörigen Kantone ähneln einander grösstmöglich in der Art und Weise, wie sie auf die Bundespolitik Einfluss nehmen. Auch sind die Haupttypen in sich geschlossen. Gleichzeitig unterscheiden sie sich grösstmöglich vom Vorgehen der anderen Haupttypen. Eine solche Dreiertypologie ist griffig, übersichtlich und einfach anwendbar. Sie löst den Anspruch an eine Typologie ein, indem sie Systematisierung und Verdichtung schafft. Wo sinnvoll, lässt sich jedoch ein gebotenes Mass an bewusst aufgegebener empirischer Vielfalt zurückgewinnen. Hier kommt die zweite Zahl ins Spiel: zwei, weil sich innerhalb der drei Haupttypen zwei Subtypen lobbyierender Kantone benennen lassen. Namentlich handelt es sich um die «die situativ aus dem Schatten Tretenden» (Subtyp 1) einerseits und um «die Maximierer der Maximierer» (Subtyp 2) andererseits. Ebendiese beiden Subtypen trennen sich vom Kern ihres Haupttyps ab, sobald ein feingliedrigerer Filter angelegt wird. So ist die resultierende Typologie lobbyierender Kantone nicht nur prägnant, sondern ebenso präzise bezüglich der Realitätsnähe, die sie abzubilden vermag. Im Rahmen ihres verdichtenden Ordnungsziels wahrt die Typologie lobbyierender Kantone das Besondere, Partikulare und Charakteristische durchaus.

Merkliche Innovationskraft wohnt der Typologie lobbyierender Kantone indes daher inne, weil sie in gleich dreifacher Hinsicht über die bestehende Föderalismusforschung hinausreicht. Erstens beschränkte sie sich bislang auf vertikale Föderalismusinstitutionen. Auch wenn erste warnende Stimmen jüngst anekdotisch auf «new, informal channels» (Vatter, 2018b, 247) verwiesen, stellten sie bis dato ausschliesslich auf die in der Bundesverfassung

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

vorgesehenen Mitwirkungs*rechte* ab (u. a. Veith, 1902; Giacometti, 1949; Neidhart, 1975; Wili, 1988; Linder und Vatter, 2001; Jaag, 2001; Vatter, 2006a, 2018b, 2020a; Ladner, 2018; Linder und Mueller, 2017; Belser, 2020; Waldmann, 2020). Jene enge, formaljuristische Sichtweise wurde vorliegend aufgebrochen. Zwar gehen auch die ungleich, prekär und unzulänglich gewordenen, zur Nebensache verkommenen formalen Einflusskanäle in die Typologie lobbyierender Kantone ein. Standesinitiative, Vernehmlassungsverfahren und Kantonsreferendum wurden in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 aber um insgesamt 59 genuine Lobbyingtaktiken erweitert – sprich: um ein potentiell unendliches, sich ständig wandelndes Arsenal, das sich öffnet, sobald ein prinzipiell deutungsoffenes Begriffsverständnis subnationaler Interessenvertretung vorausgesetzt wird (vgl. Kapitel 2). So fusst die Typologie lobbyierender Kantone auf einer weitaus breiteren – will heissen: weitaus realitätsnäheren – Auswahl an Möglichkeiten, wie die Stände überhaupt auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einwirken *können*.

Zweitens begnügten sich frühere Darstellungen mit der blossen Feststellung, ob aus Sicht der Kantonsregierung ein «access poin[t]» (Vatter, 2005, 1) besteht. Den kantonalen Exekutiven stünden in dieser Lesart Vernehmlassungsverfahren und Standesinitiative offen; für Ständemehr, Kantonsreferendum und Vollzugsföderalismus gilt dies hingegen nicht länger (Vatter, 2020a, 462 bzw. 464; vgl. Linder und Vatter, 2001). Vorliegend interessiert jedoch nicht nur das «Ob», sondern auch das «wie häufig». Statt mögliche Lobbyingtaktiken bloss aufzulisten, wird der Typologie lobbyierender Kantone die tatsächliche, von den Kantonen selbstberichtete kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit zugrunde gelegt. Dadurch lässt sich nicht nur betrachten, was «auf dem Papier» vorgesehen ist – sondern auch das, was für die Interessenvertretung der Kantone in welchem Masse von welcher praktischer Bedeutung ist.

Drittens teilten frühere Studien die Kantone *ex ante* in Gruppen auf, indem sie sich von den augenfälligen äusseren Merkmalen leiten liessen. Sie zementierten einen simplen Grössenunterschied; unterstellten, «[…] dass es […] zwischen den bevölkerungsschwachen Landkantonen und den bevölkerungsstarken urbanen Kantonen beträchtliche Unterschiede in der Bedeutung und Handhabung der Mitwirkungsrechte beim Bund gibt» (Vatter, 2020a, 464; vgl. Linder und Vatter, 2001; Vatter, 2005, 2018b; Linder und Mueller, 2017; Ladner, 2018). Demgegenüber geht die vorliegende Typologie lobbyierender Kantone nicht im Vorhinein von äusseren Gegensätzen wie «gross, urban vs. klein, ländlich geprägt», «deutsch- vs. lateinischsprachig» und/oder «ressour-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

censtarker Geber vs. ressourcenschwacher Nehmer» aus. Sie postuliert gerade *nicht*, dass all diese äusseren Gegensätze in mutmasslich anderen, voneinander grundverschiedenen Lobbyingtaktiken aufgingen. Vielmehr lässt die Typologie lobbyierender Kantone die Empirie für sich sprechen. Sie resultiert *ex post*, nachdem alle 26 Kantone einzeln zum «Wer?», «Wie?», «Wo?» und «Wann?» ihrer bundespolitischen Interessenvertretung befragt wurden.

Und in der Tat: Die empirischen Befunde zeigen einerseits, dass äussere Unterschiede bei der bundespolitischen Mitwirkung durchaus eine Rolle spielen. Ordnet man die Kantone *ex post* nach Ähnlichkeit ihrer Einwirkungsversuche, bilden die französisch- und italienischsprachigen Stände geeint einen eigenen Haupttyp lobbyierender Kantone. Mit der Sprachregion ist es aber just ein äusserer Gegensatz, der in der Föderalismusforschung bisher überhaupt nie für relevant befunden worden wäre. Frühere Betrachtungen fokussierten, wie dargelegt, ausschliesslich die Heterogenität der Einwohnerzahl, welche *a priori* darüber bestimme, welchem Kanton welche «Zugangsmöglichkeiten […] auf die Bundespolitik» (Vatter, 2006c, 175) winken. Dabei zeigen die vorliegenden empirischen Befunde andererseits gerade: «Keiner ist zu klein, um bundespolitischer Lobbyist zu sein». Dass Uri als einwohnermässig zweitkleinster Kanton demselben Haupttyp lobbyierender Kantone angehört wie Zürich, Bern bzw. Aargau als grösster bzw. zweit- und viertgrösster Stand, zeigt eine für den Schweizer Föderalismus im 21. Jahrhundert zentrale Lektion: Grösse ist nicht gleich politische Handlungskapazität («political actorness»; vgl. Tatham, 2021, 153). Kleinheit führt nicht automatisch zu «Abgehängt- und Überrolltwerden». Wo der politische Wille da ist, lässt es sich aktiv lobbyieren. Zweifelsohne schaffen die gewordenen Realitäten im Schweizer Föderalismus stossende Ungleichheiten, reproduzieren Disparitäten. Auch leidet er an einer ausgesprochenen Heterogenitätsproblematik, der zufolge das Verhältnis zwischen dem bevölkerungsstärksten und dem bevölkerungsschwächsten Kanton bald den Faktor 1:100 annehmen wird (Vatter, 2018b, 244–45). All diese enormen strukturellen Herausforderungen halten jedoch selbst «die Kleinen», die «Sich-Sprachlich-Kulturell-von-der-Mehrheit-Unterscheidenden» und/oder «die NFA-Nehmer» keineswegs davon ab, ihre bundespolitischen Interessen mit Nachdruck wahrzunehmen. Eher ganz im Gegenteil: Sie sind, was die Romandie anbetrifft, gar umso engagierter.

Insgesamt lobbyieren die Kantone heute also ähnlich, wie man es traditionell mit finanziell potenten (Wirtschafts-)Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationalen) Konzernen in Verbindung bringt. Egal, welchem der drei Haupttypen bzw. der zwei Subtypen zugehörig: Die

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kantone agieren als informell lobbyierende Interessengruppen. Folgerichtig bedienen sie sich genuiner Lobbyingtaktiken – sprich: Lobbyingtaktiken, die einst andere Interessengruppen für sich pachteten. Trotz all dieser Gemeinsamkeiten in der Art und Weise, *wie* lobbyiert wird, ergeben sich zwei ganz wesentliche Unterschiede. Dass die Kantone am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundes mitwirken, ist in der Bundesverfassung erstens ausdrücklich vorgesehen. Deren Mittun, deren Teilhabe – ja, deren Lobbying – stützt sich auf eine unmissverständliche Verfassungsgrundlage. Als konstitutive Träger des Bundesstaats und als Vollzugsverantwortliche verfügen sie über eine besondere Legitimation, ihre bundespolitischen Interessen mit Nachdruck wahrzunehmen. Zweitens sind die Rahmenbedingungen, unter denen die Kantone lobbyieren, gänzlich andere. Hier öffnet sich ein Gegensatz zwischen staatlichen Interessengruppen, wie es subnationale Akteure sind, und nichtstaatlichen Interessengruppen, die alle anderen organisierten Interessen darstellen. Um ebendiese besondere Ausgangslage angemessen abzubilden, müssen die theoretischen Annahmen der Interessengruppen- und Lobbyingforschung modifiziert werden. Welche konkreten Anforderungen die besonderen Rahmenbedingungen an subnationale Interessenvertretung stellen, behandelt Kapitel 8.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

8 Das Lobbyieren der Kantone im Zeichen beschränkter und prekärer Ressourcenausstattung

8.1 Einstieg

Finanziell potente Geldgeber im Rücken; private Spender und Gönner, die alles andere als knausern: So stellt man sich die privilegierte Ausgangslage von (Wirtschafts-)Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und/oder multinationalen Konzernen vor – zusehends auch von philanthropisch veranlagten, dem Gemeinwohl verpflichteten Nichtregierungsorganisationen (u. a. Bloodgood und Tremblay-Boire, 2017). Das Bild mag noch so klischiert anmuten. Doch es entspricht der Realität weitgehend. Denn: Nichtstaatliche Interessengruppen lobbyieren mit gut gefüllten Taschen. Deren Lobbying alimentiert sich aus Zuschüssen, Zuwendungen und Mitgliederbeiträgen. Die ihnen zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Mittel sind in aller Regel reichlich; die Ressourcenausstattung grosszügig. Zudem werden «die ohnehin Reichen immer noch reicher» (Crepaz und Hanegraaff, 2020, 102). Interessengruppen, die sprichwörtlich im Geld schwimmen, haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, zusätzlich auch noch in den Genuss staatlicher Förderung zu kommen (vgl. Anheier et al., 1997; Chavesc et al., 2004; Gilens, 2012; Crepaz et al., 2021). Und ein «güldener Schlüssel» vermag, jedwede «Türe» zu öffnen (beide Direktzitate nach: Crepaz et al., 2021, 378).[1]

Dass nichtstaatliche Interessengruppen reichlich vorhandener Ressourcen lobbyieren, prägt(e) die theoretischen Annahmen der Interessengruppen- und Lobbyingforschung in erheblichem Masse. Diese fussen auf der Prämisse, dass es den Lobbyierenden an nichts ermangle. Die Interessen-gruppen- und Lobbyingforschung formulierte ein eigentliches Maximierungsideal, das bis heute gängig ist. *[F]rappez, frappez toujours*» (Potters und van Winden, 1992, 47), «the more, the merrier» (Eising und Spohr, 2017, 314) und «[…] the simple idea that ‹more is better›» (Chalmers, 2013b, 47): Wo die Ressourcen alles andere als knapp bemessen sind, sollen sie auch eingesetzt werden –

1 Bei den Direktzitaten in diesem Abschnitt handelt es sich um eigene Übersetzungen. Der Wortlaut im englischen Original ist folgender: «The Funding of Interest Groups in the EU: Are the Rich Getting Richer?» (Crepaz und Hanegraaff, 2020, Titelbegriff) bzw. «A Golden Key Can Open any Door? Public Funding and Interest Groups' Access» (Crepaz et al., 2021, Titelbegriff).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und zwar mit grösstmöglichem Nachdruck und maximaler Persistenz (vgl. Bouwen, 2002; Kerr et al., 2014). Interessengruppen, die ihre Anliegen hartnäckig und mit einer Prise Aufdringlichkeit anmelden, sei Erfolg beschieden. Wer unnachgiebig, immerwährend und ohne Kompromisse auf die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger einwirkt, werde früher oder später erhört (*ebd.*). Längst nicht immer wird ausdrücklich präzisiert, *was* es genau zu maximieren gilt, um mit den eigenen Anliegen durchzudringen. Oft bleibt offen, welcher Wirkmechanismus hinter dem Maximierungsideal steht. Argumentiert wird etwa mit der Steigerung der (medialen) Sichtbarkeit. Indem das immer gleiche Argument im Diskurs immer wieder bekräftigt wird, erhält es überproportionales Gewicht. Maximierung qua Überzeichnung, lässt sich dies auf eine griffige Formel bringen (Binderkrantz et al., 2017, 2020; Vesa und Binderkrantz, 2021). Andere verweisen auf Maximierung qua Zusammenschluss. Im Verbund zu lobbyieren, erweist sich ohnehin als zielführend (u. a. Klüver, 2013b,a; Beyers und De Bruycker, 2017):

> «By establishing coalitions with other like-minded stake-holders, interest groups give more leverage to their policy positions and increase the pressure on policymakers to concede to their demands»,

wie Beyers und De Bruycker (2017, 961) prägnant resümieren (vgl. Hojnacki, 1997; Hula, 1999; Mahoney, 2007; Holyoke, 2009; Nelson und Yackee, 2012). Jenem Grössenmaximierungsargument führen neuere Studien ein Diversitätsargument hinzu. Maximierung der Heterogenität: Je vielfältiger die Zusammensetzung einer Lobbyingkoalition, desto breiter ist das Spektrum an mobilisierbaren politischen Ressourcen (*ebd.*; vgl. Klüver, 2013b,a; Junk, 2019; Lorenz, 2020). Umfasst die Lobbyingkoalition also möglichst viele *und* möglichst heterogene organisierte Interessengruppen, steigern sich die Erfolgschancen weiter. Bisweilen werden auch ökonomische Maximierungsargumente bemüht. Scheut jemand keinen finanziellen Aufwand und maximiert den Mitteleinsatz, senken sich die Kosten langfristig. Mit der Zeit können Interessengruppen nämlich auf bewährte Routinen, kontinuierlichen Informationsfluss und persönliche Beziehungen zurückgreifen, die sich verselbstständigen (Kerr et al., 2014, 372).

Schliesslich gibt es Interessengruppen- und Lobbyingforschende, welche die Sozialkapitaltheorie ins Spiel bringen. Ihnen zufolge muss der «Wert sozialer Beziehungen» (Freitag, 2014b, 11) maximiert werden. Neben dem ökonomischen und dem kulturellen (*syn.* symbolischen) Kapital ist Sozialkapital das dritte Kapital, welches Bourdieu (1979) benannte. Es handelt sich um diejenige Ressource, welche sich aus familiären, privaten

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und/oder beruflichen Netzwerken generieren lässt. Wer persönliche Bande festigt, schafft Vertrauen – die Vorbedingung sozialer Kooperation (vgl. Uslaner, 2002). Wer aktiv eingebunden ist, etabliert das «Gesetz des Wiedersehens» (Luhmann, 1965, 170). Es bilden sich Reziprozitätsnormen aus (Gouldner, 1960; Putnam, 1993, 2000; Freitag und Manatschal, 2014); ein zur Gegenseitigkeit verpflichtendes Handlungsprinzip, auf dessen produktive Kraft auch Interessengruppen setzen (vgl. Chamlee-Wright und Storr, 2011).

Maximierung der medialen Sichtbarkeit, der Grösse bzw. Breite der Lobbyingkoalition und/oder des ökonomischen bzw. sozialen Kapitals: Was genau maximiert werden soll und welche Wirkmechanismen das in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung noch immer gängige Maximierungsideal antreiben, ist letztlich unerheblich.[2] Das Maximierungsideal ist – so das hiesige Argument – für (föderale) Mehrebenensysteme generell untauglich. Wie im leitenden Begriffsvorschlag vorausgesetzt, handelt es sich bei den Lobbyierenden um subnationale Regierungen (vgl. Unterkapitel 2.4). Will heissen: Staatliche Akteure schlüpfen in diejenige Rolle, welche die Interessengruppen- und Lobbyingforschung traditionell (Wirtschafts-)Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und/oder multinationalen Konzernen zudachte. Staatliche Akteure werden jedoch aus öffentlichen Geldern alimentiert. Nicht nur wissen subnationale Akteure keine finanziell potenten Sponsoren im Rücken, um «business associations» das Wasser reichen zu können. Vielmehr gerieten sie auch gegenüber der von ihnen lobbyierten Bundesebene ins Hintertreffen. Fehlende Steuerhoheiten (Foremny, 2014; Kaiser und Vogel, 2019), zweckgebundene Mittel (u. a. Rich, 1989; Kincaid, 1990; Rodden, 2002; Schnabel und Dardanelli, 2023), eine angespannte Budgetsituation (u. a. Oates, 1972; Rodden, 2003): Während die nachgeordneten territorialen Entitäten mit schwindenden fiskalischen Handlungsspielräumen kämpfen (Dardanelli et al., 2019b), verlässt sich der Bund auf seine «power of

2 Nicht unerwähnt bleiben soll, dass die Interessengruppen- und Lobbyingforschung vereinzelt auch auf den Erfolg von Depolitisierungsstrategien verweist («Aussitzen»); von Lobbyingtaktiken also, die gerade *nicht* auf einem Maximierungsideal fussen. Dazu Nicoll Victor (2007, 826): «If we assume interest groups have limited resources and wish to maximize their impact on policy through the legislative process, we should expect groups to make lobbying choices strategically […]» (vgl. Baumgartner et al., 2009; Trapp und Laursen, 2017; De Bruycker und Beyers, 2019). Diese wichtigen Relativierungen mindern den Stellenwert des Maximierungsideals im Grundsatz jedoch nicht entscheidend.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

the purse» (vgl. Birch, 1955; Fenna, 2008; Gray, 2011).[3] Wo die finanziellen Mittel ohnehin knapp bemessen sind, wachen die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler umso wachsamer darüber, wofür sie eingesetzt werden. Ausgabenposten, die über die Bereitstellung kritischer öffentlicher Dienstleistungen wie Sicherheit, Gesundheit oder Bildung hinausgehen, werden kritisch beäugt. Politisch müssen sie immer wieder aufs Neue erstritten werden; sowohl gegenüber der (medialen) Öffentlichkeit als auch gegenüber dem Parlament, dem in aller Regel weitreichende, bisweilen letztinstanzliche, Finanzbefugnisse zukommen. Um sie alle von der Notwendigkeit der für die subnationale Interessenvertretung ersuchten Mittel zu überzeugen, rekurrieren subnationale Regierungen oft auf deren Nutzen. «Auch wenn es sich nicht um eine klassische Kernaufgabe des Staates handelt, brauchen wir das Geld – schlicht und einfach, weil es unserem Gemeinwesen Vorteile einträgt», lautet die von subnationalen Akteuren bemühte Losung. Für ihre Beweisführung müssen sie ein Mindestmass an glaubwürdiger Evidenz vortragen. Jene aufzufinden, ist jedoch alles andere als einfach. In Unterkapitel 2.5 wurde bereits ausführlich dargelegt, wie komplex die Einflussmessung (*syn.* Erfolgsmessung) ohnehin ist.

Subnationale Exekutiven kämpfen mit der exakt gleichen Herausforderung. Für die breite Bevölkerung bzw. die Parlamentsmitglieder sind nämlich in erster Linie die (astronomischen) Kosten sichtbar, nicht der Ertrag. Subnationale Interessenvertretung ist ausgesprochen kostspielig. Bei der direkten Form schlägt der Zeitbedarf zu Buche (vgl. Jensen, 2016).[4] Schreiten subnationale Regierungsmitglieder selbst zur Tat, um die Bundesbehörden zu lobbyieren, treten andere Regierungspflichten unweigerlich in den Hintergrund – so etwa Planung, Koordination und Information.[5] Selbst die Repräsentationsfunktion wird einseitig(er) wahrgenommen. Die in der Hauptstadt eines (föderalen) Mehrebenensystems vertriebene Zeit fehlt in der Hauptstadt des eigenen Bundesstaats, der Landeshauptstadt oder dem Kantonshauptort. Eine zusätzliche Audienz des US-Gouverneurs bei der US-Senatorin in Washington, D. C.

3 Auf das drohende finanzielle Übergewicht des Bundes machten bereits die *Federalist Papers* ([1787/88] 2008, 289) aufmerksam (vgl. Unterkapitel 2.2).

4 Zur konzeptionellen Herleitung der «Wer?»-Dimension im vierdimensionalen Analyseraster vgl. Unterkapitel 2.5.

5 Gemeinsam mit der Repräsentation gelten Planung, Koordination und Information als die vier klassischen Kernaufgaben von Regierungen (Andeweg et al., 2020; für eine Anwendung auf die Schweiz vgl. Germann, 1998 und Vatter, 2020b).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bedeutet ein «town hall meeting» mit dem Volk weniger.[6] Ähnlich entspricht es auch in der (ländlichen) Schweiz nach wie vor einem Bedürfnis von Wirtschaft und Bevölkerung, «[…] dass Regierungsmitglieder nicht einfach hinter dem Schreibtisch sitzen, sondern greifbar sind» (LUZ, 16.3.2018; vgl. ZSZ, 14.3.2007). Doch: Je mehr Zeit die kantonalen Exekutivmitglieder selbst in «Bundesbern» verbringen, desto weniger Gelegenheiten bleiben ihnen, um sich «[a]uf enge Tuchfühlung» (ZSZ, 14.3.2007) mit den Regierten zu begeben. Indirekte Formen subnationaler Interessenvertretung werfen hingegen merkliche finanzielle Kosten auf. Nützt die im Landeshaushalt mit jährlich rund 1.21 Mio. Euro veranschlagte Interessenvertretung des Freistaats Bayern bei der EU dem «kleinen Mann im Allgäu» auch tatsächlich etwas? Macht sich der rund 30 Mio. Euro verschlingende Umbau der Bayrischen Landesvertretung zu einer als «Schloss Neuwahnstein» verspotteten Repräsentanz an bester Lage im Zentrum Brüssels wirklich ausbezahlt (WEL, 15.9.2012)? Stattliche Jahressaläre von $ 120'000 bzw. CHF 100'000 für einen «Washington lobbyist» bzw. eine Kantonslobbyistin (WB, 28.7.2018; US News, 30.3.2021) – ist das rentabel? Egal, ob direkt oder indirekt: Im Vordergrund steht nicht der Ertrag, sondern die enormen zeitlichen und finanziellen Ressourcen, die subnationale Interessenvertretung verschlingt (vgl. Payson, 2020a, 2022). In der Staatsrechnung türmen sich immense Kosten, wohingegen der Nutzen bisweilen diffus ist. Erfolg zeitigt sich oft erst mit zeitlichem Abstand (vgl. Kapitel 9). Nicht selten fehlt es an griffiger Evidenz, um die das staatliche Ausgabenwachstum beargwöhnenden Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sowie das subnationale Parlament von den Vorteilen zu überzeugen, ins Lobbying zu investieren.

Um diesen besonderen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, welche sich staatlichen Interessengruppen stellen, müssen die bestehenden, der Interessengruppen- und Lobbyingforschung entlehnten Theorieannahmen also modifiziert werden. Wo und wann immer staatliche Akteure lobbyieren, schlägt das Maximierungsideal fehl. Kapitel 8 etabliert daher eine eigenständige Theoretisierung. Es formuliert ein Modell ressourcenoptimaler Interessenvertretung mit zwei konkreten Anforderungen, das dem Maximierungsideal der Interessengruppen- und Lobbyingforschung entgegengestellt

6 Bei «town hall meetings» handelt es sich um eine ursprünglich aus dem Kolonialzeitalter stammende, bis heute vor allem in der angelsächsischen Welt verbreitete Form einer Zusammenkunft von Bürgerinnen und Bürgern eines Wahlkreises (Bürgerversammlung). Sie erhalten hierbei Gelegenheit, ihre Wünsche, Anliegen und Forderungen persönlich an die anwesenden Amtsträgerinnen und Amtsträger heranzutragen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wird (vgl. Unterkapitel 8.2). Ebendieses Modell wird in Unterkapitel 8.3 auf die Realitäten im schweizerischen Bundesstaat übertragen, indem auf die beschränkte und prekäre Ressourcenausstattung der Kantone eingegangen wird. Darauf folgen Erläuterungen zum methodischen Vorgehen (vgl. Unterkapitel 8.4), ehe die empirischen Befunde in Unterkapitel 8.5 aufweisen, inwiefern die Kantone ressourcenoptimal lobbyieren. Unterkapitel 8.6 schliesst mit einem Zwischenfazit.

8.2 Ein Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung

Staatliche Akteure statt finanziell potenter (Wirtschafts-)Verbände, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationaler) Konzerne, die lobbyieren; relative Budgetknappheit und demokratische Rechenschaftspflicht: Subnationale Interessenvertretung erfolgt unter gänzlich anderen Rahmenbedingungen, als sie das Maximierungsideal der Interessengruppen- und Lobbyingforschung voraussetzt. Andere Rahmenbedingungen implizieren auch eine andere Rationalität des Lobbyierens. Subnationale Interessenvertretung kann nämlich gerade *nicht* nach der «[…] simple idea that ‹more is better›» (Chalmers, 2013b, 47) funktionieren. Dass eine grössere mediale Plattform, eine breitere bzw. eine diverser zusammengesetzte Lobbyingkoalition, grösserer finanzieller Mitteleinsatz und/oder forcierte Direktkontakte *prinzipiell* anzustreben sind, greift in (föderalen) Mehrebenensystemen nicht. Aus theoretischer Warte muss subnationale Interessenvertretung nämlich nicht unbedingt maximal, sondern ressourcenoptimal sein.[7] Deshalb wird

7 An dieser Stelle sei mit Nachdruck betont, dass die Attribute «maximal» und «ressourcenoptimal» keinerlei begriffliche und/oder inhaltliche Anlehnung an wirtschaftswissenschaftliche Theoriestränge implizieren. Das vorliegende Verständnis der besagten Attribute grenzt sich in dreifacher Weise von den Wirtschaftswissenschaften ab. Erstens bezieht sich «maximal» ausdrücklich *nicht* auf die betriebswirtschaftliche Entscheidungstheorie. Der dort unter anderem verorteten Maximax-Regel zufolge ist bei Entscheidungen unter Unsicherheit «[…] für die Beurteilung einer Alternative nur das Ergebnis massgeblich, das mit ihr im *besten* Fall erzielt wird» (Laux et al., 2018, 96). Zweitens spielt «ressourcenoptimal» ausdrücklich *nicht* auf das (volkswirtschaftliche) (Ressourcen-)Allokationsproblem an. Letzteres betrifft die Frage, wie knappe Ressourcen, bspw. Arbeit, Kapital, Boden und Rohstoffe, zur Produktion von Gütern oder Dienstleistungen verwendet werden, um ein mit Blick auf die ökonomische Wohlfahrt effizientes Ergebnis zu erzielen (für eine Anwendung auf die Schweiz vgl. Brunetti, 2021). Eine bei der (Ressourcen-)Allokation bedeutsame Rolle kommt dem sogenannten Pareto-Optimum zu (*syn.* Pareto-effizienter Zustand). Drittens will das vorliegende

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dem Maximierungsideal ein eigens hergeleitetes Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung gegenübergestellt. Ihm zufolge setzt «ressourcenoptimal» zwei konkrete Anforderungen voraus:

– *Optimales Verhältnis von Aufwand und Ertrag:* Weil Repräsentation bloss eine von mehreren klassischen Regierungsaufgaben darstellt und subnationale Exekutiven in aller Regel nicht abschliessend über den Einsatz öffentlicher Mittel entscheiden können, müssen sie nach einem optimalen Verhältnis von Aufwand und Ertrag streben. Ein solches liegt erstens dann vor, wenn Aufwand und Ertrag in der Balance sind. Das, was subnationale Regierungen an Zeit, Geld und/oder anderen Ressourcen aufwenden, und das, was für sie herausspringt, muss sich im Gleichschritt bewegen. Nutzungshäufigkeit und die Einflusschancen, welche eine bestimmte Lobbyingtaktik abwerfen, müssen miteinander einhergehen. Konkret gilt: Rege genutzte formale Einflusskanäle und/oder informelle Strategien, wie subnationale Akteure auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einwirken, müssen ebenso viel Erfolg zeitigen. Jene Anforderung tätigt ausdrücklich keine Annahme über die Richtung der Kausalität. Es ist unerheblich, ob subnationale Regierungen eine bestimmte Lobbyingtaktik häufig nutzen, weil sie oft zum Ziel führt – oder ob eine Lobbyingtaktik umgekehrt (auch) deshalb oft zielführend ist, weil sie häufig genutzt wird. Entscheidend ist also nicht die Kausalität, sondern einzig die Gleichförmigkeit des Zusammenhangs. Ein optimales Verhältnis von Aufwand und Ertrag ist zweitens dann gegeben, wenn mit geringem Mitteleinsatz viel erreicht wird – oder wie es Tatham (2016, 23) auf den Punkt bringt: «[Sub-state entities; d. V.] have too scarce resources to mobilize randomly and save their best efforts for ‹when it really matters›».[8] Ressourcenoptimal ist subnationale Interessenvertretung

Verständnis von «ressourcenoptimal» ausdrücklich *keine* begriffliche und/oder inhaltliche Assoziationen zur Theorie nicht erneuerbarer (*syn.* erschöpfbarer) natürlicher Ressourcen wecken, die in der Umweltökonomik besonders einflussreich ist. Hierbei steht im Mittelpunkt, wie einer zu starken Nutzung von Allmendegütern wie Fischbeständen in Meeren oder dem Klima etwa durch Mengensteuern oder -subventionen, Technologieverbote, Eigentumspolitik und/oder Anreizinstrumente (u. a. Steuern, Subventionen) entgegengewirkt werden kann (Störmann, 2022, 261). In ausdrücklicher Abgrenzung zu diesen drei genannten wirtschaftswissenschaftlichen Zugängen setzt das Attribut «ressourcenoptimal» im vorliegenden Verständnis ausdrücklich nur die zwei in Unterkapitel 8.2 ausführlich hergeleiteten konkreten Anforderungen voraus.

8 Das Direktzitat fusst auf einer Interviewaussage eines anonymisierten «sub-state official» von September 2005 (zitiert nach: Tatham, 2016, 23).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

also auch dann, wenn eine bestimmte Lobbyingtaktik zwar nur selten gebraucht wird, dann aber mit grossen Erfolgschancen verbunden ist.

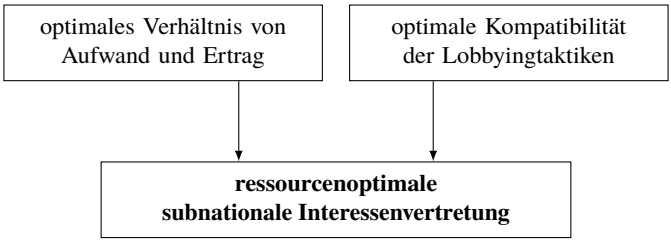
– *Optimale Kompatibilität der Lobbyingtaktiken:* Das Repertoire an Lobbyingtaktiken, mit denen sich subnationale Akteure bundespolitisches Gehör verschaffen *können*, ist potentiell unendlich (vgl. Unterkapitel 2.4). Formale Einflusskanäle und informelle Strategien gehören gleichermassen dazu (vgl. Kapitel 5 bzw. 6). Angesichts dieser schieren Breite des Repertoires droht Verzettlung; Verzettlung in zu viele mehr schlecht als recht miteinander verein- und kombinierbare Lobbyingtaktiken. Ressourcenoptimal zu lobbyieren, bedingt jedoch, dass die genutzten Lobbyingtaktiken innerhalb der Lobbyingstrategie kompatibel sind. Kompatibilität bezieht sich, wie in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung vorausgesetzt, auf das Miteinander-Kompatibel-Sein der unterschiedlichen Lobbyingtaktiken in einer Lobbyingstrategie (Binderkrantz, 2005, 695; vgl. Berry, 1977; Baumgartner et al., 2009; Almog-Bar und Schmid, 2014; Cullerton et al., 2018).[9] In sich kompatibel ist eine Lobbyingstrategie also dann, wenn die Einflusschancen der einzelnen darin enthaltenen Lobbyingtaktiken in einem positiven Zusammenhang zueinander stehen. Setzen die subnationalen Akteure bspw. mit Erfolg auf eine «parliamentary strategy» (Binderkrantz, 2005, 702) mit forciertem Direktkontakt zur Legislative, darf diese die Wirkmacht anderer, nichtparlamentarischer Lobbyingstrategien nicht trüben (vgl. Binderkrantz, 2005).

Abbildung 8.1 veranschaulicht das dem Maximierungsideal entgegengestellte Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung mit den zwei konkreten Anforderungen, die es voraussetzt.

9 In der Interessengruppen- und Lobbyingforschung variiert die Anzahl der Strategien, zu denen einzelne Lobbyingtaktiken zusammengefasst werden. So unterscheidet Binderkrantz (2005, 696) mit «[d]irect strategies» und «[i]ndirect strategies» zwei übergeordnete «[i]nfluence [s]trategies», die sie in «[a]dministrative strategy» bzw. «[p]arliamentary strategy» einerseits und «[m]edia strategy» bzw. «[m]obilization strategy» andererseits binnendifferenziert. Jenen vier Strategien ordnet sie verschiedene «[e]xamples of [a]ctivities» zu (u. a. «[c]ontacting national public servants», «[c]ontacting parliamentary committees», «[i]ssuing press releases and holding press conferences», «[c]onducting petitions»). In Baumgartner et al. (2009, 151) finden sich hingegen drei Strategien: «[i]nside advocacy» (bspw. «[p]ersonal contact with rank-and-file members of Congress or staff»), «[o]utside advocacy» (bspw. «[p]ress conferences») und «[g]rassroots advocacy» (bspw. «[m]obilize general public»).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 8.1: Ein Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung



Quelle: eigene Darstellung.

8.3 Anwendung auf die Rahmenbedingungen der Kantone

Was für subnationale Akteure in (föderalen) Mehrebenensystemen in Unterkapitel 8.2 theoretisch postuliert wurde, gilt für die Kantone in ganz praktischer Weise: ein Maximierungsideal à la «the more, the merrier» (Eising und Spohr, 2017, 314) scheitert allein an der Ressourcenausstattung. Mit anderen Worten kommt dem Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung im schweizerischen Bundesstaat besondere Bedeutung zu. In der Querschnittsbetrachtung erweist sich, wie *(i.) beschränkt* die personellen Mittel sind. So zeigt Abbildung 8.2 zunächst, wie viele Stellenprozente zum Befragungszeitpunkt[10] ausschliesslich für das systematische Monitoring von Bundesangelegenheiten reserviert sind (x-Achse). Steter Informationsfluss und in der Bundesverwaltung sprichwörtlich «das Gras wachsen [zu; d. V.] höre[n]» (SGT, 26.11.1997), sind unerlässliche Bedingungen dafür, um bereits in einer frühen, technokratischen Phase des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses Einfluss nehmen zu können. Ohne informelle Vorabauskünfte und stetes Aufspüren von «Schlüsselgeschäften» (NLZ, 23.5.2014), die für den Kanton von besonderer finanzieller, ökonomischer oder sozialer Tragweite sind, können sich die Stände in späteren Etappen weniger «aktiv einbringen» (Rüefli, 2016, 17; vgl. SK AG, 2008; SK BE, 2012; Gubler, 2016). Oder wie es der Solothurner Staatsschreiber Andreas Eng ausdrückt: «Wer frühzeitig von einem Geschäft erfährt, kann

10 Für detaillierte Angaben zur Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 vgl. Kapitel 4.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

besser darauf reagieren.» (Direktzitat nach: SOZ, 4.10.2016) In diesem Wettlauf gegen die Zeit müssen sich die Kantone kontinuierlich «[…] vertieftes Wissen über die geplanten und laufenden Tätigkeiten der Bundesdepartemente und des Bundesparlaments» (RR LU, 2013, 6) beschaffen (vgl. CdE NE, 2004). Umso schwerer wiegt, dass insgesamt acht Kantone überhaupt keine personellen Mittel für das systematische Monitoring der Bundesgeschäfte bereitstellen. Im Median entfallen bloss 13.8 Stellenprozente darauf (arithmetisches Mittel: 28.0). Mit dem Tessin (100.0), Genf (120.0) und der Waadt (400.0) gibt es schweizweit nur drei Stände, die dafür mindestens eine Vollzeitstelle aufwenden. In den übrigen Kantonen ist ein solcher «service de renseignements» (CdE NE, 2004, 13)[11] – falls überhaupt – bloss ein kleiner Teil eines anderweitig dicht gefüllten Aufgaben- und Pflichtenhefts. So wird die «Verantwortlich[keit] für das Monitoring Bundesgeschäfte» neben dem Aufbereiten von Positionspapieren und Sessionsbriefen (vgl. Abschnitt 6.2.4), der Pflege einer Vernehmlassungsplattform (vgl. Unterkapitel 5.3), dem Verfassen von Grussbotschaften sowie der Bearbeitung von wissenschaftlichen Stabsaufgaben nur als eine der vielen Tätigkeitsbereiche aufgelistet, wenn ein Kanton mit einer Stellenannonce um einen neuen Mitarbeiter bzw. eine neue Mitarbeiterin für die Koordinationsstelle Aussenbeziehungen wirbt.[12] Mit «Ristretto», einer von der KdK betriebenen IT-Anwendung, besteht seit 2019 immerhin ein neu konzipiertes Monitoringsystem («Föderalismus-Cockpit»), auf das sämtliche Kantone zurückgreifen können (KdK, 2019c, 8).[13] Ob bzw. inwieweit «Ristretto» ressourcenmässig minderbemittelten Kantonen als echtes Auffangbecken taugt, muss eine offene Frage bleiben.

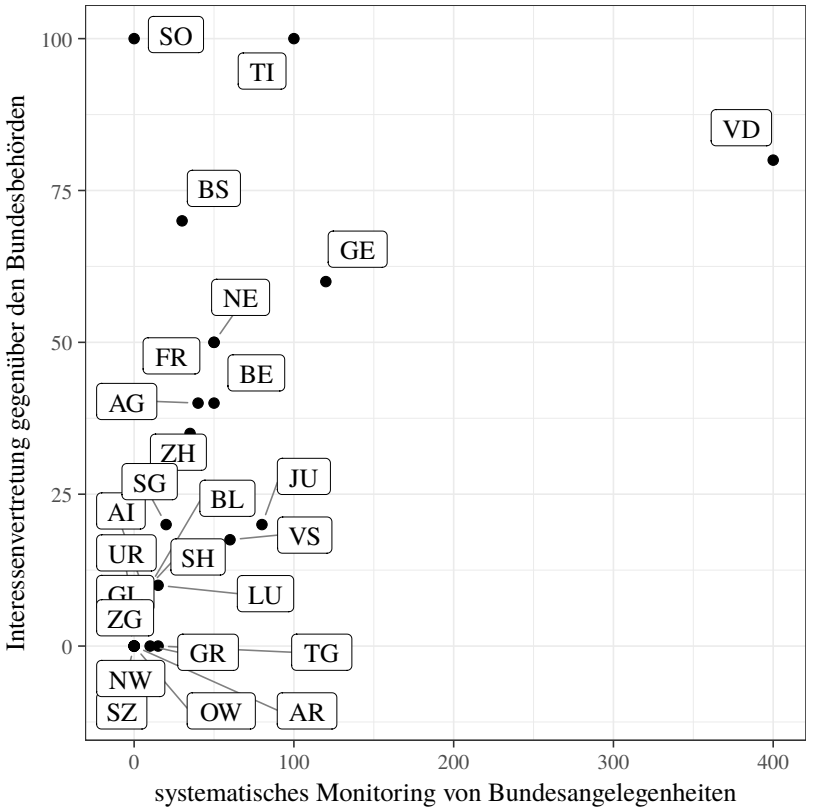
11 Zu Deutsch: «Nachrichtendienst».

12 Das Beispiel bezieht sich auf einen realen Stellenaushang, den der Kanton St. Gallen im Januar 2022 auf den gängigen Portalen publizierte. Per 1.3.2022 oder nach Vereinbarung wurde eine neue Mitarbeiterin bzw. ein neuer Mitarbeiter für die Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen gesucht (80–100 %).

13 Zum seit 2005 bestehenden Föderalismusmonitoring vgl. Kapitel 5, Fussnote 7. «MOKKA», die vor «Ristretto» eingesetzte «Monitoring-Lösung» (SOZ, 4.10.2016), fusste auf einer bis ins Jahre 2019 gültigen Vereinbarung. An «MOKKA» beteiligten sich 19 der 26 Kantone. Ziel dieser Monitoring-Datenbank war es, bundespolitische Geschäfte zu erfassen und zu filtern (SSK, 2019, 12).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 8.2: Personeller Ressourcenaufwand (Querschnitt): systematisches Monitoring von Bundesangelegenheiten und Interessenvertretung gegenüber den Bundesbehörden (Anzahl Stellenprozente)



Anm.: Stand: Herbst 2019. ZH gab an, dass der personelle Aufwand «[…] nicht exakt beziffert werden [könne; d. V.]». In der Praxis werden für das systematische Monitoring von Bundesangelegenheiten sowie für die Interessenvertretung gegenüber den Bundesbehörden je «ca. 30–40 % bei der Koordinationsstelle Aussenbeziehungen […] verwendet». Daher wird der arithmetische Mittelwert von je 35 % abgebildet. SO präzisiert: «Das Monitoring erfolgt im Rahmen der Pflichtenhefte der Departementssekretariate und der Staatskanzlei. Insgesamt dürfte sich total 100–150 % permanent mit der Bundespolitik beschäftigen». Aufgrund einer verwaltungsinternen Umstrukturierung beziehen sich die Angaben von SG auf den Zeitpunkt per 1.5.2020. Die Angaben von AG beschränken sich auf den personellen Ressourcenaufwand in der Staatskanzlei. Hinzu kommen «zusätzliche nicht bezifferbare Ressourcen in den Departementen». Auch in VD

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sind die Departemente unterstützend tätig, wobei die 400 % auch horizontale Aussenbeziehungen miteinschliessen «[…] sachant que l'intercantonal sert la cause des dossiers de politique fédérale». VS führte den folgenden Hinweis an: «Im Kanton Wallis beschäftigen sich zwei Personen mit Bundesangelegenheiten (190 %). Der genaue Anteil, welcher das systematische Monitoring ausmacht, ist schwierig abzuschätzen und variiert je nach aktueller Geschäftslage. Durchschnittlich werden von diesen 190 % wohl rund 15–20 % dafür aufgewendet. Der Delegierte für nationale Angelegenheiten des Kantons Wallis beschäftigt sich derzeit prioritär mit der Interessenvertretung gegenüber den Bundesbehörden. Von seinen 90 % werden wohl situativ zwischen 50–70 % dafür eingesetzt». Daher wird der arithmetische Mittelwert von 17.5 bzw. 60 % abgebildet.

Quelle (Daten): Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

Des Weiteren zeigt Abbildung 8.2, wie viele Stellenprozente ausschliesslich für die kantonseigene Interessenvertretung gegenüber den Bundesbehörden reserviert sind. An der y-Achse lässt sich ablesen, wie viele Mitarbeitende zur Verfügung stehen, um für den Kanton zu lobbyieren. Die Angabe beziffert also, wie viele Mittel für indirekte Spielarten der Interessenvertretung genutzt werden können, um die von den Mitgliedern der Kantonsregierungen selbst verantworteten Interventionen zu ergänzen.[14] In den Blick rücken etwa ständige Vertretungen in Gestalt des «Botschafts-» und/oder «Delegiertenmodells» (vgl. Unterkapitel 6.4). Die Daten sprechen eine klare Sprache: Im Vergleich zum systematischen Monitoring von Bundesgeschäften sind die für die kantonseigene Interessenvertretung vorgesehenen Stellenprozente gar noch beschränkter. Einzig in Solothurn und dem Tessin war im Kantonshaushalt je ein Vollzeitäquivalent dafür budgetiert (100.0). Danach folgen die Waadt und Basel-Stadt mit 80 bzw. 70 Stellenprozenten; nachgelagert Freiburg und Genf mit je einer Halbtagsstelle. Der Median beläuft sich auf bloss 15 Stellenprozente pro Kanton (arithmetisches Mittel: 42.3). Insgesamt acht Stände müssen gar gänzlich ohne personelle Ressourcen auskommen, namentlich Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn und Appenzell Ausserrhoden. Diese Unterdotierung wiegt schwer. Denn: Beobachterinnen und Beobachter sind sich einig, dass niedrigprozentige Anstellungen kaum Prägekraft entfalten: «Will man den optimalen Nutzen, kann es keine Teilzeitstelle sein» (Direktzitat Diego Clausen, Fraktionschef CSPO; zitiert nach: WB, 10.8.2018).

14 Zur «Wer?»-Dimension im vierdimensionalen Analyseraster vgl. Unterkapitel 2.5.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dass die Ressourcenausstattung nicht nur beschränkt, sondern auch *(ii.) prekär* ist, offenbart die Längsschnittbetrachtung. Tabelle 8.3.1 rapportiert zunächst die in den Vorgängerbefragungen erhobenen Angaben zum personellen Ressourcenaufwand (DAB BE BE, 2012; Gubler, 2016). Ins Auge sticht zunächst der Kanton Aargau. Innerhalb von nur vier Jahren reduzierte sich das investierte Humankapital von 70 bis 80 auf rund 50 Stellenprozente. Der Zeitraum ist vielsagend, denn 2012 fanden im Aargau Gesamterneuerungswahlen statt. Neue Legislatur, neue Ausgabenschwerpunkte: Weil sich die Interessenvertretung der Kantone aus öffentlichen Geldern speisen muss, ist deren Vergabe genuin politisch. Sie müssen beim Kantonsparlament immer wieder aufs Neue erstritten werden. Verändern Wahlen die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse und/oder die strategischen Legislaturziele der Kantonsregierungen, können solche Budgetposten urplötzlich gestrichen werden – oder (merklich) aufgestockt (u. a. RR LU, 2019, 4).

Dies bestätigt sich in Tabelle 8.3.2, die auf den Angaben aus der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 fusst. Im Zehnjahresvergleich bildet sie die intertemporalen Veränderungen gegenüber dem Stand Anfang der 2010er Jahren ab. Dass die personelle und finanzielle Ressourcenausstattung bei insgesamt zwölf bzw. elf Kantonen über die Zeit konstant blieb, verschleiert das Nichtgesicherte, Prekäre. Gerade die Exekutiven finanziell darbender Stände müssen in Zeiten angespannter Finanzlage stets damit rechnen, dass «Aussenbeziehungsposten» mit zum Ersten zählen, das ihnen die Parlamente wegkürzen (NZZ, 23.8.2021). So forderte der Luzerner Kantonsrat Fabian Peter (FDP/LU) im Jahre 2017 die «Abschaffung des kantonalen Beauftragten Interessenvertretung Bund (Lobbyisten) […]». Im Plenum fiel das Ansinnen auf fruchtbaren Boden. Weil das Luzerner Stimmvolk eine Erhöhung des Steuerfusses ablehnte, stand der Kanton nämlich zeitweise ohne Budget da (ZPLU, 10.6.2017; BODU, 7.12.2017). Unter grossem Spardruck stehend und daher «*alle* Stellen auf Kosten/Nutzen […] überprüfen[d]» (Po. 421 Peter [FDP/LU]), stellten manche Parlamentsmitglieder das jährlich CHF 180'000 teure «[n]ützlich[e], aber entbehrlich[e]» (LUZ, 27.3.2017) Anforderungsprofil infrage (vgl. WILB, 21.11.2017; SRF, 5.12.2017).

Indes sind selbst finanzstarke NFA-Geber vor schmerzlichen Budgetverkleinerungen nicht gefeit. Ähnliche Abschaffungs- bzw. Umstrukturierungsvorstösse wurden etwa auch im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt lan-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ciert (u. a. AZ, 17.8.2016; AZ, 6.6.2017; BAZ, 12.9.2017).[15] Selbst Zug und Genf müssen sich damit arrangieren, dass sich der personelle und finanzielle Ressourcenaufwand für die Interessenvertretung im Zehnjahresvergleich verminderte (vgl. Tabelle 8.3.2).

Wie in Tabelle 8.3.2 weiter ersichtlich, haben zwar Zug, Freiburg, Basel-Stadt, Schaffhausen, Aargau, Waadt und Neuenburg ihren ausschliesslich für die Interessenvertretung gegenüber den Bundesbehörden reservierten personellen Ressourcenaufwand gegenüber dem Stand zu Beginn der 2010er Jahre vergrössert. Mit Freiburg, Solothurn, den beiden Basel, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Aargau und Genf stockten im selben Zeitraum insgesamt acht Kantone ihre dafür vorgesehenen finanziellen Mittel auf. Ebendiese intertemporalen Veränderungen vermögen das Gesamtbild jedoch nicht aufzuhellen. Einerseits geht die Zunahme von einer äusserst tiefen, Anfang der 2010er Jahre vielerorts noch gänzlichen inexistenten Ressourcenausstattung aus. Zweitens sind die Zugewinne substantiell vernachlässigbar. In der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 entschied sich nämlich kein einziger Kanton für die Antwortkategorie «deutliche Zunahme». Die Kantone müssen also im Zeichen beschränkter und prekärer Ressourcenausstattung lobbyieren. Das Maximierungsideal ist für sie schlicht keine Option.

Doch: Wie gut erfüllen die Kantone die beiden Anforderungen, welche das Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung voraussetzt (Unterkapitel 8.2)? Um dies empirisch zu überprüfen, sind zunächst einige methodische Vorbemerkungen angezeigt (vgl. Unterkapitel 8.4).

15 So heisst es in einem internen Papier, das im August 2016 der *Aargauer Zeitung* zugespielt wurde, unmissverständlich: «Es fehlen die Ressourcen zu einem konsequenten politischen Lobbying der Agglo-Basel-Anliegen in Bern» (zitiert nach: AZ, 17.8.3016).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 8.3.1: Personeller Ressourcenaufwand (Längsschnitt): Interessenvertretung auf Bundesebene (Anzahl Stellenprozente)

Kanton	DAB BE (2012)	Gubler (2016)
ZH	–	80
BE	ca. 100	ca. 100
LU	60[1]	60
UR	n/a	n/a
SZ	n/a	n/a
OW	n/a	n/a
NW	n/a	n/a
GL	n/a	n/a
ZG	n/a	n/a
FR	–	n/a
SO	–[2]	n/a
BS	150[3]	n/a
BL	n/a	n/a
SH	n/a	ca. 100[4]
AR	n/a	n/a
AI	n/a	n/a
SG	50[5]	n/a
GR	n/a	n/a
AG	ca. 70–80[6]	ca. 50[7]
TG	n/a	n/a
TI	185[8]	n/a
VD	460[9]	460
VS	150	n/a
NE	n/a	n/a
GE	200	200
JU	n/a	n/a

Anm.: – = kein Mitteleinsatz; n/a = nicht erhoben; [1] = geplant war damals eine zusätzliche Vollzeitstelle ab 2013; [2] = nicht spezifisch ausgewiesen; [3] = aufgeteilt in 100 % für die Leitung und 50 % für die Administration; [4] = entfällt grösstenteils auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit; [5] = Koordination durch die KAB SG, wobei 2009 eine Stabsmitarbeiterin bzw. ein Stabsmitarbeiter gewählt wurde, die bzw. der ausschliesslich für die Delegation im Ständerat zuständig ist; [6] = aufgeteilt in ca ca. 50 % für das Monitoring der Bundespolitik und ca. 20–30 % für die Umsetzung der Interessenvertretung; [7] = sich auf die Interessenvertretung gegenüber den kantonseigenen Ständeratsmitgliedern beziehend; [8] = 80 % entfallen auf den «delegato cantonale per le relazioni esterne» in der ständigen Vertretung in Bern, die bzw. der von einer wissenschaftlichen Praktikantin bzw. einem wissenschaftlichen Praktikanten unterstützt wird (100 %); [9] = Anzahl der im OAE VD zurzeit beschäftigten Mitarbeitenden (teils sachfremd).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 8.3.2: Personeller und finanzieller Ressourcenaufwand (Quer- und Längsschnitt): systematisches Monitoring von Bundesangelegenheiten und Interessenvertretung gegenüber den Bundesbehörden (Anzahl Stellenprozente)

Kanton	systematisches Monitoring von Bundesangelegenheiten	kantonale Interessenvertretung ggü. den Bundesbehörden	Veränderung des Ressourceneinsatzes in den letzten zehn Jahren: personell	finanziell
ZH	30–40[1]	30–40[1]	Zunahme	keine Veränderung
BE	40	50	keine Veränderung	keine Veränderung
LU	10	10	Zunahme	Zunahme
UR	5	0	keine Veränderung	keine Veränderung
SZ	0	0	keine Veränderung	keine Veränderung
OW	0	0	keine Veränderung	keine Veränderung
NW	0	0	keine Veränderung	keine Veränderung
GL	0	0	keine Veränderung	keine Veränderung
ZG	0	0	Zunahme	Abnahme
FR	50	50	Zunahme	Zunahme
SO	100–150[1]	0	keine Veränderung	Zunahme
BS	70	30	Zunahme	Zunahme
BL	10	10	keine Veränderung	Zunahme
SH	10	10	Zunahme	Zunahme
AR	0	0	keine Veränderung	Zunahme
AI	10	5	keine Veränderung	keine Veränderung
SG	20[1]	20[1]	Zunahme	keine Veränderung
GR	0	10	keine Veränderung	keine Veränderung
AG	40[1]	40[1]	Zunahme	Zunahme
TG	0	15	keine Veränderung	kein Veränderung
TI	100	100	Zunahme	Zunahme
VD	80[1]	400	Zunahme	keine Veränderung
VS	15–20[1]	50–70[1]	Zunahme	Zunahme
NE	50[1]	50[1]	Zunahme	Zunahme
GE	60	120	Abnahme	Abnahme
JU	20	80	Zunahme	Zunahme

Anm.: [1] = vgl. Anmerkungen unterhalb von Abbildung 8.2.

Quelle: Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

8.4 Methodisches Vorgehen: Rangkorrelationsanalysen

Das methodische Vorgehen orientiert sich an Vorgängerstudien aus der Interessengruppen- und Lobbyingforschung, in der Korrelationsanalysen eine gängige Auswertungsstrategie sind (u. a. Binderkrantz, 2005; Kim, 2008; Baumgartner et al., 2009). Da die Daten aus der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 ordinal skaliert sind (vgl. Kapitel 4), wird eine für die bei fünfstufigen ordinalen Skalen unvermeidliche Mehrfachvergabe mancher Rangplätze korrigierende Formel des Rangkorrelationskoeffizienten nach Charles E. Spearman (1863–1945) berechnet:

$$r_{\text{Spearman}} = \frac{2 \cdot (\frac{n^3-n}{12}) - T - U - \sum_{i=1}^{n} d_i^2}{2 \cdot \sqrt{(\frac{n^3-n}{12} - T) \cdot (\frac{n^3-n}{12} - U)}}, \tag{8.1}$$

wobei $T = \sum_{j=1}^{k(x)}(t_j^3 - t_j)/12$, $U = \sum_{j=1}^{k(y)}(u_j^3 - u_j)/12$, t_j der Anzahl der in t_j zusammengefassten Ränge in der Variable x, u_j der Anzahl der in u_j zusammengefassten Ränge in der Variable y sowie $k(x)$ bzw. $k(y)$ der Anzahl der verbundenen Ränge in der Variable $x(y)$ entspricht (Horn, 1942; Bortz und Schuster, 2010, 179). Dabei gilt: Korrelationen lassen sich nur als Koinzidenzen interpretieren, nicht aber als kausaler Zusammenhang. Allerdings ist vorliegend gar keine kausale Interpretation gefragt. Die zwei konkreten Anforderungen an ressourcenoptimale subnationale Interessenvertretung setzen nämlich nur eine bestimmte Richtung und eine bestimmte Stärke des Zusammenhangs voraus. Richtung und Stärke des Korrelationskoeffizienten sind interpretierbar. Deren Richtung wird durch das Vorzeichen angegeben. Steigen beide Variablen gleichzeitig an oder fallen beide gleichzeitig ab, ist der Korrelationskoeffizient positiv (*syn.* gleichgerichtete Korrelation).

Ein negatives Vorzeichen verweist hingegen auf eine nichtgleichgerichtete Korrelation: Eine Variable steigt an, während die andere abfällt (vice versa). Die Stärke des Zusammenhangs lässt sich derweil am Absolutwert ablesen. Spearmans r_S ist im Wertebereich $[-1; 1]$ normiert.[16] Für dessen Interpretation sind die Richtlinien von

16 Als Mass für einen monotonen bivariaten Zusammenhang impliziert $r_S = 0$ keinen Nicht-, sondern einen quadratischen Zusammenhang.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Cohen (1988) massgeblich: schwache Korrelation, falls $|r| \leq .3$, mittlere (*syn.* moderate) Korrelation, falls $|r| \leq .5$ bzw. starke Korrelation, falls $|r| \geq .5$ (vgl. Hamphill, 2003).[17] Für Spearmans r_S lassen sich Signifikanztests durchführen, wobei die Prüfungsgrösse t einer t-Verteilung mit $df = n - 2$ Freiheitsgraden folgt (Kuckartz et al., 2010, 200):

$$t = \frac{r_{\text{Spearman}}}{\sqrt{(1 - r_{\text{Spearman}}{}^2)/(n-2)}}. \tag{8.2}$$

8.5 Empirische Befunde

8.5.1 Im Gleichschritt? Wie es um das Verhältnis zwischen kantonsspezifischer Nutzungshäufigkeit und kantonsspezifischen Einflusschancen steht

Setzen die Kantone auf die richtigen, weil tatsächlich erfolgversprechenden Lobbyingtaktiken? Investieren sie ihre beschränkten Ressourcen dort, wo ihnen auch wirklich bundespolitischer Einfluss winkt? Nachfolgend wird empirisch überprüft, inwieweit die Kantone der ersten der beiden konkreten Anforderungen des Modells ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung entsprechen: nämlich, dass sich Aufwand und Ertrag im Gleichschritt bewegen (vgl. Unterkapitel 8.2). Die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit und die kantonsspezifischen Einflusschancen, welche eine bestimmte Lobbyingtaktik abwerfen, müssen miteinander einhergehen. Überraschenderweise handelt es sich dabei um eine Forschungsfrage, die bislang selbst in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung kaum je gestellt wurde. «[F]ew have investigated the link between advocacy strategy and policy sucess», folgerten De Bruycker und Beyers (2019, 58) denn auch unlängst. «[T]here is a lack of understanding of whether and how lobbying strategies affect policy outcomes», konstatierten sie weiter (vgl. Mahoney, 2007; Baumgartner et al.,

17 Der bis heute der Konvention entsprechende Schlüssel von Cohen (1988) wurde gelegentlich verfeinert. So werden Werte für $0 \leq |r| \leq .1$ als «kein Zusammenhang» interpretiert; Werte für $.7 \leq |r| \leq 1$ als «sehr starker Zusammenhang» (Kuckartz et al., 2010, 195; vgl. Hamphill, 2003).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2009).[18] Umso grösser scheint die Relevanz, den Zusammenhang zwischen «[l]obbying strategies and success» (De Bruycker und Beyers, 2019, 58) nicht nur erstmals überhaupt für ein (föderales) Mehrebenensystem zu überprüfen – sondern gleich für den «Fall Schweiz», wo die zur Verfügung stehenden Mittel beschränkt und prekär sind (vgl. Unterkapitel 8.3).

Um der ersten Anforderung an «ressourcenoptimal» zu genügen, müssen die lobbyierenden Kantone Prämisse 8.1 erfüllen:

Prämisse 8.1: *Zwischen der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und den kantonsspezifischen Einflusschancen, die mit einer bestimmten Lobbyingtaktik verbunden sind, besteht ein signifikanter starker Zusammenhang, gemessen an einem Rangkorrelationskoeffizient mit positivem Vorzeichen.*

Verletzt ist die Anforderung hingegen dann, wenn Spearmans r_S einen Rangkorrelationskoeffizienten $\leq .50$ erzielt und die konventionellen statistischen Signifikanzniveaus verfehlt.[19] Ist der Zusammenhang sehr schwach, schwach oder höchstens moderat ausgeprägt, weist dies darauf hin, dass sich die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit und die kantonsspezifischen Einflusschancen nicht im Gleichschritt bewegen. Derweil ist

18 Erwähnenswert sind drei Ausnahmen: Mahoney (2007) vergleicht den Erfolg von Lobbying in den USA und der EU. In beiden Systemen üben «specialized tactics» (Mahoney, 2007, 51) keinen konsistenten Einfluss darauf aus, ob sich eine Interessengruppe durchsetzt. Ob sie professionell tätige Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter engagiert oder als Lobbyingkoalition antritt, erweist sich als nicht signifikant. Hingegen vermag Mahoney (2007) nachzuweisen, dass Lobbyingtaktiken aus dem «outside lobbying»-Repertoire den Erfolgsgrad schmälern. Inwieweit die Wahl der Lobbyingtaktik für den Lobbyingerfolg (mit-)entscheidend ist, untersuchen auch Baumgartner et al. (2009, 232–36). Sie verwerfen die Hypothese, wonach unterschiedliche Lobbyingtaktiken mit mehr oder weniger Durchschlagskraft verbunden sind. Stattdessen erweisen sich ein komparativer Ressourcenvorteil derjenigen Interessengruppen, welche für die Beibehaltung des Status quo eintreten, sowie eine Politikwandel befürwortende Regierung als signifikante Einflussgrössen (Baumgartner et al., 2009, 233). Schliesslich analysieren De Bruycker und Beyers (2019) für 78 EU-Rechtsetzungsvorhaben, ob im europäischen Mehrebenensystem «insider lobbying» oder «outsider lobbying» erfolgversprechender ist. Die früheren Befunde von Mahoney (2007) teilweise revidierend, zeigen De Bruycker und Beyers (2019) auf, dass «going public»-Strategien durchaus zielführend sein können. Dafür müssen jedoch zwei Bedingungen erfüllt sein: Die politische Zielsetzung einer Interessengruppe muss mediale Unterstützung finden und sie muss sich zu einer Lobbyingkoalition zusammenschliessen.

19 Allerdings ist bei der Interpretation des statistischen Signifikanzniveaus stets zu berücksichtigen, dass die Signifikanz auch stark von der Stichprobengrösse abhängt (Kuckartz et al., 2010, 144).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Interpretation eines negativen Vorzeichens nicht eindeutig. Nimmt der Rangkorrelationskoeffizient einen negativen Wert an, liegt eine negative (*syn.* inverse) Korrelation vor. Eine Grösse steigt, während die andere fällt. Weil Korrelationen keine Aussagen über die Kausalität erlauben (vgl. Unterkapitel 8.4), sind statistisch zwei unterschiedliche Aussagen zur Richtung des Zusammenhangs angezeigt: Je häufiger die Stände auf eine bestimmte Lobbyingtaktik zurückgreifen, desto geringer deren Wirkmacht. Oder aber: Mit zunehmenden kantonsspezifischen Einflusschancen wird die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit weniger (vgl. Unterkapitel 8.4). Das erste Szenario entspricht einem nichtressourcenoptimalen Maximierungsideal. Die Kantone folgen der «[…] simple idea that ‹more is better›» (Chalmers, 2013b, 47); erreichen damit aber das Gegenteil. Hingegen genügt die zweite Aussage dem Modell subnationaler Interessenvertretung (vgl. Unterkapitel 8.2). Obwohl die Kantone keine merklichen Ressourcen aufwenden, profitieren sie von einer wachsenden Wahrscheinlichkeit, dass ihr Anliegen auf Bundesebene gehört, aktiv aufgenommen und schliesslich zu ihren Gunsten umgesetzt wird. Anders gesagt erreichen die Kantone mit wenig Aufwand viel Ertrag. Einzig qualitative Evidenz erlaubt eine Annäherung, welche der beiden Richtungen des Zusammenhangs im Einzelfall plausibler scheint.

Welche Lobbyingtaktiken Prämisse 8.1 erfüllen (bzw. verletzen), wird für alle vier Phasen des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses separat überprüft.[20] Inwieweit sich die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit und die kantonsspezifischen Einflusschancen bei den 18 der Themensetzung (*syn.* «Agenda-Setting») zugeordneten Items im Gleichschritt bewegen, zeigt Abbildung 8.3. Am Föderalistischen Dialog teilzunehmen ($r_S = .57^{***}$)[21], eine ständige Vertretung in «Bundesbern» zu unterhalten ($r_S = .73^{***}$), Bundeskadertreffen oder Zusammenkünfte mit Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten zu organisieren, die dem eigenen Kanton aufgrund ihre Geburts- oder aktuellen Wohnortes besonders verbunden sind ($r_S = .76^{***}$ bzw. $r_S = .54^{**}$), das kantonale Anliegen entweder durch einen parlamentarischen Vorstoss eines willigen Mitglieds der eidgenössischen Räte ins Bundesparlament oder ins Plenum einer regionalen Regierungs- bzw. Direktorenkonferenz zu tragen ($r_S = .62^{*}$; $r_S = .56^{***}$ bzw.

20 Zur Unterscheidung der vier Phasen des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses im vierdimensionalen Analyseraster vgl. Unterkapitel 2.5.

21 Für Erläuterungen zum Föderalistischen Dialog vgl. Kapitel 2, Fussnote 44.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

$r_S = .65^{***}$), mit Drittkantonen ein vereinsmässig konstituiertes Komitee zu gründen ($r_S = .59^{**}$), eine private PR- bzw. Consulting-Agentur zu beauftragen ($r_S = .58^{**}$), ein Thema über einen nationalen Dachverband auf die bundespolitische Agenda zu setzen (bspw. Economiesuisse; $r_S = .79^{**}$) oder auf die Legislaturplanung des Bundesrats Einfluss zu nehmen ($r_S = .58^{**}$)[22]: Überall dort sind Aufwand und Ertrag im Lot. Entweder werden all jene Lobbyingtaktiken häufig und ebenso wirkmächtig genutzt. Oder aber die Kantone antizipieren die geringen Erfolgschancen richtig, so dass sie gar nicht erst personelle und/oder finanzielle Mittel dafür aufwenden. Beides entspricht ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung.

Unterhalb der konventionellen Schwelle zwischen einem starken und moderaten Rangkorrelationskoeffizienten ($r_S \leq .50$) bleiben 7 der insgesamt 18 für die «Agenda-Setting»-Phase abgefragten Items. Anders gesagt wird bei deutlich mehr als einem Drittel aller zur Themensetzung genutzten Lobbyingtaktiken die Anforderung an ressourcenoptimale subnationale Interessenvertretung verletzt. Verfehlt werden die üblichen statistischen Signifikanzniveaus zunächst ausgerechnet bei der Standesinitiative – notabene dem einzigen formalen Einflusskanal, der in dieser frühen, aber umso bedeutsameren Phase des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses vorgesehen ist. Es bestätigt sich der in Unterkapitel 5.2 getätigte Befund: Als Marketinginstrument der kantonalen Parlamente erfreut sich die Standesinitiative zwar steigender Beliebtheit. Aus der Warte der kantonalen Exekutiven ist sie jedoch ein «‹wirkungsloses Medikament›» (Direktzitat Regierungsrat Martin Pfister [Mitte/ZG; 2016–]; zitiert nach: ZUGZ, 27.8.2021); sie taugt höchstens als «Rauchzeichen» (SOZ, 14.5.2021) aus dem fernen Kantonshauptort ($r_S = .10$). Ebenso schief verhält es sich bei der Mitwirkung in einer APK ($r_S = .01$)[23], dem Direktkontakt zum zuständigen Bundesrats-

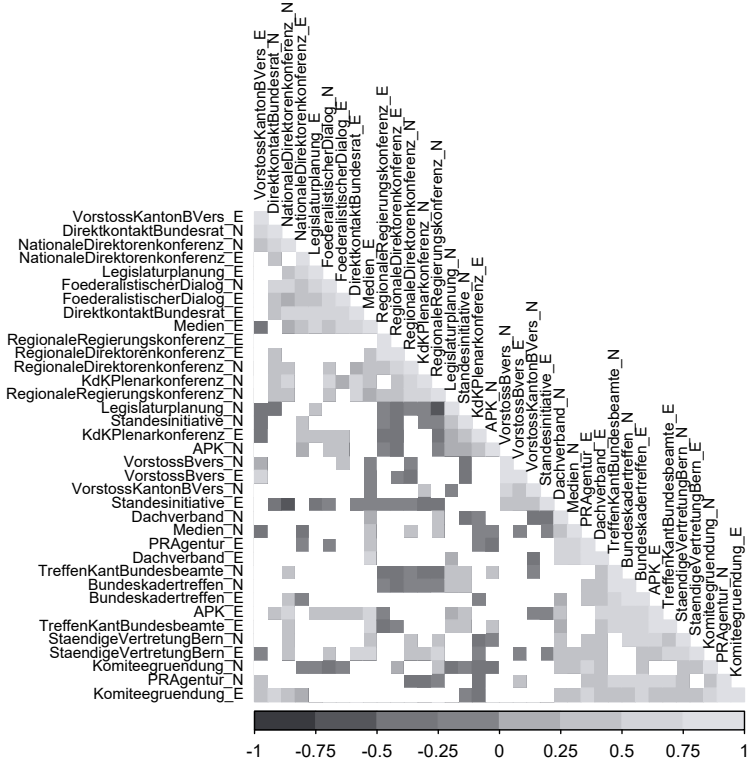
22 Neben den Jahreszielen, dem Budget und dem Finanzplan gehört auch die Legislaturplanung zu den «wichtigsten Planungsinstrumente[n] des Bundesrats» (Vatter, 2020b, 248). Zuhanden der Bundesversammlung legt der Bundesrat seit 1968 alle vier Jahre die Ziele und Massnahmen für die Legislaturperiode fest. Die Legislaturplanung bildet den «politischen Orientierungsrahmen» (*ebd.*). Im nichtparlamentarischen, «versammlungsunabhängige[n] Direktorialsystem» (Vatter, 2020a, 40–41) der Schweiz darf die Legislaturplanung allerdings nicht mit einem eigentlichen Regierungsprogramm im Sinne eines Koalitionsvertrags verwechselt werden.

23 APKs sind ihrer Funktion nach entweder Behördenkommissionen mit Entscheidbefugnissen oder Verwaltungskommissionen mit rein beratender Funktion (Art. 8*a* Abs. 1 RVOV). Sie bilden eine der vier Kategorien der dezentralen Bundesverwaltung (*syn.* Milizverwaltung; Art. 7*a* Abs. 1 RVOV). Den APKs kommen zwei Hauptfunktionen

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mitglied (r_S = .36) oder parlamentarischen Vorstössen, welche von einem kantonseigenen Mitglied von National- bzw. Ständerat eingereicht werden (r_S = .28).

Abbildung 8.3: Korrelogramm I: Themensetzung («Agenda-Setting»)



Anm.: Die leeren Felder zeigen die nicht signifikanten Rangkorrelationskoeffizienten an (p > 0.1). «N» steht für die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit; «E» für die kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle (Daten): Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

zu: Erstens ergänzen sie die Bundesverwaltung mit spezifischem Sach- bzw. Vollzugswissen. Zweitens stellen APKs «[…] für Organisationen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ein wirksames Instrument zur Vertretung ihrer Interessen und zur mehr oder weniger direkten Einflussnahme auf die Verwaltung dar» (Der Bundesrat, 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Doch: Auch das Traktandieren eines kantonalen Anliegens in der Plenarkonferenz der KdK bzw. einer schweizweiten Direktorenkonferenz rechnet sich für die Kantone nicht im selben Masse, wie dies versucht wird – und andersherum (r_S = .16 bzw. r_S = .23).[24] Jener empirische Befund bekräftigt die in Unterkapitel 6.3 diagnostizierte Schere zwischen dem öffentlich-medialen bzw. wissenschaftlichen Stellenwert der interkantonalen Konferenzen einerseits und ihrer Bedeutung in der Praxis andererseits. Zwar attestiert die Forschung den interkantonalen Konferenzen quasi einhellig, ein echter «federal safeguard» zu sein, der den Kantonen ein wirkmächtiges bundespolitisches Sprachrohr biete. Ebendiese wissenschaftlichen Beiträge fussen aber fast ausschliesslich auf Dokumenten- und Sekundärliteraturanalysen (Schnabel und Mueller, 2017, 555; Schnabel, 2020b, 21–24). Ihre Mitglieder, namentlich die 26 Kantonsregierungen, wurden in den Datenerhebungen hingegen ausgeklammert. Umso deutlicher ist daher der Kontrast, wenn die Kantone *selbst* befragt werden. Nicht nur nutzen die meisten Stände die KdK nur zurückhaltend als Themensetzungskanal (vgl. Unterkapitel 6.3). Auch der betriebene Aufwand und der auf die Kantone zurückfallende bundespolitische Einfluss sind aus der Balance. Nicht im Gleichschritt bewegen sich die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit und die kantonsspezifischen Einflusschancen indes auch beim Versuch, kantonale Interessen aktiv in den Medien zu platzieren (r_S = .34).

Auf die Themensetzung folgt die Politikformulierung. Sie steht gleichbedeutend für die «vorparlamentarische Phase» (Linder und Mueller, 2017, 367–69; Vatter, 2020a, 44–45). In der Staats-schreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 wurde die Politikformulierung in insgesamt 14 Items aufgefächert. Allerdings sind die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit und die kantonsspezifischen Einflusschancen bei nur vier dieser Lobbyingtaktiken stark und signifikant korreliert (vgl. Abbildung 8.4). Für diejenigen wenigen Pionierkantone, welche eine ständige Vertretung in der Bundesstadt unterhalten («Botschaftsmodell»), rechnet sich die Investition (und umgekehrt; r_S = .63**). Auch wenn sich die Kantone im Verbund einer regionalen Direktorenkonferenz auf eine gemeinsame Vernehmlassungseingabe einigen (r_S = .50**), sie ein vereinsmässig konstituiertes Komitee mit Drittkantonen gründen (r_S = .72**) oder auf die Dienste einer PR- bzw. Consulting-Agentur zurückgreifen (r_S = .77**), bewegen sich Aufwand und

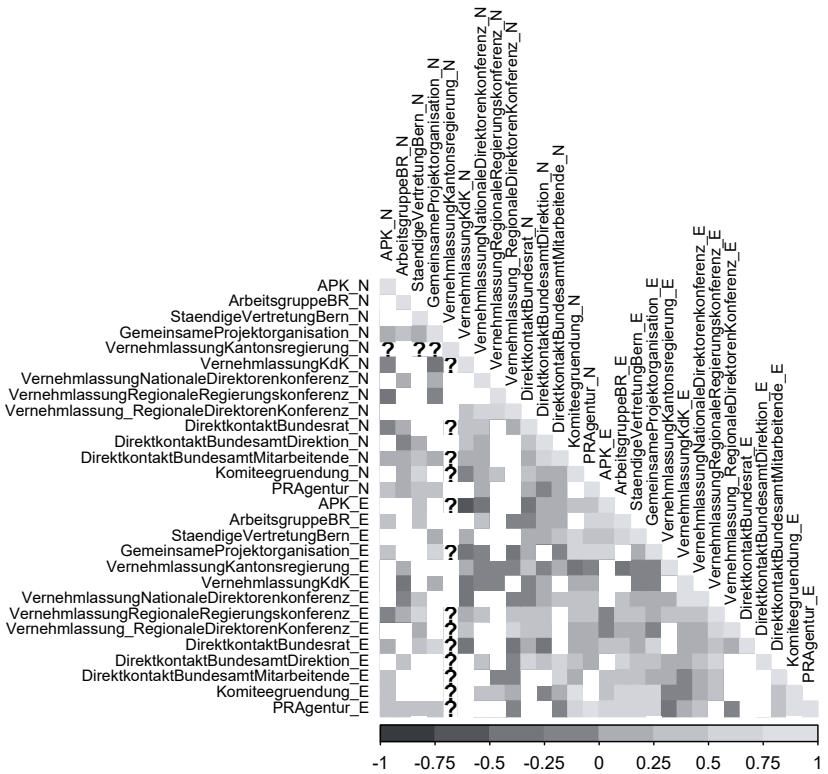
24 Eine Übersicht über das interkantonale Konferenzgefüge bietet Tabelle 6.3.1. Detaillierte Ausführungen finden sich in Unterkapitel 6.3.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ertrag im Gleichschritt. Tatsächlich gelangten zum Befragungszeitpunkt immer wieder Beispiele an die Öffentlichkeit, wie einige Kantone «[…] qui veut décrocher des milliards fédéraux pour ses infrastructures de mobilité» (TPS, 14.8.2020) landesweit bekannte Kommunikationsagenturen wie furrerhugi.ag für ihre bundespolitischen Ziele mandatieren (vgl. EXIM, 17.10.2016; RTS, 17.10.2016; SOZ, 5.2.2021). Nun zeigt sich: Soweit die Kantone professionell tätige Lobbyistinnen und Lobbyisten herbeiziehen, macht sich dies für sie auch tatsächlich im selben Masse ausbezahlt.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 8.4: Korrelogramm II: Politikformulierung



Anm.: Die leeren Felder zeigen die nicht signifikanten Rangkorrelationskoeffizienten an ($p > 0.1$). «N» steht für die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit; «E» für die kantonsspezifischen Einflusschancen. «Weiss nicht»-Antworten müssen in den Korrelationsanalysen als Missings gewertet werden, weshalb die dementsprechend nicht berechenbaren Rangkorrelationskoeffizienten mit einem «?» zum Ausdruck gebracht werden.

Quelle (Daten): Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

In der überwiegenden Mehrheit von 10 der 14 Items ist die Anforderung an ressourcenoptimale subnationale Interessenvertretung jedoch verletzt. Nur knapp nicht erfüllt ist das Kriterium eines starken Rangkorrelationskoeffizienten einerseits dann, wenn Bund und Kantone eine gemeinsame Projektorganisation mit klar umrissenem Mandat schaffen – so geschehen etwa bei der Umsetzung der eidgenössischen Volksinitiative «Gegen Massen-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einwanderung» oder dem sistierten Projekt «Aufgabenteilung» ($r_S = .44^{**}$).[25] Andererseits liegt auch der Direktkontakt zu nachrangigen Mitarbeitenden im zuständigen Bundesamt nur knapp unter der definierten Grenze ($r_S = .44^{**}$). Deutlich unter dieser Schwelle liegt hingegen die Möglichkeit, in den vom Bundesrat gewählten bzw. eingesetzten ausserparlamentarischen Kommissionen bzw. Arbeitsgruppen mitzuwirken ($r_S = .23$ bzw. $r_S = .34$). Selbiges gilt für Vernehmlassungseingaben, die über eine regionale Regierungskonferenz getätigt werden ($r_S = .25$) sowie für die persönliche Kontaktaufnahme zum dossierverantwortlichen Bundesratsmitglied bzw. zu der Direktorin bzw. dem Direktor des federführenden Bundesamtes ($r_S = .17$ bzw. $r_S = .36$). Ein negatives Vorzeichen nimmt Spearmans *r* schliesslich bei einer als KdK oder als eine der schweizweiten Direktorenkonferenzen verfassten Antwort im Vernehmlassungsverfahren an ($r_S = -.20$ bzw. $-.01$). Zwar werden sämtliche Kantone häufig bis sehr häufig koordiniert als «Vernehmlassungskartell» vorstellig, doch wird die Wahrscheinlichkeit, auf diesem Weg bundespolitisches Gehör zu finden, von einem merklichen Teil der Stände als nur mittelgross eingeschätzt. Dieser Befund schliesst nahtlos an die empirische Bestandsaufnahme in Kapitel 5 und 6 an: Formale Einflusskanäle verkamen zur Nebensache – und im Konferenzverbund anzutreten, ist aus Sicht der kantonalen Exekutiven längst nicht derart erfolgversprechend, wie es die bisherige Forschungsliteratur nahelegte (u. a. Schnabel und Mueller, 2017; Schnabel, 2020b,a).

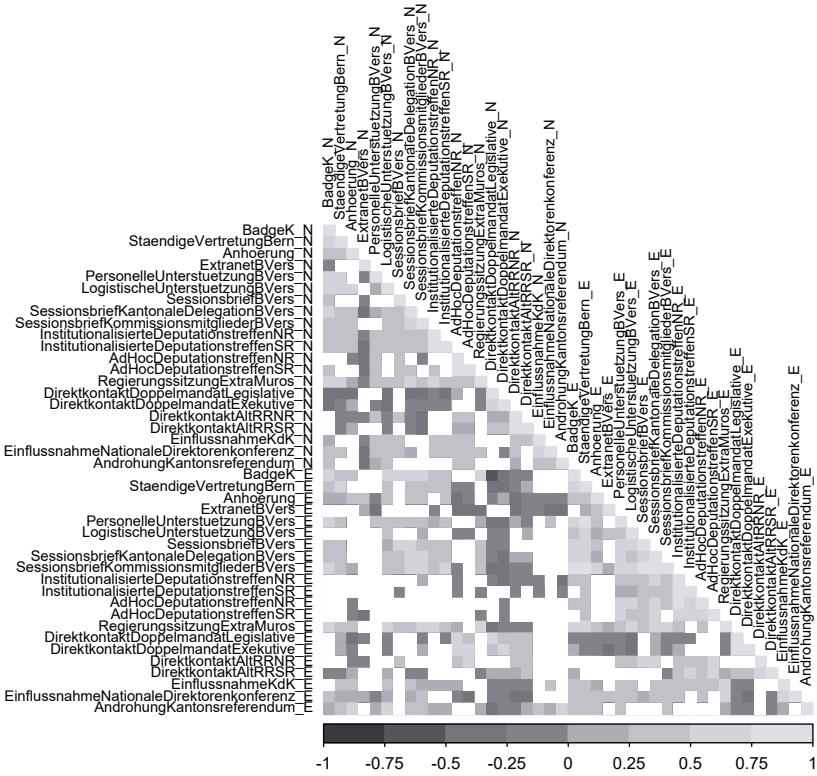
Von allen in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 erhobenen Items, wie die Kantonsregierungen auf das bundespolitische Geschehen einwirken können, entfallen mit insgesamt 21 die meisten auf die parlamentarische Entscheidungsphase. So gross die Vielfalt und Vielgestaltigkeit, so schief ist das Verhältnis zwischen der kantonsspezifischen Nutzungshäufigkeit und den kantonsspezifischen Einflusschancen. Bei nicht einmal der Hälfte aller abgefragten Lobbyingtaktiken verhält es sich so wie im Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung vorausgesetzt (vgl. Abbildung 8.5). Im Gleichschritt bewegen sich die beiden Grössen zunächst beim «Botschafts-» und «Delegiertenmodell» ($r_S = .56^{***}$ bzw. $r_S = .74^{***}$). Auch Sessionsbriefe als gängige Form des schriftlichen Direktkontakts rechnen sich im erwartbaren Sinne; egal, ob sie sich an alle 246 Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier richten oder nur

25 Für Erläuterungen zu ebenenübergreifenden Projektorganisationen von Bund und Kantonen vgl. Kapitel 2, Fussnote 41 bzw. Kapitel 10.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

an die kantonseigene Delegation bzw. an die Mitglieder der zuständigen Sachbereichskommission adressiert sind (r_S = .68***, r_S = .53** bzw. r_S = .75***). Im Lot sind Aufwand und Ertrag indes auch bei Regierungssitzungen *extra muros* (r_S = .62**), dem Direktkontakt zu Doppelmandatsträgerinnen und Doppelmandatsträgern, die zeitgleich zu ihrem nationalen Amt ein kantonales Legislativ- bzw. Exekutivamt bekleiden (r_S = .69** bzw. r_S = .65**) – und der strategischen Androhung eines Kantonsreferendums (r_S = .54*).

Abbildung 8.5: Korrelogramm III: parlamentarische Entscheidungsphase



Anm.: Die leeren Felder zeigen die nicht signifikanten Rangkorrelationskoeffizienten an ($p > 0.1$). «N» steht für die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit; «E» für die kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle (Daten): Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Immerhin signifikant, aber in seiner Stärke nur moderat fällt der Rangkorrelationskoeffizient bei vier der 21 der parlamentarischen Phase zugeordneten Lobbyingtaktiken aus. Dies gilt namentlich für Anhörungen in der für ein bestimmtes Geschäft zuständigen parlamentarischen Kommission ($r_S = .44^*$) und der Bereitstellung von personeller Unterstützung für die Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier (bspw. für Recherchen, Dossieraufbereitung; $r_S = .45^*$). Auch zwei Formen des Direktkontakts bleiben nur knapp unter der Schwelle: *ad hoc* Deputationstreffen mit den Ständeratsmitgliedern des eigenen Kantons bzw. direkte Kontaktaufnahme mit denjenigen Nationalratsmitgliedern, die zuvor der Kantonsregierung angehörten ($r_S = .44^*$ bzw. $r_S = .49^*$). Danach folgt jedoch eine lange Liste an acht Items, bei der die erste Anforderung an ressourcenoptimale subnationale Interessenvertretung deutlich verletzt wird. Sie lassen sich grob in drei Gruppen einteilen: Ausser Tritt geraten Aufwand und Ertrag erstens bei Dienstleistungen, welche die Kantone im erhofften Tausch um bundespolitischen Einfluss den National- und Ständeratsmitgliedern zur Verfügung stellen – sprich: ein Extranet[26] oder logistische Unterstützung (bspw. durch Bereitstellen von Arbeitszimmer und Büroinfrastruktur; $r_S = .25$ bzw. $r_S = .26$).

Ein zweites Bündel an nichtressourcenoptimalen Lobbyingtaktiken betrifft mit institutionalisierten Deputationstreffen mit den kantonseigenen National- bzw. Ständeratsmitgliedern ($r_S = .23$ bzw. $r_S = .17$), *ad hoc* Zusammenkünften mit den «Ihrigen» im «Stöckli» ($r_S = .33$) sowie der Forcierung enger Bande zu den alt Regierungsrätinnen und alt Regierungsräten im Ständerat ($r_S = .23$) vier Spielarten des Direktkontakts. Ebendieser Befund bestätigt das in der empirischen Bestandsaufnahme gewonnene Bild, wonach die Kantone heutzutage kaum mehr zwischen der Volks- und der symbolisch überhöhten Kantonskammer unterscheiden. Stattdessen nehmen sie das Personal *beider* Räte ins Visier, wenn sie auf die parlamentarische Beratung einwirken wollen. Und die Kantone müssen trotz der ihrerseits häufig bemühten, bisweilen fix in der Agenda verankerten Netzwerkpflege zusehen, wie das Parteibuch über das Kantonswappen triumphiert (vgl. Unterkapitel 6.2). Drittens sind Versuche zu nennen, via KdK bzw. eine schweizweite Direktorenkonferenz auf die Beratungen der eidgenössischen Räte Einfluss zu nehmen ($r_S = .14$ bzw. $.26$). Bei illustren Abend- und

26 Dass gewisse Kantone das Extranet auf der kantonalen Internetseite für Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier öffen und dort bspw. Dossiers, Faktenblätter oder Vernehmlassungsantworten aufschalten, zählt zu den «gängigen Instrumente[n] zur Interessenvertretung der Kantone» (RR LU, 2013, 4).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Informationsveranstaltungen, die im «Haus der Kantone» ausgerichtet werden, dem einmal pro Session organisierten «Stammtisch der Kantone», aber auch beim Versand von Rundbriefen und/oder «Fact Sheets» mit unverfrorenen Stimmempfehlungen *der Kantone* fallen die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit und die kantonsspezifischen Einflusschancen auseinander.[27]

Im «halbdirektdemokratische[n] System» (Vatter, 2020a, 383) endet der bundespolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess indes keinesfalls mit der Schlussabstimmung im Bundesparlament. Im langjährigen Mittel kommt nämlich zu rund 3–7 Prozent der dem fakultativen Referendum unterstehenden Erlasse eine Volksabstimmung zustande (Art. 141 Abs. 1 BV; vgl. Bühlmann, 2018).[28] Bei Änderungsanträgen für die Bundesverfassung müssen Volk und Stände sogar zwingend mitsprechen (obligatorisches Referendum; Abs. 142 Abs. 2 BV). Die ausgebauten Volksrechte eröffnen den Kantonen Möglichkeiten, ihre Interessen auch während der direktdemokratischen Entscheidungsphase mit Nachdruck wahrzunehmen.

Abbildung 8.6 zeigt jedoch dasselbe Bild wie in den drei vorangehenden Etappen. Nur in einer Minderheit von drei der sieben abgefragten Lobbyingtaktiken bewegen sich die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit und die kantonsspezifischen Einflusschancen im Gleichschritt. Ressourcenoptimal lobbyieren die Kantone einerseits dann, wenn sie im interkantonalen Verbund in den eidgenössischen Abstimmungskampf eingreifen – sprich: im Namen der KdK bzw. einer schweizweiten Direktorenkonferenz eine Medienmitteilung mitsamt einer kantonsfreundlichen Stimmempfehlung versenden und so versuchen, die Stimmberechtigten für die Sache *der Kantone* zu mobilisieren ($r_S = .50^{*}$ bzw. $r_S = .76^{***}$).[29] Andererseits wird die Anforderung an res-

27 Für nähere Informationen zum «Stammtisch der Kantone», zu «Fact Sheets» sowie zu weiteren regelmässig im «Haus der Kantone» organisierten Veranstaltungen vgl. Unterkapitel 6.3.

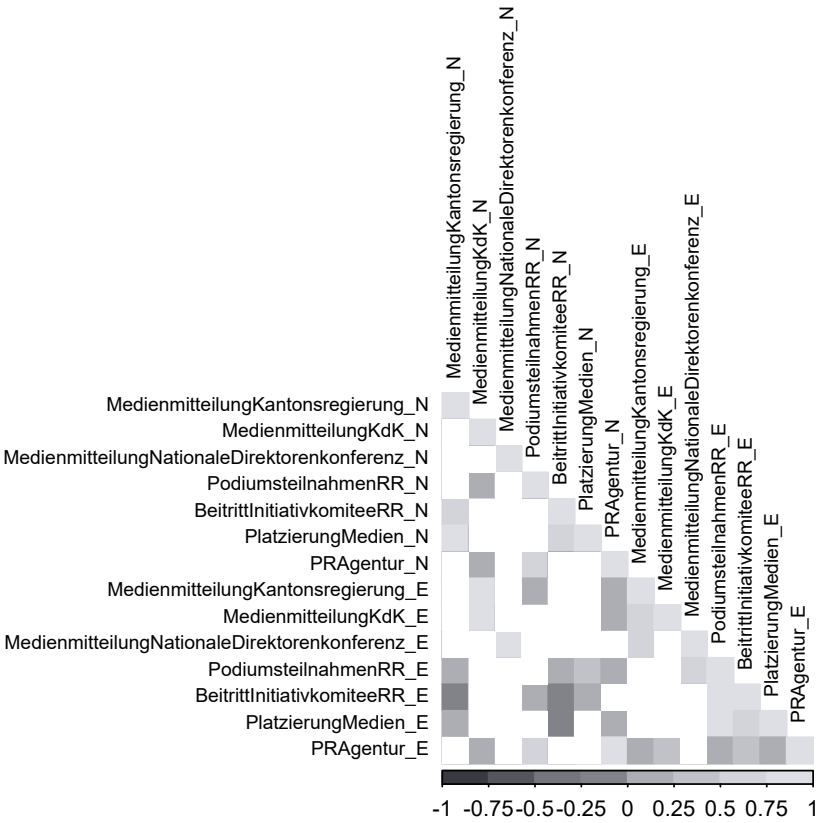
28 Zwischen der 48. Legislatur (2007–2011) und der 50. Legislatur (2015–2019) schwankte der Anteil der Erlasse, die dem fakultativen Referendum unterstanden und bei denen dieses erfolgreich ergriffen wurde, zwischen 2.9 % und 5.9 %. In absoluten Zahlen entspricht dies zwischen sieben und zwölf Erlassen der Bundesversammlung, zu denen mindestens 50'000 Stimmberechtigte innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses einen direktdemokratischen Nachentscheid verlangten (Art. 141 Abs. 1 BV; vgl. Die Bundesversammlung, 2022b).

29 Zur Rechtsprechung des Bundesgerichts, welche es den Kantonen seit Dezember 2018 verbietet, im Namen einer Direktorenkonferenz in den eidgenössischen Abstimmungskampf zu intervenieren, vgl. Abschnitt 6.5.3.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sourcenoptimale subnationale Interessenvertretung auch dann erfüllt, wenn sich die Kantone professionelle Schützenhilfe holen und private PR- bzw. Consulting-Agenturen mit der Kampagnenführung betrauen (r_S = .89***). Auch hier lässt sich die griffige Formel «entweder gar nicht oder wenn, dann erfolgreich» bemühen, die bereits in der Themensetzung angetroffen wurde.

Abbildung 8.6: Korrelogramm IV: direktdemokratische Entscheidungsphase



Anm.: Die leeren Felder zeigen die nicht signifikanten Rangkorrelationskoeffizienten an ($p > 0.1$). «N» steht für die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit; «E» für die kantonsspezifischen Einflusschancen.

Quelle (Daten): Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Während der moderate Rangkorrelationskoeffizient bei Medienmitteilungen, die im Namen einer Kantonsregierung *in corpore* verschickt werden, immerhin die konventionellen Signifikanzniveaus erreicht ($r_S = .45^*$), finden sich drei nichtressourcenoptimale Lobbyingtaktiken, wie die Kantone im eidgenössischen Abstimmungskampf mitmischen; nämlich, wenn ein einzelnes Mitglied der Kantonsregierung an öffentlichen Podiumsdiskussionen teilnimmt ($r_S = .19$) oder einem Initiativ- bzw. Abstimmungskomitee sogar förmlich beitritt ($r_S = .05$), sowie dann, wenn sich die kantonalen Regierungskollegien anschicken, ihre Haltung zu einer eidgenössischen Abstimmungsvorlage aktiv in den Medien zu platzieren ($r_S = .30$). Die Frage, ob die Kantone die erste Anforderung des Modells ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung erfüllen, muss also insgesamt verneint werden.

8.5.2 Entweder oder? Wie es um die Kompatibilität unterschiedlicher Lobbyingtaktiken innerhalb der kantonalen Lobbyingstrategien steht

Alles, was die Kantone in der Absicht unternehmen, die Bundespolitik zu beeinflussen, ist subnationale Interessenvertretung. So setzt es die eingenommene «view from the states» (Elazar, 1966, Titelzitat) im breiten, prinzipiell deutungsoffenen Begriffsverständnis voraus (vgl. Unterkapitel 2.4). Doch: Entscheiden sich die Kantone innerhalb dieses potentiell unendlichen, sich ständig wandelnden Arsenals nun für diejenigen «advocacy strategies» (Cullerton et al., 2018, 83), die sich optimal ergänzen – ja, miteinander verein- und kombinierbar sind? Oder verzetteln und verlieren sie sich in «[w]ilde[m] Lobbyieren» (TA, 22.8.2003) und allerlei «Lobbyingaktivität[en]» (AZ, 1.3.2019), ohne zu merken, wie die unterschiedlichsten Lobbyingtaktiken gegeneinander arbeiten, sich gegenseitig zunichtemachen? Damit ist die Kompatibilität übergeordneter «[i]nfluence [s]trategies» (Binderkrantz, 2005, 696) angesprochen; die zweite der beiden Anforderungen des Modells ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung (vgl. Unterkapitel 8.2). Subnationale Akteure müssen sich für ein Repertoire entscheiden, das formale Einflusskanäle und informelle Strategien ohne Reibungsverluste zusammenfügt (vgl. Kapitel 5 und 6). Inwieweit sich die Lobbyingtaktiken *innerhalb* einer Lobbyingstrategie als insgesamt kompatibel erweisen, treibt die Interessengruppen- und Lobbyingforschung spätestens seit den späten 1970er Jahren um (vgl. Schattschneider, 1960; Dahl, 1971; Berry, 1977; Maloney et al., 1994; Baumgartner und Leech, 1998; Berry und Arons, 2003; Binderkrantz, 2005; Nicoll Victor, 2007; Almog-Bar und Schmid, 2014; Cul-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lerton et al., 2018). Ursprünglich herrschte eine Entweder-oder-Überzeugung vor: Entweder verschaffen sich Interessengruppen direkten Zugang zu den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern oder sie mobilisieren die (mediale) Öffentlichkeit für ihre Sache («insider» vs. «outsider lobbying»); entweder sie «politisieren» oder sie «sozialisieren» politische Konflikte (Maloney et al., 1994).

Ebendiese strikte Trennung wurde in der neueren Literatur jedoch revidiert. Je nach Phase des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses drängen sich andere Lobbyingtaktiken auf (u. a. Binderkrantz, 2005; Baumgartner et al., 2009). Ändern sich die institutionellen Spielregeln aufgrund von Reformen (u. a. Weiler und Brändli, 2015) und/oder brechen neue politische Konstellationen auf, sehen sich Interessengruppen gezwungen, ihr Repertoire neu zu justieren (vgl. Berry und Arons, 2003; Binderkrantz, 2005; Baumgartner et al., 2009; Almog-Bar und Schmid, 2014; Cullerton et al., 2018). Dass die verschiedensten Lobbyingtaktiken in einem in sich kompatiblen Gesamtkonzept der Interessenvertretung aufgehen, ist umso wichtiger, wenn es sich bei den Lobbyierenden um staatliche Interessengruppen handelt; um Akteure also, die demokratisch rechenschaftspflichtig sind (u. a. Baumgartner et al., 2009; Schlozman et al., 2012; Grossmann, 2013). «Are Different Strategies Compatible?» (Binderkrantz, 2005, 701): Erneut bietet sich die Chance, eine klassische Forschungsfrage der Interessengruppen- und Lobbyingliteratur erstmals überhaupt auf ein (föderales) Mehrebenensystem zu übertragen – namentlich auf den schweizerischen Bundesstaat. Lobbyieren im Zeichen beschränkter und prekärer Ressourcenausstattung setzt für die Kantone voraus, dass Einfluss, der mit Lobbyingtaktik_a erwirkt wird, nicht die mit Lobbyingtaktik_b verbundenen Einflusschancen schmälert. Um dies an einem Beispiel festzumachen: Stände, welche mobile Delegierte in die Bundesstadt entsenden, müssen mit ihren bundespolitischen Anliegen ebenso durchdringen, wenn sie eine Vernehmlassungseingabe tätigen (vgl. Unterkapitel 5.3). Ansonsten ist die Interessenvertretung nicht ressourcenoptimal. Will heissen: Der bundespolitische Einfluss, welchen die (kostspielige) informelle Strategie abwirft, ist nur auf Kosten des bei formalen Einflusskanälen gleichzeitig wegbrechenden Einflusses zu haben.

Um der zweiten Anforderung an «ressourcenoptimal» zu genügen, muss die Interessenvertretung der Kantone demnach Prämisse 8.2 erfüllen:

Prämisse 8.2: *Zwischen den kantonsspezifischen Einflusschancen, die mit den formalen Einflusskanälen einerseits und den informellen Strategien ande-*

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rerseits verbunden sind, besteht ein signifikanter Zusammenhang, gemessen an einem Rangkorrelationskoeffizienten mit positivem Vorzeichen.

Ist Prämisse 8.2 erfüllt, besteht zwischen den formalen Einflusskanälen und den informellen Strategien im Repertoire «keinerlei Widerspruch» (Binderkrantz, 2005, 694; eigene Übersetzung). Die unterschiedlichen Lobbyingtaktiken, die zum Zug kommen, sind miteinander kompatibel. Sie gehen in einer kohärenten Lobbyingstrategie auf. Ist Spearmans r_S hingegen negativ und nicht signifikant, ist Prämisse 8.2 verletzt. In dem Fall führen grössere kantonsspezifische Einflusschancen bei einer Kategorie von «influence tactics» (Kriesi et al., 2007, 51) dazu, dass sie sich anderswo vermindern – und andersherum. Die Lobbyingtaktiken sind nicht miteinander kompatibel; subnationale Interessenvertretung ist nicht ressourcenoptimal. Um Prämisse 8.2 zu überprüfen, gehen die Daten aus der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 wie folgt in die Korrelationsanalysen ein: Formale Einflusskanäle werden als eine Lobbyingtaktik gewertet. Sämtliche Items zu den kantonsspezifischen Einflusschancen (Querschnitt), die in Kapitel 5 deskriptiv analysiert wurden, werden zeilen- bzw. fallweise summiert. Konkret handelt es sich um das Item zur Standesinitiative (vgl. Unterkapitel 5.2), den fünf Items zum Vernehmlassungsverfahren (vgl. Unterkapitel 5.3)[30] sowie das Item zum Kantonsreferendum (vgl. Unterkapitel 5.4). Dadurch erhält jedweder Kanton einen mit «formalen Einflusskanälen» überschriebenen Wert, der den summierten kantonsspezifischen Einflusschancen aller den formalen Einflusskanälen zugerechneten Items entspricht. Bei den vier informellen Strategien wird gleich verfahren: Die Werte zu den kantonsspezifischen Einflusschancen aller Items zum Direktkontakt werden zeilen- bzw. fallweise zu je einem Wert «Direktkontakt» pro Kanton addiert.[31] Analog wurde

30 Die fünf Items ergeben sich daraus, dass die Kantone in unterschiedlicher Formation am Vernehmlassungsverfahren teilnehmen können: im Namen der Kantonsregierung *in corpore*, der KdK, einer schweizweiten Direktorenkonferenz (d. h. BPUK, EDK, EnDK, FDK, GDK, KKJPD, KOKES, KöV, KWL, LDK, RK MZF, SODK, VDK), einer regionalen Regierungskonferenz (bspw. CGSO/WRK, NWRK, ORK, RKGK, ZRK) und/oder einer regionalen Direktorenkonferenz (bspw. CTSO, D-EDK, RöV Ost, ZPDK; vgl. Unterkapitel 5.3).

31 Die zwölf Items zum Direktkontakt teilen sich wie folgt auf die drei Adressaten auf: sieben Items zur Bundesversammlung (vgl. Abschnitt 6.2.2), ein Item zum Bundesrat (vgl. Abschnitt 6.2.3) und drei Items zur Bundesverwaltung (vgl. Abschnitt 6.2.4). Beim Direktkontakt zum zuständigen Bundesratsmitglied (Phase 1 und 2), der ständigen Präsenz in der Bundesstadt («Botschaftsmodell»; Phase 1, 2 und 3), denjenigen in

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

für die Items zu den interkantonalen Konferenzen vorgegangen; dies gilt ebenso bei denjenigen zur Vertretung in der Bundesstadt und der medienvermittelten Interessenvertretung. So gesehen gehen insgesamt fünf Variablen in die Korrelationsanalyse ein: formale Einflusskanäle und vier informelle Strategien.

Tabelle 8.5.1 weist die Korrelationsmatrix aus. Ins Auge sticht zunächst der hochsignifikante, sehr starke positive Rangkorrelationskoeffizient zwischen einer Vertretung in der Bundesstadt und dem Direktkontakt ($r_S = .84^{***}$). Egal, ob dank einer ständigen Niederlassung in «Bundesbern» oder ob in Gestalt mobiler Delegierter, die geschäfts- bzw. anlassbezogen ins «Epizentrum» (FN, 30.11.2021) der Schweizer Politik reisen: Kantone, die in ihrer Interessenvertretung mit Erfolg aufs «Botschafts-» bzw. das «Delegiertenmodell» setzen, kommen gleichzeitig auch eher zum Zug, wenn sie mit National- bzw. Ständerätinnen und Ständeräten, dem zuständigen Mitglied im Bundesrat und/oder dem Personal in der Bundesverwaltung persönlich in Kontakt treten.

Umgekehrt gilt auch, dass die kantonsspezifischen Einflusschancen gleichförmig fallen. Je geringer die Wahrscheinlichkeit, sich mithilfe des «Botschafts-» bzw. «Delegiertenmodells» bundespolitisches Gehör zu verschaffen, desto geringer ist auch die Wahrscheinlichkeit, mit Direktkontakt etwas zu erwirken. Anders gesagt erweisen sich eine Vertretung in der Bundesstadt und Direktkontakt als ausgesprochen kompatibel. Auf die «Wer?»-Dimension zurückbezogen (vgl. Unterkapitel 2.5) erweist sich, dass direkte und indirekte Spielarten subnationaler Interessenvertretung im «Fall Schweiz» mit Gewinn kombiniert werden. Diejenigen Kantone, welche sich eine «Antenna amministrativa a Berna» (CAN TI, 2023) und/oder «délégué-e-s aux affaires fédérales» (OAE VD, 2020) leisten, dringen auch eher dann durch, wenn die Mitglieder der Kantonsregierung *selbst* den direkten Draht zu den Bundesbehörden suchen – und umgekehrt. Für das vielbemühte politische Verkaufsargument findet sich also starke empirische Evidenz: Eine Vertretung in der Bundesstadt, die «im breiten Feld der Beziehungspflege» (WB, 10.1.2020) tätig wird, schlägt zwar allein für Personalkosten mit rund CHF 200'000 jährlich zu Buche (Miet- und Liegenschaftskosten noch

Kapitel 5 und 6 herangezogenen Items also, die mehr als einer Phase des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zugewiesen wurden –, wurde zunächst das arithmetische Mittel der kantonsspezifischen Einflusschancen errechnet.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nicht eingerechnet).[32] Doch die hohen Kosten rechnen sich: «Botschafts-» bzw. «Delegiertenmodell» helfen nämlich, bestehende persönliche Netzwerke wirkmächtiger auszuspielen und/oder neue zu erschliessen.

Dass zwischen einer Vertretung in der Bundesstadt und Medien ebenfalls eine signifikante, positive und starke Korrelation besteht ($r_S = .50^*$), weist indes auf die Kompatibilität von «insider lobbying» und «outsider lobbying» hin.[33] Im Zeichen beschränkter und prekärer Ressourcenausstattung müssen sich die Kantone also nicht zwischen der einen oder anderen Strategie entscheiden. Vielmehr lassen sich eine auf «going public» abzielende medienvermittelte Interessenvertretung und diskrete Arbeitstreffen in den Räumlichkeiten einer kantonalen Niederlassung erfolgversprechend kombinieren – just so, wie es die Anforderung an optimalen Ressourceneinsatz voraussetzt.

Zumindest in der Tendenz erweist sich eine Vertretung in der Bundesstadt auch mit dem Vernehmlassungsverfahren als kompatibel. Der positive und signifikante Rangkorrelationskoeffizient beträgt $r_S = .47^*$. Gemäss der Konvention von Cohen (1988) liegt er also genau auf der Schwelle zwischen einem moderaten und dem in Prämisse 8.2 vorausgesetzten starken Zusammenhang. Während sowohl die nicht signifikanten summierten formalen Einflusskanäle ($r_S = .44$) als auch die einzeln betrachtete Standesinitiative ($r_S = -.14$) bzw. das einzeln betrachtete Kantonsreferendum ($r_S = .36$) die Anforderung an ressourcenoptimale subnationale Interessenvertretung deutlich verletzen, gibt es Anzeichen, dass «Botschafts-» und «Delegiertenmodell» die Prägekraft von Vernehmlassungseingaben vergrössern. Fassen die Delegierten in «Bundesbern» persönlich nach, indem sie zum Telefonhörer greifen oder sich die Zeit für ein Mittagessen mit den zuständigen Bundesangestellten nehmen, zeitigt ihre in der Vernehmlassung getätigte Stellungnahme kantonsfreundlichere Resultate und umgekehrt. Offenbar verschafft es der Vernehmlassungseingabe Nachdruck, wenn die Standpunkte, Anliegen und Bedürfnisse des eigenen Kantons nachträglich nochmals informell deponiert werden. Wird das Vernehmlassungsverfahren hingegen als wenig erfolgversprechend wahrgenommen, gilt dies auch für eine Vertretung in der Bundesstadt. Gewinnbringend lässt sich das Vernehmlassungsverfahren dafür mit einem koordinierten Vorgehen kombi-

32 Die Angabe bezieht sich auf den Kanton Basel-Stadt, wo die Leitung der «Fachstelle Politikvorbereitung» mit CHF 200'000 jährlich dotiert ist (Stand: 2017; vgl. TAWP, 5.9.2017).

33 Zur Abgrenzung von «insider lobbying» und «outsider lobbying» vgl. Unterkapitel 2.5.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748918483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 8.5.1: Korrelationsmatrix: kantonsspezifische Einflusschancen formaler Einflusskanäle und informeller Strategien

	FK	*S'initiative*	*Vernehmlassungsverfahren*	*K'referendum*	D'kontakt	i. Konferenzen	Vertretung i. B.	Medien
Formale Einflusskanäle	1.0							
Standesinitiative	0.132	1.0						
Vernehmlassungsverfahren	0.954***	0.111	1.0					
Kantonsreferendum	0.453	−0.379	0.098	1.0				
Direktkontakt	0.538	0.065	0.475	0.039	1.0			
I. Konferenzen	0.372	0.043	0.552**	0.051	−0.032	1.0		
Vertretung in der Bundesstadt	0.442	−0.140	0.470*	0.361	0.841***	0.090	1.0	
Medien	0.018	−0.132	−0.012	0.128	0.400	0.086	0.504*	1.0

Anm.: FK = formale Einflusskanäle; i. Konferenzen = interkantonale Konferenzen; i. B. = in der Bundesstadt.
$^{*}p < .05$, $^{**}p < .01$, $^{***}p < .001$

nieren. Angesprochen ist das interkantonale Konferenzgefüge: Schaffen es die Kantone im Verbund, neue Themen auf die bundespolitische Agenda zu setzen, erfahren in der darauffolgenden Politikformulierung auch die kantonalen Vernehmlassungseingaben eher Berücksichtigung.

Welche Lobbyingtaktiken lassen sich nicht kombinieren, sind also nicht miteinander kompatibel? In den Blick rücken nun diejenigen Einträge in Tabelle 8.5.1, bei denen der Rangkorrelationskoeffizient einen negativen Wert annimmt. Dies bedeutet, dass die kantonsspezifischen Einflusschancen einer Lobbyingtaktik steigen, während diejenigen einer anderen fallen. Je grösser der Erfolg an einem Ort ist, desto kleiner der Erfolg andernorts und umgekehrt. Zwar ergeben die Korrelationsanalysen insgesamt fünf Koeffizienten mit negativem Vorzeichen. Doch: Die Zusammenhänge sind ausgesprochen schwach. Auch genügt kein Rangkorrelationskoeffizient den gängigen Signifikanzniveaus ($p > .05$). Wie die Korrelationsanalysen also zeigen, ist die zweite Anforderung an ressourcenoptimale subnationale Interessenvertretung insgesamt also erfüllt. Die Kompatibilität zwischen formalen Einflusskanälen und informellen Strategien ist überall gegeben. Was sich laut Binderkrantz (2005, 694) für das Interessengruppensystem Dänemarks erhärtet, trifft auch für die Interessenvertretung der Kantone zu:

> «[T]here is no contradiction between pursuing strategies associated with insider access to decision-making and strategies where pressure is put on decision makers through media contacts [...].»

So vermögen die Kantone, sich mit Gewinn an einem schier unendlichen Repertoire an Lobbyingtaktiken zu bedienen. Auf das vierdimensionale Analyseraster zurückbezogen (vgl. Unterkapitel 2.5) verbinden sie direkte mit indirekten Spielarten («Wer?»-Dimension). Sie verschmelzen «insider lobbying» mit «outsider lobbying», ohne dass der bundespolitische Erfolg der einen Lobbyingtaktik die kantonsspezifischen Einflusschancen der jeweils anderen schmälern würde. Insgesamt kann die zweite Anforderung, welche das Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung voraussetzt (vgl. Unterkapitel 8.2), also als erfüllt betrachtet werden.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

8.6 *Zwischenfazit V: kaum im Gleichschritt, aber meist kompatibel – wie die Kantone nur halbwegs ressourcenoptimal lobbyieren*

Greifen die Kantone zu denjenigen Lobbyingtaktiken, die auch tatsächlich bundespolitischen Einfluss versprechen? Und vermögen die Kantone, die potentiell unendlich vielen, sich ständigen wandelnden Lobbyingtaktiken zu einer erfolgversprechenden Lobbyingstrategie zu kombinieren, ohne sich zu verzetteln? Was in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung seit jeher einträgliche, klassische Forschungsfragen darstellt (u. a. Berry, 1977; Baumgartner und Leech, 1998; Binderkrantz, 2005; Mahoney, 2007; Baumgartner et al., 2009; De Bruycker und Beyers, 2019), bedeutet in der Föderalismusliteratur Neuland. In (föderalen) Mehrebenensystemen ist die Ausgangslage denn auch besonders. Bei den Lobbyierenden handelt es sich nämlich nicht um finanziell potente (Wirtschafts-)Verbände, Nichtregierungsorganisationen und/oder multinationale Konzerne, sondern um staatliche Interessengruppen: Akteure, die demokratisch rechenschaftspflichtig sind und deren Mitteleinsatz fürs Lobbying sich aus öffentlichen Geldern speist. Mediale Präsenz, Grösse bzw. Heterogenität der Lobbyingkoalition, der finanzielle Mitteleinsatz und/oder den forcierten Direktkontakt bis aufs Äusserste zu steigern, wie es das in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung nach wie vor gängige Maximierungsideal nahelegt, schlägt fehl. Deshalb wurde dem Maximierungsideal vorliegend ein eigens entwickeltes Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung gegenübergestellt – ein Modell, das die besonderen Rahmenbedingungen achtet, unter denen staatliche Interessengruppen lobbyieren.

Optimales Verhältnis von Aufwand und Ertrag sowie optimale Kompatibilität der Lobbyingtaktiken: Für die Kantone ist es besonders bedeutsam, die beiden konkreten Anforderungen zu erfüllen, welche das Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung voraussetzt. Die personellen Mittel, welche ihnen zum Lobbyieren zur Verfügung stehen, sind in ihrem Umfang nicht nur bescheiden, sondern auch niemals gesichert. Deren Vergabe ist nämlich genuin politisch. Gelder müssen immer wieder aufs Neue erstritten werden; sie sind niemals garantiert. Kurz: Die Kantone lobbyieren im Zeichen beschränkter und prekärer Ressourcenausstattung. Umso schwerer wiegen die empirischen Befunde in Kapitel 8. Sie offenbaren nämlich, dass die beschränkten und prekären Ressourcen nur bedingt ressourcenoptimal eingesetzt werden. Aufwand und Ertrag bewegen sich kaum im Gleichschritt. Nur in einer Minderheit von 27 der insgesamt 60 in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 abgefragten Lobbyingtaktiken kor-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

relieren die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit und die kantonsspezifischen Einflusschancen signifikant und stark miteinander. Anders gesagt wird die erste Anforderung an ressourcenoptimale subnationale Interessenvertretung in der Mehrheit aller abgefragten Lobbyingtaktiken verletzt. Einzig während der Themensetzung wird eine knappe Mehrzahl aller Items ressourcenoptimal genutzt. In den übrigen drei Phasen des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses rechnet sich das Engagement der Kantone jedoch nicht im erwartbaren Masse. Am ausgeprägtesten zeigt sich das Auseinanderfallen zwischen dem, was die Kantone investieren, und dem, was auf sie an bundespolitischem Einfluss zurückfällt, während der Politikformulierung sowie in der direktdemokratischen Entscheidungsphase. Sei es während der in der Schweiz auf Einbezug und Mitsprache von möglichst allen konflikt- und/oder organisationsfähigen Akteuren angelegten Politikformulierung oder «im immer vielstimmiger ausgetragenen [eidgenössischen; d. V.] Abstimmungskampf» (Auer, 2017b, 228): Wo traditionell viele Interessengruppen mitmischen, mischen auch die Kantone häufig mit. Doch nur in den seltensten Fällen macht sich ihr grosses Engagement mit ebenso grossem Erfolg (aka Einfluss) bezahlt.

Während das Verhältnis von Aufwand und Ertrag also kaum im Gleichschritt ist, genügt das Lobbyieren der Kantone der zweiten Anforderung des Modells ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung. Die unterschiedlichen Lobbyingtaktiken, welche in einer kantonalen Lobbyingstrategie aufgehen, sind meist kompatibel – sprich: miteinander verein- und kombinierbar. Das gilt insbesondere für das Zusammenführen formaler Einflusskanäle einerseits und informeller Strategien andererseits, wie sie die «Wie?»-Dimension des vierdimensionalen Analyserasters unterscheidet (vgl. Unterkapitel 2.5). Für sich selbst stehend, verkamen die drei verbleibenden, ungleich, prekär und unzulänglich gewordenen formalen Einflusskanäle zwar zur Nebensache. Doch mithilfe bestimmter informeller Strategien lassen sie sich neu beleben. Namentlich dient den Kantonen eine Vertretung in der Bundesstadt als hochwirksamer Hebel, mit dem Vernehmlassungsverfahren zumindest einen der drei verbleibenden formalen Einflusskanäle wirkmächtiger zu nutzen. Wird das Vernehmlassungsverfahren nämlich in eine Lobbyingstrategie eingebettet, erfüllt es seinen verfassungsmässigen Zweck, kantonale Mitwirkung am bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu realisieren, weiterhin – dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass gleichzeitig auch gewisse informelle Strategien verfangen. Umgekehrt gilt aber auch hier: Wer diese als wenig erfolgversprechend einschätzt, schätzt auch die Wirkmacht des

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vernehmlassungsverfahrens als gering ein.

Auf das Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung zurückbezogen, erweist sich insgesamt: Die Kantone lobbyieren bloss halbwegs ressourcenoptimal. So gekonnt sie sich mittlerweile einer Vielzahl genuiner «tactics» (Berry, 1977, 212) bedienen und sie zu einer meist kohärenten, in sich kompatiblen Lobbyingstrategie zusammenführen, so nüchtern und ungeschönt müssen sie anerkennen, dass sie ihre beschränkten und prekären Mittel bisweilen «falsch» einsetzen. Aufwand und Ertrag gehen nämlich nur in einer Minderheit aller angewandten Lobbyingtaktiken miteinander einher. Ressourcenoptimal heisst nicht, möglichst umtriebig zu sein, sondern das zu unternehmen, wo, gemessen am Aufwand, mindestens ebenbürtiger Ertrag winkt. Das Arsenal möglicher Lobbyingtaktiken ist zwar potentiell unendlich, aber es sollte nicht zur Beliebigkeit verkommen. Die Kantone mögen einwenden, dass das Sich-Gehör-Verschaffen nur die eine Seite der Medaille sei, wenn ihnen die Bundesbehörden kein Gehör schenken. Dennoch sollten sie ihre Interessenvertretung immer wieder aufs Neue auf deren Wirksamkeit überprüfen. Als staatliche Interessengruppe gilt für die Kantone denn auch in noch weitaus stärkerem Masse, was Nicoll Victor (2007, 826) für sämtliche Interessengruppen anmahnt:

> «If we assume interest groups have limited resources and wish to maximize their impact on policy through the legislative process, we should expect groups to make lobbying choices strategically […].»

Wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren: Dieser Leitfrage nahm sich der sich dem Ende zuneigende Teil III an. Gestützt auf eine vollständige, breite und systematische Datenbasis – die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 – zeigte er, wie die drei verbleibenden, aber ungleich, prekär und unzulänglich gewordenen formalen Einflusskanäle zur Nebensache verkamen. Heutzutage sind es informelle Strategien, welche für die bundespolitische Interessenvertretung der Kantone eine inzwischen kardinal wichtige Rolle spielen. Insgesamt lassen sich drei Haupt- und zwei Subtypen lobbyierender Kantone unterscheiden. Ausnahmslos *alle* treten als informell lobbyierende Interessengruppen auf; sie lobbyieren mehrgleisig und unter Rückgriff auf genuine Lobbyingtaktiken, wie man sie traditionell mit (Wirtschafts-)Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationalen) Konzerne in Verbindung bringt.

Doch: Informelle Strategien ritzen in noch weitaus stärkerem Masse als die drei verbleibenden formalen Einflusskanäle am für den Schweizer Födera-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lismus derart konstitutiven Verfassungsgrundsatz der Gleichheit der Kantone. Auch sind sie prekär. Und deren Anwendung muss mit beschränkten und prekären Ressourcen auskommen. Umso mehr interessiert, warum es einem Kanton *trotz* des nur halbwegs ressourcenoptimalen Ressourceneinsatzes gelingt, erfolgreich zu lobbyieren. Erklärungen für den Erfolg kantonaler Interessenvertretung aufzufinden, ist Gegenstand von Teil IV.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Teil IV
Warum die Kantone erfolgreich lobbyieren

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

abzuschätzen, ob sich dank einer hochkomplexen Revision der Unternehmenssteuern auch wirklich neue Betriebe in den eigenen Landen ansiedeln (BBl 2015 5069) und/oder ob vage formulierte regional- und standortförderungspolitische Massnahmenbündel auch der Bevölkerung des eigenen Kantons zugutekämen (BBl 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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Baulärm rasch vergessen? Oder sind die Kompensationsgelder gar so grosszügig bemessen, dass die lokale Bevölkerung eine grössere Verkehrs- bzw. Lärmbelastung 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 kantonaler 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 kantonaler Interessenvertretung endet.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 fussen 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 Tauschhändel à la «‹Gibst du mir die Wurst, lösch' 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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 [FDP/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 «aussen» wird Problem- und Handlungsdruck also im Wesentlichen von

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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; Rüefli, 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 Erfolgschancen 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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 – sprich: 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 Schulterschluss mit der Wirtschaft («business associa-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

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 schicksalhaft 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 zusammenzuraufen 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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

«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) ummodeln. 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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

spielen, sondern *wie* genau. In welcher Kombination, Konstellation und Konfiguration müssen sie vorliegen? Wie spielen sie im politischen Alltag zusammen? Und wie genau verketten 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 Begriffspaars «zwar nicht falsch». Es trage aber «[…] unnötigerweise zu dem Trugschluss bei, dass

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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) rekurriert. 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».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

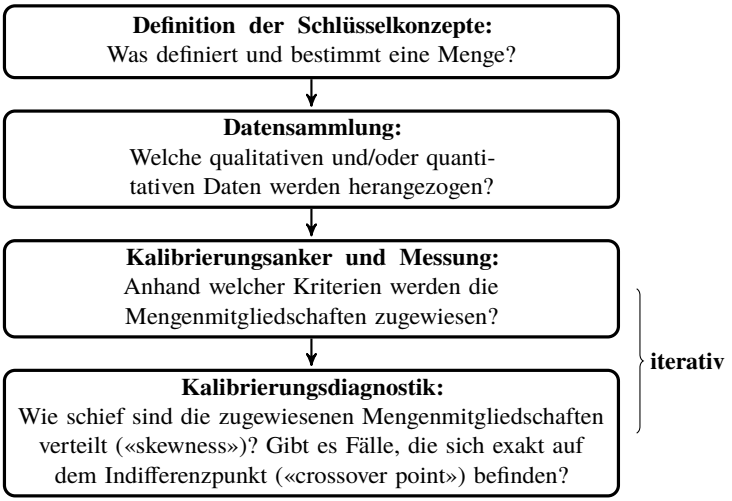
9.3.1 QCA als Forschungsansatz: mengentheoretischer Zugang und Kalibrierung

Nur wer QCA als genuinen «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 Analyseeinheit («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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 interkantonaler 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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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-Schlosser, 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»).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

($SOLU = 0$). 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 ($MULT = 1$); Kantonen, 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).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 ($\neg$; $^-$) 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^{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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 9.3.2: Wahrheitstafel II: Misserfolg kantonaler 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) kantonaler 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 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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Standort*wettläufe* 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-Ausbauschritte 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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 praktiziren [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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einen Entwurf der gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung von zwei neuen eidgenössischen Gerichten (BBl 2001 4202). Neu sollte das Bundesstrafgericht 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 (BBl 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» (BBl 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 Bundesstrafgericht: 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» (BBl 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 (BBl 2001 6053) – allesamt

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Kampfjets, 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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 betrauten 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]» (BBl 2015 2964) angelegt war.[j] Auf der Siegerseite standen demnach einerseits

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

suche [sollte; d. V.] gesenkt werden» (BBl 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 (BBl 2014 8000). Ein (Teil-)Standort muss jedoch mindestens 350 Asylsuchenden Unterschlupf bieten und an «ganzjährigen und gut erreichbaren Standorten» (BBl 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-Programmen[n] 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-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 *umkämpften* 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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

den durch die Justizreform aufgelösten Rekurskommissionen tätigen, in den Regionen Lausanne und Bern wohnhaften Mitarbeitenden (BBl 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 (BBl 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. BBl 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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 (BBl 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 verknappt, gilt: «wenn Y, dann X» ($X \Longleftarrow Y$).[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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 *Y*	***anwesend***	Fälle nicht erlaubt	Fälle erlaubt
	abwesend	Fälle erlaubt; aber irrelevant	Fälle erlaubt; aber irrelevant
		abwesend	***anwesend***
		Bedingung *X*	

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*» ($X \Longrightarrow Y$). 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 Nebst 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).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 9.3.4: Vierfeldertabelle für hinreichende Bedingungen

Outcome *Y*	***anwesend***	Fälle erlaubt; aber irrelevant	Fälle erlaubt
	abwesend	Fälle erlaubt; aber irrelevant	Fälle nicht erlaubt
		abwesend	***anwesend***
		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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 (erstmals 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 computergestützt 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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 ~ *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).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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:

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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:

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

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:

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

Für die Abdeckung einer hinreichenden Bedingung gilt derweil:

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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*.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Erfolgsfaktor*en* 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 kantonaler 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 kantonaler 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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 9.4.2a: Fünf Pfade des Erfolgs kantonaler 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
	M1	0.947	0.947	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): $\sim PRESS*COAL*SOLU+PRESS*TEMP*COAL+PRESS*TEMP*\sim MULT+PRESS*TEMP*SOLU+PRESS*\sim COAL*\sim MULT*SOLU \Longrightarrow SUCC$. 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.

https://doi.org/10.5771/9783748918483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

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

● 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 (*~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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 interkantonaler 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 Yverdons-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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

l'innovation et du savoir» (Cité21) 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 stünden – so die sinngemässe Übersetzung – nun andere Gemeinden, ja andere Kantone, in der Pflicht. Dieser doppelte Gegenwind aus dem Kantonsparlament einerseits und einer standort*un*willigen Gemeinde andererseits setzte den Waadtländer Staatsrat unter Zugzwang. Lange bevor sich die nationale

24 Im interkantonalen Vergleich verfügt der «Grand Conseil» des Kantons Genf über 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) empfahlen.

26 Direktzitat nach: WB, 29.3.2014.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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*.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 kampfjetlärmreduzierten 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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

«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 amtete, 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

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 9.4.3a: Fünf Pfade des Misserfolgs kantonaler 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	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): $\sim PRESS*\sim TEMP*\sim MULT+\sim PRESS*\sim MULT*\sim SOLU+\sim TEMP*\sim COAL*MULT+\sim COAL*MULT*\sim SOLU+\sim TEMP*COAL*\sim MULT*\sim SOLU \Longrightarrow \sim SUCC$. 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» 9.4.3b bietet eine bewusst vereinfachende, leserfreundliche Visualisierung von Tabelle 9.4.3a.

Quelle: eigene Berechnungen.

https://doi.org/10.5771/9783748916483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

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

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

● 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 (*~PRESS*~MULT*~SOLU*). So geschah es rund um die Niederlage des Kantons Freiburg bei der Vergabe des Sitzes des Bundesverwaltungsgerichts. Eigentlich wähnten 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 wahrend, 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 Siegessicherheit. 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-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(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» (*~PRESS*~TEMP*~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 (*~TEMP*COAL*~MULT*~SOLU*). Jene unglückliche Konstellation besiegelte die bereits erläuterte Niederlage aller sechs an der Zentralschweizer

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 interkantonaler 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 Verurteilen 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 Rüeblisalat und Rüeblitorte […] im Bundeshaus» (BAZ, 14.6.2002). Hinzu kam, dass der Schulterschluss mit Freiburg auf der Zielgeraden

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

aufbrach[33] – 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 interkantonaler Allianz bei und zeigt sich gegenüber den Bundesbehörden nicht lösungsorientiert, so dass «multi-channel lobbying» allein nicht zum Ziel führt (*~COAL*MULT*~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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(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 spuren und dem auf sie ausgeübten Druck klein beigeben; 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.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

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 erfolggekrönt, 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-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Kräftemessen und Weibeln – gänzlich vorwegnähme. 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 Schulterschluss 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).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Teil V
Schlussbetrachtungen

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

10 Was eine Lobbyingperspektive auf den (Schweizer) Föderalismus leistet, was sie offenlässt – und was sie nahelegt

Lobbyierende Kantone: Die vorliegende Studie berichtete eingangs, wie die «Alpen-OPEC» als schlagkräftiger Verbund der Gebirgskantone den Stromkonzernen ebenso wie dem Bundesrat «eine klare Abfuhr [erteilte; d. V.]» (SOS, 13.3.2019) – und eine empfindliche Senkung des Wasserzinses abwendete. Auch bemühte die Einleitung die aus Bundeskasse bereitgestellten Bahnausbaumilliarden als Exempel für heftig tobende «Verteilk[ämpfe]» (LUZ, 17.6.2017). Wo «[…] mit regionalpolitischem Prestige aufgeladen[e] Grossprojekt[e]» (NZZ, 13.1.2018) winken, wird interveniert. Wo sich den Kantonen die Chance bietet, die «hohen Überlasten» (BBl 2018 7358) im öffentlichen Personen- bzw. Schienengüterverkehr endlich auszumerzen und/oder wo sich einer «ein bisschen abgehängt fühlenden Region» (Staatsrat Jean-François Steiert [SP/FR; 2016–])[1] die Gelegenheit eröffnet, die Angebotsrückstände aufzuholen, ist den Kantonen keine «Lobby-Arbeit» (WB, 22.6.2019) zu schade. Zu diesen einleitenden Anekdoten kamen unzählige Szenerien lobbyierender Kantone hinzu. Von der Asyl- über die Jagd- bis zur Steuerpolitik; vom Ruf nach einer landesweit obligatorischen Erdbebenversicherung bis hin zur Eindämmung des «übermässigen Motorenlärm[s]» (LUZ, 17.4.2021) auf Obwaldner Bergstrassen: In den unterschiedlichsten Politikfeldern zeigte sich das immer gleiche Bild. Auf der einen Seite stehen die Kantone. Mal ist es ein Kanton, der ein partikulares Interesse hegt. Mal treten sie als interkantonale Allianz an, um ein kategorisches Interesse wahrzunehmen. Und manchmal lobbyieren die 26 gar geeint, wenn universale Anliegen tangiert sind. In jedem Fall wirken die Stände auf den Bund ein, der auf der anderen Seite steht. Die Kantone wollen, dass Bundesparlament, Bundesrat und Bundesverwaltung Beschlüsse fällen, die im Sinne ihres Kantons und/oder der Kantone sind. Um die bundesseitigen Entscheidungen in Einklang mit ihren Präferenzen zu bringen, betreiben die Kantone genuine Interessenvertretung. Sie *lobbyieren*. Ihre Bemühungen, sich Gehör zu verschaffen, sind mannigfach – und sie sind für die Öffentlichkeit inzwischen so sichtbar wie wohl nie zuvor.

1 Direktzitat nach: Radio SRF1, *Samstagsrundschau* (ausgestrahlt am: 6.5.2022 [13:42–14:03 Min.]).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Man mag derartige Szenerien lobbyierender Kantone für nichts als normal, alltäglich und fast schon sattsam bekannt halten, weil man als Kommunikationsagentur, PR-Büro oder «Consulting»-Zentrale neben finanziell potenten (Wirtschafts-)Verbänden, philanthropisch veranlagten, dem Gemeinwohl verpflichteten Nichtregierungsorganisationen, (multinationalen) Konzernen, Parteien, ambitionierten Politikerinnen bzw. Politikern gegen Geld längst auch Kantonen «umfassende[s] Public Affairs Managemen[t]» (furrerhugi.ag, 2022a) anbietet. Man mag sich daran stören, wenn der Lobbyingbegriff ausdrücklich auch auf die Kantone angewandt wird. Oder man mag nicht frei von (später) Genugtuung zur Kenntnis nehmen, dass ebendiese Terminologie endlich mit der gebotenen Nüchternheit herangezogen wird, um die gewordenen Realitäten zu beschreiben. Egal, aus welchem der drei Standpunkte, Perspektiven oder Blickwinkel man über die Szenerien lobbyierender Kantone denken mag: Sie alle dienten der Studie als Einladung – nämlich als Einladung, sich des für ein föderales, bundesstaatliches Gefüge schlicht unabdingbaren Mitwirkungspfeilers anzunehmen («shared rule»); als Einladung, mit einem «Lobbyingfilter» auf den (Schweizer) Föderalismus zu blicken und hierfür das bislang gänzlich ungenutzte Potential der Interessengruppen- und Lobbyingforschung nutzbar zu machen, sowie als Einladung, in nie dagewesener Konsequenz empirisch zu analysieren, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen sich die Kantone in der Bundespolitik einbringen; ja, sich im Sinne des Verfassungsauftrags einbringen *müssen*.[2]

Diese gleich dreifache Einladung hat die Forschungsschrift angenommen. Sie verband Konzeptionelles mit Empirischem; Darstellendes, Panoramazeichnendes, Deskriptives mit Empirisch-Analytischem, Erklärendem. Sie fragte erstens danach, wie sich die Interessengruppen- und Lobbyingforschung für die Analyse (föderaler) Mehrebenensysteme konzeptionell nutzbar machen lässt. Zweitens untersuchte sie empirisch, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren. Schliesslich wandte sie sich Erklärungen zu, warum die Kantone erfolgreich lobbyieren. Ebendiese dreiteilige Fragestellung gab einen Forschungsprozess vor, der in der Sprache von Rohlfing (2012) sowohl hypothesengenerierend als auch hypothesentestend angelegt war.

Kapitel 10 bilanziert nun erstens, was eine Lobbyingperspektive auf (föderale) Mehrebenensysteme leistet. Hierfür resümiert es einerseits die kon-

2 An dieser Stelle sei abermals an Art. 45 Abs. 1 BV zur «Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes» erinnert: «Die Kantone wirken nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere an der Rechtsetzung».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zeptionellen Verdienste der vorliegenden Studie. Andererseits fasst es die wichtigsten empirischen Befunde dazu zusammen, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren; ebenso die herausgearbeiteten Erklärungen dazu, warum die Kantone erfolgreich lobbyieren. Zweitens zeigt Kapitel 10 auf, was der bemühte «Lobbyingfilter» offenlässt. Hierfür wagt es einen Ausblick auf den vielfältigen weiterführenden Forschungsbedarf rund um den für den Föderalismus unabdingbaren Mitwirkungspfeiler. Konkret wird eine dreiteilige Forschungsagenda abgesteckt. Drittens schliesst es mit einem Ausblick auf die drei Zukunftsperspektiven kantonaler Interessenvertretung im Bund. Daraus leitet es praktische (Reform-)Folgerungen ab, welche die eingenommene Lobbyingperspektive auf den (Schweizer) Föderalismus nahelegen.

Was eine Lobbyingperspektive auf (föderale) Mehrebenensysteme leistet

Mit ihrer Lobbyingperspektive auf (föderale) Mehrebenensysteme leistet die vorliegende Studie sowohl einen konzeptionellen, auf sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme übertragbaren als auch einen empirischen, auf den «Fall Schweiz» bezogenen Beitrag. Föderales Mitwirken als subnationale Interessenvertretung, subnationale Akteure als genuine Interessengruppen: Die konzeptionelle Innovationsleistung gründet im vollständigen und systematischen Koppeln der Föderalismusforschung einerseits mit der Interessengruppen- bzw. Lobbyingforschung andererseits. Beide Forschungsstränge zählen zu den Gründungspfeilern der politikwissenschaftlichen Disziplin; beide gehören heute deren «mainstream» an (McFarland, 2010, 44; Dardanelli et al., 2019a, 3). Allein diese diskursive Neubewertung ist in ihrer Tragweite nicht zu unterschätzen. Ausserhalb der Vereinigten Staaten wird der Lobbyingbegriff nämlich oft als etwas Verwerfliches, Anrüchiges empfunden. So mag die Gleichsetzung für manch ein subnationales Regierungsmitglied als schiere Provokation anmuten. Mit gebotener Nüchternheit betrachtet, beschreibt das terminologische Rüstzeug der Interessengruppen- und Lobbyingforschung jedoch, was ist – und was föderalismustheoretisch sein *muss*: nachgeordnete territoriale Entitäten, welche an der Willensbildung im Bund mitwirken, um ihre Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und/oder Steuerhoheiten zu retten. Vollkommener Föderalismus, wie er erstmals in den *Federalist Papers* ([1787/88] 2008) formuliert wurde, balanciert nämlich das Eigenständige mit dem Gemeinsamen, Mitwirkenden, Zusammenspielenden aus. Autonomie und Mitwirkung bedingen sich gegenseitig. Im Kern ist Föderalismus «[…] *self-rule*

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

plus shared rule» (Elazar, 1987, 12; Hervorhebung im Original; vgl. Wheare, [1946] 1963a; 1951, 1955; 1963b; Elazar, 1966, 1980; Watts, 2008; Hooghe et al., 2010, 2016). Dank der Neubetrachtung durch den «Lobbyingfilter» lässt sich der unabdingbare Mitwirkungspfeiler realitätsgetreu erforschen.

Um die Interessengruppen- und Lobbyingforschung für die Analyse (föderaler) Mehrebenensysteme nutzbar zu machen, wurde ein vierdimensionales Analyseraster hergeleitet. Dieses nimmt eine einseitig gerichtete «view from the states» (Elazar, 1966, Titelbegriff) ein. Auch wirft es einen zweckorientierten Blickwinkel auf (föderale) Mehrebenensysteme: Statt aufzuzählen oder eine Nominaldefinition zu bemühen, welche der potentiell unendlich vielen, sich ständig wandelnden Lobbyingtaktiken zum Repertoire gehören, fragt es nach dem Zweck. Wann immer ein subnationaler Akteur in der Absicht handelt, einen bundespolitischen Entscheid zu seinen Gunsten zu beeinflussen, liegt subnationale Interessenvertretung vor. Nicht der gewählte Weg, die Form oder die Strategie des Lobbyierens ist entscheidend, sondern einzig das verfolgte Ziel.

Ebendiese dem vierdimensionalen Analyseschema vorausgeschickte «Wozu?»-Bedingung trennt das Vorliegen vom Nichtvorliegen subnationaler Interessenvertretung. Mit seinen vier konzeptionellen Dimensionen des «Wer?», «Wie?», «Wo?» und «Wann?» hilft das vierdimensionale Analyseschema sodann, die unterschiedlichsten Lobbyingtaktiken zu systematisieren bzw. einzugrenzen. So schafft das vierdimensionale Analyseraster Ordnung. Es ermöglicht erstens, zwischen direkten, von den subnationalen Regierungen selbst verantworteten Interventionen und indirekter (*syn.* vermittelter) Interessenvertretung zu unterscheiden. Zweitens kontrastiert es formale Einflusskanäle und informelle Strategien. Jener Abgrenzung liegt ein neuer, zweistufiger Konzeptualisierungszugang zugrunde: Was nicht ein in der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehener Kanal der vertikalen Mitwirkung ist, der das subnationale Recht mindestens subsidiär für die subnationale Regierung reserviert, bleibt im Informellen verhaftet. Informelle Strategien – bisweilen auch als «new, informal channels» (Vatter, 2018b, 247), «informal mechanisms of shared rule» (Mueller, 2019, 172) bzw. nicht formalisierte «procedures» (Behnke, 2018, 36) bezeichnet – ergeben sich also aus einer Negativdefinition. Die dritte Dimension unterteilt die lobbyierten Bundesbehörden in vier Adressaten (Bundesparlament, Bundesregierung, Bundesverwaltung sowie Parteienvertreterinnen und Parteienvertreter). Schliesslich differenziert das «Wann?» nach dem Zeitpunkt, zu dem die subnationalen Einwirkungsversuche erfolgen. Um mit der Themensetzung («Agenda-Setting»), der Politikformulierung und

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zwei Entscheidungsphasen vier massgebliche Etappen des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zu bezeichnen, wird das in der Policy-Forschung breit akzeptierte «Phasenmodell» herangezogen (u. a. Lasswell, 1956; Nakamura, 1987; Cairney, 2012; Jann und Wegrich, 2014; Sager et al., 2017; Blum und Schubert, 2018). Nebst diesen konzeptionellen Systematisierungs- und Eingrenzungsmöglichkeiten hält das vierdimensionale Analyseraster empirische Analyseperspektiven bereit. Es erlaubt, konkrete Forschungsfragen zu formulieren – namentlich, wie häufig bzw. wie erfolgreich subnationale Akteure lobbyieren und inwieweit sich deren Lobbying über die Zeit verändert. Mit dieser Anlage hegt das vierdimensionale Analyseraster den Anspruch, auf sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme anwendbar zu sein (vgl. Kapitel 2).

Der übergeordnete *(ii.) empirische Beitrag* der Studie liegt darin, die bislang umfassendste Analyse vorzulegen, welche föderale Mitwirkung konsequent durch einen «Lobbyingfilter» untersucht. Um diesen Versuch erstmals überhaupt ausserhalb der Vereinigten Staaten zu wagen, widmete sie sich dem «Fall Schweiz». Als «[…] one of the few examples of real federalism in the world» (Lane, 2001, 7) und eigentliches «federal model» (Vatter, 2018b, Titelzitat) besitzt die Schweiz für die Vergleichende Föderalismusforschung nicht nur einen grossen Eigenwert. Vielmehr ist der Bedarf nach einer neuen Perspektive dort umso dringender. Zahlreiche «Mitwirkungs*rechte*» (u. a. Veith, 1902; Giacometti, 1949; Neidhart, 1970b, 1975; Wili, 1988; Jaag, 2001; Auer, 2016; Belser, 2020; Waldmann, 2020), verbriefte «Zugangsmöglichkeiten» (Vatter, 2006c, 175) und/oder vertikale Föderalismusinstitutionen (u. a. Neidhart, 1975; Linder und Vatter, 2001; Vatter, 2006a, 2018b, 2020a; Linder und Mueller, 2017; Ladner, 2018), anhand derer die Mitwirkung der Kantone in der Bundespolitik bislang erforscht wurde, haben sich inzwischen gänzlich überlebt. Sie alle vermögen es nicht, die bereits seit Anfang der 1960er Jahre eingeforderte «praktische aufs Tatsächliche ausgerichtete Betrachtung [des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen; d. V.]» (Schindler, 1961, 63) zu leisten. Ebenso wenig bildeten Vorgängerstudien die in der neuesten Schweiz-spezifischen Föderalismusforschung immer wieder anekdotisch angeschnittenen «new, informal channels» (Vatter, 2018b, 247), die «realpolitische Seite […] territoriale[n] Lobbying[s]» (Mueller, 2020, 236) und/oder «subnational lobbying» (Freiburghaus et al., 2021b, 223) ab (vgl. Wälti, 1996; Linder und Vatter, 2001; Vatter, 2006c, 2020a; Gubler, 2016; Ladner, 2018; Mueller, 2020, 2024; Freiburghaus, 2021, 2023; Freiburghaus et al., 2021b; Schnabel et al., 2022; Freiburghaus und Vatter, 2023a). Angesichts dieser

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

klaffenden Forschungslücke ist es wenig überraschend, dass einige Kantons- bzw. Bundesbehörden sowie Nichtregierungsorganisationen eigens damit begannen, erste, rein praktisch motivierte Teilstudien zur gewordenen Realität kantonaler Interessenvertretung anzufertigen. Es ist das übergeordnete empirische Ziel der vorliegenden Studie, einen kohärenten *wissenschaftlichen* Zugang vorzulegen, welcher den einleitend gezeichneten Szenerien lobbyierender Kantone erstmals gebührend, konsequent und systematisch Rechnung tragen möchte.

Teil III untersuchte, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren. Hierfür musste zunächst eine vollständige, breite und systematische Datenbasis bereitgestellt werden. Bislang lagen nämlich nur bruchstückhaft amtliche Statistiken zur Standesinitiative, dem Vernehmlassungsverfahren und dem Kantonsreferendum vor (u. a. AB, BBl, Curia Vista). Die wenigen Informationen beschränkten sich auf die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit formaler Einflusskanäle. Eine eigentliche Erfolgsmessung fehlte komplett. Stattdessen verliessen sich frühere Analysen auf Einschätzungen der Forschenden selbst. Zu den informellen Strategien gab es bislang überhaupt keine wissenschaftlich erhobenen Daten – weder zu deren Gebrauch noch zu deren Wirkmacht. Zu nennen sind einzig die vier überwiegend praktisch motivierten, von den Kantonen selbst initiierten und durchgeführten Vorgängerbefragungen (vgl. Tabelle 4.3.1).

Um die dringend benötigte Primärquellenbasis bereitzustellen, führte die vorliegende Studie eine eigens konzipierte computergestützte schriftliche Umfrage ins Feld. Die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 ist an die Vorgängerbefragungen anschlussfähig; etwa, indem auch sie mit den Vorstehenden der kantonalen Kanzleien die heutige Träger- und Koordinationsinstanz kantonaler Aussenbeziehungen zum idealen Befragtenkreis erhob. Gleichzeitig geht das eigene Befragungsvorhaben in gleich mehrfacher Weise über die Vorgängerbefragungen hinaus. Das gilt insbesondere für den erzielten Rücklauf und ihren Umfang. Dank enger organisatorischer Koordination mit der SSK nahmen alle 26 Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber daran teil. Im Unterschied zu den vier Vorgängerbefragungen handelt es sich bei der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 also um eine Vollerhebung. Für rund 60 Lobbyingtaktiken, mit denen die Kantone auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einwirken können, verband sie Nutzungshäufigkeits- und Messung der kantonsspezifischen Einflusschancen. Auch kombinierte sie die Querschnitts- mit einer Längsschnitterhebung. Was die Ausgestaltung des Fragebogens bzw. die Messungen anbetrifft, orientierte sich die Staatsschreiberinnen- und

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Staatsschreiberbefragung 2019/2020 an den einschlägigen Empfehlungen der «survey design»-Literatur sowie an der methodischen Innovation der Interessengruppen- und Lobbyingforschung. Kurz: Dank ihrer Anlage darf die Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 als eine bisher einmalige Datengrundlage gelten. Im Sinne der Datentriangulation wurde sie um eine Fülle an Sekundärdaten und zusätzlich erhobenen Primärdaten ergänzt (vgl. Kapitel 4).

Gestützt auf diese vollständige, breite und systematische Datenbasis zeichnete Kapitel 5 eine empirische Bestandsaufnahme darüber, wie häufig und mit welchen Erfolgschancen die Kantone auf die drei verbleibenden formalen Einflusskanäle zurückgreifen. Analysiert wurden Vernehmlassungsverfahren, Standesinitiative und Kantonsreferendum. Derweil verfehlen Ständerat und Ständemehr die Anforderungen des neuen, zweistufigen Konzeptualisierungszugangs. Heute wird weder die Bestellung der Kantonskammer noch die Ermittlung der Standesstimme mindestens subsidiär auf die kantonale Regierung gemünzt. Ausnahmslos alle Kantone gingen zur direkten Volkswahl über – und leiten die Standesstimme aus dem Volksverdikt ab. Während Ständerat und Ständemehr ihren Platz also einbüssten, spielen mit der Standesinitiative und dem Kantonsreferendum zwei der drei verbleibenden formalen Einflusskanäle praktisch keine Rolle mehr. Ausgerechnet das in der bisherigen Schweiz-spezifischen Föderalismusforschung bislang meist für untauglich befundene Vernehmlassungsverfahren tritt für die Ehrenrettung formaler Einflusskanäle an. Eine im Namen der Kantonsregierung *in corpore* verfasste Stellungnahme zu tätigen, ist nämlich die einzige der rund 60 erhobenen Lobbyingtaktiken, welche von ausnahmslos allen 26 Ständen sehr häufig genutzt wird. Auch schätzen die Kantone die Wahrscheinlichkeit, dass ihre mit einer Vernehmlassungseingabe angemeldeten Bedenken von den Bundesbehörden erhört werden, als mehr als intakt ein.

Und doch: Unter föderalistischen Gesichtspunkten ist die Bilanz ernüchternd. In der Praxis kantonaler Interessenvertretung verkamen formale Einflusskanäle zur Nebensache. Sie wurden ungleich; sie stehen heutzutage nicht allen 26 Kantonsregierungen gleichermassen offen. Dies ritzt am für den Schweizer Föderalismus derart fundamentalen, geradezu identitätsstiftenden Grundsatz der Gleichheit der Kantone, wie ihn die Bundesverfassung eigentlich voraussetzt. Auch sind formale Einflusskanäle prekär. Sie sind prekär, weil das Föderalismusprinzip keinesfalls vor weiterer «Demokratisierung» (Vatter, 2018a, 6) gefeit ist. Die Ausdehnung der direkten Volksmitsprache dürfte auch künftig auf Kosten der «föderativen Mitentscheidungs- und Einspruchsrechte» (Vatter, 2020a, 462) gehen. Und

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sie sind prekär, weil sie im Wettstreit mit anderen Akteuren genutzt werden müssen. Formale Einflusskanäle sind den 26 Kantonsregierungen keinesfalls exklusiv vorbehalten. Vielmehr werden sämtliche «interessierte Kreise» (Art. 2 Abs. 1 VIG) zur Vernehmlassungsteilnahme eingeladen. So müssen die Kantone u. a. gegen (Wirtschafts-)Verbände, Nichtregierungsorganisationen, Parteien, aber auch gegen Privatpersonen antreten. Derweil fallen Standesinitiativen im Bundesparlament immer öfter Kettenablehnungen zum Opfer. Im Vergleich zur Parteipolitik und dem steigenden Konformitätsdruck, dem sich die National- bzw. Ständerätinnen und Ständeräte ausgesetzt sehen, stehen territoriale Anliegen meist hintan (u. a. Bütikofer, 2014, 2020; Benesch et al., 2018; Freiburghaus, 2020; Freiburghaus et al., 2021a). Auch beim bisher einzig mit Erfolg ergriffenen Kantonsreferendum agierten die Kantone nicht allein auf weiter Flur. Vielmehr mussten sie zusehen, wie sie im vielstimmigen eidgenössischen Abstimmungskampf in puncto Behördeninformation, Medienpräsenz und Diskurshoheit von ihrer Gegnerschaft – den Bundesbehörden – übertrumpft wurden. Formale Einflusskanäle sind nicht «nur» ungleich und prekär, sondern ebenso unzureichend. Sie decken nämlich nicht alle Phasen des bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses ab. Formalrechtlich beginnt der Einbezug der Kantone erst mit der Eröffnung der Vernehmlassung (Sägesser, 2007, 112; Uhlmann, 2011, 8; vgl. Rüefli, 2015, 2016). In den vorgelagerten Etappen sind den Kantonen hingegen kaum bundesrechtlich fixierte Hebel an die Hand gegeben, um während der bedeutsamen Politikformulierung mitzuwirken (u. a. Sciarini, 2014; Sciarini et al., 2015). In der direktdemokratischen Entscheidungsphase mangelt es den Kantonsregierungen sogar gänzlich an verbrieften Mitsprachemöglichkeiten (Freiburghaus, 2018).

Inwieweit sich die zur Nebensache verkommenen, ungleichen, prekären und unzulänglichen formalen Einflusskanäle durch im Informellen verhaftete Einwirkungsversuche kompensieren lassen, zeigte Kapitel 6. Mit dem Direktkontakt, interkantonalen Konferenzen, der Vertretung in der Bundesstadt («Botschafts-» und «Delegiertenmodell») und Medien rückte es vier informelle Strategien in den Blick. Es handelt sich um eine in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung breit akzeptierte «[c]ategorization of [i]nfluence [s]trategies» (Binderkrantz, 2005, 696; vgl. Berry, 1977; Mahoney, 2007; Baumgartner et al., 2009), welche auch in der US-amerikanischen Föderalismusforschung verschiedentlich Rezeption fand (u. a. Farkas, 1971; Haider, 1974; Hays, 1991; Cammisa, 1995; Flanagan, 1999; Jensen und Kelkres Emery, 2011; Jensen, 2016, 2018; Goldstein und You, 2017; Payson, 2020a,b,

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2022). Für die Interessenvertretung der Kantone spielen informelle Strategien eine inzwischen kardinal wichtige Rolle. Die mit Abstand grösste Bedeutung kommt dem Direktkontakt zu. Die Kantone lobbyieren am liebsten von Angesicht zu Angesicht – egal wo, wie und wann auch immer sich die Chance dazu bietet. Beim Bundesrat höchstpersönlich vorsprechen, Bundeskadertreffen organisieren und/oder während der parlamentarischen Beratung intervenieren: Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung wurden gleichermassen Ziel. Je nach Kanton mag man den einen oder anderen Adressaten bevorzugen. Während man sich an einem Ort am häufigsten um einen weitgehend traktandenlosen Austausch mit nachrangigen Mitarbeitenden im zuständigen Bundesamt bemüht, bevorzugt man es anderswo, direkt bei der «oberste[n] leitende[n] und vollziehende[n] Behörde des Bundes» (Art. 174 BV) anzuklopfen. Der Zweck ist jedoch überall derselbe: unvermittelt, direkt und persönlich an dasjenige Bundespersonal zu gelangen, welches die eigentlichen Beschlüsse verantwortet.

Dass es nicht länger formale Einflusskanäle sind, welche das Zusammenwirken von Bund und Kantonen sicherstellen, sondern persönliche Bande, ist eine der zentralen übergeordneten Lektionen, welche eine Neubetrachtung des Schweizer Föderalismus durch den «Lobbyingfilter» offenbart. Nicht länger das althergebrachte institutionelle Räderwerk, sondern das informelle Sich-Absprechen, Koordinieren und Austauschen ermöglicht den Kantonen bundespolitischen Einfluss. So wurde auch die Unterscheidung zwischen National- und Ständerat praktisch bedeutungslos. Die Kantone lobbyieren Amtsträgerinnen und Amtsträger. Sie zielen auf den Menschen, nicht auf die Institution, der sie angehören. Umso offensichtlicher wird der immense Stellenwert, welchen sie dem (Eigen-)«Wert sozialer Beziehungen» (Freitag, 2014a, 11) beimessen. Kaum mehr unterscheiden die Kantone zwischen den Ihrigen in der Volks- und der symbolisch überhöhten Kantonskammer. Vielmehr investieren sie aktiv in den Aufbau bzw. die Pflege ebenenübergreifender Beziehungen, Freundschaften und Netzwerke – und sie zeigen sich bemüht, ebendiesen Direktkontakt zu verstetigen; quantitativ, indem er möglichst häufig erfolgt, ebenso wie qualitativ, indem das Miteinander möglichst vertrauensvoll wird, Erwartungssicherheit stiftet und sich ein reziprokes Verpflichtungsgefühl ausbildet.

Eine dem Direktkontakt zwar nachgeordnete, aber ebenfalls grosse Rolle spielen interkantonale Konferenzen. Im internationalen Vergleich stach die Schweiz mit ihrem hochgradig institutionalisierten interkantonalen Konferenzsystem immer schon heraus. Es zählt mehr als 50 Gremien, die sich in generalistisch ausgerichtete Regierungskonferenzen einerseits und sektorale,

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

d. h. politikfeldspezifische Direktorenkonferenzen andererseits ausdifferenzieren. Die KdK und alle schweizweiten Direktorenkonferenzen spiegeln sich auf regionaler Ebene. Neu(er) ist, dass die interkantonalen Konferenzen ihr einstiges Dasein als «Standbeine des *horizontalen* Föderalismus» (Bochsler und Sciarini, 2006, 23; Hervorhebung; d. V.) abstreiften und ihre vertikale Schlagkraft entdeckten. Soweit es gelingt, die Reihen zu schliessen, bieten sie *den Kantonen* die Chance, die Bundesbehörden im Verbund zu lobbyieren. Während sich die generalistische KdK bei übergeordneten Querschnittsthemen aufdrängt (u. a. Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen), wandelten sich die schweizweiten hochspezialisierten Direktkonferenzen in technischen Belangen zum bevorzugten Forum. Als Themensetzungsvehikel stets zu Diensten sind überdies die regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen, deren Potential in der bisherigen Föderalismusforschung unterschätzt wurde.

Indes tun sich bei den *indirekten* informellen Strategien grosse Unterschiede zwischen den Kantonen auf. Bei einer Vertretung in der Bundesstadt teilen sich die Kantone in eine Handvoll Vorreiter, kaum Nachahmer und in eine überwiegende Mehrheit auf, die weder auf das «Botschafts-» noch auf das «Delegiertenmodell» zurückgreift. Von ähnlich grossen Unterschieden durchzogen ist das Bild, das sich bei der medienvermittelten Interessenvertretung ergibt. Ihre «nach oben» gerichteten bundespolitischen Forderungen aktiv in Funk, Fernsehen und/oder Presse zu platzieren, gehört für die einen Kantone genauso dazu, wie «nach unten» zu mobilisieren, indem Medienmitteilungen mit einer kantonsfreundlichen Stimmempfehlung zu eidgenössischen Abstimmungsvorlagen verschickt werden. Andere Kantone erlegen sich hingegen grosse Zurückhaltung auf.

Dass die *übergeordnet* kardinal wichtige Bedeutung des Informellen also sowohl von Strategie zu Strategie als auch von Kanton zu Kanton variiert, führt zu folgendem Schluss: Informelle Strategien sind mehrgleisig, aber gleichermassen ungleich und prekär. Sie sind mehrgleisig, weil sie auf den unterschiedlichsten Pfeilern fussen. Beim Direktkontakt sind es persönliche Netzwerke; bei interkantonalen Konferenzen das statuarisch Verbriefte. Die Delegierten der Kantonsregierungen weibeln gestützt auf ein vertraglich normiertes Arbeitsverhältnis und «outsider lobbying» via Medienbedarf sensationshungriger Journalistinnen und Journalisten, deren «Schleusenwärtertum» erst umspielt werden muss. Ebendieses Mehrgleisige, auf unterschiedlichen Pfeilern Fussende dienen sich zwar gegenseitig als Türöffner. So festigen die Mitarbeitenden in den (quasi-)ständigen «Bundesberner» Vertretungen enge Bande, welche den gewählten Regierungsrätinnen und Regierungsrä-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

te sodann als Einfallstore dient. Dennoch vermag das Mehrgleisige weder das Ungleiche noch das Prekäre wettzumachen, das informellen Strategien anhaftet. In noch weitaus stärkerem Masse als die drei verbleibenden, zur Nebensache verkommenen formalen Einflusskanäle ritzen sie am für den Schweizer Föderalismus derart konstitutiven Verfassungsgrundsatz der Gleichheit der Kantone. Je nachdem, wie «bundesrats-, bundeskader- bzw. konferenzpräsidiumsverwöhnt» ein Kanton ist, bieten sich ihm mehr oder weniger bundespolitische Zugangspunkte. Je nachdem, wie ausgeprägt die «Sensibilität gegenüber kantonalen Anliegen [in der Bundesverwaltung ist; d. V.]» (EFK, 2022, 405), fallen die Bedenken, welche ein Stand anmeldet, auf fruchtbaren oder sandigen Boden. Und nicht jeder Kanton verfügt über ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen, um ein diesen Namen verdienendes Monitoring von Bundesangelegenheiten zu betreiben. Ein solches ist jedoch zwingend nötig, um rechtzeitig zu wissen, wo es einer Einflussnahme bedarf.

Die Liste wäre beliebig erweiterbar. Ungleichheit hat die unterschiedlichsten Facetten. Sie zwingt die Kantone zum Mehrgleisigen. Auf möglichst viele unterschiedliche Pfeiler zu setzen und möglichst viele informelle Strategien parallel zu bespielen, wird für sie zur Überlebensstrategie. Und doch: Über all diesem aus der Ungleichheit erwachsenden Mehrgleisigen schwebt das Prekäre. Prekär, denn: Bei informellen Strategien fusst die Interessenvertretung *per definitionem* nicht auf verfassungsmässig geschützten und im kantonalen Recht mindestens subsidiär auf die Kantonsregierungen gemünzten formalen Einflusskanälen. Informelle Strategien funktionieren nur so gut, wie der Tauschhandel «Vollzugswissen gegen Einfluss» greift. Und sie taugen nur so lange, wie die ohnehin angezählte regionale Medienlandschaft noch da ist, das als Fürsprecherin des Kantons auftretende Mitglied von National- bzw. Ständerat nicht abgewählt wird – und/oder die polarisierte, fraktionsdisziplinierte Bundesversammlung zumindest situative Bereitschaft an den Tag legt, territoriale statt nur parteipolitische Loyalität zu beweisen.

Kapitel 7 lieferte schliesslich eine Antwort darauf, *wie* die Kantone lobbyieren. Es zog alle rund 60 in der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 erhobenen Lobbyingtaktiken heran. Gestützt auf fortgeschrittene clusteranalytische Verfahren liessen sich drei Haupttypen lobbyierender Kantone identifizieren:«die Taktierer» («Hintertürflüsterer»), «die Diskreten» («leise Sohlen») und «die Maximierer» («Hansdampfe in allen Gassen»). Die einem Haupttyp zugehörigen Kantone ähneln sich in ihrer Interessenvertretung auf grösstmögliche Art und Weise. Gleichzeitig

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

unterscheiden sie sich maximal vom Vorgehen der anderen Haupttypen. Während die einfach anwendbare Dreiertypologie ein verdichtendes Ordnungsziel zu erfüllen versucht, bieten die beiden Subtypen zusätzliche Differenzierung. Innerhalb der drei Haupttypen lassen sich nämlich zusätzlich die «die situativ aus dem Schatten Tretenden» (Subtyp 1) und «die Maximierer der Maximierer» (Subtyp 2) benennen. So erweitert die aus drei Haupt- und zwei Subtypen bestehende Typologie lobbyierender Kantone die bisherige Forschung erstens dadurch, dass sie sich nicht auf formale Einflusskanäle beschränkt, sondern auch das kardinal wichtig gewordene Informelle abbildet. Sie berücksichtigt insgesamt rund 60 genuine Lobbyingtaktiken, die man traditionell mit (Wirtschafts-)Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationalen) Konzernen in Verbindung bringt. Zweitens bildet die Typologie lobbyierender Kantone nicht nur das «Ob» ab, sondern auch, wie häufig die Stände welche Einwirkungsversuche wagen. Anders als frühere Studien (u. a. Vatter, 2005, 2018b; Linder und Mueller, 2017; Ladner, 2018) geht die Typologie lobbyierender Kantone drittens nicht von den augenfälligen äusseren Merkmalen aus. Sie unterteilt die Kantone nicht *ex ante* in gross, urban vs. klein, ländlich geprägt, deutsch- vs. lateinischsprachig und/oder ressourcenstarke NFA-Geber vs. ressourcenschwache NFA-Nehmer. Sie unterstellt *nicht*, dass die äusseren Gegensätze in einer mutmasslich anderen, grundverschiedenen Interessenvertretung münden. Vielmehr lässt die Typologie lobbyierender Kantone die Empirie für sich sprechen.

Anders als bislang angenommen, ist es nicht die Bevölkerungsgrösse, sondern die Sprachregion, welche darüber bestimmt, *wie* ein Kanton lobbyiert. So bildet die lateinische Schweiz geeint einen eigenen Haupttypen. Just jener äussere Gegensatz wurde in der bisherigen Föderalismusforschung jedoch überhaupt nicht diskutiert. Hingegen zeigt sich der in früheren Beiträgen für relevant befundene «Grössengraben» gerade nicht. Grösse ist nicht gleich politische Handlungskapazität («political actorness»; Tatham, 2021, 153). Kleinheit führt nicht automatisch zum «Abgehängt- und Überrolltwerden». Oder um eine der Schlüsselerkenntnisse von Teil III auf eine griffige Formel zu bringen: «Keiner zu klein, um bundespolitischer Lobbyist zu sein». Trotz der ausgesprochenen Heterogenitätsproblematik, vor die sich der Schweizer Föderalismus gestellt sieht[3], ist weder «den Kleinen», den «Sich-Sprachlich-Kulturell-von-der-Mehrheit-Unterscheidenden» noch den «strukturschwa-

3 Zur Erinnerung: Das Verhältnis zwischen dem bevölkerungsstärksten und dem bevölkerungsschwächsten Kanton wird demnächst den Faktor 1:100 annehmen (Vatter, 2018b, 244–45).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

chen NFA-Nehmern» die Türe zu den Bundesbehörden prinzipiell versperrt – teils ganz im Gegenteil.

Doch: Selbst wenn die Möglichkeiten subnationaler Interessenvertretung nicht *a priori* an die schiere Bevölkerungsgrösse gekoppelt sind, bedarf es Rahmenbedingungen. Kapitel 8 rückte mit der personellen und finanziellen Ressourcenausstattung daher *die* zentrale Rahmenbedingung in den Blick, unter welcher die Kantone lobbyieren. Anders als (Wirtschafts-)Verbände, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationale) Konzerne wissen die Kantone keinerlei finanziell potente Geldgeber im Rücken. Ihre Interessenvertretung ist gegenüber dem Kantonsparlament und der Bevölkerung rechenschaftspflichtig. Sie alimentiert sich aus öffentlichen Geldern, deren Umfang beschränkt ist. Überdies sind die den Kantonsregierungen zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen prekär, denn: Die Vergabe der Mittel ist genuin politisch. Ressourcen müssen immer wieder aufs Neue erstritten werden. Aufgrund dieser besonderen Rahmenbedingungen schlägt das in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung immer noch gängige Maximierungsideal fehl. Ebendiese «[…] simple idea that ‹more is better›» (Chalmers, 2013b, 47) ist für die Kantone untauglich. Als staatliche Interessengruppe können sie ihr Lobbyieren nicht einfach darauf anlegen, mediale Sichtbarkeit, die Grösse bzw. Breite ihrer Lobbyingkoalition und/oder das darauf investierte ökonomische bzw. soziale Kapital zu maximieren. Subnationale Interessenvertretung muss einer anderen Logik folgen, weil sie sich unter im Vergleich zu nichtstaatlichen Interessengruppen gänzlich anderen Rahmenbedingungen vollzieht.

Um dem Rechnung zu tragen, wurde dem Maximierungsideal ein eigens entwickeltes Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung entgegengestellt.[4] «Ressourcenoptimal» setzt zwei konkrete Anforderungen voraus: Erstens muss das Verhältnis von Aufwand und Ertrag optimal sein. Zweitens müssen die Lobbyingtaktiken innerhalb der Lobbyingstrategie kompatibel sein, d. h. miteinander verein- und kombinierbar. Wie die Rangkorrelationsanalysen zeigen, setzen die Kantone ihre beschränkten und prekären Ressourcen jedoch nur bedingt ressourcenoptimal ein. Die erste Anforderung ist verletzt, denn: Aufwand und Ertrag bewegen sich nur bei einer Minderheit aller rund 60 Lobbyingtaktiken im Gleichschritt. Am ausgeprägtesten fallen die kantonsspezifische Nutzungshäufigkeit und die kantonsspezifischen Einflusschancen während der Politikformulierung

4 Für eine begriffliche und inhaltliche Abgrenzung vom (volkswirtschaftlichen) (Ressourcen-)Allokationsproblem vgl. Kapitel 8, Fussnote 7.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auseinander. Sei es in der parteipolitisch polarisierten Bundesversammlung, in der territoriale Anliegen und kantonale Befindlichkeiten zusehends hintanstehen, oder «im immer vielstimmiger ausgetragenen [eidgenössischen; d. V.] Abstimmungskampf» (Auer, 2017b, 228): Wo traditionell viele Interessengruppen mitmischen, intervenieren auch die Kantone häufig. Doch nur in den seltensten Fällen macht sich ihr grosses Engagement durch ebenso grossen Erfolg bezahlt. Während das Verhältnis von Aufwand und Ertrag also nicht optimal ist, wird die zweite Anforderung an ressourcenoptimale subnationale Interessenvertretung meist erfüllt. Die unterschiedlichen Lobbyingtaktiken, welche in einer kantonalen Lobbyingstrategie aufgehen, sind meist kompatibel, d. h. miteinander verein- und kombinierbar. Innerhalb der mehrgleisigen Interessenvertretung der Kantone verhelfen sich die unterschiedlichsten Lobbyingtaktiken gegenseitig zu mehr Wirkmacht. Einem Blasbalg gleichkommend, fachen sie sich teils gegenseitig neu an. Ein prägnantes Beispiel ist die Kombination des Vernehmlassungsverfahrens mit einer Vertretung in der Bundesstadt. Fassen die Delegierten der Kantone in einem persönlichen Gespräch beim zuständigen Bundesratsmitglied bzw. der Bundesverwaltung nach, wird die Vernehmlassungseingabe eher gehört. Weil also nur eine der beiden konkreten Anforderungen des theoretisierten Modells erfüllt ist, muss dies zum Schluss führen, dass die Kantone nur halbwegs ressourcenoptimal lobbyieren. Zwar bedienen sie sich der unterschiedlichsten, kompatiblen Lobbyingtaktiken. Gleichzeitig gehen Aufwand und Ertrag nur in einer Minderheit aller angewandten Lobbyingtaktiken miteinander einher.

Inwieweit gelingt es den Kantonen, sich *trotz* ihres nur halbwegs ressourcenoptimalen Ressourceneinsatzes Gehör zu verschaffen? Wer warum gewinnt (bzw. verliert), ist die eigentliche Gretchenfrage der Interessengruppen- und Lobbyingforschung. Nachdem in Teil III Erfolg stets als von den lobbyierenden Kantonen *selbst* eingeschätzte kantonsspezifische Einflusschancen vermessen wurde, stützte sich Kapitel 9 auf einen *ex post*-Übereinstimmungsabgleich zwischen den vom lobbyierenden Kanton so konkret und so präzise wie möglich formulierten, sodann wahrnehmbar vertretenen Interessen und dem Beschluss der Bundesbehörden («preference attainment»). Wie lässt es sich also erklären, warum ein Kanton erfolgreich lobbyiert? Gestützt auf die Interessengruppen- und Lobbyingforschung einerseits und die in Teil III gewonnenen Anhaltspunkte, worauf es ankommen dürfte, wurden zunächst fünf Erfolgsfaktoren hergeleitet. Namentlich sind dies Problem- bzw. Handlungsdruck, frühzeitiges Intervenieren, interkantonale Allianzbildung, «multi-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

channel lobbying» sowie eine gegenüber den Bundesbehörden unter Beweis gestellte Lösungsorientierung. Mittels QCA wurde sodann untersucht, was bei umkämpften Standortfragen über Sieg und Niederlage entscheidet. Einzig bei Vergaben von Standorten ist es möglich, «Sieger-» und «Verliererkantone» zweifelsfrei zu identifizieren.

Wie die Notwendigkeitsanalyse wies, gibt es bei umkämpften Standortfragen nicht *den* Erfolgsfaktor. Es gibt nichts, was immer dann vorläge – ja, immer dann gegeben wäre –, wenn es einem Kanton gelingt, seine Anliegen durchzusetzen. Stattdessen resultierten fünf Pfade zum Erfolg, die erklären, warum es einem standortwilligen Kanton gelingt, den gewollten Standort auf dem eigenen Gebiet anzusiedeln (bzw. dies zu verhindern). Ebendiese fünf Pfade stellen zueinander gleichwertige, sich nicht konkurrierende Erklärungen für den Erfolg kantonaler Interessenvertretung dar. Und sie alle zeichnen sich durch ein je spezifisches Zusammenspiel hinreichender Erfolgsfaktoren aus. 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. Häufig von Erfolg gekrönt sind auch die beiden «Siegesformeln», bei der sich Problem- bzw. Handlungsdruck und frühzeitiges Intervenieren mit interkantonaler Allianzbildung verketten – bzw. die Verquickung aus Problem- bzw. Handlungsdruck und frühzeitigem Intervenieren bei gleichzeitig fehlendem «multi-channel lobbying».

Nebst den insgesamt fünf Pfaden zum Erfolg ermittelte die QCA ebenso viele Erklärungsansätze, weshalb ein Kanton im Standortwettlauf unterliegt.[5] Leer geht ein Kanton vor allem dann aus, wenn es an druckerzeugenden standortwilligen Gemeinden bzw. an umtriebigen, vorstosseinreichenden Kantonsparlamentsmitgliedern ebenso fehlt wie an einer mehrgleisigen Interessenvertretung und an einer gegenüber den Bundesbehörden an den Tag gelegten Lösungsorientierung. Eine Niederlage setzt sich auch dann häufig ab, wenn die nicht von Dritten unter Druck gesetzte Kantonsregierung ihre bundespolitischen Forderungen nicht frühzeitig und unter Rückgriff auf nicht ausreichend viele Lobbyingtaktiken stellt. Worauf es also *tatsächlich* ankommt, ist, nicht vermeintlich einfachen «Erfolgsrezepten» zu erliegen –

5 Zur Erinnerung: Weil der QCA die Annahme asymmetrischer Kausalität zugrunde liegt, müssen Erfolg und Misserfolg getrennt untersucht werden. Aus den fünf Pfaden zum Erfolg kann nicht quasi spiegelbildlich abgeleitet werden, wann kantonale Interessenvertretung nicht zum Ziel führt. Aus Platzgründen werden im Resümee nur die jeweils häufigsten und am zweithäufigsten Konstellationen berichtet. Für eine Übersicht über alle fünf Pfade zum (Miss-)Erfolg vgl. Tabelle 9.4.2a bzw. 9.4.3a.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sondern die einzelnen Erfolgsfaktoren kantonaler Interessenvertretung zu kombinieren.

Zusammenführen der Föderalismusforschung mit der Interessengruppen- und Lobbyingforschung: Indem die vorliegende Studie zwei Forschungsfelder miteinander koppelte, die beide zu den Gründungspfeilern ebenso wie dem «mainstream» (McFarland, 2010, 44; Dardanelli et al., 2019a, 3) der politikwissenschaftlichen Disziplin zählen, leistet sie den soeben resümierten konzeptionellen und empirischen Beitrag. Sie beinhaltet aber auch separate Erkenntnisse spezifisch für die beiden Forschungsfelder. Der Föderalismusforschung legt sie nahe, wie eine Überwindung der gegenwärtigen Fragmentierung in drei Stränge gelingen kann. In der US-amerikanischen Föderalismusforschung, dem Strang zur supranationalen Interessenvertretung der Regionen im europäischen Mehrebenensystem und dem Strang, der sich den Föderalstaaten ausserhalb der Vereinigten Staaten zuwendet, wird der vernachlässigte, konzeptionell umstrittene Mitwirkungspfeiler («shared rule») nämlich höchst unterschiedlich verhandelt. Es kann kaum mehr von Einheit die Rede sein. Würde die Interessengruppen- und Lobbyingforschung nun überall zu einem gänzlich neuen Bezugspunkt, liessen sich die drei Stränge wiederum zu einem Gemeinsamen verknüpfen. In der US-amerikanischen Föderalismusforschung ist die Gleichsetzung von föderalem Mitwirken und subnationaler Interessenvertretung einerseits sowie subnationalen Akteuren und Interessengruppen andererseits ohnehin seit Anfang der 1970er Jahre Usus. Auch in der Literatur zum «Brussels game» (Tatham, 2016, Titelbegriff) der europäischen Regionen setzte sie sich spätestens zur Jahrtausendwende durch. Und die vorliegende Studie zeigte nun am «Fall Schweiz», dass es auch bei den übrigen «classic federations» (Elazar, 1994, 246) ausserhalb der Vereinigten Staaten nur dank einer konsequenten Lobbyingperspektive gelingt, den gewordenen Realitäten föderaler Mitwirkung gerecht zu werden. So liefert die Interessengruppen- und Lobbyingforschung das nötige terminologische Rüstzeug, um zu benennen, was ist. Auch beschränkt sie sich nicht darauf, einträgliche Forschungsfragen vorzugeben, um zu analysieren, was wurde. Vielmehr hilft die Lobbyingperspektive eben auch, die Forschungskontroverse um den Umfang des für den Föderalismus konstitutiven Mitwirkungspfeilers aufzulösen – just diejenige Forschungskontroverse also, welche einst zur Spaltung der Föderalismusforschung in drei Stränge beitrug.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Auch zur Interessengruppen- und Lobbyingforschung als solche leistet die durch einen «Lobbyingfilter» auf (föderale) Mehrebenensysteme blickende Studie einen Beitrag. Inwieweit es sich bei subnationalen Akteuren um eine *besondere* Interessengruppe handelt, betrachtete jene Forschungstradition nämlich bislang noch nicht mit der nötigen Konsequenz und Systematik. Das Lobbying subnationaler Akteure gilt in diesem Forschungsstrang sogar als «the largest hole in the mobilization literature» (Grossmann, 2013, 39; vgl. Milbrath, 1963; Schlozman und Tierney, 1983; Baumgartner et al., 2009; Klüver, 2013b; Coen et al., 2021).[6] Die vorliegenden Analysen zeigen nun: In Sachen Lobbyingtaktiken stehen subnationale Akteure den (Wirtschafts-)Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und/oder (multinationalen) Konzernen in nichts nach. Sie lobbyieren, wie alle anderen Interessengruppen lobbyieren. Sie nutzen dieselben Wege, Formen, Strategien und/oder Einflusskanäle, um sich Gehör zu verschaffen. Hinsichtlich der Frage, *wie* staatliche und nichtstaatliche Interessengruppen auf die Politik einwirken, ist also keinerlei Differenzierung nach Akteur vonnöten.

Bei den Rahmenbedingungen, unter denen lobbyiert wird, ist hingegen eine nuancierte Betrachtung gefragt. Das in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung immer noch gängige Maximierungsideal greift für subnationale Akteure nicht. Subnationale Interessenvertretung muss sich nämlich aus öffentlichen Geldern speisen und ist demokratisch rechenschaftspflichtig. Um ebendiese Rahmenbedingungen beschränkter und prekärer Ressourcenausstattung angemessen abzubilden, stellte die Studie dem Maximierungsideal der Interessengruppen- und Lobbyingforschung ein Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung gegenüber.

Auch bei den Erfolgsfaktoren, auf die es ankommt, legt der vorliegende Beitrag nahe, künftig zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Interessengruppen zu unterscheiden. Die empirischen Befunde dazu, warum die Kantone erfolgreich lobbyieren, markierten nämlich einen gewissen Gegensatz zur neuesten Interessengruppen- und Lobbyingforschung. Dort tut sich Koalitions- bzw. Allianzbildung nämlich *ceteris paribus* mit als wesentlichste, stärkste Determinante von «lobbying success» hervor (u. a. Nelson und Yackee, 2012; Klüver, 2013a,b; Junk, 2019). Vorliegend resultiert der interkantonale Schulterschluss zwar ebenfalls als der relevanteste Erfolgsfaktor. Aber er ist für sich alleine stehend dennoch nicht notwendig. So funktionieren

6 Um die bemerkenswerte Feststellung von Milbrath (1963) in Erinnerung zu rufen: «Some of the most powerful attempts to influence decisions are directed by government officials against other government officials» (zitiert nach: Payson, 2022, 10).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

beim Lobbying subnationaler Akteure zwar grundsätzlich dieselben «Erfolgsfaktoren» wie bei allen anderen Interessengruppen auch. Deren Akzentuierung ist aber eine andere: Erfolgreiche subnationale Interessenvertretung zielt nicht auf *den* alleinigen Erfolgsfaktor ab, sondern auf deren Kombinationen, Konstellationen und Konfigurationen.

Was eine Lobbyingperspektive auf den (Schweizer) Föderalismus offenlässt

Indem sie eine Lobbyingperspektive auf den (Schweizer) Föderalismus warf, vermochte die vorliegende Studie, einen konzeptionellen, auf sämtliche (föderale) Mehrebenensysteme übertragbaren ebenso wie einen empirischen, auf den «Fall Schweiz» bezogenen Beitrag zu leisten. Auch für die miteinander verbundenen Forschungsfelder der Föderalismusforschung einerseits und der Interessengruppen- und Lobbyingforschung andererseits lieferte sie je separate und neue Erkenntnisse. Dennoch haben die empirischen Untersuchungen in verschiedener Hinsicht Grenzen. Auch schärften die gewonnenen Einsichten den Blick darauf, was offen bleibt. Im Sinne eines Ausblicks soll nachfolgend eine dreiteilige Forschungsagenda abgesteckt werden. Sie gibt weiterführende Analysemöglichkeiten vor, die künftig besonders vielversprechend erscheinen.

Besonderes Potential liegt in der *(i.) Vertiefung der Erfolgsmessung*. Wer setzt sich durch, wer ist wie erfolgreich? Und wer hat Macht in der Politik? Um ebendiese eigentlichen Kernfragen der Interessengruppen- und Lobbyingforschung – aber auch der Forschungstradition zu den Entscheidungsstrukturen und -prozessen – spezifisch für subnationale Akteure zu überprüfen, stützte sich die vorliegende Studie auf die neuste methodische Innovation. Dies impliziert, dass die Erfolgsmessung mit exakt denselben Herausforderungen konfrontiert ist, die in empirischen Studien zu den Bestimmungsgründen von «lobbying success» hinlänglich diskutiert werden. Vorliegend wurden zwei der in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung gängigsten Erfolgsmessungen kombiniert: die mit der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 erhobenen kantonsspezifischen Einflusschancen, wie sie in der Wahrnehmung der Lobbyierenden *selbst* ausgeprägt sind («self-perceived influence»), und ein *ex post*-Übereinstimmungsabgleich zwischen dem, was die lobbyierenden Kantone wahrnehmbar einforderten, und dem, was die Bundesbehörden sodann beschlossen («preference attainment»; *syn.* Positions- und Entscheidungsansatz). «Reputational influence» – d. h. die dritte der drei am weitesten verbreiteten Erfolgsmessungen – wurde hinge-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gen nicht gemessen. Ob wahrgenommener und von Dritten zugeschriebener Einfluss auch bei der subnationalen Interessenvertretung signifikant positiv korrelieren, wie es die Methodenliteratur nahelegt (Oeri et al., 2021, 33), bleibt daher unbeantwortet. Im Sinne einer natürlichen Erweiterung böte sich daher eine breite Akteursbefragung auf Bundesebene an, um die Selbstwahrnehmung der lobbyierenden Kantone mit der Fremdeinschätzung der lobbyierten Bundesbehörden zu kontrastieren. Methodische Vorlagen, um die relevanten bundespolitischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger systematisch zu identifizieren, stellen die umfassenden Studien zu den Entscheidungsstrukturen und -prozessen in der Schweizer Politik bereit (u. a. Kriesi, 1980; Fischer et al., 2009; Fischer, 2012; Sciarini, 2014, 2015; Sciarini et al., 2015). Allerdings bemessen ebendiese Identifikationsstrategien die Reputationsmacht stets ausgehend von konkreten bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Um der fall*un*abhängigen Anlage der Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020 möglichst nahezukommen, sollten auch auf Bundesebene vor allem, aber keineswegs ausschliesslich, «generalistisch» positionierte Schlüsselakteure in den Blick rücken. Namentlich würden etwa die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident, die bzw. der «[…] die Beziehungen des Bundes mit den Kantonen in gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Art [betreut; d. V.]» (Art. 29 RVOG), Mitarbeitende in der Bundeskanzlei, die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre der sieben eidgenössischen Departemente, Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren der Bundesämter, aber auch Mitglieder von National- und Ständerat für die rund 60 unterschiedlichen Lobbyingtaktiken separat einschätzen, wie wahrscheinlich es ist, dass ein kantonales Anliegen auf Bundesebene gehört, aktiv aufgenommen und schliesslich im Sinne des Kantons umgesetzt wird. Dadurch ergäbe sich ein ganzheitliches Bild der gewordenen Realitäten der Macht-, Entscheidungs-, Kooperations-, Konflikt- und Akteursstrukturen in der Schweizer Politik der 2020er Jahre – und damit auch des Gewichts, das den Kantonen *relativ* zu anderen Schlüsselakteuren zukommt.

Des Weiteren steht die Frage nach der Verallgemeinerung im Raum. Eine «preference attainment»-Erfolgsmessung ist nur bei Standortfragen zweifelsfrei möglich. Inwieweit die bei der Vergabe von Standorten ermittelten Pfade des (Miss-)Erfolgs kantonaler Interessenvertretung übertragen werden können, hängt eng mit den Stärken und Schwächen der QCA zusammen. Grundsätzlich setzt der Generalisierung ausgerechnet das die Methode eigentlich auszeichnende Fallorientierte, Ganzheitliche gewisse Grenzen (Thomann und Maggetti, 2020, 358; vgl. Goertz und Mahoney, 2005). Doch: Vorliegend

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gelangte eine erklärende, bedingungszentrierte Spielart der QCA zur Anwendung; nicht eine ausschliesslich fallzentrierte (vgl. Thomann und Maggetti, 2020; Oana et al., 2021). Das Besondere beschränkte sich auf die Art der Fallbeispiele (sprich: die herangezogenen Standortentscheide). Die fünf Erfolgsfaktoren, welche den resultierenden Pfaden des (Miss-)Erfolgs kantonaler Interessenvertretung zugrunde liegen, wurden jedoch allgemein hergeleitet. Sie sind theorie- und empiriebasiert; gründen in der Interessengruppen- und Lobbyingforschung ebenso wie auf den in Teil III gewonnenen Schweiz-spezifischen Einsichten. Es wurden «aussagekräftige, bedeutsame Erklärungen» (Schneider, 2016, 782) aufgefunden, ausgehend von allgemeingültigen Erfolgsfaktoren – und *nicht* ausgehend von den eigentlichen Fallbeispielen.[7] Just hierin zeigt sich das Verallgemeinerungspotential, das eine erklärende, bedingungszentrierte QCA nahelegt: Das unter Rückgriff auf logische Minimierung reduzierte «Drumherum» lässt hinreichende Kombinationen, Konstellationen und Konfigurationen der ohnehin allgemein formulierten Erfolgsfaktoren zurück. Fast genau so, wie sie vorliegend wiederum auf «den Fall Standortfragen» zurückbezogen werden mussten, liessen sie sich in weiterführenden Untersuchungen auch auf weitere Bundesgeschäfte in anderen (föderalen) Mehrebenensystemen anwenden – anwenden und gegebenenfalls abwandeln, wann immer sich erweist, dass es auf andere und/oder zusätzliche «Erfolgsrezepte» ankommt.

Bedenkenswert ist gerade auch der Möglichkeitsraum, den die sprunghaft angestiegenen Rechenkapazitäten und Verfahren des «Machine Learning» im Zeitalter von «Big Data» eröffnen. Beim maschinellen Lernen bauen Algorithmen ein auf Trainingsdaten beruhendes statistisches Modell auf, das in der Lage ist, Muster und Gesetzesmässigkeiten aufzufinden sowie bislang unbekannte Daten zu beurteilen (u. a. Grimmer, 2015; Alvarez, 2016; Grimmer et al., 2021). Dies wiederum erlaubt, mittels «text-as-data»-Techniken selbst die umfassendsten Textkorpora zu verarbeiten (u. a. Hovy, 2021). In den Blick rücken die jährlich rund hundert vom Bundesrat eröffneten Vernehmlassungsverfahren, zu denen die 26 Kantonsregierungen *in corpore* praktisch lückenlos je eine eigene Stellungnahme abgeben; ergänzend zu den ebenfalls (sehr) häufigen Eingaben interkantonaler Konferenzen. Sodann liesse sich «preference attainment» errechnen (bspw. über einen Jaccard-Koeffizienten): nämlich, inwieweit den von den Kantonen im

7 «Scholars choose [configurational comparative methods; d. V.] to find *meaningful* super- and/or subsets of the phenomenon to be explained» (Schneider, 2016, 782; Hervorhebung d. V.).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vernehmlassungsverfahren geäusserten bundespolitischen Forderungen entsprochen wird. Als Vorlage könnten die methodischen Ansätze von Gava et al. (2021) verwendet werden: Um die Gesetzgebungsmacht der Bundesversammlung zu quantifizieren, vermessen sie die sprachliche Übereinstimmung zwischen der Botschaft des Bundesrats und dem von National- und Ständerat in der Schlussabstimmung verabschiedeten Gesetzestext. Auf gleiche Weise liesse sich auch der «kantonale Fussabdruck» in der Bundespolitik schätzen. Zu beachten bleibt jedoch, dass eine maschinelle Erfolgsmessung nur so valide ist, wie genau ein Kanton bereits in seiner Vernehmlassungsantwort zu benennen vermag, was er denn eigentlich möchte. Hierbei bleibt er mitunter auf die weiterhin streitbare Güte der bundesrätlichen Simulationsanalysen, Szenarien und Prognosen angewiesen. Erweiterungschancen winken indes nicht nur in der Ausdehnung der für die Erfolgsmessung herangezogenen bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, sondern auch in der Erschliessung anderer Untersuchungskontexte; namentlich anderer (föderaler) Mehrebenensysteme. Während die Determinanten, welche europäischen Regionen in Brüssel warum wie erfolgreich lobbyieren, bereits vergleichsweise gut erforscht sind (vgl. Unterkapitel 1.3), sollte der Fokus in einem nächsten Schritt vor allem auf klassischen Bundesstaaten liegen.

Aussichtsreich sind auch *(ii.) international vergleichende Analysen*. Erstmals überhaupt wurde erforscht, wie, wie erfolgreich und unter welchen Rahmenbedingungen die Kantone lobbyieren. Wie sich die empirischen Befunde in den internationalen Vergleich einordnen, muss jedoch eine vorläufig offene Frage bleiben. Eine derart breit angelegte Untersuchung föderaler Mitwirkung fehlt bislang nämlich selbst für die US-amerikanischen Bundesstaaten, wo es spätestens seit den 1970er Jahren Usus ist, einen «Lobbyingfilter» zu bemühen (vgl. Pelissero und England, 1987; Hays, 1991; Flanagan, 1999; Radin und Boase, 2000; Esterling, 2009; Jensen und Kelkres Emery, 2011; Loftis und Kettler, 2015; Jensen, 2016, 2017, 2018; Goldstein und You, 2017; Constantelos, 2018; Payson, 2020a,b; Anzia, 2022; Zhang, 2022). In allen anderen klassischen Bundesstaaten wird «shared rule» weiterhin fast ausschliesslich unter dem Blickwinkel vertikaler Föderalismus*institutionen* verhandelt (u. a. Neidhart, 1975; Swenden, 2006; Vatter, 2006a, 2018b, 2020a; Hueglin und Fenna, 2015; Krumm, 2015; Linder und Mueller, 2017; Benz, 2018; Ladner, 2018). Innovative Forschungsprojekte versuchen zurzeit, ebendiese konzeptionell zu eng gesteckten Grenzen aufzubrechen (Stand: Frühjahr 2023). So spürte das SNF-finanzierte Ambizione-Vorhaben *When*

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Regions Decide: The Politics of Shared Rule in Switzerland, Germany, the USA and Canada von Prof. Sean Mueller dem Konzept «shared rule» in der Föderalismustheorie und -praxis nach (vgl. Mueller, 2020, 2024; Laufzeit: 2016–2019). Das von Prof. Nathalie Behnke geleitete, durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte Forschungsprojekt *Collective Action Problems and Influence of Local Intergovernmental Associations* (CAPLIA) untersucht kommunale Spitzenverbände und deren Rolle im intergouvernementalen Lobbying (Laufzeit: 2021–2024; Behnke, i. E.). Mittelfristig gilt es, all jene wichtigen Erkenntnisse zur subnationalen Interessenvertretung zusammenzuführen. Eine international vergleichende Perspektive gebietet derweil einen gewissen Vergleichsrahmen. Nur, wenn von ähnlichem konzeptionellen Rüstzeug ausgegangen wird, richten Forscherinnen und Forscher den Blick auf vergleichbare Analysegegenstände – vorliegend etwa Lobbyingtaktiken. Und nur, wenn die herangezogenen (Primär-)Datengrundlagen einer ähnlichen Erhebungslogik folgen, lassen sich aus dem Vergleich Schlüsse ziehen. Hierbei darf das vierdimensionale Analyseraster als Einladung dienen: als Einladung, dessen vier Dimensionen zur konzeptionellen Systematisierung zu nutzen; als Einladung, sich von den empirischen Analyseperspektiven inspirieren zu lassen, die es bereithält – und als Einladung, das vierdimensionale Analyseraster im Lichte der durch den «Lobbyingfilter» neu erschlossenen (föderalen) Mehrebenensysteme sukzessive weiterzuentwickeln.

In Ergänzung zur empirischen Forschungsagenda sollte die künftige Föderalismusforschung auch nicht vor *(iii.) föderalismustheoretischen, durchaus auch normativ gefärbten Bewertungen* subnationaler Interessenvertretung zurückschrecken. Subnationale Interessenvertretung realisiert föderale Mitwirkung. Und Mitwirkung bildet neben Autonomie einen der beiden für vollkommenen Föderalismus unabdingbaren Pfeiler. Autonomie und Mitwirkung bedingen sich gegenseitig. Doch: Reicht die gewordene Realität lobbyierender Bundesstaaten, Provinzen, Bundesländer bzw. Kantone auch tatsächlich aus, um die über die Zeit deutlich weniger gewordenen, verbleibenden subnationalen Zuständigkeiten zu retten? Schützt subnationale Interessenvertretung die Freiheit der Gliedstaaten, über ihre innere Organisation zu bestimmen, eigene Steuern zu erheben und/oder Bundesgesetze den örtlichen Verhältnissen angepasst umzusetzen auch tatsächlich? Vermag genuines Lobbying die föderale Machtbalance wieder ins Lot zu bringen? Oder entfaltet das *Popitz'sche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats* (1927) weiterhin seine volle

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kraft? Verläuft die Zentralisierung ungebrochen?[8] Was die übergeordneten Konsequenzen so gearteter, sich weitestgehend ausserhalb der vertikalen Föderalismusinstitutionen abspielender *informeller* Mitwirkung sind, lässt sich aktuell noch nicht abschätzen. Angesprochen sind dabei insbesondere die Effekte auf «territoriale Ungleichheit(en)» («territorial inequalities»; u. a. Beramendi, 2007, 2012; Arretche, 2016; Della Porta et al., 2021; Tselios, 2021), deren Reproduktion und/oder die Auswirkungen auf die Stabilität föderaler Systeme insgesamt («federal stability»; u. a. Wechsler, 1954; Kramer, 2000; Filippov et al., 2004; Bednar, 2009; Nugent, 2009). Es bedarf eines Vielfachen an weiterführender empirischer, international vergleichender Forschung, um all dies abschliessend zu beurteilen. Dennoch will die Studie mit einem Ausblick auf praktische (Reform-)Folgerungen schliessen, welche eine Lobbyingperspektive auf den (Schweizer) Föderalismus nahelegen.

Was eine Lobbyingperspektive auf den (Schweizer) Föderalismus ausblickend nahelegt

Abschliessend betrachtet besitzt die kantonale Interessenvertretung im Bund drei Zukunftsperspektiven: stillschweigend akzeptieren, was wurde; ungeschönt sagen, was ist – oder herbeiführen, was sein sollte.[9] Den «Ist-Zustand» weiterhin wortlos hinzunehmen, bedeutet, die ungleich gewordenen Mitwirkungschancen zu zementieren. Egal, ob man den Blick auf die drei verbleibenden formalen Einflusskanäle oder auf die kardinal wichtig gewordenen informellen Strategien richtet. Überall zeichnet sich ein Bild der Ungleichheit: ungleiche Rechtsgrundlagen, ungleiche Vertretung im Bundesrat, der Bundesverwaltung sowie dem Bundesparlament, ungleiche Repräsentation in den Präsidien gewichtiger interkantonaler Konferenzen, ungleiche Verbreitung des «Botschafts-» und «Delegiertenmodells» und/oder eine ungleich vielfältige regionale Medienlandschaft. Nur glückliche Zufälle wollen es, dass man als Kanton eine ehemalige Regierungskollegin im

8 Dies beobachtete bereits Tschäni (1965, 253): «[Wir beklagen beinahe jeden Tag] die *‹Schwindsucht des Föderalismus›* […]. In der Tat ist offensichtlich: die [sic!] innerstaatliche Kompetenzordnung, die wir von den Vätern ererbten, gerät mehr und mehr aus dem Gleichgewicht. Der Entscheidungskreis der Kantone wird ausgehöhlt und kleiner; sie sinken zu Verwaltungsorganismen ab» (Hervorhebung im Original).

9 Auszüge aus diesem Abschnitt publizierte die Autorin bereits in zwei Gastbeiträgen in der *Neuen Zürcher Zeitung* (NZZ, 23.8.2021; NZZ, 19.10.2021). Sie wurden stark überarbeitet, erweitert und aktualisiert.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bundesrat weiss, die auch einmal nach Feierabend zum Telefonhörer greift, um sich der Anliegen ihrer Heimat zu vergegenwärtigen. Längst nicht alle Kantonshauptorte sind geografisch derart vorteilhaft gelegen, dass die kantonalen Chefbeamtinnen und Chefbeamte in nützlicher Frist persönlich im Bundesamt oder in der zuständigen Sachbereichskommission vorstellig werden können. In den Kaderpositionen der Bundesverwaltung sind die unterschiedlichen Landesgegenden keineswegs proportional vertreten. Die Präsidien der gewichtigen interkantonalen Konferenzen werden meist nur unter einem kleinen Zirkel an «Regimentsfähigen» ausgemacht. Zwar überall bescheiden und prekär, aber dennoch ungleich verteilt, sind auch die Ressourcen, welche den einzelnen Kantonen für ihr bundespolitisches Lobbying zur Verfügung stehen. In Zeiten angespannter Finanzlage müssen einige Exekutiven stets damit rechnen, dass «Delegiertenposten» mit zum Ersten zählen, das ihnen die Parlamente wegkürzen. In der gelebten Verfassungspraxis widerstrebt all dies dem Verfassungsgrundsatz der Gleichheit der Kantone. Wenn heute oftmals schlicht die kühnste Strategie, das tragfähigste Beziehungsnetzwerk oder die finanziell aufwendigste «botschaftsähnliche» Niederlassung in «Bundesbern» obsiegt, strapaziert das die freundeidgenössische Solidarität. Den Szenerien lobbyierender Kantone tatenlos zuzuschauen, implizierte also, das ungezähmte, von ungleichen Rahmenbedingungen ausgehende, Ungleichheiten befördernde und an der Bundesverfassung ritzende Kantonslobbying weiterhin zu billigen. Oder anders gesagt: Wegschauen ist keine Option.

Bei einer zweiten Handlungsoption geht es um eine ausschliesslich diskursive Neubewertung des Status quo. Mit der vorliegenden Gleichsetzung von föderalem Mitwirken und subnationaler Interessenvertretung einerseits sowie subnationalen Akteuren und Interessengruppen andererseits zieht die Föderalismusforschung mit professionell tätigen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern gleich. Für letztere muten die Szenerien lobbyierender Kantone längst nicht anders als normal, alltäglich und fast schon sattsam bekannt an. Ob sie ihre käuflichen Dienstleistungen nun zuhanden von «Parteien, Verbände[n], Firmen, Berufsgruppen, Gewerkschaften, NGOs, *Kantone[n]*, Gemeinden [oder] Einzelpersonen» (Farner, 2022b) ausrichten, ist für Kommunikationsagenturen, PR-Büros oder «Consulting»-Zentralen völlig unerheblich (Hervorhebung d. V.). Solange die Bezahlung stimmt, bieten sie all ihren Kunden dieselben «datenbasierten Strategien und Ko-Kreation[en]» (Farner, 2022a); helfen jedwedem Zahler dabei, seine «Botschaften näher an […] Zielgruppen» zu bringen (*ebd.*). Auch der kleinen Gruppe bestehend

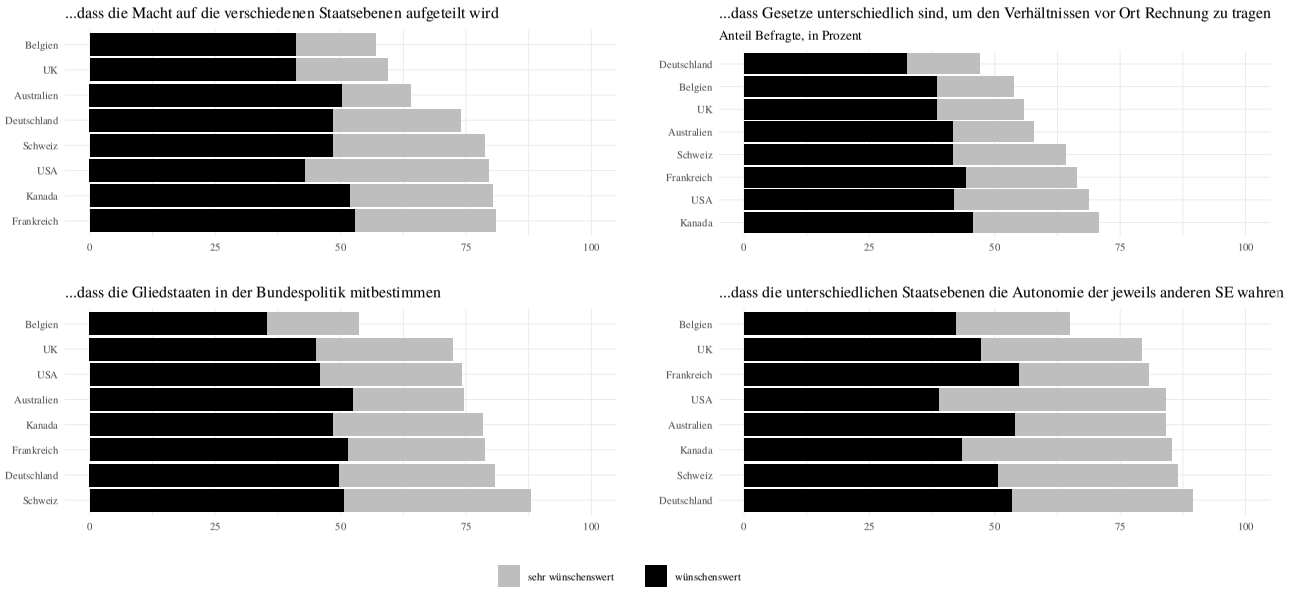
https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

aus Vertreterinnen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, einer aufgeschlossenen Nationalrätin und einigen Medienschaffenden verlieh die Studie Schützenhilfe. Denn: Auch sie benennen längst, was ist. Sie verfassen Studienberichte zu «Föderalismus und Kantonslobbyisten» (Transparency International Schweiz, 2019, 17–18), reichen parlamentarische Vorstösse zum «Intransparenten Lobbying der Kantonsvertreterinnen und -vertreter?» (18.5394 Frage Masshardt [SP/BE]) ein oder berichten wiederkehrend über «[d]ie harte Lobbyarbeit für die Randregionen» (BAZ, 18.10.2001). Ebendieser in seiner Tragweite nicht zu unterschätzende Sprachwandel ist nun auch von der breiten Öffentlichkeit gefragt – vor allem aber auch von den lobbyierenden Kantonen selbst. Wenn in ihren «rapport[s] sur les affaires extérieures du Canton» (OAE VD, 1997, 1998), ihren «Bericht[en] über die Richtlinien der Regierungspolitik» (RR BE, 1998, 2006), ihren «Konzept[en] [zur] Interessenvertretung […] beim Bund» (RR LU, 2013) oder in ihren «Strategie[n] der Aussenbeziehungen» (RR SG, 2002) das terminologische Rüstzeug der Interessengruppen- und Lobbyingforschung längst regierungsrätlicher Alltag wurde – ja, die Kantone den Lobbyingbegriff bisweilen *selbst* verwenden –, sollten sie sich auch nicht länger gegen Fremdzuschreibungen sperren.

Nämlich kann nicht oft und ausdrücklich genug betont werden, dass die Kantone verfassungsmässig in höchstem Masse dazu legitimiert sind, «[…] an der Willensbildung des Bundes mit[zuwirken], insbesondere an der Rechtsetzung» (Art. 45 Abs. 1 BV). Auch halten es hierzulande 88 Prozent der Bürgerinnen und Bürger für «wünschenswert» bzw. «sehr wünschenswert», dass die Kantone in der Bundespolitik mitbestimmen; ein bemerkenswert hoher Wert, der im Mehrländervergleich von Brown et al. (2022) in keinem anderen der untersuchten Länder übertroffen wird (vgl. Abbildung 10.1). Kantonslobbying ist also nichts Verwerfliches, nichts Anrüchiges. Ganz im Gegenteil: Als genuine Interessenvertretung neu gedachte föderale Mitwirkung löst sie exakt dieses Verfassungsgebot ein. *Konsequent* mit neuen Begrifflichkeiten auf die gewordenen Realitäten kantonaler Teilhabe an der Bundespolitik zu blicken, ist also ein wichtiger Schritt nach vorn. Trotzdem werden diskursive, sprachliche Veränderungen nicht ausreichen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 10.1: Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zu den Kernpfeilern des Föderalismus (in Prozent)



Anm.: Für detaillierte Informationen zu den genauen Modalitäten der im Jahr 2018 in Australien, Belgien, Deutschland, Frankreich, Kanada, der Schweiz, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten durchgeführten repräsentativen Befragung vgl. Brown et al. (2022).

Quelle (Daten): Brown et al. (2022).

https://doi.org/10.5771/9783748918483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Angesprochen ist damit der dritte Weg: herbeiführen, was sein sollte. Spätestens seit den 1960er Jahren wird von politikwissenschaftlicher und staatsrechtlicher Seite in erstaunlicher Regelmässigkeit beklagt, wie reformbedürftig die kantonalen Mitwirkungsmöglichkeiten im Bund geworden sind (u. a. Schindler, 1960; Tschäni, 1965; Saladin, 1973, 1978; Klöti und Nüssli, 1986; Klöti, 1999; Vatter, 2006c; Freiburghaus und Vatter, 2021[10]; Freiburghaus und Mueller, 2024; Freiburghaus und Vatter, 2023b). So konstatierte etwa Tschäni (1965, 259), dass der Schweiz ein sich entkernendes «föderalistische[s] Ideal» vorschwebe, dem sie tagtäglich entgegenhandle. Sie sollte daher nach einem Föderalismus suchen, «[…] der sich auch praktisch leben lässt»; nach einem praktikablen Föderalismus, der ein «ausgewogenes System der Zusammenarbeit […] der Kantone mit dem Bund [zu]lässt» (*ebd.*). Das Schweizer Föderalsystem sei jedoch eine «sehr schwer erneuerbare Ordnung», konstatierte der Politologe Leonhard Neidhart bereits 1970, als er seine Thesen zur *Reform des Bundesstaates* vorlegte. Es mangele nicht nur an «[…] konkreten Vorstellungen darüber, was umgestaltet werden soll», sondern überhaupt an «Vorstellungs*fähigkeit*» (Neidhart, 1970b, 31) dazu, was sein müsste (Hervorhebung i. O.). Ausgebaute plebiszitäre Elemente, die Vorliebe von Partialrevisionen gegenüber einer Radikalkur sowie ein «kooperationsunwilliger Kantonalismus», der nicht einsehe, wie «‹Bewahren›» auch einmal «‹Verändern›» heissen könne, erklären laut Neidhart (1970b, 37) die erschwerte Veränderbarkeit der bundesstaatlichen Architektur.

Auch die vorliegende Studie zeigte auf, wie ungleich, prekär und unzulänglich die zur Nebensache verkommenen formalen Einflusskanäle wurden. Als genuine Interessengruppe lobbyieren die Kantone heutzutage zwar mehrgleisig. Doch auch die überhand genommenen informellen Strategien sind ungleich und prekär. Wie nun also müsste eine Reform des symbolisch weiterhin überhöhten, aber aus Sicht der Kantonsregierungen untauglich gewordenen vertikalen Institutionengefüges aussehen? Wie lässt sich der frühzeitige, sachgerechte und chancengleiche Einbezug *aller* Kantone langfristig sicherstellen – und zwar so, wie es die Mechanik im mannigfach verflochtenen, auf der Losung der Gleichheit aller Kantone fussenden Schweizer Föderalismus geradezu bedingt, voraussetzt? Mit der 2004 beschlossenen und 2008 in Kraft getretenen NFA gelang gut 150 Jahre nach der Bundesstaatsgründung erstmals eine umfangreiche Föderalismusreform. In der Literatur wurde sie quasi einhellig als «landmark federal reform» (Wasserfallen, 2015, 538) gewürdigt (vgl. Mueller et al., 2017; Mueller und Vatter, 2017; Arnold et al.,

10 Zitiert nach: NZZ, 19.10.2021.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2019; Arnold, 2020). Sie beschränkte sich jedoch auf den Autonomiepfeiler. Dort verfehlte sie die erhofften Effekte nicht gänzlich: Hätte die NFA nicht gegriffen, hätte sich der Anteil der kantonseigenen Mittel unter den kantonalen Ausgaben nicht um zwei bis drei Prozentpunkte erhöht (Arnold, 2020, 661).[11] Auch würden sich die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantone auf weit mehr Politikfelder erstrecken als auf die 17 verbleibenden Verbundaufgaben.[12] Der für den Föderalismus ebenso essentielle Mitwirkungspfeiler erfuhr hingegen noch keine tiefgreifende Veränderung. Zum Zeitpunkt, als die schweizerische Bundesverfassung ihren 175. Geburtstag feierte, sind weiterhin keine institutionelle Reformen angedacht, welche die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in geordnete, weil weniger aufs Informelle gebaute Bahnen lenken würde. Was die bis dato fehlende Mitwirkungsreform anbetrifft, sollte Neidhart (1970b, 31) mit seinem Pessimismus also Recht behalten. Was die fehlende «Vorstellungs*fähigkeit*» betrifft, sollte er jedoch Lügen gestraft werden.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass im exakt gleichen Jahr, in dem Neidharts (1970b) flammendes Reformplädoyer erschien, ein neues Konzept Eingang in die Schweizer Politik fand: «Krisenstab».[13] Die palästinensischen Terroranschläge gegen die Schweiz erreichten im Herbst 1970 nämlich ihren Höhepunkt. Als Anfang des «Schwarzen Septembers» der Swissair-Flug SR100 von Zürich nach New York JFK von Attentätern der Volksfront zur

11 Zu betonen ist jedoch ausdrücklich, dass die NFA zwar die erhofften fiskalischen Effekte entfaltete; die substantielle Effektstärke ist aber nur sehr beschränkt («a very limited effect»; Arnold, 2020, 665).

12 Unter dem Titel «Aufgabenteilung II» starteten Bund und Kantone im Januar 2020 ein umfassendes Projekt zur Überprüfung der Aufgabenteilung. Es hatte zum Ziel, «[…] die Aufgabenteilung bei Verbundaufgaben, d. h. von Aufgaben, die von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen und finanziert werden, zu prüfen und die Verantwortung für die staatliche Aufgabenerfüllung sowie -finanzierung zu entflechten» (Der Bundesrat, 19.3.2021). Aufgrund der kurz nach Projektbeginn ausgebrochenen COVID-19-Pandemie verschoben sich die politischen Prioritäten jedoch kurzerhand, so dass Bundesrat und KdK im März 2021 beschlossen, das Projekt zu sistieren. Über eine Wiederaufnahme soll bis Mitte 2023 entschieden werden (*ebd.*).

13 Grundlage dieser Aussage bildet eine Recherche im mitunter von der Schweizerischen Nationalbibliothek (NB) betriebenen digitalen Zeitungsarchiv `https://www.e-newspaperarchives.ch`. Der erste sachbezogene Eintrag eines Zeitungsartikels, welcher den Begriff «Krisenstab» ausdrücklich im Kontext der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in Ausnahmesituationen verwendet, datiert vom 10.7.1970 (trunkierter Suchparameter: «krisenstab*»). Damals titelte die Tageszeitung *Die Tat*, Sprachrohr des LdU: «Bundesrätlicher Krisenstab hat versagt».

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Befreiung Palästinas (PFLP) entführt und zur Landung auf dem stillgelegten Militärflugplatz Dawson Field, nahe dem jordanischen Zarqa, gezwungen wurde, einigte man sich auf die Einsetzung eines «Krisenstabs». Ihm gehörten diplomatische Vertreter der Regierungen der Vereinigten Staaten, Grossbritanniens, der BRD und der Schweiz an; alles Länder, die Geiseln beklagten. Der Stab hielt die Verbindung zum Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) aufrecht, welches seinerseits als Unterhändlerin über eine Freilassung und/oder einen allfälligen Gefangenenaustausch verhandelte. Zwar beschränkte sich die Schweizer Delegation namentlich auf Bundesbehörden, doch war schon damals von «ständigem Kontakte» (DT, 10.9.1970) zwischen der Landesregierung und dem Zürcher Regierungsrat zu lesen (THT, 11.9.1970).

Ausgerechnet zur exakt gleichen Zeit, wie Neidhart (1970b, 7) das Fehlen «institutioneller Alternativvorstellungen» monierte[14], war mit einem wie auch immer gearteten «Krisenstab» ein faktisch ebenenübergreifend angelegtes Gremium gekommen, um in der Imagination zu bleiben. Nur zwei Jahre später erwog der Bundesrat in seinen Regierungsrichtlinien 1972, ein «ständiges Organ in Form einer Kontakt- und Koordinationsstelle» zu schaffen; eine, die ausdrücklich nicht auf krisenhafte Ausnahmesituationen beschränkt sein sollte. Gleich wie der zwei Jahre zuvor aus der Not geborene «Krisenstab» sollte sie ebenenübergreifend angelegt sein und das Zusammenwirken von Bund und Kantonen formalisieren. Jener bundesrätliche Vorstoss stützte sich auf das, was spätestens seit 1940 gelebte Praxis war: In erschreckender Regelmässigkeit zitierte der Bundesrat die Kantone nach Bern, um «politische Wertungen vorzunehmen» und «allgemein interessierende Fragen zu erörtern». Ein Beispiel unter vielen sind die auf Geheiss von Bundespräsident Ernst Brugger (FDP/ZH; 1970–1978) im «Bernerhof» zu einer partnerschaftlichen «Regierungspräsidentenkonferenz» (BU, 8.11.1974) versammelten 26 kantonalen Regierungspräsidien. Auch sie hatte das erklärte Ziel, der offenkundigen Koordinationskrise des Föderalismus zu begegnen. Und auch sie sollte den allseits diagnostizierten Mangel kompensieren, dass ein «kompetente[s] Foru[m] zur Beratung von allgemeinen Fragen im Verhältnis Bund und Kantone[n] [fehlt; d. V.]» (NZZ, 10.4.1974). Die Kantone fanden offensichtlich Gefallen am Format; sie schlugen der Landesregierung gar vor, eine «*periodisch* zusammentretend[e] Regierungspräsidentenkonferenz» (NZZ, 10.4.1974) einzurichten (Hervorhebung d. V.; vgl. NZZ, 8.5.1974; NZZ, 11.7.1974). Und tatsächlich: Bereits 1975/76 begründete das Bundesgesetz über die Hoch-

14 Hervorhebung unterdrückt.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schulförderung mit der «Regierungskonferenz für Hochschulfragen» erstmals ein fest institutionalisiertes «politisch verantwortliche[s] Orga[n] der eigentlichen Machtträger» (NZZ, 22.5.1976): eine Art institutionell gesicherter «Schulterschluss zwischen Kantonen und Bund» (BU, 24.11.1976). Auf ein «arbeitsfähiges Gremium von elf Personen reduzier[t]» (NZZ, 22.12.1975), war die «Regierungskonferenz» ausdrücklich ebenenübergreifend angelegt. Einsitz nahmen der Vorsteher des EDI, der den Vorsitz führte, ebenso wie die Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone sowie zwei mit bildungspolitischen Fragen betraute Regierungsmitglieder aus Nichthochschulkantonen. Und sie hatte ausdrücklich das Ziel, die «[…] Entscheidungsabläufe wesentlich [zu vereinfachen; d. V.]» (NZZ, 22.5.1976) bzw. durch «gemeinsame Planung und gegenseitige Information» (FN, 12.11.1976) die Koordination zu stärken.

Zuerst noch in Anführungszeichen verwendet, wurden ein wie auch immer gearteter «Krisenstab», eine «Regierungs(-präsidenten-)konferenz» bzw. ein «politisch verantwortliches (Führungs-)Organ» fortan zu einer Art Bezugspunkt, zu einer Art Inspirationsquelle, aus der sich der künftige Reformdiskurs *unwissentlich* speiste. Unwissentlich, denn: Im Kern waren und sind sich seither fast alle einig. Als die unter dem Eindruck einer Jahrhundertpandemie stehende Plenarkonferenz der KdK im Dezember 2020 das Fehlen einer «umfassenden und kohärenten Koordination» beklagte, sinnierten auch die Stände im Verbund über ein Gremium, das mit seiner ebenenübergreifenden Anlage an die Vorläufer aus der Nachkriegszeit erinnerte. Der KdK schwebte namentlich ein «schlankes, paritätisch zusammengesetztes Führungsgremium auf politischer Ebene» vor. Im Krisenfall versprach man sich von ihm künftig einen «vorausschauende[n] und ganzheitliche[n] Ansatz» (KdK, 2020, 26), um rascher klare Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten.

Knapp ein Jahr später erhielt die KdK Schützenhilfe von der Wissenschaft (u. a. NZZ, 19.10.2021; SBLI, 17.7.2022). Zivilgesellschaftliche Kreise folgten. Von einem «zentral geführte[n] Krisenstab» versprach man sich einen «schnelleren und effizienteren Austausch» ebenso wie die Erarbeitung «langfristige[r] Strategien zur weiteren Krisen-Bewältigung [sic!]» (CH++, 19.1.2022; vgl. NZZ, 20.1.2022). Irgendwann zog auch die Wirtschaft nach. So rief Economiesuisse im Juni 2022 nach einem «professionellen, permanenten Krisenstab, der im Krisenfall direkt dem Gesamtbundesrat unterstellt ist» (Economiesuisse, 30.6.2022). Als der Bundesrat im Oktober 2022 schliesslich Stellung bezog zum von der KdK (2020; 2022) ausgemachten «Optimierungsbedarf», sollte er bei derselben Folgerung landen, wie es in den 1970er Jahren einst Bundespräsident Ernst Brugger (FDP/ZH; 1970–1978) und dessen Bun-

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

desratskollegen taten: Die Zusammenarbeit mit den Kantonen müsse, so die Landesregierung, «[…] insbesondere auf strategischer Ebene verbessert werden». Einen ebenenübergreifenden «Austausch […] zu Strategie und Planung des Krisenmanagements» erachtete sie als «sinnvoll» (alle Direktzitate nach: Der Bundesrat, 12.10.2022). Um es abzukürzen: Wann immer eine Pandemie-, Wirtschafts-, Energie- oder Flüchtlingskrise übers Land hineinbricht, arbeitet man sich landauf, landab am als wahlweise als «nicht mehr zeitgemäss[en] Kantönligeist» (LUZ, 7.5.2021) ab. Der Föderalismus wird als reiner «Flickenteppich» (SRF, 13.10.2020) kritisiert. Und Bund, Kantone, Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und/oder Medienschaffende rufen allesamt danach, das harzige Zusammenwirken von Bund und Kantonen zu überdenken. Übereinstimmend fordern die unterschiedlichsten Kreise, die unabdingbare ebenenübergreifende Koordination endlich in geordnete Bahnen zu lenken. Allzu leicht geht dabei erstens vergessen, *dass ausserhalb des Krisenhaften der Gegenwart auch «Normalzeiten» eine institutionelle Reform der föderalen Mitsprachemöglichkeiten nahelegen*.

Zweitens duckten sich die reformbefürwortenden Stimmen bislang davor, Farbe zu bekennen, wie ein «Krisenstab», eine «Regierungskonferenz» bzw. ein «politisch verantwortliches (Führungs-)Organ» konkret ausgestaltet werden sollte. Auffallend bedeckt hielt man sich bisher auch bezüglich der konkreten Entscheidungsbefugnisse, die dem anvisierten Führungsgremium zukommen sollten. Laut KdK (2020; 2022) erhoffe man sich eine «Optimierung» der gemeinsamen Krisenbewältigung von Bund und Kantonen. Allein: Als wie wenig tauglich sich Formationen erweisen, die sich erst im Krisenfall konstituieren, lehren die gegenwärtigen Krisenerfahrungen immer wieder schmerzlich. So wurde der unter der Leitung des EDI stehende «Krisenstab des Bundesrats Corona» (KSBC) nach nur wenigen Pandemiemonaten im Juni 2020 bereits wieder aufgelöst (BK, 2020, 8; vgl. BK, 2022). Aus Sicht der Kantone habe der KSBC das Zusammenspiel der Staatsebenen «nur unwesentlich erleichtert» und gar zum «Verlust eines Gesamtüberblicks beigetragen» (beide Direktzitate nach: KdK, 2020, 10).

Politikwissenschaftliche Studien zeigen derweil: Wer regelmässig mit denselben Partnern zusammenarbeitet, schöpft in der Routine Vertrauen (u. a. Young, 1996; Checkel, 2005; Gilardi und Wasserfallen, 2016). Das «Gesetz des Wiedersehens» (Luhmann, 1965, 170) stiftet Erwartungssicherheit und lässt Normen der Reziprozität ausbilden. Konkurrenzverhältnisse treten hinter dem sich verstärkenden partnerschaftlichen Gedanken zurück. Ausgehend von diesen Erkenntnissen wagten Freiburghaus und Vatter (2021) daher einen konkreten Denkanstoss, wie ein gemeinsames Führungsorgan von Bund und

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kantonen aussehen *könnte* (zitiert nach: NZZ, 19.10.2021). Ihrem Vorschlag zufolge sollte das Führungsorgan auch zu Normalzeiten tagen und föderalismusspezifische Bundesgeschäfte vorberaten. Einen Ansatz, um dieses Föderalismusrelevante abzustecken, hält der Vergleich mit Deutschland parat. Anders als der Ständerat ist das deutsche Zweikammersystem asymmetrisch konzipiert (u. a. Swenden, 2010; Hegele und Behnke, 2013; Benz, 2018). Nur bei den im Grundgesetz (GG) ausdrücklich und abschliessend geregelten zustimmungspflichtigen Gesetzen ist das Einverständnis des Deutschen Bundesrats erforderlich. Besonders zwei der drei festgeschriebenen Abgrenzungskriterien liessen sich mit Gewinn auf die Schweiz übertragen: Zum Zug käme das Führungsgremium analog, wann immer Bundesvorhaben in bestimmter Weise Auswirkungen auf die Finanzen der Kantone haben oder wenn für deren Umsetzung in ihre Organisations- und Verwaltungshoheit eingegriffen wird. Mit formalen Entscheidungskompetenzen sollte es aber nur im Krisenfall ausgestattet werden.

Was die Zusammensetzung betrifft, muss das angestrebte Führungsorgan den Zielkonflikt zwischen Input- und Output-Legitimität mindern (NZZ, 19.10.2021): Sollen möglichst viele Kantone vertreten sein? Oder soll das Organ lieber klein und umso handlungsfähiger werden? Dass ein Gremium, in welchem der Bundesrat *in corpore* und je ein Vertreter bzw. eine Vertreterin aller Kantonsregierungen einsitzen, weder kohäsiv noch beweglich ist, mag kaum jemand bestreiten. Schon anno 1974 bezweifelte die *Neue Zürcher Zeitung*, dass ein «[…] tagsatzungsähnliches Gro[ss]gebilde von über 26 Mitgliedern angesichts der raschen Rotation der kantonalen Regierungsspitzen ein geeignetes und effizientes Forum abgeben könnte» (NZZ, 8.5.1974). Um einzugrenzen, wie schlank das von der KdK (2020, 26) geforderte «schlan[k]» sein soll, drängt sich die Zahl neun auf. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bezifferte sie die Obergrenze kantonaler Regierungen. Noch in den 1990er Jahren gab sie die Grösse der Nidwaldner und Innerrhoder Exekutive vor. Derzeit umfasst der Leitende Ausschuss der KdK ebenfalls neun Regierungsrätinnen und Regierungsräte (Art. 1 Abs. 4 KdK-Geschäftsordnung). Eine ungerade Mitgliederzahl bricht jedoch zwangsläufig mit dem Wunsch, wonach Bund und Kantone gleich viele Repräsentanten und Repräsentantinnen delegieren sollen. Ein paritätisches Führungsorgan dürfte die Fronten allerdings verhärten; die beiden Staatsebenen bis hin zur Blockade gegeneinander ausspielen. Anstelle eines vertretungsgleichen Konstrukts lohnte es sich daher, eine föderalistische Schlagseite anzudenken: vier Bundesrats- zu fünf Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern. Die Gesamtleitung fiele dem Bund zu.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bei der Folgefrage nach dem «Wer?» bieten die erprobten Ausschüsse Hand. Heute ist der Bundesrat frei, aus seiner Mitte geschäftsspezifische Dreierausschüsse zu bestellen. Entsandt würde also ein von ihm selbst konstituierter «Kantonsausschuss» samt Bundespräsidium, das *de jure* ohnehin für die Pflege der «Beziehungen des Bundes mit den Kantonen in gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Art» (Art. 29 RVOG) verantwortlich zeichnet. Ungemein schwerer fällt es, aus den insgesamt 154 Anwärterinnen und Anwärtern der 26 Kantonsexekutiven eine repräsentative Fünferdeputation zu bilden. Während Art. 175 Abs. 4 BV ein angemessenes Abbild der Landesgegenden im Bundesrat festschreibt, ist der Regionenproporz kantonsseitig ebenso gebührend zu wahren. Auch hierfür hält das bestehende föderale Gefüge eine vielversprechende Lösung bereit. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gegründet, vereinen die fünf regionalen Regierungskonferenzen die West-, Nordwest-, Zentral- bzw. Ostschweizer Stände sowie die Gebirgskantone in eingespielten Dialogplattformen.[15] Im Unterschied zu den politikfeldspezifischen Direktorenkonferenzen beschränken sie sich nicht auf eine sektorielle Optik. So bietet es sich an, die Präsidien von vier regionalen Regierungskonferenzen zu entsenden. Der fünfte Sitz käme dem KdK-Präsidium zu, das als höchste Kantonsvertretung für die Repräsentation des fünften Landesteils besorgt wäre.

Ob die Zeit nach mehr als 175 Jahren Bundesstaatsgeschichte reif ist, Staatsleitungs- und Föderalismusreform gemeinsam zu denken, muss die Politik aushandeln. Nicht leugnen darf sie dabei erstens, dass nur eine Reform eine echte Zukunftsperspektive für die trotz des Mehrgleisigen ungleich, prekär und reformbedürftig gewordene kantonale Interessenvertretung darstellt. Nur eine Reform vermag herbeizuführen, was sein sollte. Zweitens ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Praxis, Wirtschaft und Wissenschaft immer wieder Sympathien für ein wie auch immer geartetes Führungsorgan hegten. Und drittens wurden jüngst wiederholt «Projektorganisationen» mit einem ebenenübergreifenden «politischen Steuerungsorgan» eingesetzt (u. a. beim Projekt «Aufgabenteilung II»). Die Organigramme des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS; 2016–) bzw. der DVS (2021–) sehen mit ihrer

15 Eine Übersicht über das interkantonale Konferenzgefüge findet sich in Tabelle 6.3.1. An dieser Stelle sei jedoch auf den besonderen Fall des Kantons Zürich hingewiesen. Er ist in keiner regionalen Regierungskonferenz der West-, Nordwest-, Zentral- bzw. Ostschweiz Vollmitglied, sondern lediglich assoziiertes Mitglied ohne Stimmrecht in der ORK, der ZRK und der NWRK. Hingegen ist der Kanton Zürich Mitglied in der 2009 gegründeten Metropolitankonferenz Zürich (Metropolitankonferenz Zürich, 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

«Politischen Plattform» bzw. ihrem «Politischen Führungsgremium» sogar ständige Organe vor, in denen Mitglieder des Bundesrats und Delegierte der Kantone gemeinsam Empfehlungen bzw. Strategien erarbeiten (DVS, 2023; SVS, 2023).[16] Warum sollte deren vorhaben- nicht auf ein föderalismusspezifisches Mandat ausgedehnt werden? Dies böte die Chance, vom ungezähmten Kantonslobbying wiederum zu einem frühzeitigen, sachgerechten und chancengleichen föderalen Mitwirkungs*recht* überzugehen – zu föderaler Mitwirkung also, die institutionell gebührend abgesichert ist. In seinem Aufsatz *Auf der Suche nach einem neuen Föderalismus* folgerte denn auch schon Tschäni (1965, 253–54):

> «Die Veränderung einer einst bewährten Form ist kein Verlust und schon gar keine Schande, sofern sie aus eigenem Willen geschieht und daher ihr ideeler [sic!] Kern unverbittert erhalten bleibt. Dass er aber verbittert und zugrunde geht, wenn das alte Ideal ‹gedacht› wird und vor den neuen Anforderungen nicht mehr ‹gelebt› werden kann, *das* ist ein Verlust. […] Das föderalistische Verwaltungsprinzip an sich ist nicht überholt; es ist auch für die modernen Aufgaben das menschlichste Prinzip. Wenn es aber auch heute noch in der Praxis funktionieren soll, dann sind Reformen unumgänglich.» (Hervorhebung im Original)

16 Die «Politische Plattform SVS», operativ seit 1.1.2016, setzt sich aus der Departementsvorsteherin bzw. dem Departementsvorsteher des VBS und des EJPD sowie den Präsidien von KKJPD und RK MZF zusammen (Art. 4 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung über den SVS). Das «Politische Führungsgremium» der seit 1.1.2022 operativen DVS besteht aus elf Mitgliedern, nämlich drei Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, fünf Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und drei Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden (Ziff. 5.2.2 Abs. 1 Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die DVS).

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Literaturverzeichnis

Aars, J. und K. Strømsnes (2007). Contacting as a Channel of Political Involvement: Collectively Motivated, Individually Enacted. *West European Politics*, 30(1):93–120.

Abromeit, H. (1993). *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur vergleichenden Lehre politischer Systeme*. Opladen: Leske + Budrich.

Adams, G. (1984). *The Iron Triangle. The Politics of Defense Contracting*. New York, NY: Council on Economic Priorities.

Agranoff, R. (1999). Power Shifts, Diversity and Asymmetry, S. 11–23. In *Accommodating Diversity. Asymmetry in Federal States*, hrsg. v. R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos.

Agranoff, R. (2004). Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations. *Regional & Federal Studies*, 14(1):26–65.

Aguirre, I. (1999). Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition, S. 185–209. In *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, hrsg. v. F. Aldecoa und M. Keating. London: Frank Cass.

Álamos Concha, P., V. Pattyn, B. Rihoux, B. Schalembier, D. Beach und B. Cambré (2022). Conservative Solutions for Progress: On Solution Types when Combining QCA with In-Depth Process-Tracing. *Quality & Quantity*, 56(4):1965–97.

Aldecoa, F. und M. Keating (1999). Introduction, S. 1–16. In *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, hrsg. v. F. Aldecoa und M. Keating. London: Frank Cass.

Almog-Bar, M. und H. Schmid (2014). Advocacy Activities of Nonprofit Human Service Organizations: A Critical Review. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(1):11–35.

Alpiger, C. (2019). *Partizipative Entsorgungspolitik in der Schweiz. Evaluation von Beteiligungsverfahren bei der Suche nach Lagerstätten für radioaktive Abfälle*. Baden-Baden: Nomos.

Altermatt, U. (1991a). *Bundesrat und Bundesräte*. Zürich: Artemis & Winkler.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Altermatt, U. (1991b). Die Departemente der Bundesverwaltung. Eine historische Skizze, S. 291–305. In *Passé pluriel. En hommage au professeur Roland Ruffieux*, hrsg. v. B. Prongué. Fribourg: Éditions universitaires.

Altermatt, U. (1991c). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich: Artemis & Winkler.

Altermatt, U. (2019). *Das Bundesratslexikon*, 2. Auflage. Zürich: NZZ Libro.

Altermatt, U. (2020). *Vom Unruheherd zur stabilen Politik. Der schweizerische Bundesrat 1848–1875*. Basel: NZZ Libro.

Alvarez, R. M. (2016). *Computational Social Science. Discovery and Prediction*. Cambridge: Cambridge University Press.

Andereggen, C. (2012). Evaluation der Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*, 23(1):45–59.

Anderson, W. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Andeweg, R. B., R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo und F. Müller-Rommel (Hrsg.) (2020). *The Oxford Handbook of Political Executives*. Oxford: Oxford University Press.

Anheier, H. K., S. Toepler und S. Wojciech Sokolowski (1997). The Implications of Government Funding for Non-Profit Organizations: Three Propositions. *International Journal of Public Sector Management*, 10(3):190–213.

Anzia, S. F. (2022). *Local Interests. Politics, Policy, and Interest Groups in US City Governments*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Arens, A. (2018). Mitentscheider oder doch nur Mitläufer? Kantonale Parlamente in der interkantonalen Zusammenarbeit, S. 391–424. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

Arens, A. und R. Freiburghaus (2019). Durch Verdoppeln einbeziehen: Ämterkumulation in der Schweiz, S. 143–69. In *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*, hrsg. v. M. Bühlmann, A. Heidelberger und H.-P. Schaub. Basel: NZZ Libro.

Arens, A. (2020). *Federal Reform and Intergovernmental Relations in Switzerland. An Analysis of Intercantonal Agreements and Parliamentary Scrutiny in the Wake of the NFA*. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

Argast, R. (2007). *Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschliessung und Integration in der Schweiz 1848–1933*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Arnold, T. (2017). Playing the Vertical Power Game: The Impact of Local Authorities in Cantonal Parliaments on the Financing of Special Schools. *Swiss Political Science Review*, 23(2):116–43.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Arnold, T. (2020). Reforming Autonomy? The Fiscal Impact of the Swiss Federal Reform 2008. *Regional & Federal Studies*, 30(4):651–74.

Arnold, T., A. Arens, S. Mueller und A. Vatter (2019). Schweizer Föderalismus im Wandel: die versteckten politischen Effekte der NFA, S. 175–86. In *Jahrbuch des Föderalismus 2019*, hrsg. v. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF). Baden-Baden: Nomos.

Arretche, M. (2016). Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil, S. 162–84. In *New Order and Progress. Development and Democracy in Brazil*, hrsg. v. B. R. Schneider. Oxford: Oxford University Press.

Aubert, J.-F. (1998). *Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998*. Basel/Frankfurt a. M.: Helbing & Lichtenhahn.

Auer, A. (1985). L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires. *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, 41(1):185–212.

Auer, A. (2005). The Constitutional Scheme of Federalism. *Journal of European Public Policy*, 12(3):419–31.

Auer, A. (2016). *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Bern: Stämpfli.

Auer, C. (2017a). Ist das Interventionsverbot noch zeitgemäss? *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 118(4):181–82.

Auer, C. (2017b). Kommentar und Urteilsbesprechung zum Bundesgerichtsentscheid vom 14. Dezember 2016, 1C_455/2016. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 118(4):216–30.

Austen-Smith, D. (1993). Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes. *American Journal of Political Science*, 37(3):799–833.

Austen-Smith, D. und J. R. Wright (1994). Counteractive Lobbying. *American Journal of Political Science*, 38(1):25–44.

Bach, T. und K. Wegrich (2020). Politicians and Bureaucrats in Executive Government, S. 525–46. In *The Oxford Handbook of Political Executives*, hrsg. v. R. B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo und F. Müller-Rommel. Oxford: Oxford University Press.

Bache, I. und M. Flinders (2004). *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Bacher, J., A. Pöge und K. Wenzig (2010). *Clusteranalyse. Anwendungsorientierte Einführung in Klassifikationsverfahren*, 3. Auflage. München: Oldenbourg.

Bachrach, P. und M. S. Baratz (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(4):947–52.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Baertschi, C. (2013). Tages-Anzeiger, S. 179. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 12: Stich – Vinzenz Ferrer)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Bailer, S. und S. Bütikofer (2015). From Loose Alliances to Professional Political Players: How Swiss Party Groups Changed. *Swiss Political Science Review*, 21(4):556–77.

Bakker, P. (2002). Free Daily Newspapers – Business Models and Strategies. *International Journal on Media Management*, 4(3):180–87.

Balthasar, A., S. Essig, C. Schwenkel, F. Müller und N. Grosjean (2022). *Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung (2. Phase). Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts: Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei*. Luzern/Lausanne: Interface Politikstudien Forschung Beratung AG.

Ban, P. und H. Y. You (2019). Presence and Influence in Lobbying: Evidence from Dodd-Frank. *Business and Politics*, 21(2):267–95.

Barber, M. und A. M. Dynes (2023). City-State Ideological Incongruence and Municipal Preemption. *American Journal of Political Science*, 67(1):119–36.

Barnett, S. (1997). New Media, Old Problems: New Technology and the Political Process. *European Journal of Communication*, 12(2):193–218.

Barzilai-Nahon, K. (2009). Gatekeeping: A Critical Review. *Annual Review of Information Science and Technology*, 43(1):1–79.

Battaglini, M. und O. Giraud (2003). Policy Styles and the Swiss Executive Federalism: Comparing Diverging Styles of Cantonal Implementation of the Federal Law on Unemployment. *Swiss Political Science Review*, 9(1):285–308.

Baumgartner, F. R., J. M. Berry, M. Hojnacki, D. C. Kimball und B. L. Leech, (2009). *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R. und B. D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R. und B. D. Jones (2015). *The Politics of Information. Problem Definition and the Course of Public Policy in America*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R. und B. L. Leech (1998). *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Baumgartner, M. und A. Thiem (2015). Model Ambiguities in Configurational Comparative Research. *Sociological Methods & Research*, 46(4):954–87.

Baumgartner, M. und A. Thiem (2020). Often Trusted but Never (Properly) Tested: Evaluating Qualitative Comparative Analysis. *Sociological Methods & Research*, 49(2):279–311.

Baumgartner, S. (1980). *Die Standesinitiative. Eine Untersuchung der rechtlichen und politischen Funktion dieses föderalistischen Mitwirkungsrechts*. Basel/Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn.

Beck, H. (2011). *Medienökonomie. Print, Fernsehen und Multimedia*. Berlin/Heidelberg: Springer VS.

Beck, K. (2015). *Kommunikationswissenschaft*, 4. Auflage. Konstanz: UVK.

Beck, K. (2018). *Das Mediensystem Deutschlands. Strukturen, Märkte, Regulierung*. Wiesbaden: Springer VS.

Bednar, J. (2009). *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

Beeler, K., S. Richner und A. Ritz (2019). Regierungsaufgaben und Anforderungen an Regierungsmitglieder, S. 429–50. In *Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz*, hrsg. v. A. Ritz, T. Haldemann und F. Sager. Basel: NZZ Libro.

Beetschen, M. und F. Rebmann (2016). Le néocorporatisme suisse en déclin? Les commissions extra-parlementaires dans un environnement en mutation (1957–2010). *Swiss Political Science Review*, 22(1):123–44.

Behnisch, B., M. Daepp und B. Jeitziner (2018). Wie schafft man die «Heiratsstrafe» ab? *Die Volkswirtschaft*, 91(7):49–51.

Behnke, N. (2018). Federal, Devolved or Decentralized State: On the Territorial Architecture of Power, S. 30–44. In *Handbook of Territorial Politics*, hrsg. v. K. Detterbeck und E. Hepburn. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Behnke, N. (2019). How Bureaucratic Networks Make Intergovernmental Relations Work: A Mechanism Perspective, S. 41–59. In *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*, hrsg. v. N. Behnke, J. Broschek und J. Sonnicksen. Cham: Springer VS.

Behnke, N., J. Broschek und J. Sonnicksen (Hrsg.) (2019). *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*. Cham: Springer VS.

Behnke, N. und S. Mueller (2017). The Purpose of Intergovernmental Councils: A Framework for Analysis and Comparison. *Regional & Federal Studies*, 27(5):507–27.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Béland, D. (2019). *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Belser, E. M. (2020). Föderalismuskonzeption der Bundesverfassung, S. 667–90. In *Verfassungsrecht der Schweiz*, hrsg. v. O. Diggelmann, M. Hertig Randall und B. Schindler. Zürich: Schulthess.

Benesch, C., M. Bütler und K. E. Hofer (2018). Transparency in Parliamentary Voting. *Journal of Public Economics*, 163:60–76.

Benesch, C., M. Bütler und K. E. Hofer (2020). Licht ins Dunkel: transparenteres Abstimmungsverhalten im Ständerat, S. 71–91. In *Der Ständerat. Die Zweite Kammer der Schweiz*, hrsg. v. S. Mueller und A. Vatter. Basel: NZZ Libro.

Benkler, Y. (2018). *Network Propaganda. Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Bentele, G. und K. Beck (1994). Information – Kommunikation – Massenkommunikation. Grundbegriffe und Modelle der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, S. 16–50. In *Medien und Journalismus. Eine Einführung*, hrsg. v. O. Jarren. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bentley, A. F. [1908] (1949). *The Process of Government. A Study of Social Pressures*. Bloomington, IN: The Principia Press.

Benz, A. (1999). From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years. *Publius: The Journal of Federalism*, 29(4):55–78.

Benz, A. (2000). Two Types of Multi-Level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy. *Regional & Federal Studies*, 10(3):21–44.

Benz, A. (2004a). Institutionelle Regime in Bundesstaaten und in der Europäischen Union, S. 173–92. In *Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch. Festschrift für Ulrich von Alemann zum 60. Geburtstag*, hrsg. v. S. Marschall und C. Strünck. Baden-Baden: Nomos.

Benz, A. (2004b). Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, S. 125–46. In *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*, hrsg. v. A. Benz. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Benz, A. (2018). Shared Rule vs. Self-Rule? Bicameralism, Power-Sharing and the «Joint Decision Trap». *Perspectives on Federalism*, 10(2):30–48.

Benz, A. (2020). *Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie*. Baden-Baden: Nomos.

Benz, A. und J. Sonnicksen (Hrsg.) (2021). *Federal Democracies at Work. Varieties of Complex Government*. Toronto, ON: University of Toronto Press.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Beramendi, P. (2007). Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity. *International Organization*, 61(4):783–820.

Beramendi, P. (2012). *The Political Geography of Inequality. Regions and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Berg-Schlosser, D., G. De Meur, B. Rihoux und C. C. Ragin (2008). Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach, S. 1–18. In *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, hrsg. v. B. Rihoux und C. C. Ragin. Thousand Oaks, CA/London: Sage.

Bernal, C. (2014). Foreword–Informal Constitutional Change: A Critical Introduction and Appraisal. *The American Journal of Comparative Law*, 62(3):493–513.

Bernet, L. (2022). *Das Schweiz-Dilemma. 30 Jahre Europapolitik*. Zürich: hier + jetzt.

Bernhagen, P., A. Dür und D. Marshall (2014). Measuring Lobbying Success Spatially. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2):202–18.

Bernhagen, P. und N. J. Mitchell (2009). The Determinants of Direct Corporate Lobbying in the European Union. *European Union Politics*, 10(2):155–76.

Berry, J. M. (1977). *Lobbying for the People. The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Berry, J. M. (1985). *The Interest Group Society*. Boston, MA/Toronto, ON: Little Brown.

Berry, J. M. und D. F. Arons (2003). *Voice for Nonprofits*. Washington, D. C.: The Brookings Institute.

Berry, J. M. und C. Wilcox (2018). *The Interest Group Society*. New York, NY: Routledge.

Betsill, M. M. und E. Corell (2008). *NGO Diplomacy. The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*. Cambridge, MA: MIT Press.

Beyers, J. (2004). Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations. *European Union Politics*, 5(2):211–40.

Beyers, J. und C. Braun (2014). Ties that Count: Explaining Interest Group Access to Policymakers. *Journal of Public Policy*, 34(1):93–121.

Beyers, J., C. Braun und H. Klüver (2016). *Legislative Lobbying in Context. The Policy and Polity Determinants of Interest Group Politics in the European Union*. London: Routledge.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Beyers, J. und I. De Bruycker (2017). Lobbying Makes (Strange) Bedfellows: Explaining the Formation and Composition of Lobbying Coalitions in EU Legislative Politics. *Political Studies*, 66(4):959–84.

Beyers, J., T. Donas und B. Fraussen (2015). No Place Like Home? Explaining Venue Selection of Regional Offices in Brussels. *Journal of European Public Policy*, 22(5):589–608.

Beyers, J., R. Eising und W. Maloney (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics*, 31(6):1103–28.

Bilfinger, M. (2009). *Das Bundeshaus in Bern*. Bern: Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte.

Binderkrantz, A. (2005). Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure. *Political Studies*, 53(4):694–715.

Binderkrantz, A. S., L. C. Bonafont und D. R. Halpin (2017). Diversity in the News? A Study of Interest Groups in the Media in the UK, Spain and Denmark. *British Journal of Political Science*, 47(2):313–28.

Binderkrantz, A. S., D. R. Halpin und H. H. Pedersen (2020). From Policy Interest to Media Appearance: Interest Group Activity and Media Bias. *The International Journal of Press/Politics*, 25(4):712–31.

Binderkrantz, A. S. und H. H. Pedersen (2019). The Lobbying Success of Citizen and Economic Groups in Denmark and the UK. *Acta Politica*, 54(1):75–103.

Binderkrantz, A. S. und A. Rasmussen (2015). Comparing the Domestic and the EU Lobbying Context: Perceived Agenda-Setting Influence in the Multi-Level System of the European Union. *Journal of European Public Policy*, 22(4):552–69.

Birch, A. H. (1955). *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia, and the United States*. Oxford: Clarendon Press.

Birkland, T. und S. Waterman (2008). Is Federalism the Reason for Policy Failure in Hurricane Katrina? *Publius: The Journal of Federalism*, 38(4):692–714.

Blaser, J. (2003). *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Blashfield, R. K. (1980). The Growth Of Cluster Analysis: Tryon, Ward, And Johnson. *Multivariate Behavioral Research*, 15(4):439–58.

Blatter, J., P. C. Langer und C. Wagemann (2018). *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bloodgood, E. und J. Tremblay-Boire (2017). Does Government Funding Depoliticize Non-Governmental Organizations? Examining Evidence from Europe. *European Political Science Review*, 9(3):401–24.

Blum, R. (2006). Einleitung: Politische Kultur und Medienkultur im Wechselspiel, S. 11–23. In *Wes Land ich bin, des Lied ich sing? Medien und politische Kultur*, hrsg. v. B. Roger, P. Meier und N. Gysin. Bern: Haupt.

Blum, R. (2014). *Lautsprecher und Widersprecher. Ein Ansatz zum Vergleich der Mediensysteme*. Köln: H. von Halem Verlag.

Blum, S. und K. Schubert (2018). *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*, 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.

Blumenau, J. und R. Damiani (2021). The United Kingdom: The (Increasing) Discretion of MPs in Parliamentary Debate, S. 775–800. In *The Politics of Legislative Debates*, hrsg. v. H. Bäck, M. Debus und J. M. Fernandes. Oxford: Oxford University Press.

Blöbaum, B. (2011). Wandel von Qualitätsmedien, S. 49–63. In *Krise der Leuchttürme öffentlicher Kommunikation. Vergangenheit und Zukunft der Qualitätsmedien*, hrsg. v. R. Blum, H. Bonfadelli, K. Imhof und O. Jarren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bochsler, D. (2009). Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-Operate with Each Other. *Regional & Federal Studies*, 19(3):349–70.

Bochsler, D. und P. Sciarini (2006). Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*, 17(1):23–41.

Boehmke, F. J., S. Gailmard und J. W. Patty (2013). Business as Usual: Interest Group Access and Representation across Policy-Making Venues. *Journal of Public Policy*, 33(1):3–33.

Bolleyer, N. (2006a). Consociationalism and Intergovernmental Relations – Linking Internal and External Power-Sharing in the Swiss Federal Polity. *Swiss Political Science Review*, 12(3):1–34.

Bolleyer, N. (2006b). Intergovernmental Arrangements in Spanish and Swiss Federalism: The Impact of Power-Concentrating and Power-Sharing Executives on Intergovernmental Institutionalization. *Regional & Federal Studies*, 16(4):385–408.

Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

Bollinger, E. (2014). Zensur, S. 685–87. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 13: Viol – Zyro)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Schwabe, Basel.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Borchert, J. (2011). Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-Level Systems. *Regional & Federal Studies*, 21(2):117–40.

Borchert, J. und K. Stolz (2011). Introduction: Political Careers in Multi-Level Systems. *Regional & Federal Studies*, 21(2):107–15.

Borghetto, E., J. Santana-Pereira und A. Freire (2020). Parliamentary Questions as an Instrument for Geographic Representation: The Hard Case of Portugal. *Swiss Political Science Review*, 26(1):10–30.

Bornmann, L., R. Haunschild und R. Mutz (2021). Growth Rates of Modern Science: A Latent Piecewise Growth Curve Approach to Model Publication Numbers from Established and New Literature Databases. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1):224–39.

Bortz, J. und C. Schuster (2010). *Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler*, 7. Auflage. Berlin/Heidelberg: Springer VS.

Börzel, T. A. (2019). *Governance Approaches to European Integration*. Unveröffentliches Arbeitspapier.

Bourdieu, P. (1979). *La Distinction. Critique sociale du jugement*. Paris. Éditions de Minuit.

Bouwen, P. (2002). Corporate Lobbying in the European Union: the Logic of Access. *Journal of European Public Policy*, 9(3):365–90.

Bowman, A.'O M. (2004). Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4):535–46.

Bowman, A.'O M. (2017). Intergovernmental Councils in the United States. *Regional & Federal Studies*, 27(5):623–43.

Bowman, A.'O M. und G. A. Krause (2003). Power Shift: Measuring Policy Centralization in U.S. Intergovernmental Relations, 1947–1998. *American Politics Research*, 31(3):301–25.

Braumoeller, B. F. (2017). Aggregation Bias and the Analysis of Necessary and Sufficient Conditions in fsQCA. *Sociological Methods & Research*, 46(2):242–51.

Braun, D. (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Swiss Political Science Review*, 9(1):57–89.

Braun, D. (2011). How Centralized Federations Avoid Over-centralization. *Regional & Federal Studies*, 21(1):35–54.

Bräuninger, T. und T. König (1999). The Checks and Balances of Party Federalism: German Federal Government in a Divided Legislature. *European Journal of Political Research*, 36(2):207–34.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Brennan, G. und J. M. Buchanan (1980). *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Brock, G., V. Pihur, S. Datta und S. Datta (2008). clValid: An R Package for Cluster Validation. *Journal of Statistical Software*, 25(4):1–22.

Broscheid, A. und D. Coen (2003). Insider and Outsider Lobbying of the European Commission. An Informational Model of Forum Politics. *European Union Politics*, 4(2):165–89.

Broschek, J. und P. M. Goff (2022). Explaining Sub-Federal Variation in Trade Agreement Negotiations: The Case of CETA. *Journal of Common Market Studies*, 60(3):801–820.

Broschek, J., B. Petersohn und S. Toubeau (2018). Territorial Politics and Institutional Change: A Comparative-Historical Analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(1):1–25.

Brown, A. J., J. Deem und J. Kincaid (2022). Federal Constitutional Values and Citizen Attitudes to Government: Explaining Federal System Viability and Reform Preferences in Eight Countries. *Publius: The Journal of Federalism*, 52(1):1–25.

Brunetti, A. (2021). *Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung für die Schweiz*, 5. Auflage. Bern: hep.

Brunner, S. C. und L. Mader (2008). Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung: Entstehung, Konzept, Kontext, S. 1–23. In *Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ)*, hrsg. v. S. C. Brunner und L. Mader. Bern: Stämpfli.

Brusis, M. (2002). Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe. *Governance*, 15(4):531–59.

Brüschweiler, J. und A. Vatter (2018). Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung, S. 69–99. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

Bryce, J. (1995). *The American Commonwealth*. Indianapolis, IN: Liberty Fund.

Bücher, K. (1910). Das Gesetz der Massenproduktion. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 66(3):429–44.

Bühlmann, F., M. Beetschen, T. David, S. Ginalski und A. Mach (2017). Elites in Switzerland. The Rise and Fall of a Model of Elite Coordination. *Tempo Social*, 29(3):181–99.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bühlmann, M. (2018). «Elite» gegen «Basis» – das spannungsreiche Verhältnis zwischen Parlament und Stimmbürgerschaft, S. 131–63. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

Bühlmann, M., A. Heidelberger und H.-P. Schaub (Hrsg.) (2019). *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*. Basel: NZZ Libro.

Bühlmann, M., A. Vatter, O. Dlabac und H.-P. Schaub (2013). Liberale Romandie, radikale Deutschschweiz? Kantonale Demokratien zwischen Repräsentation und Partizipation. *Swiss Political Science Review*, 19(2):157–88.

Bühlmann, M., A. Vatter, O. Dlabac und H.-P. Schaub (2014). Liberal and Radical Democracies: The Swiss Cantons Compared. *World Political Science Review*, 10(2):385–423.

BK – Bundeskanzlei (2020). *Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der COVID-19-Pandemie (1. Phase/Februar bis August 2020)*. Bern: Bundeskanzlei.

BK – Bundeskanzlei (2022). *Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der COVID-19-Pandemie (2. Phase/August 2020 bis Oktober 2021)*. Bern: Bundeskanzlei.

Bundi, P., D. Eberli und S. Bütikofer (2017). Between Occupation and Politics: Legislative Professionalization in the Swiss Cantons. *Swiss Political Science Review*, 23(1):1–20.

Bundi, P., D. Eberli und S. Bütikofer (2018). Zwischen Beruf und Politik: die Professionalisierung in den Parlamenten, S. 315–44. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

Burgess, M. (2006). *Comparative Federalism. Theory and Practice*. London: Routledge.

Burgess, M. (2012). *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*. Oxford: Oxford University Press.

Burri, B. (2014). Art. 38, S. 320–25. In *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, hrsg. v. M. Graf, C. Theler und M. v. Wyss. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Bursens, P. und J. De Blauwer (2018). Choosing Channels. Intra-State and Extra-State Strategies of Belgian Subnational Authorities in Response to the European Semester. *Regional & Federal Studies*, 28(5):597–616.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Buschor, E. (2000). Die Rolle der Staatskanzlei im Rahmen des New Public Management, S. 53–64. In *Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse. Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums «100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz»*, hrsg. v. Schweizerische Staatsschreiberkonferenz. Chur: Staatskanzlei des Kantons Graubünden.

Buser, W. (1984). Das Vorfahren der Gesetzgebung. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 85:145–156.

Bütikofer, S. (2014). *Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne*. Baden-Baden: Nomos.

Bütikofer, S. (2020). Zwischen Partei und Kanton: von den Besonderheiten des Ständerats und seiner Mitglieder, S. 93–118. In *Der Ständerat. Die Zweite Kammer der Schweiz*, hrsg. v. S. Mueller und A. Vatter. Basel: NZZ Libro.

Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Caldeira, G. A., M. Hojnacki und J. R. Wright (2000). The Lobbying Activities of Organized Interests in Federal Judicial Nominations. *The Journal of Politics*, 62(1):51–69.

Callanan, M. und M. Tatham (2014). Territorial Interest Representation in the European Union: Actors, Objectives and Strategies. *Journal of European Public Policy*, 21(2):188–210.

Cameron, D. (2001). The Structures of Intergovernmental Relations. *International Social Science Journal*, 167:1–7.

Cameron, D. und R. Simeon (2002). Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 32(2):49–71.

Cammisa, A. M. (1995). *Governments as Interest Groups. Intergovernmental Lobbying and the Federal System*. Westport, CT/London: Praeger.

Cantor, G. (1895). Beiträge zur Begründung der transfiniten Mengenlehre. *Mathematische Annalen*, 46(4):481–512.

Caroni, A. (2013). Die «Symbiose» von Parlamentariern und Lobbyisten: kritische Gedanken (und ein Vorschlag). *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*, 24(3):579–84.

Cater, D. (1964). *Power in Washington. A Critical Look at Today's Struggle to Govern in the Nation's Capital*. New York, NY: Randhom House.

ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (2017). *Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016*. Bern: Konferenz der Kantonsregierungen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Chalmers, A. W. (2011). Interests, Influence and Information: Comparing the Influence of Interest Groups in the European Union. *Journal of European Integration*, 33(4):471–86.

Chalmers, A. W. (2013a). Regional Authority, Transnational Lobbying and the Allocation of Structural Funds in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 51(5):815–31.

Chalmers, A. W. (2013b). Trading Information for Access: Informational Lobbying Strategies and Interest Group Access to the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20(1):39–58.

Chalmers, A. W. und F. S. Macedo (2021). Does it Pay to Lobby? Examining the Link between Firm Lobbying and Firm Profitability in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 28(12):1993–2010.

Chamlee-Wright, E. und V. H. Storr (2011). Social Sapital, Lobbying and Community-Based Interest Groups. *Public Choice*, 149(1):167–85.

Chapman, B. (1959). *The Profession of Government*. London: Allen & Unwin.

Charrad, M., N. Ghazzali, V. Boiteau und A. Niknafs (2014). NbClust: An R Package for Determining the Relevant Number of Clusters in a Data Set. *Journal of Statistical Software*, 61(6):1–36.

Chavesc, M., L. Stephens und J. Galaskiewicz (2004). Does Government Funding Suppress Nonprofits' Political Activity? *American Sociological Review*, 69(2):292–316.

Checkel, J. T. (2005). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 59(4):801–26.

Cheibub, J. A. und F. Limongi (2002). Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 5(1):151–79.

Chen, B., C. T. Phang, R. Harrison und Y. Pan (2005). Novel Hybrid Hierarchical-K-Means Clustering Method (H-K-Means) for Microarray Analysis. *2005 IEEE Computational Systems Bioinformatics Conference – Workshops (CSBW'05)*, 1(1):105–08.

Chevallier, J. (1986). *Science administrative*. Paris: Thémis PUF.

Christian, L. M., N. L. Parsons und D. A. Dillman (2009). Designing Scalar Questions for Web Surveys. *Sociological Methods & Research*, 37(3):393–425.

Chubb, J. E. (1985). The Political Economy of Federalism. *American Political Science Review*, 79(4):994–1015.

Clark, B. R. (2000). Separation of Powers as a Safeguard of Federalism. *Texas Law Review*, 79(6):1321–458.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Cobb, R. W. und C. D. Elder (1972). *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*. Boston, MA: Allyn and Bacon.

Coen, D. (2007). Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying. *Journal of European Public Policy*, 14(3):333–45.

Coen, D., A. Katsaitis und M. Vannoni (2021). *Business Lobbying in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Cohen, J. (1988). Set Correlation and Contingency Tables. *Applied Psychological Measurement*, 12(4):425–34.

Coleman, J. S. (1974). *Power and the Structure*. New York, NY: Norton.

Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Colino, C. (2009). Constitutional Change without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia's Statute of Autonomy. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2):262–88.

Colino, C. (Hrsg.) (2024). *Handbook of Federations and Federal Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing (im Erscheinen).

Colomer, J. M. (1998). The Spanish «State of Autonomies»: Non-Institutional Federalism. *West European Politics*, 21(4):40–52.

Constantelos, J. (2018). Lobbying Across the USA: From State Vetoes to Federal Venues. *Interest Groups & Advocacy*, 7(1):19–40.

Contiades, X. I. und A. Fotiadou (Hrsg.) (2021). *Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change*. London: Routledge.

Cormack, R. M. (1971). A Review of Classification. *Journal of the Royal Statistical Society*, 134(3):321–67.

Cottier, B., R. J. Schweizer und N. Widmer (2008). Art. 7, S. 126–64. In *Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ)*, hrsg. v. S. C. Brunner und L. Mader. Bern: Stämpfli.

Crawford, K. G. (1939). *The Pressure Boys. The Inside Story of Lobbying in America*. New York, NY: J. Messner.

Crepaz, M. und M. Hanegraaff (2020). The Funding of Interest Groups in the EU: Are the Rich Getting Richer? *Journal of European Public Policy*, 27(1):102–21.

Crepaz, M., M. Hanegraaff und W. M. Junk (2023). Is There a First Mover Advantage in Lobbying? A Comparative Analysis of How the Timing of Mobilization Affects the Influence of Interest Groups in 10 Polities. *Comparative Political Studies*, 56(4):530–60.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Crepaz, M., M. Hanegraaff und R. S. Salgado (2021). A Golden Key Can Open any Door? Public Funding and Interest Groups' Access. *West European Politics*, 44(2):378–402.

Criekemans, D. und M. Duran (2010). Small State Diplomacy Compared to Sub-State Diplomacy: More of the Same or Different?, S. 31–46. In *Small States in Europe. Challenges and Opportunities*, hrsg. v. D. Criekemans und M. Duran. Farnham: Ashgate.

Cronqvist, L. und D. Berg-Schlosser (2008). Multi-Value QCA (mvQCA), S. 69–86. In *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, hrsg. v. B. Rihoux und C. C. Ragin. Thousand Oaks, CA/London: Sage.

Cullerton, K., T. Donnet, A. Lee und D. Gallegos (2018). Effective Advocacy Strategies for Influencing Government Nutrition Policy: A Conceptual Model. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 15(1):83–94.

DAB BE – Dienst für Aussenbeziehungen des Kantons Bern (2012). Interessenvertretung auf Bundesebene: Umfrage des Kantons Bern. Auswertung der Kantone Zürich, Basel-Stadt, Luzern, Aargau, Wallis, Fribourg, Tessin, St. Gallen, Genf, Waadt und Solothurn. Bern: Dienst für Aussenbeziehungen.

Dahl, R. A. (1957). The Concept of Power. *Systems Research and Behavioral Science*, 2(3):201–15.

Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.

Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.

Dahm, M. und N. Porteiro (2008). Informational Lobbying under the Shadow of Political Pressure. *Social Choice and Welfare*, 30(4):531–59.

Darbellay, J. (1975). Les instruments du fédéralisme. La participation des cantons aux décisions fédérales et la révision de la constitution. *Civitas*, 31(4):247–55.

Dardanelli, P., J. Kincaid, A. Fenna, A. Kaiser, A. Lecours und A. K. Singh (2019a). Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1):1–29.

Dardanelli, P., J. Kincaid, A. Fenna, A. Kaiser, A. Lecours, A. K. Singh, S. Mueller und S. Vogel (2019b). Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative Conclusions. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1):194–219.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dardanelli, P. und S. Mueller (2019). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1):138–65.

Däubler, T. (2020). National Policy for Local Reasons: How MPs Represent Party and Geographical Constituency through Initiatives on Social Security. *Acta Politica*, 55(3):472–91.

Daum, M., R. Pöhner und P. Teuwsen (2014). *Wer regiert die Schweiz? Ein Blick hinter die Kulissen der Macht*. Baden: hier + jetzt.

Davis, R. (1978). *The Federal Principle. A Journey through Time in Quest of a Meaning*. Berkeley, CA: University of California Press.

De Bruycker, I. (2016). Pressure and Expertise: Explaining the Information Supply of Interest Groups in EU Legislative Lobbying. *Journal of Common Market Studies*, 54(3):599–616.

De Bruycker, I. und J. Beyers (2015). Balanced or Biased? Interest Groups and Legislative Lobbying in the European News Media. *Political Communication*, 32(3):453–74.

De Bruycker, I. und J. Beyers (2019). Lobbying Strategies and Success: Inside and Outside Lobbying in European Union Legislative Politics. *European Political Science Review*, 11(1):57–74.

De Figueiredo, J. M. und B. K. Richter (2014). Advancing the Empirical Research on Lobbying. *Annual Review of Political Science*, 17(1):163–85.

Decurtins, G.-A. (1992). *Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf. Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie*. Fribourg: Universitätsverlag.

Della Porta, D., M. Keating und M. Pianta (2021). Inequalities, Territorial Politics, Nationalism. *Territory, Politics, Governance*, 9(3):325–30.

Dellmuth, L. M. und J. Tallberg (2017). Advocacy Strategies in Global Governance: Inside versus Outside Lobbying. *Political Studies*, 65(3):705–23.

Detterbeck, K. und E. Hepburn (2010). Party Politics in Multi-Level Systems, S. 106–25. In *New Directions in Federalism Studies*, hrsg. v. J. Erk und W. Swenden. London: Routledge.

Detterbeck, K. und E. Hepburn (Hrsg.) (2018a). *Handbook of Territorial Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Detterbeck, K. und E. Hepburn (2018b). Statewide Parties in Western and Eastern Europe: Territorial Patterns of Party Organizations, S. 120–38. In *New Handbook of Territorial Politics*, hrsg. v. K. Detterbeck und E. Hepburn. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dewoghélaëre, J., R. M. Berton und J. Navarro (2006). The Cumul des Mandats in Contemporary French Politics: An Empirical Study of the XII e Législature of the Assemblée Nationale. *French Politics*, 4(3):312–32.

Di Capua, R., A. Mach und A. Pilotti (2017). *Beginnen die politischen Karrieren noch immer in den Gemeinden?* Bern: ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit.

Di Capua, R., A. Pilotti, A. Mach und K. Lasseb (2022). Political Professionalization and Transformations of Political Career Patterns in Multi-Level States: The Case of Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 32(1):95–114.

Diekmann, A. (2013). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*, 7. Auflage. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt.

Dillman, D. A., J. D. Smyth und L. M. Christian (2014). *Internet, Phone, Mail, and Mixed-Mode Surveys. The Tailored Design Method*, 4. Auflage. Hoboken, NJ: Wiley.

Dinan, J. (2011). Shaping Health Reform: State Government Influence in the Patient Protection and Affordable Care Act. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(3):395–420.

Dobbins, M. und R. Riedel (2021). *Exploring Organized Interests in Post-Communist Policy-Making. The «Missing Link»*. London/New York, NY: Routledge.

Dodeigne, J. (2014). (Re-)Assessing Career Patterns in Multi-Level Systems: Insights from Wallonia in Belgium. *Regional & Federal Studies*, 24(2):151–71.

Donas, T. und J. Beyers (2013). How Regions Assemble in Brussels: The Organizational Form of Territorial Representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(4):527–50.

Donges, P. und O. Jarren (2017). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung*, 4. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.

Driver, H. E. und A. L. Kroeber (1932). Quantitative Expression of Cultural Relationships. *University of California Publications in American Archaelogy and Ethnology*, 31(4):211–56.

Duchacek, I. D. (1970). *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*. New York, NY: Holt, Rinehart and Winston.

Duchacek, I. D. (1986a). International Competence of Subnational Governments. Borderlands and Beyond, S. 11–28. In *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective*, hrsg. v. O. J. Martínez. El Paso, TX: Texas Western Press.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Duchacek, I. D. (1986b). *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among, and Across Nations*. Boulder, CO/London: Westview Press.

Dür, A. (2008). Measuring Interest Group Influence in the EU. A Note on Methodology. *European Union Politics*, 9(4):559–76.

Dür, A., P. Bernhagen und D. Marshall (2015). Interest Group Success in the European Union. *Comparative Political Studies*, 48(8):951–83.

Dür, A. und D. De Bièvre (2007). The Question of Interest Group Influence. *Journal of Public Policy*, 27(1):1–12.

Dür, A. und G. Mateo (2012). Who Lobbies the European Union? National Interest Groups in a Multilevel Polity. *Journal of European Public Policy*, 19(7):969–87.

Dür, A. und G. Mateo (2013). Gaining Access or Going Public? Interest Group Strategies in Five European Countries. *European Journal of Political Research*, 52(5):660–86.

Duşa, A. (2019). *QCA with R. A Comprehensive Resource*. Cham: Springer VS.

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Eaton, K. (2020). Self-Rule vs. Shared Rule: The Design and Evolution of Federal Institutions in Colombia. *Perspectives on Federalism*, 12(3):1–26.

EFK – Eidgenössische Finanzkontrolle (2016). *Prognosen in den Botschaften des Bundesrates. Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen*. Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle.

EFK – Eidgenössische Finanzkontrolle (2022). *Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen*. Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle.

Eisenegger, M. (2019). Hauptbefunde: Umbau der Schweizer Medienöffentlichkeit, S. 9–26. In *Jahrbuch Qualität der Medien 2019*, hrsg. v. fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft. Basel: Schwabe.

Eising, R. und F. Spohr, (2017). The More, the Merrier? Interest Groups and Legislative Change in the Public Hearings of the German Parliamentary Committees. *German Politics*, 26(2):314–33.

Elazar, D. J. (1966). *American Federalism. A View From the States*. New York, NY: Thomas Y. Cromwell Company.

Elazar, D. J. (1979). Options, Problems, and Possibilities in Light of the Current Situation, S. 1–13. In *Self-Rule/Shared Rule: Federal Solutions to the Middle East Conflict*, hrsg. v. D. J. Elazar. Ramat Gan: Turtledove.

Elazar, D. J. (1980). The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments. *Publius: The Journal of Federalism*, 10(4):3–30.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

Elazar, D. J. (1994). *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, 2. Auflage. Harlow: Longman.

Elazar, D. J. (1995). *Covenant and Polity in Biblical Israel. Bblical Foundations and Jewish Expressions (Bd. 1: The Covenant Tradition in Politics)*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Elazar, D. J. (1998). *Covenant and Constitutionalism. The Great Frontier and the Matrix of Federal Democracy*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Entman, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4):51–58.

Escher, K. (2003). Unternehmenslobbying: Studie zur politischen Kommunikation des BASF, S. 98–114. In *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, hrsg. v. T. Leif und R. Speth. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Esser, F. und J. Strömbäck (2014). *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Esterling, K. M. (2009). Does the Federal Government Learn from the States? Medicaid and the Limits of Expertise in the Intergovernmental Lobby. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(1):1–21.

Everitt, B. S., S. Landau, M. Leese und D. Stahl (2011). *Cluster Analysis*, 5. Auflage. Chichester: Wiley.

Farkas, S. (1971). *Urban Lobbying. Mayors in the Federal Arena*. New York, NY: New York University Press.

Faulbaum, F. (2019). *Methodische Grundlagen der Umfrageforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Faulbaum, F., P. Prüfer und M. Rexroth (2009). *Was ist eine gute Frage? Die systematische Evaluation der Fragenqualität*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Feldkamp, M. F. (2010). *Geheim und effektiv. Über 1000 Jahre Diplomatie der Päpste*. Augsburg: Sankt Ulrich.

Fenna, A. (2008). Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism. *University of New South Wales Law Journal*, 31(2):509–29.

Filippov, M., P. Ordeshook und O. Shvetsova (2004). *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Finer, S. E. (1979). *Five Constitutions*. Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press.

Finger, L. K. (2019). Interest Group Influence and the Two Faces of Power. *American Politics Research*, 47(4):852–86.

Fink, A. (1995). *How to Design Surveys*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Fischer, A. (2006). Das Kantonsreferendum: Wirkungsweise und Reformansätze, S. 132–49. In *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

Fischer, M. (2012). *Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Zürich: Rüegger.

Fischer, M., A. Fischer und P. Sciarini (2009). Power and Conflict in the Swiss Political Elite: An Aggregation of Existing Network Analyses. *Swiss Political Science Review*, 15(1):31–62.

Fiss, P. C. (2011). Building Better Causal Theories: A Fuzzy Set Approach to Typologies in Organization Research. *Academy of Management Journal*, 54(2):393–420.

Flanagan, R. M. (1999). Roosevelt, Mayors and the New Deal Regime: The Origins of Intergovernmental Lobbying and Administration. *Polity*, 31(3):415–50.

Fleiner, T. (1980). *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Springer VS.

Flick, U. (2021). *Triangulation*, 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.

Flöthe, L. (2019). The Costs of Interest Representation – a Resource Perspective on Informational Lobbying. *European Political Science Review*, 11(2):161–78.

Fordham, B. O. und T. J. McKeown (2003). Selection and Influence: Interest Groups and Congressional Voting on Trade Policy. *International Organization*, 57(3):519–49.

Foremny, D. (2014). Sub-National Deficits in European Countries: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy. *European Journal of Political Economy*, 34:86–110.

Fortunato, S., C. T. Bergstrom, K. Börner, J. A. Evans, D. Helbing, S. Milojević, A. M. Petersen, F. Radicchi, R. Sinatra, B. Uzzi, A. Vespignani, L. Waltman, D. Wang und A.-L. Barabási (2018). Science of Science. *Science*, 359(6379):1–7.

Fossum, J. E. und M. Jachtenfuchs (2017). Federal Challenges and Challenges to Federalism. Insights from the EU and Federal States. *Journal of European Public Policy*, 24(4):467–85.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Fraenkel, E. (1964). *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Stuttgart: W. Kohlhammer.

Franck, G. (1998). *Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf*, 2. Auflage. München: Carl Hanser.

Franzen, A. (2014). Antwortskalen in standardisierten Befragungen, S. 701–11. In *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, hrsg. v. N. Baur und J. Blasius. Wiesbaden: Springer VS.

Freiburghaus, D. und F. Buchli (2003). Die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz von 1874 bis 1964. *Swiss Political Science Review*, 9(1):29–56.

Freiburghaus, R. (2018). *«Föderalismus im Abstimmungskampf?» Neue föderale Einflusskanäle am Beispiel kantonaler Interventionen bei eidgenössischen Volksabstimmungen (Masterarbeit)*. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

Freiburghaus, R. (2020). Kuppler unter der Kuppel? Die Scharnierfunktion von (ehemaligen) kantonalen Regierungsmitgliedern im Ständerat, S. 147–80. In *Der Ständerat. Die Zweite Kammer der Schweiz*, hrsg. v. S. Mueller und A. Vatter. Basel: NZZ Libro.

Freiburghaus, R. (2021). Das Machtgefüge gerät aus der Balance. *Schweizer Monat*, 100(4):58–61.

Freiburghaus, R. (2023). Rethinking Shared Rule as Intergovernmental Lobbying: A Framework for Analysis. *Regional & Federal Studies* (online first).

Freiburghaus, R., A. Arens und S. Mueller (2021a). With or Against their Region? Multiple-Mandate Holders in the Swiss Parliament, 1985–2018. *Local Government Studies*, 47(6):971–92.

Freiburghaus, R., S. Mueller und A. Vatter (2021b). Switzerland: Overnight Centralization in One of the World's Most Federal Countries, S. 217–28. In *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis*, hrsg. v. R. Chattopadhyay, F. Knüpling, D. Chebenova, L. Whittington und P. Gonzalez. New York, NY/London: Routledge.

Freiburghaus, R. und A. Vatter (2019). The Political Side of Consociationalism Reconsidered: Switzerland between a Polarized Parliament and Delicate Government Collegiality. *Swiss Political Science Review*, 25(4):357–80.

Freiburghaus, R. und A. Vatter (2021). Wie Ständemehr und Ständerat Umgehungsstrategien provozieren. *Die Volkswirtschaft*, 94(5):20–23.

Freiburghaus, R. und A. Vatter (2023a). Federalism and Consociationalism, S. n/a. In *Handbook of Federations and Federal Studies*, hrsg. v. C. Colino. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Freiburghaus, R. und A. Vatter (2023b). Switzerland: Real Federalism at Work, S. 254–64. In *Teaching Federalism. Multidimensional Approaches*, hrsg. v. J. Kincaid und W. J. Leckrone. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Freiburghaus, R., A. Vatter und I. Stadelmann-Steffen (2023). Kinder, Gentler – and Crisis-Proof? Consensus Democracy, Inclusive Institutions and COVID-19 Pandemic Performance. *West European Politics*, 46(6):1106–32.

Freiburghaus, R. und S. Mueller (2024). Switzerland, quo vadis? Current Challenges and Potential Solutions for Swiss Politics, S. 773–94. In *The Oxford Handbook of Swiss Politics*, hrsg. v. P. Emmenegger, F. Fossati, S. Häusermann, Y. Papadopoulos, P. Sciarini und A. Vatter. Oxford: Oxford University Press.

Freitag, M. (Hrsg.) (2014a). *Das soziale Kapital der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro.

Freitag, M. (2014b). Zum Wesen des sozialen Kapitals. Einleitende Bemerkungen, S. 9–38. In *Das soziale Kapital der Schweiz*, hrsg. v. M. Freitag. Zürich: NZZ Libro.

Freitag, M. und P. C. Bauer (2014). Was uns zusammenhält: Zwischenmenschliches Vertrauen als soziales Kapital der Schweiz, S. 149–79. In *Das soziale Kapital der Schweiz*, hrsg. v. M. Freitag. Zürich: NZZ Libro.

Freitag, M. und A. Manatschal (2014). «Auge um Auge, Zahn um Zahn»? Die Norm der Gegenseitigkeit als soziales Kapital der Schweiz, S. 181–211. In *Das soziale Kapital der Schweiz*, hrsg. v. M. Freitag. Zürich: NZZ Libro.

Frenkel, M. (1985). *Der Föderalismus in der Schweiz. Entwicklung und Tendenzen*. Solothurn: ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit.

Freudlsperger, C. (2020). *Trade Policy in Multilevel Government. Organizing Openness*. Oxford: Oxford University Press.

Frey, K., B. Schläpfer und M. Häusermann (2020). *Qualitative Studie zum Image der Stadt Zürich*. Zürich: KEK – CDC.

Friedrich, C. J. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. London: Pall Mall Press.

Frohnen, B. P. (2016). Waivers, Federalism, and the Rule of Law. *Perspectives on Political Science*, 45(1):59–67.

Füglister, K. (2012). Where Does Learning Take Place? The Role of Intergovernmental Cooperation in Policy Diffusion. *European Journal of Political Research*, 51(3):316–49.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Furlong, S. R. (1998). Political Influence on the Bureaucracy: The Bureaucracy Speaks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1):39–65.

Gainous, J. und K. M. Wagner (2014). *Tweeting to Power. The Social Media Revolution in American Politics*. New York, NY: Oxford University Press.

Galtung, J. und M. H. Ruge (1965). The Structure of Foreign News: The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers. *Journal of Peace Research*, 2(1):64–90.

Ganz-Blättler, U. und T. Mäusli (2005). Fernsehen, S. 477–79. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 4: Dudan – Frowin)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Gardner, J. A. (2018). The Theory and Practice of Contestatory Federalism. *William & Mary Law Review*, 60(2):507–88.

Gava, R., J. M. Jaquet und P. Sciarini (2021). Legislating or Rubber-Stamping? Assessing Parliament's Influence on Law-making with Text Reuse. *European Journal of Political Research*, 60(1):175–98.

Gava, R., F. Varone, A. Mach, S. Eichenberger, J. Christe und C. Chao-Blanco (2017). Interests Groups in Parliament: Exploring MPs' Interest Affiliations (2000–2011). *Swiss Political Science Review*, 23(1):77–94.

Geiger, J. (1986). *Konsultation der Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes*. Winterthur: Schellenberg.

Gerheuser, F., A. Vatter und F. Sager (1997). *Die Berücksichtigung von Stellungnahmen der Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes*. Bern: EDMZ.

Germann, R. E. (1998). *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz*. Bern/Stuttgart: Haupt.

Germann, R. E. (2004). Bundesverwaltung, S. 42–46. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 3: Bund – Ducros)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York, NY: Cambridge University Press.

Gerth, M. A., U. Dahinden und G. Siegert (2011). Coverage of Campaigns in the Media, S. 108–24. In *Political Communication in Direct Democratic Campaigns. Enlightening or Manipulating?*, hrsg. v. H.-P. Kriesi. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Giacometti, Z. (1949). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich: Polygraphischer Verlag.

Gibson, E. L. (2012). *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York, NY: Cambridge University Press.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gilardi, F. und F. Wasserfallen (2016). How Socialization Attenuates Tax Competition. *British Journal of Political Science*, 46(1):45–65.

Gilens, M. (2012). *Affluence and Influence. Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gilg, P. (2014). Wahlsystem, S. 155–58. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 13: Vio – Zyro)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Giudici, A. und N. Stojanović (2016). Die Zusammensetzung des Schweizerischen Bundesrates nach Partei, Region, Sprache und Religion, 1848–2015. *Swiss Political Science Review*, 22(2):288–307.

Glaser, B. G. und A. L. Strauss (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago, IL: Aldine.

Glenn, R. A. und K. L. Kreider (2020). *Voting Rights in America*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.

Goertz, G. und J. Mahoney (2005). Two-Level Theories and Fuzzy-Set Analysis. *Sociological Methods & Research*, 33(4):497–538.

Goldsmith, M. J. (1990). Local Autonomy: Theory and Practice, S. 15–36. In *Challenges to Local Government*, hrsg. v. D. S. King und J. Pierre. London: Sage.

Goldstein, R. und H. Y. You (2017). Cities as Lobbyists. *American Journal of Political Science*, 61(4):864–76.

Gordin, J. P. (2004). Testing Riker's Party-Based Theory of Federalism: The Argentine Case. *Publius: The Journal of Federalism*, 34(1):21–34.

Gouldner, A. W. (1960). The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement. *American Sociological Review*, 25(2):161–78.

GPK – Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (2022). *Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der COVID-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020): Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Graf, M. (2001). Die Standesinitiative – Instrument der Kantonsparlamente zur Mitwirkung im Bundesstaat? *Parlament – Parlement – Parlamento*, 4(2):12–16.

Graf, M., N. Schwager, C. Theler und M. v. Wyss (Hrsg.) (2014). *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*. Basel: Helbing + Lichtenhahn.

Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6):1360–80.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Grant, W. (2015). David B. Truman, The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion, S. 22–34. In *The Oxford Handbook of Classics in Public Poliy and Administration*, hrsg. v. M. Lodge, E. C. Page und S. J. Balla. Oxford: Oxford University Press.

Gray, A. (2011). Federal Spending Power in Three Federations: Australia, Canada and the United States. *Common Law World Review*, 40(1):13–39.

Greenwood, J. (2011). Actors of the Common Interest? The Brussels Offices of the Regions. *Journal of European Integration*, 33(4):437–51.

Greenwood, J. [1997] (2017). *Interest Representation in the European Union*, 4. Auflage. London: Palgrave Macmillan.

Greenwood, J., R. Levy und R. Stewart (1995). The European Union Structural Fund Allocations: Lobbying to Win or Recycling the Budget? *European Urban and Regional Studies*, 2(4):317–38.

Greer, S., H. Elliott und R. Oliver (2015). Differences That Matter: Overcoming Methodological Nationalism in Comparative Social Policy Research. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(4):408–29.

Grimmer, J. (2015). We Are All Social Scientists Now: How Big Data, Machine Learning, and Causal Inference Work Together. *PS: Political Science & Politics*, 48(1):80–83.

Grimmer, J., M. E. Roberts und B. M. Stewart (2021). Machine Learning for Social Science: An Agnostic Approach. *Annual Review of Political Science*, 24(1):395–419.

Grisel, A. (1984). *Traité de droit administratif*. Neuchâtel: Édition Ides et Calendes.

Grisel, E. (1981). L'information des citoyens avant les votations, S. 55–72. In *Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef*, hrsg. v. U. Häfelin, W. Haller, G. Müller und D. Schindler. Zürich: Schulthess.

Grodzins, M. M. (1960). *The Federal System*. [s. l.]: [s. n.].

Grodzins, M. M. (1969). The Sharing of Functions, S. 11–14. In *The Politics of American Federalism*, hrsg. v. D. J. Elazar. Lexington, MA: Heath.

Grossman, G. M. und E. Helpman (2001). *Special Interest Politics*. Cambridge, MA: MIT Press.

Grossmann, M. (2013). Group Mobilization from the Economy, Society, and Government, S. 21–42. In *New Directions in Interest Group Politics*, hrsg. v. M. Grossmann. London/New York, NY: Routledge.

Grumbach, J. (2022). *Laboratories Against Democracy. How National Parties Transformed State Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gruner, E. (1970). *Die schweizerische Bundesversammlung (Bd. 4: 1920–1968)*. Bern: Francke.

Gruner, E. (1977). *Die Parteien in der Schweiz*, 2. Auflage. Bern: Francke.

Gruner, E. (1978). *Die Wahlen in den schweizerischen Nationalrat, 1848–1919. Wahlrecht, Wahlsystem, Wahlbeteiligung, Verhalten von Wählern und Parteien*. Bern: Francke.

Gubler, P. (2016). *Hintergründe und Formen der Interessenvertretungen der einzelnen Kantone mit Fokus auf die Eidgenössischen Räte. Mit besonderem Augenmerk auf den Kanton Zürich (Projektarbeit im Rahmen des Executive Master of Public Administration)*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern.

Guggenheim, G. (1978). *Das Vernehmlassungsverfahren im Bund. Eine statistische Untersuchung 1970–1976*. [s. l.]: [s. n.].

Gutzwiller, F. (2008). Anforderungsprofil für Kanzler in Bund und Kantonen, S. 23–29. In *Perspektive Staat. Herausforderungen für staatliche Führungskräfte*, hrsg. v. Schweizerische Staatsschreiberkonferenz und Staatskanzlei des Kantons Aargau. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Haeder, S. F. und S. W. Yackee (2015). Influence and the Administrative Process: Lobbying the U.S. President's Office of Management and Budget. *American Political Science Review*, 109(3):507–22.

Haider, D. H. (1974). *When Governments Come to Washington. Governors, Mayors, and Intergovernmental Lobbying*. New York, NY: The Free Press.

Hakman, N. (1965). Lobbying the Supreme Court—An Appraisal of «Political Science Folklore». *Fordham Law Review*, 35(1):15–50.

Hall, P. A. und R. C. R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5):936–57.

Hall, R. L. und A. V. Deardorff (2006). Lobbying as Legislative Subsidy. *American Political Science Review*, 100(1):69–84.

Hallin, D. C. und P. Mancini (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge/New York, NY: Cambridge University Press.

Hamilton, A., J. Madison und J. Jay [1787/88] (2008). *The Federalist Papers*. Oxford: Oxford University Press.

Hamilton, K. und R. Langhorne (2011). *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory, and Administration*, 2. Auflage. London: Routledge.

Hamphill, J. F. (2003). Interpreting the Magnitudes of Correlation Coefficients. *American Psychologist*, 58(1):78–79.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hanegraaff, M., J. van der Ploeg und J. Berkhout (2020). Standing in a Crowded Room: Exploring the Relation between Interest Group System Density and Access to Policymakers. *Political Research Quarterly*, 73(1):51–64.

Hangartner, Y. (1968). Die kantonalen Staatskanzleien. *Verwaltungspraxis*, 22(12):374–50.

Hangartner, Y. (1974). Die Erfüllung der Staatsaufgaben durch Bund und Kantone. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 115(1):379–407.

Hangartner, Y. (1996). Interventionen eines Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens. *Aktuelle Juristische Praxis*, 3(1):270–77.

Hangartner, Y., A. Kley, N. Braun Binder und A. Glaser (2023). *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Auflage. Zürich: Dike.

Hänni, P. (2000). *Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration. Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext*. Zürich: Schulthess.

Hansen, J. M. (1991). *Gaining Access. Congress and the Farm Lobby, 1919–1981*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Hartigan, J. A. und M. A. Wong (1979). A K-Means Clustering Algorithm. *Journal of the Royal Statistical Society*, 28(1):100–08.

Hays, R. A. (1991). Intergovernmental Lobbying: Toward an Understanding of Issue Priorities. *The Western Political Quarterly*, 44(4):1081–98.

Heaney, M. T. und P. Leifeld (2018). Contributions by Interest Groups to Lobbying Coalitions. *The Journal of Politics*, 80(2):494–509.

Heclo, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment, S. 413–22. In *The New American Political System*, hrsg. v. A. King. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.

Hegele, Y. (2017). Multidimensional Interests in Horizontal Intergovernmental Coordination: The Case of the German Bundesrat. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(2):244–68.

Hegele, Y. und N. Behnke (2013). Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung. *Politische Vierteljahrsschrift*, 54(1):21–49.

Hegele, Y. und N. Behnke (2017). Horizontal Coordination in Cooperative Federalism: The Purpose of Ministerial Conferences in Germany. *Regional & Federal Studies*, 27(5):529–48.

Heilbron, J. (2015). Interest: History of the Concept, S. 386–90. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, hrsg. v. N. J. Smelser und P. Baltes. Oxford: Elsevier.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Heiniger, A. (2013). Tribune de Genève, S. 479. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 12: Stich – Vinzenz Ferrer)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Helboe Pedersen, H. (2013). Is Measuring Interest Group Influence a Mission Impossible? The Case of Interest Group Influence in the Danish Parliament. *Interest Groups & Advocacy*, 2(1):27–47.

Hennig, C. (2016). Clustering Strategy and Method Selection, S. 703–30. In *Handbook of Cluster Analysis*, hrsg. v. C. Hennig, M. Meilä, F. Murtagh und R. Rocci. Boca Raton, FL: CRC Press.

Hennis, W. (1999). Wilhelm Hennis im Gespräch mit Gangolf Hübinger. Politikwissenschaft als Disziplin. *Neue Politische Literatur*, 44(3):365–79.

Hepburn, E. und K. Detterbeck (2018). Introduction to the Handbook of Territorial Politics, S. 1–14. In *Handbook of Territorial Politics*, hrsg. v. K. Detterbeck und E. Hepburn. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Heylen, F. und E. Willems (2019). Writing Blank Checks? How Government Funding Affects Interest Organisations' Advocacy Behaviour in a Multi-Layered Context. *Journal of European Public Policy*, 26(6):863–82.

Hicks, W. D., C. Weissert, J. Swanson, J. Bulman-Pozen, V. Kogan, L. Riverstone-Newell, J. Bunch, K. L. Einstein, D. Glick, D. M. Daley, J. M. Fisk, J. K. Taylor, D. P. Haider-Markel und D. C. Lewis (2018). Home Rule Be Damned: Exploring Policy Conflicts between the Statehouse and City Hall. *PS: Political Science & Politics*, 51(1):26–38.

Hilty, C. A. (1887). Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2(2):167–219.

Hobsbawm, E. J. (1990). *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hochgeschwender, M. (2016). *Die Amerikanische Revolution. Geburt einer Nation, 1763–1815*. München: C. H. Beck.

Hofer, R. E. (2011). Schaffhausen (Kanton), S. 856–78. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 10: Pro – Schafroth)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Höffe, O. (1997). Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip. *Swiss Political Science Review*, 3(3):1–31.

Höhmann, D. und S. Krauss (2022). Complements or Substitutes? The Interdependence between Coalition Agreements and Parliamentary Questions as Monitoring Mechanisms in Coalition Governments. *Parliamentary Affairs*, 75(2):420–448.

Hojnacki, M. (1997). Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone. *American Journal of Political Science*, 41(1):61–87.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hojnacki, M. und D. C. Kimball (1999). The Who and How of Organizations' Lobbying Strategies in Committee. *The Journal of Politics*, 61(4):999–1024.

Hojnacki, M., D. C. Kimball, F. R. Baumgartner, J. M. Berry und B. L. Leech (2012). Studying Organizational Advocacy and Influence: Reexamining Interest Group Research. *Annual Review of Political Science*, 15(1):379–99.

Holenstein, A. (2005). Ewiger Frieden, S. 353. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 4: Dudan – Frowin)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Holenstein, A. (2006). Gemeine Herrschaften, S. 200–01. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 5: Fruchtbarkeit – Gyssling)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Holenstein, A. (2014). *Mitten in Europa. Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte*. Baden: hier + jetzt.

Holenstein, R. (2018). *Stunde Null – Die Neuerfindung der Schweiz im Jahr 1848. Die Privatprotokolle und Geheimberichte der Erfinder*. Basel: Echtzeit Verlag.

Holyoke, T. T. (2009). Interest Group Competition and Coalition Formation. *American Journal of Political Science*, 53(2):360–75.

Hooghe, L. (1995). Subnational Mobilisation in the European Union. *West European Politics*, 18(3):175–98.

Hooghe, L. und G. Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Hooghe, L. und G. Marks (2003). Unraveling the Central State, But How? *American Political Science Review*, 97(2):233–43.

Hooghe, L., G. Marks und A. H. Schakel (2010). *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*. London: Routledge.

Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. Chapman Osterkatz, S. Niedzwiecki und S. Shair-Rosenfield (2016). *Measuring Regional Authority*. Oxford: Oxford University Press.

Hopf, C. (1986). Normen und Interessen als soziologische Grundbegriffe. *Analyse & Kritik*, 8(2):191–210.

Horn, D. (1942). A Correction for the Effect of Tied Ranks on the Value of the Rank Difference Correlation Coefficient. *Journal of Educational Psychology*, 33(9):686–90.

Horst, P. (2014). Vetospieler Bundesrat? Die Länderkammer als Instrument der Opposition gegen die Regierung Merkel II (2009–2013), S. 449–74. In

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bilanz der Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, hrsg. v. E. Jesse und R. Sturm. Baden-Baden: Nomos.

Hosang, B. C. (1974). *Parteien und Presse. Die Beziehungen zwischen den politischen Parteien und der politischen Presse: Ein Beitrag zum Problem der Meinungsbildung durch die politische Presse im Kanton Zürich*. Bern: Haupt.

Hotz, K. (2011). *Hundertfünfzig Jahre Schaffhauser Nachrichten*. Schaffhausen: Meier Buchverlag.

Hovy, D. (2021). *Text Analysis in Python for Social Scientists. Discovery and Exploration*. Cambridge: Cambridge University Press.

Howlett, M. und M. Ramesh (1995). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, ON: Oxford University Press.

Huber, H. (1971). Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, S. 387–412. In *Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht. Ausgewählte Aufsätze 1950–1970 zum 70. Geburtstags des Verfassers*, hrsg. v. K. Eichenberger, R. Bäumlin und J. P. Müller. Bern: Stämpfli.

Huber, K. (1965). Erfahrungen mit dem Vernehmlassungsverfahren im Bund. *Schweizer Monatshefte – Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur*, 45(8):775–86.

Hueglin, T. O. und A. Fenna (2015). *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, 2. Auflage. Toronto, ON: University of Toronto Press.

Hula, K. W. (1999). *Lobbying Together. Interest Group Coalitions in Legislative Politics*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

Humprecht, E., L. Castro Herrero, S. Blassnig, M. Brüggemann und S. Engesser (2022). Media Systems in the Digital Age: An Empirical Comparison of 30 Countries. *Journal of Communication*, 72(2):145–64.

Husi, B. (2003). Die Staatsskanzlei als Stabsstelle des Regierungsrates, S. 271–89. In *Reformen und Bildung – Erneuerung aus Verantwortung. Festschrift für Ernst Buschor*, hrsg. v. P. Grünenfelder und S. Widmer. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Hutson, J. H. (1991). *The Sister Republics. Die Schweiz und die Vereinigten Staaten von 1776 bis heute*. Bern: Stämpfli.

Huwyler, O., M. Tatham und J. Blatter (2018). Party Politics, Institutions, and Identity: The Dynamics of Regional Venue Shopping in the EU. *West European Politics*, 41(3):754–78.

Huwyler, O. und T. Turner-Zwinkels (2020). Political or Financial Benefits? Ideology, Tenure, and Parliamentarians' Choice of Interest Group Ties. *Swiss Political Science Review*, 26(1):73–95.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Huysseune, M. und T. Jans (2008). Brussels as the Capital of a Europe of the Regions? Regional Offices as European Policy Actors. *Brussels Studies*, 25. Februar 2008.

Iff, A., F. Sager, E. Hermann und R. Wirz (2010). *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (Bericht im Auftrag der Oberaufsichtskommission des Grossen Rats des Kantons Bern)*. Bern: KPM-Verlag.

Im Hof, U. (Hrsg.) (2001). *Geschichte der Schweiz*, 7. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.

Jaag, T. (2001). Die Rechtstellung der Kantone in der Bundesverfassung, S. 473–89. In *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, hrsg. v. D. Thürer, J.-F. Aubert und J. P. Müller. Zürich: Schulthess.

Jäger, J. (1967). *Das Bild der Schweizer Presse. Gestern, heute, morgen*. Bern/Stuttgart: Haupt.

Jain, A. K. (2010). Data Clustering: 50 Years Beyond K-Means. *Pattern Recognition Letters*, 31(8):651–66.

Jann, W. und K. Wegrich (2014). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, S. 97–131. In *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, hrsg. v. K. Schubert und N. C. Bandelow. Berlin/Boston, MA: Oldenbourg.

Jaquet, J. M., P. Sciarini und F. Varone (2019). Policy-Agenda–Setting: Regierung als Hauptinitiator von Entscheidungsprozessen?, S. 213–33. In *Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz*, hrsg. v. A. Ritz, T. Haldemann und F. Sager. Basel: NZZ Libro.

Jarren, O. und M. Vogel (2009). Gesellschaftliche Selbstbeobachtung und Koorientierung: Die Leitmedien der modernen Gesellschaft, S. 71–92. In *Leitmedien. Konzepte, Relevanz, Geschichte*, hrsg. v. D. Müller, A. Ligensa und P. Gendolla. Bielefeld: Transcript.

Jeffery, C. (1996). Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison. *Regional & Federal Studies*, 6(2):183–203.

Jeffery, C. und A. H. Schakel (2013). Insights: Methods and Data Beyond Methodological Nationalism. *Regional Studies*, 47(3):402–04.

Jeffery, C. und D. Wincott (2010). The Challenge of Territorial Politics: Beyond Methodological Nationalism, S. 167–88. In *New Directions in Political Science. Responding to the Challenges of an Interdependent World*, hrsg. v. C. Hay. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Jegher, A. und P. Lanfranchi (1996). *Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess. Eine Analyse quantitativer und qualitativer*

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991–95). Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

Jenkins-Smith, H. C. und P. A. Sabatier (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14(2):175–203.

Jenny, R. (2012). *Die Standesinitiative. Eine empirische Analyse von 1990 bis 2010 (Seminararbeit)*. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

Jensen, J. M. (2016). *The Governors' Lobbyists. Federal-State Relations Offices and Governors Associations in Washington*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Jensen, J. M. (2017). Governors and Partisan Polarization in the Federal Arena. *Publius: The Journal of Federalism*, 47(3):314–41.

Jensen, J. M. (2018). Intergovernmental Lobbying in the United States: Assessing the Benefits of Accumulated Knowledge. *State and Local Government Review*, 50(4):270–81.

Jensen, J. M. und J. Kelkres Emery (2011). The First State Lobbyists: State Offices in Washington During World War II. *Journal of Policy History*, 23(2):117–49.

Jensen, M. C. und W. H. Meckling (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4):305–60.

Joos, R. (1925). *Die Entstehung und rechtliche Ausgestaltung der Eidgenössischen Tagsatzung bis zur Reformation*. Schaffhausen: Joos-Bäschlin.

Jorio, M. (2005). Escalade, S. 288. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 4: Dudan – Frowin)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Juarez Miro, C. (2019). *Identity Discourses about Spain and Catalonia in News Media. Understanding Modern Secessionism*. Lanham, MD: Lexington.

Junk, W. M. (2016). Two Logics of NGO Advocacy: Understanding Inside and Outside Lobbying on EU Environmental Policies. *Journal of European Public Policy*, 23(2):236–54.

Junk, W. M. (2019). When Diversity Works: The Effects of Coalition Composition on the Success of Lobbying Coalitions. *American Journal of Political Science*, 63(3):660–74.

Junk, W. M. (2020a). Co-Operation as Currency: How Active Coalitions Affect Lobbying Success. *Journal of European Public Policy*, 27(6):873–92.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Junk, W. M. (2020b). Synergies in Lobbying? Conceptualising and Measuring Lobbying Coalitions to Study Interest Group Strategies, Access, and Influence. *Interest Groups & Advocacy*, 9(1):21–37.

Junk, W. M., M. Crepaz, M. Hanegraaff, J. Berkhout und E. Aizenberg (2022). Changes in Interest Group Access in Times of Crisis: No Pain, No (Lobby) Gain. *Journal of European Public Policy*, 29(9):1374–94.

Kaase, M. (1986). Massenkommunikation und politischer Prozess, S. 357–74. In *Politische Wissenschaft und politische Ordnung. Analysen zu Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise*, hrsg. v. M. Kaase. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Kabierschke, T. M. (1970). *Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund als Element föderativer Verfassungsordnung. Geschichte, Funktion und Stellung*. Saarbrücken: [s. n.].

Kaiser, A. (2008). Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1/2):20–45.

Kaiser, A. und S. Vogel (2019). Dynamic De/Centralization in Germany, 1949–2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1):84–111.

Kanol, D. (2020). Interest Groups and Lobbying in Political Executives, S. 608–26. In *The Oxford Handbook of Political Executives*, hrsg. v. R. B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo und F. Müller-Rommel. Oxford: Oxford University Press.

Kassambara, A. (2017). *Practical Guide to Cluster Analysis in R. Unsupervised Machine Learning*. [s. l.]: STHDA.

Katzenstein, P. J. (1985). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe.* London: Cornell University Press.

Kaufman, L. und P. J. Rousseeuw [1990] (2005). *Finding Groups in Data. An Introduction to Cluster Analysis*. Hoboken, NY: John Wiley & Sons.

Kaufmann, D. (2019). Comparing Urban Citizenship, Sanctuary Cities, Local Bureaucratic Membership, and Regularizations. *Public Administration Review*, 79(3):443–46.

Kaufmann, D. und D. Strebel (2021). Urbanising Migration Policy-Making: Urban Policies in Support of Irregular Migrants in Geneva and Zürich. *Urban Studies*, 58(14):2991–3008.

KdK – Konferenz der Konferenzregierungen (2020). *Zwischenbericht COVID-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone*. Bern: Konferenz der Kantonsregierungen.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

KdK – Konferenz der Konferenzregierungen (2022). *Schlussbericht: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der COVID-19-Epidemie – Schlussfolgerungen und Empfehlungen*. Bern: Konferenz der Kantonsregierungen.

Keating, M. (2008). Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics*, 31(1/2):60–81.

Keating, M. (2021). Rescaling Europe, Rebounding Territory: A Political Approach. *Regional & Federal Studies*, 31(1):31–50.

Keil, S. und S. Kropp (Hrsg.) (2022). *Emerging Federal Structures in the Post-Cold War Era*. Cham: Springer VS.

Kelemen, R. D. (2003). The Structure and Dynamics of EU Federalism. *Comparative Political Studies*, 36(1/2):184–208.

Kerr, H. H. (1981). *Parlament et société en Suisse*. St. Saphorin: Georgi.

Kerr, P., P. Sharp und C. M. Constantinou (2016). *The SAGE Handbook of Diplomacy*. Los Angeles, CA: Sage.

Kerr, W. R., W. F. Lincoln und P. Mishra (2014). The Dynamics of Firm Lobbying. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4):343–79.

Kettunen, P. und M. Kull (2009). Governing Europe: the Status and Networking Strategies of Finnish, Estonian and German Subnational Offices in Brussels. *Regional & Federal Studies*, 19(1):117–42.

Kevenhörster, P. (2008). *Politikwissenschaft (Bd. 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik)*, 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Key, V. O. J. (1942). *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York, NY: Crowell Company.

Kielmansegg, P. G. (2007). Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, Der Federalist (1788), S. 349–63. In *Geschichte des politischen Denkens. Ein Handbuch*, hrsg. v. M. Brocker. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Kim, J.-H. (2008). Corporate Lobbying Revisited. *Business and Politics*, 10(2):1–23.

Kincaid, J. (1990). From Cooperative to Coercive Federalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509(1):139–52.

Kincaid, J. (2019a). Dynamic De/Centralization in the United States, 1790–2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1):166–93.

Kincaid, J. (Hrsg.) (2019b). *A Research Agenda for Federalism Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

King, G., R. O. Keohane und S. Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA/Toronto, ON: Little Brown.

Kingsley, D. (1944). *Representative Bureaucracy*. Yellow Springs, OH: Antioch Press.

Kley, A. (2007). Kantone, S. 66–68. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 7: Jura – Lobsigen)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Klimovich, S. (2023). Mind the Gap between the Governor and the People: The Common Agency Problem in Russian Authoritarian Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 53(2):301–24.

Klöti, U. (1972). *Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung. Soziologische Querschnitte in den Jahren 1938, 1955 und 1969*. Bern: Francke.

Klöti, U. (1999). Kommentar – Föderalimusreform: Die Grenzen des ökonomischen Ansatzes. *Swiss Political Science Review*, 3(3):1–8.

Klöti, U. und K. Nüssli (1986). Constitutional Reform in Switzerland: Task-Distribution, Political Ideals and Financial Interests, S. 187–203. In *Federalism and Federation in Western Europe*, hrsg. v. M. Burgess. London: Croom Helm.

Kluge, F. (2012). *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*, 28. Auflage. Berlin: De Gruyter.

Klüver, H. (2013a). Lobbying as a Collective Enterprise. Winners and Losers of Policy Formulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20(1):59–76.

Klüver, H. (2013b). *Lobbying in the European Union. Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press.

Klüver, H., C. Braun und J. Beyers (2015). Legislative Lobbying in Context: Towards a Conceptual Framework of Interest Group Lobbying in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 22(4):447–61.

Knapp, A. (1991). The Cumul des Mandats, Local Power and Political Parties in France. *West European Politics*, 14(1):18–40.

Knapp, B. (2001). La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons, S. 457–72. In *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, hrsg. v. D. Thürer, J.-F. Aubert und J. P. Müller. Zürich: Schulthess.

Knoepfli, A. (2018). *«Wir sind da und bleiben da». Vom Klassenkampf zur Recherche – 100 Jahre Schaffhauser Arbeiter-Zeitung (1918–2018)*. Schaffhausen: Verlag am Platz.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Kölz, A. (1992). *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848*. Bern: Stämpfli.

Kölz, A. (2004). *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*. Bern: Stämpfli.

König, P. D. (2020). Clusteranalysen, S. 781–816. In *Handbuch Methoden der Politikwissenschaft*, hrsg. v. C. Wagemann, A. Goerres und M. B. Siewert. Wiesbaden: Springer VS.

Kohlbrenner, E. (2014). *Die Rolle der Staatskanzlei in der Staatsleitung*. Bern: Stämpfli.

Koller, C. (2013). Die kantonalen Verwaltungen, S. 127–48. In *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, hrsg. v. A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, L. Mader, N. Soguel und F. Varone. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Kollman, K. (1998). *Outside Lobbying. Public Opinion and Interest Group Strategies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Korte, K.-R. und M. Fröhlich (2004). *Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*. Paderborn/Zürich: Schöningh.

Koschkar, M. (2018). *Subnationale Aussenbeziehungen. Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Ostseeraum*. Wiesbaden: Springer VS.

Kramer, L. D. (2000). Putting the Politics Back into the Political Safeguards of Federalism. *Columbia Law Review*, 100(1):215–93.

Krauss, S. (2018). Stability through Control? The Influence of Coalition Agreements on the Stability of Coalition Cabinets. *West European Politics*, 41(6):1282–304.

Krebs, W. (1936). Wie Bern Bundesstadt wurde. *Die Berner Woche in Wort und Bild: ein Blatt für heimatliche Art und Kunst*, 26(31):564–65.

Kreis, G. (1985). Neue Kantonsklausel für Bundesratswahlen. *Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur*, 65(9):719–23.

Kreis, G. (2002). Aussenpolitik, S. 591–95. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 1: Aa – Basel (Fürstbistum)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Kriesi, H. (1980). *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt a. M.: Campus.

Kriesi, H., A. Tresch und M. Jochum (2007). Going Public in the European Union Action Repertoires of Western European Collective Political Actor. *Comparative Political Studies*, 40(1):48–73.

Kropp, S. (2010). *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kropp, S. (2019). The Ambivalence of Federalism and Democracy: The Challenging Case of Authoritarianism—With Evidence from the Russian Case, S. 213–29. In *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*, hrsg. v. N. Behnke, J. Broschek und J. Sonnicksen. Cham: Springer VS.

Krueger, S., R. W. Walker und E. Bernick (2011). The Intergovernmental Context of Alternative Service Delivery Choices. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(4):686–708.

Krumm, T. (2015). *Föderale Staaten im Vergleich. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Kübler, D. (2022). Agglomerationen, S. 343–70. In *Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la politique suisse*, 7. Auflage, hrsg. v. Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, S. Häusermann, P. Emmenegger und F. Fossati. Basel: NZZ Libro.

Kübler, D., R. Zwicky und E. Kobelt (2020). *Les langues du pouvoir. Le plurilinguisme dans l'administration fédérale*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Kuckartz, U., S. Rädiker, T. Ebert und J. Schehl (2010). *Statistik. Eine verständliche Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Künzler, L. (2017). Politischer Wandel und personeller Wechsel in Zeiten des Umbruchs, 1795–1852. *Berner Zeitschrift für Geschichte*, 79(3):61–76.

Labanino, R., M. Dobbins und B. Horváthová (2021). Explaining the Density of Post-Communist Interest Group Populations—Resources, Constituencies, and Regime Change. *Interest Groups & Advocacy*, 10(4):321–44.

Ladd, J. M. (2012). *Why Americans Hate the Media and How it Matters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ladner, A. (2014). Politische Parteien, S. 362–89. In *Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la politique suisse*, 5. Auflage, hrsg. v. P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter und S. Häusermann. Zürich: NZZ Libro.

Ladner, A. (2018). *Der Schweizer Föderalismus im Wandel. Überlegungen und empirische Befunde zur territorialen Gliederung und der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz*. Lausanne: IDHEAP.

Ladner, A., J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel und F. Varone (Hrsg.) (2013). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro.

Ladner, A., N. Keuffer, H. Baldersheim, N. Hlepas, P. Swianiewicz, K. Steyvers und C. Navarro (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ladner, A. und F. Sager (Hrsg.) (2022). *Handbook on the Politics of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Ladner, A., D. Schwarz und J. Fivaz (2022). Parteien und Parteiensystem, S. 403–38. In *Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la politique suisse*, 7. Auflage, hrsg. v. Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, S. Häusermann, P. Emmenegger und F. Fossati. Basel: NZZ Libro.

Lane, J.-E. (2001). Introduction: Switzerland – Key Institutions and Behavioral Outcomes. *West European Politics*, 24(2):1–18.

Lang, J. (2020). *Demokratie in der Schweiz. Geschichte und Gegenwart*. Baden: hier + jetzt.

Langer, L. (2017). Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 118(4):183–215.

Laski, H. (1939). The Obsolescence of Federalism. *The New Republic*, 1(1):367–69.

Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, MD: University Press of Maryland.

Laux, H., R. M. Gillenkirch und H. Y. Schenk-Mathes (2018). *Entscheidungstheorie*, 10. Auflage. Berlin/Heidelberg: Springer VS.

LaVaque-Manty, M. (2006). Bentley, Truman, and the Study of Groups. *Annual Review of Political Science*, 9(1):1–18.

Le Galès, P. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Leech, B. L. (2011). Lobbying and Interest Group Advocacy, S. 598–617. In *The Oxford Handbook of the American Congress*, hrsg. v. G. C. Edwards, F. E. Lee und E. Schickler. Oxford: Oxford University Press.

Lehmbruch, G. (1967). *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Lehmbruch, G. (1979). Liberal Corporatism and Party Government, S. 147–83. In *Trends Towards Corporatist Intermediation*, hrsg. v. P. C. Schmitter und G. Lehmbruch. London: Sage.

Lehmbruch, G. [1976] (2000). *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Lehmbruch, G. und P. C. Schmitter (1982). *Patterns of Corporatist Policy Making*. London/Beverly Hills, CA: Sage.

Leiserson, A. (1951). The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion (Book Review). *American Political Science Review*, 45(4):1192–93.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Lépine, F. (2012). A Journey through the History of Federalism. Is Multilevel Governance a Form of Federalism? *L'Europe en Formation*, 363(1):21–62.

Linder, W. (1987). *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz (Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6: Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie)*. Bern: Haupt.

Linder, W. und S. Mueller (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, 4. Auflage. Bern: Haupt.

Linder, W. und S. Mueller (2021). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, 4. Auflage. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Linder, W. und A. Vatter (2001). Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics. *West European Politics*, 24(2):95–122.

Linz, J. (1973). Early State-Building and Late Peripheral Nationalism against the State: the Case of Spain, S. 32–112. In *Building States and Nations*, hrsg. v. S. N. Eisenstadt und S. Rokkan. Beverly Hills, CA: Sage.

Lippmann, W. [1922] (2004). *Public Opinion*. Mineola, NY: Dover Publications.

Lischer, S. (2014). *Fernsehen als Service Public. Eine Analyse der Qualität der SRG-Fernsehprogramme*. Wiesbaden: Springer VS.

Livingston, W. S. (1952). A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, 67(1):81–95.

Livingston, W. S. (1956). *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press.

Loftis, M. W. und J. J. Kettler (2015). Lobbying from Inside the System: Why Local Governments Pay for Representation in the U.S. Congress. *Political Research Quarterly*, 68(1):193–206.

Lorenz, G. M. (2020). Prioritized Interests: Diverse Lobbying Coalitions and Congressional Committee Agenda Setting. *The Journal of Politics*, 82(1):225–40.

Lorenzetti, L., M. Müller, B. Veyrassat und P. Halbeisen (2012). *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Basel: Schwabe.

Lowery, D. und V. Gray (2004). A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. *Political Research Quarterly*, 57(1):163–75.

Lowi, T. (1967). The Public Philosophy: Interest-Group Liberalism. *The American Political Science Review*, 61(1):5–24.

Luhmann, N. (1965). Spontane Ordnungsbildung, S. 163–83. In *Verwaltung. Eine einführende Darstellung*, hrsg. v. M. F. Morstein, E. Becker und C. U. Hermann. Berlin: Duncker & Humblot.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Lüthi, R. (2019). Debattieren in der Bundesversammlung im Spannungsfeld zwischen Redefreiheit und effizienter Entscheidungsfindung, S. 213–32. In *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*, hrsg. v. M. Bühlmann, A. Heidelberger und H.-P. Schaub. Basel: NZZ Libro.

Lutz, G. (2004). Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below, S. 279–93. In *Handbook of Electoral System Choice*, hrsg. v. J. M. Colomer und B. Gofmann. Houndsmills: Palgrave Macmillan.

Lutz, G. und D. Strohmann (1998). *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen – Droits politiques dans les cantons*. Bern/Stuttgart: Haupt.

Lyons, B. A., A. M. McKay und J. Reifler (2020). High-Status Lobbyists Are Most likely to Overrate their Success. *Nature Human Behaviour*, 4(2):153–59.

Mach, A., F. Varone und S. Eichenberger (2020). Transformations of Swiss Neo-Corporatism: From Pre-Parliamentary Negotiations towards Privileged Pluralism in the Parliamentary Venue, S. 51–68. In *The European Social Model under Pressure: Liber Amicorum in Honour of Klaus Armingeon*, hrsg. v. R. Careja, P. Emmenegger und N. Giger. Wiesbaden: Springer VS.

Machura, S. (2013). *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mackie, J. L. (1974). *The Cement of the Universe. A Study of Causation*. Oxford: Oxford University Press.

MacQueen, J. (1967). Some Methods for Classification and Analysis of Multivariate Observations, S. 281–97. In *Proceedings of 5th Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, hrsg. v. E. Le Cham und J. Neyman. Berkeley, CA: University of California Press.

Maestas, C. D., L. R. Atkeson, T. Croom und L. A. Bryant (2008). Shifting the Blame: Federalism, Media, and Public Assignment of Blame Following Hurricane Katrina. *Publius: The Journal of Federalism*, 38(4):609–32.

Mahoney, C. (2007). Lobbying Success in the United States and the European Union. *Journal of Public Policy*, 27(1):35–56.

Mahoney, C. und F. R. Baumgartner (2015). Partners in Advocacy: Lobbyists and Government Officials in Washington. *The Journal of Politics*, 77(1):202–15.

Mahoney, J. und G. Goertz (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, 14(3):227–49.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mahoney, J., E. Kimball und K. L. Koivu (2008). The Logic of Historical Explanation in the Social Sciences. *Comparative Political Studies*, 42(1):114–46.

Maloney, W. A., G. Jordan und M. M. Andrew (1994). Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited. *Journal of Public Policy*, 14(1):17–38.

Manning, J. (2021). *Membership of the 117th Congress. A Profile*. Washington, D. C.: Congressional Research Service.

March, J. G. (1955). An Introduction to the Theory and Measurement of Influence. *American Political Science Review*, 49(2):431–51.

March, J. G. und J. P. Olsen (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3):734–49.

Marcinkowski, F. (2014). Mediatisation of Politics: Reflections on the State of The Concept. *Javnost – The Public*, 21(2):5–22.

Maring, N. C., U. Bieri, P. Erpf, J. P. Kocher, M. Bürgi, R. Bartlome und S. Schäfer (2023). *Lobbying in der Schweiz. Systemimmanent, erfolgreich und nicht nur beliebt*. Bern/Fribourg: gfs.bern/Verbandsmanagement Institut, Universität Fribourg.

Marks, G., R. Haesly und H. A. D. Mbaye (2002). What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels? *Regional & Federal Studies*, 12(3):1–23.

Marks, G., F. Nielsen, L. Ray und J. E. Salk (1996). Competencies, Cracks, and Conflicts. Regional Mobilization in the European Union. *Comparative Political Studies*, 29(2):164–92.

Marti, U. (1990). *Zwei Kammern – ein Parlament. Ursprung und Funktion des schweizerischen Zweikammersystems*. Frauenfeld: Verlag Huber.

Martin, S. (2011). Using Parliamentary Questions to Measure Constituency Focus: An Application to the Irish Case. *Political Studies*, 59(2):472–88.

Mastias, J. und J. Grangé (1987). *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*. Paris: Economia.

Mayer, H. und M. Schnyder (2012). *Hauptstadtregion Schweiz. Eine Analyse des Wertschöpfungssystems eines Politzentrums*. Bern/Sion: Universität Bern/HESSO Wallis.

Mayntz, R. und F. W. Scharpf (1996). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, S. 39–72. In *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, hrsg. v. R. Mayntz und F. W. Scharpf. Frankfurt a. M./New York, NY: Campus.

Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mazzoleni, G. und W. Schulz (1999). «Mediatization» of Politics: A Challenge for Democracy? *Political Communication*, 16(3):247–61.

Mazzoleni, O. und A. Pilotti (2015). The Outcry of the Periphery? An Analysis of Ticino's No to Immigration. *Swiss Political Science Review*, 21(1):63–75.

McAteer, M. und D. Mitchell (1996). Peripheral Lobbying! The Territorial Dimension of Euro Lobbying by Scottish and Welsh Sub-Central Government. *Regional & Federal Studies*, 6(3):1–27.

McCluskey, E. J. (1956). Minimization of Boolean Functions. *The Bell System Technical Journal*, 35(6):1417–44.

McEwen, N. und B. Petersohn (2015). Between Autonomy and Interdependence. The Challenges of Shared Rule after the Scottish Referendum. *The Political Quarterly*, 86(2):192–200.

McFarland, A. (2004). *Neopluralism. The Evolution of Political Process Theory*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

McFarland, A. (2010). Interest Group Theory, S. 37–56. In *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, hrsg. v. L. S. Maisel, J. M. Berry und E. G. Edwards. Oxford: Oxford University Press.

McIntyre, R. M. und R. K. Blashfield (1980). A Nearest-Centroid Technique For Evaluating The Minimum-Variance Clustering Procedure. *Multivariate Behavioral Research*, 15(2):225–38.

McKay, A. und S. W. Yackee (2007). Interest Group Competition on Federal Agency Rules. *American Politics Research*, 35(3):336–57.

McKay, A. M. (2011). The Decision to Lobby Bureaucrats. *Public Choice*, 147(1):123–38.

McKay, A. M. (2012). Buying Policy? The Effects of Lobbyists' Resources on Their Policy Success. *Political Research Quarterly*, 65(4):908–23.

Meier, C. und F. Fallscheer (2017). Stationierungskonzept der Armee und Sachplan Militär. *Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift*, 183(3):31–33.

Meier, T. D. und R. Wolfensberger (1998). *«Eine Heimat und doch keine». Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz (16.–19. Jahrhundert)*. Zürich: Chronos.

Mello, P. A. (2021). *Qualitative Comparative Analysis. An Introduction to Research Design and Application*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

Merton, R. K. (1984). Socially Expected Duration: A Case Study of Concept Formation in Sociology, S. 362–83. In *Conflict and Consensus. In Honor*

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

of Lewis A. Coser, hrsg. v. W. W. Powell und R. Robbins. New York, NY: The Free Press.

Meyers Grosses Konversations-Lexikon (1907). *Ein Nachschlagewerk des allgemeinen Wissens*, 6. Auflage. Leipzig/Wien: Bibliographisches Institut.

Meyer, H. J. (1957). *Die Mitwirkungsrechte der Bundesglieder in der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf die Vereinigten Staaten von Amerika und die Bundesrepublik Deutschland*. Basel: Helbing + Lichtenhahn.

Meyer, J. W. und B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2):340–63.

Meyer, P. (2009). *The Vanishing Newspaper. Saving Journalism in the Information Age*. Columbia, MO: University of Missouri Press.

Meyer, T. (2010). *Was ist Politik?*, 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Michelmann, H. J. und P. Soldatos (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.

Middlekauff, R. (2005). *The Glorious Cause. The American Revolution, 1763–1789*. Oxford: Oxford University Press.

Milbrath, L. W. (1960). Lobbying as a Communication Process. *Public Opinion Quarterly*, 24(1):32–53.

Milbrath, L. W. (1963). *The Washington Lobbyists*. Chicago, IL: Rand McNally.

Milic, T. (2012). Kontextfaktoren der Heuristikverwendung bei Sachabstimmungen, S. 132–52. In *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Europa*, hrsg. v. P. Neumann und D. Renger. Baden-Baden: Nomos.

Milic, T., B. Rousselot und A. Vatter (2014). *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zürich: NZZ Libro.

Mill, J. S. [1843] (2006). *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive. Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*. Toronto, ON: University of Toronto Press.

Miller, D. (2021). Empirical Approaches to the Study of Access. *Interest Groups & Advocacy*, 10(1):286–302.

Mirkin, B. (2016). Quadratic Error and k-Means, S. 33–54. In *Handbook of Cluster Analysis*, hrsg. v. C. Hennig, M. Meilä, F. Murtagh und R. Rocci. Boca Raton, FL: CRC Press.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Moe, T. M. (1980). *The Organization of Interests. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Moeckli, S. (2009). Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik. *Parlament, Parlement, Parlamento – Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, 12(3):5–11.

Mogi, S. (1931). *The Problem of Federalism. A Study in the History of Political Theory*. New York, NY: The Macmillan Company.

Monnier, V. (2013). Talleyrand, S. 186. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 12: Stich – Vinzenz Ferrer)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Moore, C. (2006). «Schloss Neuwahnstein»? Why the Länder Continue to Strengthen Their Representations in Brussels. *German Politics*, 15(2):192–205.

Moore, D. A. und P. J. Healy (2008). The Trouble with Overconfidence. *Psychological Review*, 115(2):502–17.

Moots, G. A. (2010). The Covenant Tradition of Federalism: The Pioneering Studies of Daniel J. Elazar, S. 391–412. In *The Ashgate Research Companion to Federalism*, hrsg. v. A. Ward. London: Routledge.

Morgan, E. S. (1977). *The Birth of the Republic. 1763–89*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Moser, C. (2020). *Der Jurakonflikt. Eine offene Wunde der Schweizer Geschichte*. Basel: NZZ Libro.

Moser, S. (2010). *Beteiligt sein. Partizipation aus Sicht von Jugendlichen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mueller, S. (2014). Shared Rule in Federal Political Systems: Conceptual Lessons from Subnational Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 44(1):82–108.

Mueller, S. (2015). *Theorising Decentralisation. Comparative Evidence from Sub-National Switzerland*. Colchester: ECPR Press.

Mueller, S. (2019). Federalism and the Politics of Shared Rule, S. 162–74. In *A Research Agenda for Federalism Studies*, hrsg. v. J. Kincaid. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Mueller, S. (2020). Spezial- oder Normalfall? Der Ständerat und der Einfluss von Regionalregierungen auf die Bundespolitik im internationalen Vergleich, S. 229–52. In *Der Ständerat. Die Zweite Kammer der Schweiz*, hrsg. v. S. Mueller und A. Vatter. Basel: NZZ Libro.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mueller, S. (2023). Integration Through Inclusion? Probing the Effect of Government Presence on Voting Behavior in the Swiss Cantons, 1848–2022. *Nationalities Papers*, 51(5):1019–38.

Mueller, S. (2024). *Shared Rule in Federal Theory and Practice. Concept, Causes, Consequences*. Oxford: Oxford University Press.

Mueller, S. und A. Fenna (2022). Dual versus Administrative Federalism: Origins and Evolution of Two Models. *Publius: The Journal of Federalism*, 52(4):525–552.

Mueller, S., R. Freiburghaus und A. Vatter (2021a). La pandemia, una vaccinazione per il federalismo svizzero?, S. 173–89. In *In movimento, nonostante il lockdown. L'esperienza Svizzera del COVID-19*, hrsg. v. O. Mazzoleni und S. Rossi. Locarno: Armando Dadò editore.

Mueller, S. und O. Mazzoleni (2016). Regionalist Protest Through Shared Rule? Peripherality and the Use of Cantonal Initiatives. *Regional & Federal Studies*, 26(1):45–71.

Mueller, S. und A. Vatter (2017). Federalism and Decentralisation in Switzerland, S. 39–63. In *Federal Power-Sharing in Europe*, hrsg. v. F. Karlhofer und G. Pallaver. Baden: Nomos.

Mueller, S. und A. Vatter (Hrsg.) (2020). *Der Ständerat. Die Zweite Kammer der Schweiz*. Basel: NZZ Libro.

Mueller, S., A. Vatter und S. Dick (2023). A New Index of Bicameralism: Taking Legitimacy Seriously. *The Journal of Legislative Studies*, 29(2):312–36.

Mueller, S., A. Vatter und C. Schmid (2017). Self-Interest or Solidarity? The Referendum on Fiscal Equalisation in Switzerland. *Statistics, Politics and Policy*, 7(1/2):3–28.

Müller-Jentsch, D. und L. Rühli (2010). *Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug*. Zürich: Avenir Suisse.

Murat Müller, H. (1997). Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie? *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*, 8(2):17–39.

Nagel, J. H. (1975). *The Descriptive Analysis of Power*. New Haven, CT: Yale University Press.

Nakamura, R. T. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Policy Studies Review*, 7(1):142–54.

Navarro, J. (2013). Le cumul des mandats: une comparaison européenne, S. 117–31. In *Le cumul des mandats en France. Causes et conséquences*, hrsg. v. A. François und J. Navarro. Brüssel: Editions de l'Université de Bruxelles.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Neidhart, L. (1970a). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.

Neidhart, L. (1970b). *Reform des Bundesstaates. Analysen und Thesen*. Bern: Francke.

Neidhart, L. (1975). *Föderalismus in der Schweiz*. Zürich: Benziger.

Neidhart, L. (1981). *Der Einfluss der schweizerischen Kantone auf die Willensbildung des Bundes*. Riehen: Forschungsinstitut für Föderalismus und Regionalstrukturen.

Nelson, D. und S. W. Yackee (2012). Lobbying Coalitions and Government Policy Change: An Analysis of Federal Agency Rulemaking. *The Journal of Politics*, 74(2):339–53.

Neuenschwander, P. (2006). Die Standesinitiative: Wirkungsweise und Reformansätze, S. 99–131. In *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

Newmark, A. J. und A. J. Nownes (2017). It's all Relative: Perceptions of Interest Group Influence. *Interest Groups & Advocacy*, 6(1):66–90.

Nicoll Victor, J. (2007). Strategic Lobbying: Demonstrating How Legislative Context Affects Interest Groups' Lobbying Tactics. *American Politics Research*, 35(6):826–45.

Nielsen, F. und J. Salk (1998). The Ecology of Collective Action and Regional Representation in the European Union. *European Sociological Review*, 14(3):231–54.

Nigro, F. A. und L. G. Nigro (1989). *Modern Public Administration*. New York, NY: Harper & Row.

Noam, E. M. (2009). *Media Ownership and Concentration in America*. New York, NY: Oxford University Press.

Nownes, A. J. (2006). *Total Lobbying. What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nugent, J. D. (2009). *Safeguarding Federalism. How States Protect their Interests in National Policymaking*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.

Nuspliger, K. (2019). Regieren im föderalistischen Staat, S. 141–56. In *Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz*, hrsg. v. A. Ritz, T. Haldemann und F. Sager. Basel: NZZ Libro.

Nuspliger, K. und S. Brunner (2011). Das Vernehmlassungsverfahren in den Deutschschweizer Kantonen. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*, 22(1):239–46.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Nüssli, K. (1985). *Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten*. Grüsch: Rüegger.

Oana, I.-E., C. Q. Schneider und E. Thomann (2021). *Qualitative Comparative Analysis Using R. A Beginner's Guide*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oana, I.-E. und C. Q. Schneider (2024). A Robustness Test Protocol for Applied QCA: Theory and R Software Application. *Sociological Methods & Research*, 53(1):57–88.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Study. *American Economic Review*, 75(4):748–57.

Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3):1120–49.

OECD/UCLG (2016). *Subnational Governments around the World. Structure and Finance (A First Contribution to the Global Observatory on Local Finances)*. Paris: OECD.

Oeri, F., A. Rinscheid und A. Kachi (2021). *Lobbying Influence – The Role of Money, Strategies and Measurements*. Unveröffentliches Arbeitspapier.

Oesch, M. (2015). *Europarecht (Bd. I: Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz–EU)*. Bern: Stämpfli.

Olsen, M. [1965] (1971). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Opeskin, B. R. (2002). Mechanisms for Intergovernmental Relations in Federations. *International Social Science Journal*, 53(167):129–38.

O'Toole, L. J. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2):263–88.

Page, E. C. (1991). *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press.

Palermo, F. (2018). Beyond Second Chambers: Alternative Representation of Territorial Interests and Their Reasons. *Perspectives on Federalism*, 10(2):49–70.

Palermo, F. (2021). Asymmetries in the Italian Regional System and their Role Model, S. 136–51. In *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, hrsg. v. E. Arban, G. Martinico und F. Palermo. London/New York, NY: Routledge.

Park, H.-S. und C.-H. Jun (2009). A Simple and Fast Algorithm for k-Medoids Clustering. *Expert Systems with Applications*, 36(2):3336–41.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Parker, J. (2015). *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analysing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. London: Routledge.

Parri, L. (1989). Territorial Political Exchange in Federal and Unitary Countries. *West European Politics*, 12(3):197–219.

Passauer, M. (1976). *Anzeigenblätter und ihre Auswirkungen im Wettbewerb. Wettbewerbs- und verfassungsrechtliche Aussagen zur kostenlosen Verteilung von Anzeigenblättern mit redaktionellem Textteil*. Giessen: [s. n.].

Patterson, S. C. und A. Mughan (1999). *Senates and the Theory of Bicameralism*. Cleveland, OH: Ohio State University Press.

Payson, J. A. (2020a). Cities in the Statehouse: How Local Governments Use Lobbyists to Secure State Funding. *The Journal of Politics*, 82(2):403–17.

Payson, J. A. (2020b). The Partisan Logic of City Mobilization: Evidence from State Lobbying Disclosures. *American Political Science Review*, 114(3):1–14.

Payson, J. A. (2022). *When Cities Lobby. How Local Governments Compete for Power in State Politics*. New York, NY: Oxford University Press.

Pedersen, H. H., A. S. Binderkrantz und P. M. Christiansen (2014). Lobbying Across Arenas: Interest Group Involvement in the Legislative Process in Denmark. *Legislative Studies Quarterly*, 39(2):199–225.

Pelissero, J. P. und R. E. England (1987). State and Local Governments' Washington «Reps»: Lobbying Strategies and President Reagan's New Federalism. *State & Local Government Review*, 19(2):68–72.

Peters, B. G. (2015). *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.

Peters, B. G. (2019). *Institutional Theory in Political Science. Tthe New Institutionalism*, 4. Auflage. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Peters, B. G. (2024). Bureaucracy and Comparative Political Administration, S. n/a. In *Handbook of Comparative Political Institutions*, hrsg. v. A. Vatter und R. Freiburghaus. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Peyer, C. (1978). *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*. Zürich: Schulthess.

Pfammatter, R. und M. Piot (2016). Wasserzins – Reformbedarf im neuen Marktumfeld. *«Wasser Energie Luft»*, 108(5):173–80.

Pfisterer, T. (2015). Intergovernmental Relations in Switzerland: An Unfamiliar Term for a Necessary Concept, S. 379–410. In *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structure and Dynamics*, hrsg. v. J. Poirier, C. Saunders und J. Kincaid. Don Mills, ON: Oxford University Press.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Phillimore, J. und A. Fenna (2017). Intergovernmental Councils and Centralization in Australian Federalism. *Regional & Federal Studies*, 27(5):597–621.

Phinney, R. (2017). *Strange Bedfellows. Interest Group Coalitions, Diverse Partners, and Influence in American Social Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pichard, A. (2006). *La question jurassienne. Avant et après la naissance du 23e canton suisse*, 10. Auflage. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Pickard, H. (2021). The Impact of Career Politicians: Evidence from US Governors. *Kyklos*, 74(1):103–25.

Pierre, J. und B. G. Peters (2021). *Advanced Introduction to Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2):251–67.

Pilotti, A. (2017). *Entre démocratisation et professionnalisation. Le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. Zürich/Genf: Seismo.

Pirker, B. (2017). Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe. *Aktuelle Juristische Praxis*, 11(1):1366–81.

Poirier, J. (2001). The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective. *Public Law*, 1(1):134–57.

Poirier, J. und C. Saunders (2015). Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction, S. 1–13. In *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structure and Dynamics*, hrsg. v. J. Poirier, C. Saunders und J. Kincaid. Don Mills, ON: Oxford University Press.

Poirier, J., C. Saunders und J. Kincaid (Hrsg.) (2015). *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Don Mills, ON: Oxford University Press.

Popelier, P. (2021). *Dynamic Federalism. A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*. London/New York, NY: Routledge.

Popitz, J. (1927). Finanzausgleich, S. 338–75. In *Handbuch der Finanzwissenschaft*, hrsg. v. J. Popitz. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Porcellana, D. (2019). Von Konkordanz zu Konflikt? Die Rolle der parlamentarischen Kommissionen bei der Suche nach Kompromissen, S. 197–212. In *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*, hrsg. v. M. Bühlmann, A. Heidelberger und H.-P. Schaub. Basel: NZZ Libro.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Potters, J. und F. van Winden (1992). Lobbying and Asymmetric Information. *Public Choice*, 74(3):269–92.

Pressman, J. L. und A. B. Wildavsky (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.

Puppis, M. (2023). *Medienpolitik. Grundlagen für Wissenschaft und Praxis*, 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York, NY: Simon & Schuster.

Qi, J., Y. Yu, L. Wang, J. Liu und Y. Wang (2017). An Effective and Efficient Hierarchical k-Means Clustering Algorithm. *International Journal of Distributed Sensor Networks*, 13(8):1–17.

Quine, W. V. O. (1955). A Way to Simplify Truth Functions. *The American Mathematical Monthly*, 62(9):627–31.

Radin, B. C. und J. P. Boase (2000). Federalism, Political Structure, and Public Policy in the United States and Canada. *Journal of Compartive Policy Analysis: Research and Practice*, 2(1):65–89.

Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, CA: University of California Press.

Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Ragin, C. C. (2003). Recent Advances in Fuzzy-Set Methods and their Application to Policy Questions. *COMPASS Working Paper*, 1(1):1–3.

Ragin, C. C. (2006). Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage. *Political Analysis*, 14(3):291–310.

Ragin, C. C. (2008). *Redesigning Social Inquiry. Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Ragin, C. C. (2009). Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA), S. 87–121. In *Configurational Comparative Methods*, hrsg. v. B. Rihoux and C. C. Ragin. Thousand Oaks, CA: Sage.

Ramseyer, J. (1992). *Zur Problematik behördlicher Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen*. Basel: Helbing + Lichtenhahn.

Reichen, P. (2020). *Pierre Maudet. Le vertige du pouvoir*. Bière: Éditions Cabédita.

Reinhold, G. (2000). Interesse, S. 307. In *Soziologie-Lexikon*, 4. Auflage, hrsg. v. G. Reinhold. München/Wien: Oldenbourg.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Renzsch, W. (2000). Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland., S. 53–78. In *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, hrsg. v. E. Holtmann und H. Voelzkow. Wiesbaden: Springer VS.

Rich, M. J. (1989). Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants. *The American Political Science Review*, 83(1):193–213.

Richardson, J. J. (1996). *European Union. Power and Policy-Making*. London: Routledge.

Rielle, Y. (2010). Ehrgeizige Totalrevision scheitert am föderalistisch-konservativen Widerstand, S. 31–34. In *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*, hrsg. v. W. Linder, C. Bolliger und Y. Rielle. Bern: Haupt.

Rihoux, B. und C. C. Ragin (2009). *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Los Angeles, CA: Sage.

Riker, W. H. (1964). *Federalism. Origin, Operation, Significance*. Boston, MA/Toronto, ON: Little, Brown & Co.

Riker, W. H. (1975). Federalism, S. 93–172. In *Handbook of Political Science (Bd. 5: Governmental Institutions and Processes)*, hrsg. v. F. I. Greenstein und N. W. Polsby. Reading, MA: Addison-Wesley.

Ringnér, M. (2008). What is Principal Component Analysis? *Nature Biotechnology*, 26(3):303–04.

Riverstone-Newell, L. (2017). The Rise of State Preemption Laws in Response to Local Policy Innovation. *Publius: The Journal of Federalism*, 47(3):403–25.

Robinson, W. I. (1998). Beyond Nation-State Paradigms: Globalization, Sociology, and the Challenge of Transnational Studies. *Sociological Forum*, 13(4):561–94.

Rodden, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 46(3):670–87.

Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, 57(4):695–729.

Rodriguez-Pose, A. und J. Courty (2018). Regional Lobbying and Structural Funds: Do Regional Representation Offices in Brussels Deliver? *Regional & Federal Studies*, 28(2):199–229.

Rohlfing, I. (2012). *Case Studies and Causal Inference. An Integrative Framework*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rohlfing, I. (2020). The Choice between Crisp and Fuzzy Sets in Qualitative Comparative Analysis and the Ambiguous Consequences for Finding Consistent Set Relations. *Field Methods*, 32(1):75–88.

Rokkan, S. und D. Urwin (1983). *Economy, Territory, Identity. Politics in West European Peripheries*. London: Sage.

Rosner, A. und P. Bussjäger (2011). *Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer*. Wien: Braumüller.

Rothman, S. (1960). Systematic Political Theory: Observations on the Group Approach. *American Political Science Review*, 54(1):15–33.

Rubinson, C. (2019). Presenting Qualitative Comparative Analysis: Notation, Tabular Layout, and Visualization. *Methodological Innovations*, 12(1):1–22.

Rucht, D. (1991). *Parteien, Verbände und Bewegungen als Systeme politischer Interessenvermittlung*. Berlin: Wissenschaftszentrum.

Rüefli, C. (2015). *Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen (Schlussbericht)*. Bern: Büro Vatter AG – Politikforschung & -beratung.

Rüefli, C. (2016). Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone in die Erarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*, 27(1):11–31.

Rusch, G. (2002). *Einführung in die Medienwissenschaft. Konzeptionen, Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Russ-Mohl, S. (2008). Quality Press, S. 4064–66. In *The International Encyclopedia of Communication*, hrsg. v. W. Donsbach. Oxford/Malden, MA: Wiley-Blackwell.

Russell, M. (2001). The Territorial Role of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1):105–18.

Russell, M. und R. Serban (2021). The Muddle of the «Westminster Model»: A Concept Stretched Beyond Repair. *Government and Opposition*, 56(4):744–64.

Sabatier, P. A. und H. C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A. und C. M. Weible (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarification, S. 189–220. In *Theories of the Policy Process*, hrsg. v. P. A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press.

Sager, F., L. Asticher und L. E. Pleger (2022). Lobbyismus in der Schweiz, S. 1–21. In *Handbuch Lobbyismus*, hrsg. v. A. Polk und K. Mause. Wiesbaden: Springer VS.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Sager, F., K. Ingold und A. Balthasar (2017). *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.

Sager, F. und L. E. Pleger (2018). Lobbying im Bundeshaus: der direkte Draht ins Parlament, S. 263–87. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

Sager, F. und Y. Rielle (2013). Sorting Through the Garbage Can: Under what Conditions Do Governments Adopt Policy Programs? *Policy Sciences*, 46(1):1–21.

Sager, F. und C. Rosser (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6):1136–47.

Sager, F. und I. Steffen (2006). Die Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes: Wirkungsweise und Reformansätze, S. 152–72. In *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

Sägesser, T. (2004). Das Vernehmlassungsverfahren im Schweizerischen Bundesstaat. *Schweizerische Zeitschrift für Gesetzgebung*, 19(4):364–72.

Sägesser, T. (2006). *Vernehmlassungsgesetz. Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren*. Bern: Stämpfli.

Sägesser, T. (2007). *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997*. Bern: Stämpfli.

Saladin, P. (1973). Holzwege des «kooperativen Föderalismus», S. 237–58. In *Festschrift Bundesrat H. P. Tschudi zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973*, hrsg. v. H. P. Tschudi und H. Erni. Bern: Bubenberg-Verlag.

Saladin, P. (1978). Lebendiger Föderalismus. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 119(1):407–34.

Saladin, P. (1983). Zur Organisations- und Verfahrenshoheit der schweizerischen Kantone, S. 339–56. In *Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa. Festschrift für Adolf Gasser zum 80. Geburtstag*, hrsg. v. F. Esterbauer und A. Gasser. Berlin-West: Duncker & Humblot.

Salisbury, R. H. (1969). An Exchange Theory of Interest Groups. *Midwest Journal of Political Science*, 13(1):1–32.

Sarcinelli, U. (1998). Legitimation, S. 676–77. In *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*, hrsg. v. O. Jarren, U. Sarcinelli und U. Saxer. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, 87(4):845–55.

Sawer, G. (1969). *Modern Federalism*. London: Watts & Co.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Saxer, U. (1980). Grenzen der Publizistikwissenschaft. Wissenschaftswissenschaftliche Reflexionen zur Zeitungs-/Publizistik-/Kommunikationswissenschaft seit 1945. *Publizistik*, 25:524–43.

Saxer, U. (1999). Der Forschungsgegenstand der Medienwissenschaft, S. 1–14. In *Medienwissenschaft. Ein Handbuch zur Entwicklung der Medien und Kommunikationsformen*, hrsg. v. J. F. Leonhard, H. W. Ludwig, D. Schwarzer und E. Strassner. Berlin/New York, NY: De Gruyter.

Schade, E. (2011). Radio, S. 62–65. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 10: Pro – Schafroth)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Schaffner, M. (1998). Direkte Demokratie. «Alles für das Volk – alles durch das Volk», S. 189–226. In *Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen*, hrsg. v. M. Hettling, M. König, M. Schaffner, A. Suter und A. Tanner. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Scharpf, F. W. (1973). *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.

Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.

Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. New York, NY: Holt, Rinehart & Winston.

Schenk, E. (1997). Der Vernehmlassungsverfahren aus der Sicht der Praxis. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*, 8(1):83–88.

Schertzer, R. (2017). Federal Arbiters as Facilitators: Towards an Integrated Federal and Judicial Theory for Diverse States. *International Journal of Constitutional Law*, 15(1):110–36.

Scheuch, E. K. (1973). Das Interview in der Sozialforschung, S. 66–190. In *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, hrsg. v. R. König. München: dtv.

Schindler, D. (1960). Entwicklungstendenzen des schweizerischen Föderalismus. *Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur*, 39:697–709.

Schindler, D. (1961). Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen. *Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft*, 4(1):61–82.

Schleifer, K. (2016). Die ZRK 1966–2016: Ein historischer Rückblick, S. 12–41. In *Gemeinsam stark. 50 Jahr Zusammenarbeit in der Zentralschweiz*,

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

hrsg. v. Zentralschweizer Regierungskonferenz. Stans: Engelberger Druck AG.

Schlozman, K. L. (1984). What Accent the Heavenly Chorus? Political Equality and the American Pressure System. *Journal of Politics*, 46(4):1006–32.

Schlozman, K. L. und J. T. Tierney (1983). More of the Same: Washington Pressure Group Activity in a Decade of Change. *The Journal of Politics*, 45(2):351–77.

Schlozman, K. L. und J. T. Tierney (1986). *Organized Interests and American Democracy*. New York, NY: Harper & Row.

Schlozman, K. L., S. Verba und H. R. Brady (2012). *The Unheavenly Chorus. Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Schmid, L. (2021). *Kantonsmonitoring – Die Pandemie als föderale Lernkurve. Eine Zwischenbilanz zum kantonalen Umgang mit der COVID-19-Krise*. Zürich: Avenir Suisse.

Schmidt, M. G. (2010c). *Wörterbuch zur Politik*, 3. Auflage. Stuttgart: Kröner.

Schmidt, M. G. (2019). *Demokratietheorien. Eine Einführung*, 6. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.

Schmitter, P. (2004). *Neo-Neofunctionalism*. Oxford: Oxford University Press.

Schmitter, P. C. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 36(1):85–131.

Schmuck, O. (2020). Die rheinland-pfälzische Landesvertretung, S. 545–62. In *70 Jahre Rheinland-Pfalz. Historische Perspektiven und politikwissenschaftliche Analysen*, hrsg. v. M. Glaab, H. Hering, M. Kissener, D. Schiffmann und M. Storm. Wiesbaden: Springer VS.

Schnabel, J. (2017). Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safeguard. *Swiss Political Science Review*, 23(2):191–206.

Schnabel, J. (2020a). Die Konferenz der Kantonsregierungen als der bessere Ständerat? Territoriale Mitbestimmung im schweizerischen Föderalismus, S. 181–202. In *Der Ständerat. Die Zweite Kammer der Schweiz*, hrsg. v. S. Mueller und A. Vatter. Basel: NZZ Libro.

Schnabel, J. (2020b). *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.

Schnabel, J. und P. Dardanelli (2023). Helping Hand or Centralizing Tool? The Politics of Conditional Grants in Australia, Canada, and the United States. *Governance*, 36(3):865–85.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Schnabel, J., R. Freiburghaus und Y. Hegele (2022). Crisis Management in Federal States: The Role of Peak Intergovernmental Councils in Germany and Switzerland During the COVID-19 Pandemic. *dms – der moderne staat*, 15(1):42–61.

Schnabel, J. und S. Mueller (2017). Vertical Influence or Horizontal Coordination? The Purpose of Intergovernmental Councils in Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 27(5):549–72.

Schnakenberg, K. E. (2017). Informational Lobbying and Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, 61(1):129–45.

Schneider, C. Q. (2016). Real Differences and Overlooked Similarities: Set-Methods in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 49(6):781–92.

Schneider, C. Q. und C. Wagemann (2007). *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets: Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*. Opladen: Barbara Budrich.

Schneider, C. Q. und C. Wagemann (2009). Standards guter Praxis in Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy-Sets, S. 387–412. In *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*, hrsg. v. S. Pickel, G. Pickel, H. J. Lauth und D. Jahn. Wiesbaden: Springer VS.

Schneider, C. Q. und C. Wagemann (2010). Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets. *Comparative Sociology*, 9(1):397–418.

Schneider, C. Q. und C. Wagemann (2012). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences. A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. New York, NY: Cambridge University Press.

Schneider, C. Q. und C. Wagemann (2013). Doing Justice to Logical Remainders in QCA: Moving Beyond the Standard Analysis. *Political Research Quarterly*, 66(1):211–20.

Schneider, J. und M. Eisenegger (2019). Der Bedeutungsverlust traditioneller Newsmedien und die Entstehung neuer Nutzungsmuster – wie die Digitalisierung Newsrepertoires verändert, S. 27–45. In *Jahrbuch Qualität der Medien 2019*, hrsg. v. fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft. Basel: Schwabe.

Schollenberger, J. J. (1905). *Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung*. Berlin: Häring.

Schrenk, K. H. (2010). Die Vertretungen der Länder beim Bund, S. 359–74. In *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, hrsg. v. K. H. Schrenk und M. Soldner. Wiesbaden: Springer VS.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Schwaiger, L., J. Schneider und D. Vogler (2020). Mediennutzung, S. 135–43. In *Jahrbuch Qualität der Medien 2020*, hrsg. v. fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft. Basel: Schwabe.

Schwarz, D. (2018). Professionalisiert, zentralisiert, und diszipliniert: die Fraktionen der Bundesversammlung. *Parlament – Parlement – Parlamento: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, 21(2):3–7.

Schweizer, R. J. und L. Müller (2014). Art. 5a BV, S. 143–54. In *Die schweizerische Bundesverfassung (St. Galler Kommentar)*, 3. Auflage, hrsg. v. B. Ehrenzeller, B. Schindler, R. J. Schweizer und K. A. Vallender. Zürich: Dike.

Sciarini, P. (2014). Eppure si Muove: the Changing Nature of the Swiss Consensus Democracy. *Journal of European Public Policy*, 21(1):116–32.

Sciarini, P. (2015). More Power Balance, Less Consensus: Changes in Decision-Making Strucutres over Time, S. 55–77. In *Political Decision-Making in Switzerland. The Consensus Model under Pressure*, hrsg. v. P. Sciarini, M. Fischer und D. Traber. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sciarini, P., M. Fischer und D. Traber (Hrsg.) (2015). *Political Decision-Making in Switzerland. The Consensus Model under Pressure*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Scott, J. (2004). Studying Power, S. 82–91. In *The Blackwell Companion to Political Sociology*, hrsg. v. K. Nash und A. Scott. Malden, MA: Blackwell Publishing.

Seawright, J. und J. Gerring (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2):294–308.

SED – Schweizerischer Erdbebendienst (2015). *Erdbebengefährdung Schweiz. Wann, wo und wie oft ereignen sich bestimmte Erschütterungen in der Schweiz?* Zürich: ETH Zürich.

Seitz, W. (2020). *Auf die Wartebank geschoben. Der Kampf um die politische Gleichstellung der Frauen in der Schweiz seit 1900*. Zürich: Chronos.

Shair-Rosenfield, S. (2022). Shared Rule as a Signal of Central State Commitment to Regional Self-Rule. *Regional & Federal Studies*, 32(3):375–92.

Sigg, R. und W. Röthlisberger (2002). *Der Wasserzins – die wichtigste Abgabe auf der Wasserkraftnutzung in der Schweiz*. Biel/Bienne: Bundesamt für Wasser und Geologie.

Simmons, J. M. (2017). Canadian Multilateral Intergovernmental Institutions and the Limits of Institutional Innovation. *Regional & Federal Studies*, 27(5):573–96.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Sinardet, D. (2012). Is There a Belgian Public Sphere? What the Case of a Federal Multilingual Country Can Contribute to the Debate on Transnational Public Spheres, and Vice Versa, S. 172–202. In *Multinational Federalism. Problems and Prospects*, hrsg. v. M. Seymour und A. G. Gagnon. London: Palgrave Macmillan.

Sinardet, D. (2013). How Linguistically Divided Media Represent Linguistically Divisive Issues. Belgian TV-Debates on Brussels-Halle-Vilvoorde. *Regional & Federal Studies*, 23(3):311–30.

Siroky, D. S., S. Mueller und M. Hechter (2016). Center-Periphery Bargaining in the Age of Democracy. *Swiss Political Science Review*, 22(4):439–53.

Sjøvaag, H. (2014). Homogenisation or Differentiation? The Effects of Consolidation in the Regional Newspaper Market. *Journalism Studies*, 15(5):511–21.

SK AG – Staatskanzlei des Kantons Aargau (2008). *Interessenvertretung Kantone*. Aarau: Staatskanzlei des Kantons Aargau.

Skaaning, S.-E. (2011). Assessing the Robustness of Crisp-set and Fuzzy-set QCA Results. *Sociological Methods & Research*, 40(2):391–408.

Small, A. W. (1905). *General Sociology*. Chicago, IL: [s. n.].

Smith, C. B. (2022). *Politics and Process at the United Nations. The Global Dance*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Smith, T. E. (2008). Intergovernmental Lobbying: How Opportunistic Actors Create a Less Structured and Balanced Federal System, S. 310–37. In *Intergovernmental Management for the 21th Century*, hrsg. v. T. J. Conlan und P. L. Posner. New York, NY: Brookings Institution Press.

Snellen, I. (2006). *Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Snyder, J. M. (1992). Long-Term Investing in Politicians; Or, Give Early, Give Often. *Journal of Law & Economics*, 35(1):15–43.

Soldatos, P. (1990). An Explanaotry Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors, S. 34–53. In *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, hrsg. v. H. J. Michelmann und P. Soldatos. Oxford: Clarendon Press.

Speetzen, R. und O. Ernst (1993). Printmedien in Europa: Wachstum, Stagnation oder Niedergang? *Medienwissenschaft Schweiz*, 3(2):16–23.

Speich Chassé, D. (2012). Die Schweizer Bundesstaatsgründung von 1848: ein überschätzter Bruch? *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 62(3):405–23.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Spitzer, A. J. (2018). Reconciling Shared Rule: Liberal Theory, Electoral-Districting Law and «National Group» Representation in Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 51(2):447–66.

Stadelmann-Steffen, I., D. Oehrli und A. Vatter (2021). Do Governments Delay the Implementation of Parliamentary Requests? Examining Time Variation in Implementing Legislative Requests in Switzerland. *Policy Sciences*, 54(1):663–90.

Stadler, P. (1971). Die Hauptstadtfrage in der Schweiz: 1798–1848. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 21(4):526–82.

Ståhlberg, K. (1987). The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization. *International Review of Administrative Sciences*, 53(3):363–82.

Statsch, P. und J. Berkhout (2020). Lobbying and Policy Conflict: Explaining Interest Groups' Promiscuous Relationships to Political Parties. *Interest Groups & Advocacy*, 9(1):1–20.

Stauffacher, W. (1967). Die Stellung der Behörden im Wahl- und Abstimmungskampf. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 68(17):361–76.

Steffani, W. (1979). *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Steffani, W. (1983). Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 14(3):390–401.

Steffen Gerber, T. (2004). Bundesämter, S. 1. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 3: Bund – Ducros)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Stein, L. v. (1962). *Die Verwaltungslehre*, 2. Auflage. Aalen: Scientia Verlag.

Steiner, R., C. Kaiser, A. Haus, A. Amsellem, N. Keuffer und A. Ladner (2021). *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden. Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017*. Glarus: Somedia Buchverlag.

Steinley, D. und M. J. Brusco (2007). Initializing K-means Batch Clustering: A Critical Evaluation of Several Techniques. *Journal of Classification*, 24(1):99–121.

Steinmann, M. (1977). Die allgemeine Reichweite und Nutzung von Radio, Fernsehen und Presse. *Bulletin: Kommunikationswissenschaft*, 1(7):9–16.

Stevens, F. und I. De Bruycker (2020). Influence, Affluence and Media Salience: Economic Resources and Lobbying Influence in the European Union. *European Union Politics*, 21(4):728–50.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Stojanović, N. (2018). Political Marginalization of «Others» in Consociational Regimes. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(2):341–64.

Störmann, W. (2022). *Gesundheits- und Umweltökonomik klipp & klar*. Wiesbaden: Springer VS.

Strebel, F. (2011). Inter-Governmental Institutions as Promoters of Energy Policy Diffusion in a Federal Setting. *Energy Policy*, 39(1):467–76.

Strebel, M. (2014). *Exekutivföderalismus in der Schweiz? Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Verträgen*. Baden-Baden: Nomos.

Strickland, J. (2019). America's Crowded Statehouses: Measuring and Explaining Lobbying in the U.S. States. *State Politics & Policy Quarterly*, 19(3):351–74.

Strömbäck, J. (2008). Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *The International Journal of Press/Politics*, 13(3):228–46.

Studer, B., G. Arlettaz und R. Argast (2008). *Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart*. Zürich: NZZ Libro.

Studinger, P. (2013). *Wettrennen der Regionen nach Brüssel. Die Entwicklung der Regionalvertretungen*. Wiesbaden: Springer VS.

Sturm, R. (2018). Föderalismus, S. 441–50. In *Handbuch Staat*, hrsg. v. R. Voigt. Wiesbaden: Springer VS.

Sühlsen, K. und M. Hisschemöller (2014). Lobbying the «Energiewende». Assessing the Effectiveness of Strategies to Promote the Renewable Energy Business in Germany. *Energy Policy*, 69(1):316–25.

Sunstein, C. R. (2017). *#Republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sutton, T. G. (1984). Lobbying of Accounting Standard-Setting Bodies in the UK and the USA: A Downsian Analysis. *Accounting, Organizations and Society*, 9(1):81–95.

Swedberg, R. (2005). Can There Be a Sociological Concept of Interest? *Theory and Society*, 34(4):359–90.

Swenden, W. (2002). Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium. *Publius: The Journal of Federalism*, 32(3):67–88.

Swenden, W. (2006). *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Swenden, W. (2010). Subnational Participation in National Decisions: the Role of Second Chambers, S. 103–23. In *Handbook on Multilevel Governance*, hrsg. v. H. Enderlein, S. Wälti und M. Zürn. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tallberg, J., L. M. Dellmuth, H. Agné und A. Duit (2018). NGO Influence in International Organizations: Information, Access and Exchange. *British Journal of Political Science*, 48(1):213–38.

Tamm, N. (1982). *Kooperation im Schweizer Bundesstaat. Die Konferenzen der Fachstellen des Bundes und der Kantone*. Riehen: FFR.

Tanner, J. (2015). *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. München: C. H. Beck.

Tatham, M. (2008). Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union. *Regional & Federal Studies*, 18(5):493–515.

Tatham, M. (2010). «With or Without You?» Revisiting Territorial State-Bypassing in EU Interest Representation. *Journal of European Public Policy*, 17(1):76–99.

Tatham, M. (2013). Paradiplomats Against the State: Explaining Conflict in State and Substate Interest Representation in Brussels. *Comparative Political Studies*, 46(1):63–94.

Tatham, M. (2015). Regional Voices in the European Union: Subnational Influence in Multilevel Politics. *International Studies Quarterly*, 59(2):387–400.

Tatham, M. (2016). *With, Without, or Against the State? How European Regions Play the Brussels Game*. Oxford: Oxford University Press.

Tatham, M. (2017). Networkers, Fund Hunters, Intermediaries, or Policy Players? The Activities of Regions in Brussels. *West European Politics*, 40(5):1088–108.

Tatham, M. (2018a). Regions Beyond the State: External Relations and Paradiplomacy, S. 278–92. In *Handbook of Territorial Politics*, hrsg. v. K. Detterbeck und E. Hepburn. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Tatham, M. (2018b). The Rise of Regional Influence in the EU – From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing. *Journal of Common Market Studies*, 56(3):672–86.

Tatham, M. (2019). Regions as Lobbyists, S. 211–30. In *Regional Governance in the EU. Regions and the Future of Europe*, hrsg. v. G. Abels und J. Battke. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Tatham, M. (2021). Regions and Cities in Multilevel Governance, S. 153–69. In *A Research Agenda for Multilevel Governance*, hrsg. v. A. Benz, J. Broschek und M. Lederer. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Tatham, M. und M. Thau (2014). The More the Merrier: Accounting for Regional Paradiplomats in Brussels. *European Union Politics*, 15(2):255–76.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Teorell, J., M. Torcal und J. R. Montero (2007). Political Participation: Mapping the Terrain, S. 334–57. In *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Perspective*, hrsg. v. J. W. van Deth, J. R. Montero und A. Westholm. London/New York, NY: Routledge.

Thiem, A. (2022). Beyond the Facts: Limited Empirical Diversity and Causal Inference in Qualitative Comparative Analysis. *Sociological Methods & Research*, 51(2):527–40.

Thomann, E. und M. Maggetti (2020). Designing Research With Qualitative Comparative Analysis (QCA): Approaches, Challenges, and Tools. *Sociological Methods & Research*, 49(2):356–86.

Thompson, F. J. und C. Burke (2009). Federalism by Waiver: MEDICAID and the Transformation of Long-Term Care. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(1):22–46.

Thorlakson, L. (2003). Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations. *West European Politics*, 26(2):1–22.

Thorlakson, L. (2009). Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations. *Party Politics*, 15(2):157–77.

Thorlakson, L. (2020). Territorial and Multi-Level Representation, S. 171–82. In *Research Handbook on Political Representation*, hrsg. v. M. Cotta und F. Russo. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5):416–24.

Transparency International Schweiz (2019). *Lobbying in der Schweiz. Verdeckter Einfluss, heikle Verflechtungen, privilegierter Zugang*. Bern: Transparency International Schweiz.

Trapp, N. L. und B. Laursen (2017). Inside Out: Interest Groups' «Outside» Media Work as a Means to Manage «Inside» Lobbying Efforts and Relationships with Politicians. *Interest Groups & Advocacy*, 6(2):143–60.

Trechsel, A. H. und P. Sciarini (1998). Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter? *European Journal of Political Research*, 38(1):99–123.

Trees, P. (2017). Ein moderner Ratsbetrieb in historischen Gemäuern: der Grossratssaal zwischen politischen Brüchen, neuen Anforderungen und technischem Fortschritt. *Berner Zeitschrift für Geschichte*, 79(3):100–11.

Trench, A. (2013). Intergovernmental Relations: In Search of a Theory, S. 224–56. In *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, hrsg. v. S. L. Greer. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tresch, A. (2009). Politicians in the Media: Determinants of Legislators' Presence and Prominence in Swiss Newspapers. *International Journal of Press/Politics*, 14(1):67–90.

Trivelli, L. (1975). *Le bicamérisme. Institutions comparées, étude historique statistique et critique des rapports entre le Conseil national et le Conseil des États*. Lausanne: Payot.

Truman, D. B. (1951). *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York, NY: Knopf.

Tschannen, P. (1995). *Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie*. Basel/Frankfurt a. M.: Helbing + Lichtenhahn.

Tschäni, H. (1965). Auf der Suche nach einem neuen Föderalismus, S. 253–61. In *Der Föderalismus vor der Zukunft*, hrsg. v. Neue Helvetische Gesellschaft Schweiz. Bern: Verlag Neue Helvetische Gesellschaft Schweiz.

Tsebelis, G. und B. E. Rasch (2011). Governments and Legislative Agenda Setting: an Introduction, S. 1–20. In *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, hrsg. v. B. E. Rasch und G. Tsebelis. Milton Park: Routledge.

Tselios, V. (2021). Federalism and Income Inequality, S. 270–86. In *Handbook on Decentralization, Devolution and the State*, hrsg. v. I. Lago. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Tsfati, Y. und G. Ariely (2014). Individual and Contextual Correlates of Trust in Media Across 44 Countries. *Communication Research*, 41(6):760–82.

Turnbull-Dugarte, S. J., J. Townsley, F. Foos und D. Baron (2022). Mobilising Support When the Stakes are High: Mass Emails Affect Constituent-to-Legislator Lobbying. *European Journal of Political Research*, 61(2):601–19.

Tyllström, A. (2017). Lobbying in Practice: an Ethnographic Field Study of Public Affairs Consultancy, S. 82–99. In *Power, Policy and Conflict. Corporate Engagement in Politics and Governance*, hrsg. v. C. Garsten und A. Sörbom. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Udris, L. (2020a). Aktuelle Ereignisse in der Schweizer Medienarena, S. 115–19. In *Jahrbuch Qualität der Medien 2020*, hrsg. v. fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft. Basel: Schwabe.

Udris, L. (2020b). Medienqualität, S. 121–34. In *Jahrbuch Qualität der Medien 2020*, hrsg. v. fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft. Basel: Schwabe.

Udris, L., J. Lucht und J. Schneider (2015). Contested Elections in Increasingly Commercialized Media. A Diachronic Analysis of Executive and

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Parliamentary Election News Coverage in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 21(4):578–95.

Uhlmann, F. (2011). *Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone (Gutachten zuhanden der KdK)*. Bern: Konferenz der Kantonsregierungen.

Urio, P. (1984). *Le rôle politique de l'administration publique*. Lausanne: Collection L.E.P.

Uslaner, E. M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

van Deth, J. W. (2014). A Conceptual Map of Political Participation. *Acta Politica*, 49(3):349–67.

Van Hecke, M., P. Bursens und J. Beyers (2016). You'll Never Lobby Alone. Explaining the Participation of Sub-National Authorities in the European Commission's Open Consultations. *Journal of Common Market Studies*, 54(6):1433–48.

Varone, F. (2013). Die Bundesverwaltung, S. 111–26. In *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, hrsg. v. A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, L. Mader, N. Soguel und F. Varone. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Varone, F. und D. Giauque (2022). L'administration fédérale, S. 373–402. In *Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la politique suisse*, 7. Auflage, hrsg. v. Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, S. Häusermann, P. Emmenegger und F. Fossati. Basel: NZZ Libro.

Varone, F. und L. Helfer (2019). *Bericht der REP Befragung 2018 (National- und Ständerat)*. Genf: Université de Genève.

Vatter, A. (1994). *Eigennutz als Grundmaxime in der Politik? Eine Ueberprüfung des Eigennutzaxioms der ökonomischen Theorie der Politik bei Stimmbürgern, Parlamentariern und der Verwaltung*. Bern: Haupt.

Vatter, A. (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den schweizerischen Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich.

Vatter, A. (2005). The Transformation of Access and Veto Points in Swiss Federalism. *Regional & Federal Studies*, 15(1):1–18.

Vatter, A. (2006a). Die Institutionen des schweizerischen Föderalismus im Überblick, S. 20–39. In *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

Vatter, A. (2006b). Einleitung, S. 13–19. In *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vatter, A. (2006c). Wandel und Reformbedarf föderativer Institutionen in der Schweiz, S. 174–85. In *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

Vatter, A. (2015). Kleine Parteien sind Verlierer des föderalen Wahlsystems. *Die Volkswirtschaft*, 88(5):34–39.

Vatter, A. (2018b). Die Macht der Kleinen: Der Schweizer Föderalismus gerät aus den Fugen. *Die Volkswirtschaft*, 91(6):4–7.

Vatter, A. (2018c). *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. London/New York, NY: Routledge.

Vatter, A. (2020a). *Das politische System der Schweiz*, 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Vatter, A. (2020b). *Der Bundesrat. Die Schweizer Regierung*. Basel: NZZ Libro.

Vatter, A., R. Freiburghaus und A. Arens (2020). Coming a Long Way: Switzerland's Transformation from a Majoritarian to a Consensus Democracy (1848–2018). *Democratization*, 27(6):970–89.

Vatter, A., R. Freiburghaus und L. Triaca (2017). Deutsches Bundesrats- vs. Schweizer Senatsmodell im Lichte sich wandelnder Parteiensysteme: Repräsentation und Legitimität Zweiter Kammern im Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 48(4):741–63.

Vatter, A. und A. Heidelberger (2013). Volksentscheide nach dem NIMBY-Prinzip? Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens zu Stuttgart 21. *Politische Vierteljahrsschrift*, 54(2):317–36.

Vatter, A. und A. Heidelberger (2014). Volksentscheide nach dem St. Floriansprinzip? Das Abstimmungsverhalten zu Stuttgart 21 und grossen Infrastrukturprojekten in der Schweiz im Vergleich, S. 9–54. In *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013*, hrsg. v. L. P. Feld, P. M. Huber, O. Jung, H.-J. Lauth und F. Wittreck. Baden-Baden: Nomos.

Vatter, A. und F. Sager (1996). Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs. *Swiss Political Science Review*, 2(2):1–39.

Vatter, A. und F. Sager (1998). Das Parlament – 1848 und 1998, S. 47–67. In *Parlament und Parlamentsgebäude in der Schweiz*, hrsg. v. V. Botteron, A. della Valle, E. Rieben, A. Vatter und U. Staub. Basel: Helbing + Lichtenhahn.

Vatter, A. und F. Sager (2006). Das Ständemehr: Wirkungsweise und Reformansätze, S. 75–98. In *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Veith, M. (1902). *Der rechtliche Einfluss der Kantone auf die Bundesgewalt nach schweizerischem Bundesstaatsrecht*. Schaffhausen: [s. n.].

Verba, S. und N. H. Nie (1972). *Participating in America. Political Democracy and Social Equality*. New York, NY: Harper & Row.

Verba, S., K. L. Schlozman und H. E. Brady (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Vesa, J. und A. S. Binderkrantz (2021). The Varying Mechanisms of Media Access: Explaining Interest Groups' Media Visibility across Political Systems. *Political Studies* (online first).

Vogel, D. (2022). The Politics of Preemption: American Federalism and Risk Regulation. *Regulation & Governance*, 16(4):1160–73.

Vogler, D. (2020a). Finanzierung der Informationsmedien, S. 153–58. In *Jahrbuch Qualität der Medien 2020*, hrsg. v. fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft. Basel: Schwabe.

Vogler, D. (2020b). Medienkonzentration, S. 159–66. In *Jahrbuch Qualität der Medien 2020*, hrsg. v. fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft. Basel: Schwabe.

Vogler, D., M. Eisenegger, J. Schneider, L. Hauser und L. Udris (2019). Qualität von Schweizer Informationsmedien im Zeitverlauf, S. 85–96. In *Jahrbuch Qualität der Medien 2019*, hrsg. v. fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft. Basel: Schwabe.

Vogler, D., L. Udris und M. Eisenegger (2020). Measuring Media Content Concentration at a Large Scale Using Automated Text Comparisons. *Journalism Studies*, 21(11):1459–78.

Vogt, G. (1873). Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 29(2/3):350–80.

Waas, L. R. (2007). Gemeinwohl – a posteriori oder a priori? Ein Blick in die politische Ideengeschichte in pluralistischer Absicht, S. 239–58. In *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier*, hrsg. v. N. C. Bandelow und W. Bleek. Wiesbaden: Springer VS.

Wacker, H. und J. Blank (2016). *Einführung in die Theorie erschöpfbarer natürlicher Ressourcen*. Oldenbourg: De Gruyter.

Waldmann, B. (2020). Zusammenarbeit im Bundesstaat, S. 715–36. In *Verfassungsrecht der Schweiz*, hrsg. v. O. Diggelmann, M. Hertig Randall und B. Schindler. Zürich: Schulthess.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Walker, J. L. (1991). *Mobilizing Interest Groups in America. Patrons, Professions and Social Movements*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Wälti, S. (1996). Institutional Reform of Federalism: Changing the Players Rather Than the Rules of the Game. *Swiss Political Science Review*, 2(2):113–41.

Ward, J. H. (1963). Hierarchical Grouping to Optimize an Objective Function. *Journal of the American Statistical Association*, 58(301):236–44.

Wasserfallen, F. (2015). The Cooperative Capacity of Swiss Federalism. *Swiss Political Science Review*, 21(4):538–55.

Watts, R. L. (1998). *Comparaison des régimes fédéraux des années 1990*. Kingston, ON: Queen's University Press.

Watts, R. L. (2000). Comparative Federalism and Post-Statism. *Publius: The Journal of Federalism*, 30(4):155–68.

Watts, R. L. (2003). Intergovernmental Councils in Federations. Constructive and Co-Operative Federalism? *A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, 2(1):1–9.

Watts, R. L. (2008). *Comparing Federal Systems*, 3. Auflage. Montréal, QC: McGill-Queen's University Press.

Watts, R. L. (2011). Origins of Cooperative and Competitive Federalism, S. 201–23. In *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, hrsg. v. S. L. Greer. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Weber, M. [1920/21] (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage. Tübingen: Mohr.

Weber, M. [1920/21] (1988). Einleitung in die Wirtschaftsethik der Weltreligionen, S. 237–75. In *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, hrsg. v. M. Weber. Tübingen: Mohr.

Weber, M. (2019). Die Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen: Funktioniert die interkantonale Zusammenarbeit?, S. 115–32. In *Verfassung des Kanton Basel-Landschaft. Werden – Stand – Zukunft*, hrsg. v. F. Ritter, M. Schefer und R. Plattner. Liestal: Verlag Basel-Landschaft.

Wechsler, H. (1954). The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government. *Columbia Law Review*, 54(4):543–60.

Weiler, F. (2016). Lobbygruppen im politischen Wettbewerb: Die Auswirkungen des Konkurrenzkampfes unter Interessengruppen auf deren Lobbyverhalten. *Swiss Political Science Review*, 22(3):321–52.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Weiler, F. und M. Brändli (2015). Inside versus Outside Lobbying: How the Institutional Framework Shapes the Lobbying Behaviour of Interest Groups. *European Journal of Political Research*, 54(4):745–66.

Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(1):1–31.

Weissert, C. S., B. Pollack und R. P. Nathan (2017). Intergovernmental Negotiation in Medicaid: Arkansas and the Premium Assistance Waiver. *Publius: The Journal of Federalism*, 47(3):445–66.

Wheare, K. C. (1951). *Modern Constitutions*. Oxford: Oxford University Press.

Wheare, K. C. (1955). *Government by Committee. An Essay on the British Constitution*. Oxford: Oxford University Press.

Wheare, K. C. [1946] (1963a). *Federal Government*, 4. Auflage. Oxford/New York, NY: Oxford University Press.

Wheare, K. C. (1963b). *Legislatures*. Oxford/New York, NY: Oxford University Press.

White, D. M. (1950). The «Gate Keeper»: A Case Study in the Selection of News. *Journalism Quarterly*, 27(4):383–90.

Wiesli, R. und W. Linder (2001). Kantonale Interessen im Eidgenössischen Parlament. *Parlament – Parlement – Parlamento*, 4(2):4–7.

Wildavsky, A. B. und J. V. May (1978). *The Policy Cycle*. Beverly Hills, CA/London: Sage.

Wili, H.-U. (1988). *Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland. Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven. Eine institutsbezogene Studie*. Bern: Stämpfli.

Wili, H.-U. (2000). Der Cancellarius – eine schillernde Figur im Spiegel der Geschichte, S. 11–27. In *Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse. Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums «100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz»*, hrsg. v. Schweizerische Staatsschreiberkonferenz. Chur: Staatskanzlei des Kantons Graubünden.

Wili, H.-U. (2013). Vernehmlassungsverfahren, S. 823–24. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 12: Stich – Vinzenz Ferrer)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Wilson, J. Q. [1980] (1984). *The Politics of Regulation*. London/New York, NY: Routledge.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Wimmer, A. und N. G. Schiller (2002). Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Science. *Global Networks: A Journal of Transnational Politics*, 2(4):301–34.

Wirz, R. (2018). Oberste Gewalt in den Kantonen? Wahl-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion kantonaler Parlamente, S. 289–314. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. A. Vatter. Zürich: NZZ Libro.

Wittmann-Englert, K., A. Englert und J. Falckenberg (2013). *Bauten der Länder. Die Landesvertretungen in Bonn, Berlin und Brüssel*. Lindenberg im Allgäu: Kunstverlag Fink.

Woll, C. (2007). Lobbying in the European Union: From sui generis to a Comparative Perspective. *Journal of European Public Policy*, 13(3):456–69.

Wright, D. S. (1974). Intergovernmental Relations: an Analytical Overview. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416(1):1–16.

Würgler, A. (2005). Eidgenossenschaft, S. 114–21. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 4: Dudan – Frowin)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Würgler, A. (2013). *Die Tagsatzung der Eidgenossen. Politik, Kommunikation und Symbolik einer repräsentativen Institution im europäischen Kontext (1470–1798)*. Epfendorf: Bibliotheca Academica Verlag.

Würgler, A. (2014). Zugewandte Orte, S. 799–801. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS 13: Vio – Zyro)*, hrsg. v. Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz. Basel: Schwabe.

Yackee, J. W. und S. W. Yackee (2006). A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy. *The Journal of Politics*, 68(1):128–39.

You, H. Y. (2017). Ex Post Lobbying. *The Journal of Politics*, 79(4):1162–76.

Young, H. P. (1996). The Economics of Convention. *The Journal of Economic Perspectives*, 10(2):105–22.

Yu, D., G. Liu, M. Guo und X. Liu (2018). An Improved k-Medoids Algorithm Based on Step Increasing and Optimizing Medoids. *Expert Systems with Applications*, 92(1):464–73.

Zadeh, L. A. (1965). Fuzzy Sets. *Information and Control*, 8(3):338–53.

Zehnpfennig, B. (1997). Alexander Hamilton, James Madison, John Jay – The Federalists, S. 175–81. In *Hauptwerke der politischen Theorie*, hrsg. v. T. Stammen, G. Riescher und W. Hofmann. Stuttgart: Kröner.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Zhang, Y. (2022). *When Governments Lobby Governments. The Institutional Origins of Intergovernmental Persuasion in America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zippelius, R. (2017). *Allgemeine Staatslehre. Ein Studienbuch*, 17. Auflage. München: C. H. Beck.

Zittel, T., D. Nyhuis und M. Baumann (2019). Geographic Representation in Party-Dominated Legislatures: A Quantitative Text Analysis of Parliamentary Questions in the German Bundestag. *Legislative Studies Quarterly*, 44(4):681–711.

Zucker, L. G. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 42(5):726–43.

https://doi.org/10.5771/9783748919483 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -