

Teil I
Einführung

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 [bezuweckt; 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, Berggebietsträger 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.]).

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 beigen und deren Forderung nach einem marktwirtschaftlicheren Modell aufgreifen. Vom Bündner Kantonshauptort Chur bis in die entlegensten, abwanderungsgeplagten, aber umso wasserreichen 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 Stände⁵

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 Wasserkraftwerksbetreiber 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 gröserer Beliebtheit. Die Helvetische Revolution brachte 1798 die Begriffe Ort

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 [bezeichnend; 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.

der Bundesrat seinen Erlassentwurf in die Vernehmlassung⁷ 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 Mitte⁸/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. Ständeräten 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.

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 Entwicklungspakts Bahninfrastruktur (STEP) sah einen Kostenrahmen von insgesamt CHF 11.9 Milliarden vor (Bundesblatt [BBI] 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» (BBI 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», «OUESTRail»⁹, «Pro Wisenberg Komitee» oder «Initiative

9 Die vollständige Bezeichnung lautet «OUESTRail, Simplon – Lötschberg – Jura, association de Suisse occidentale pour des liaisons ferroviaires performantes». Der Verein «OUESTRail» 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.

«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 durchsicker-ten 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. Energiert tweeteten übergangene Regierungsrätinnen flugs, dass es schlicht nicht «in Frage» komme, noch ein Vierteljahrhundert auf einen voll ausgebauten Lötschberg-Basistunnel zu warten.¹⁰ Alt Regie- rungsräte, die ihre politische Karriere im Ständerat fortsetzten, wetterten in seitenfüllenden Interviews gegen den Bund, der seinen «Job nicht ge- macht [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 kanto- nale Regierungsmitglieder griffen lieber diskret zum Hörer, um die eigenen Ausbauwünsche bei der zuständigen Verkehrsministerin¹¹ Bundesrätin Doris Leuthard (CVP/Aargau [AG]; 2006–2018) höchstpersönlich zu deponieren.

Ob beim Wasserrzins 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 «Zen- trumslasten»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 zweigle- sige 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 Departements- vorsteherin 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 so- ziale Probleme in den Kernstädten subsumiert, welche aus der sogenannten A-Stadt- Problematik erwachsen (u. a. hohe Anteile sozial benachteiligter gesellschaftlicher

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, Nicht-regierungsorganisationen, (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 vermessens, 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 «[...] unkompenzierten Dienstleistungen, die die Kernstädte für die ganze Agglomeration erbringen» (Kübler, 2022, 350–51).

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 kissenschaftig auf den geschniegelten, anzugtragenden, beschäftigt wirkenden,

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

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 Kantsregierungen (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 eben diese 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 Vorstossstitel «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 Rechtfertigungswängen 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 (Freiburg-haus, 2018, 41–42).

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

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?

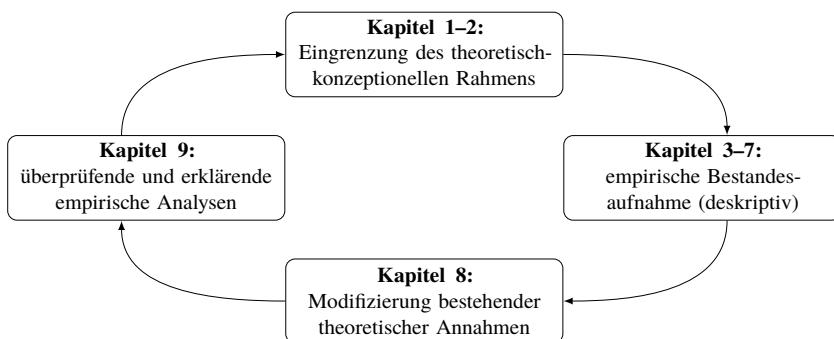
Die dreiteilige Fragestellung verbindet Konzeptionelles mit Empirischem; Darstellendes, Panoramazeichnendes, Deskriptives mit Empirisch-Analytischem, Erklärendem. Sie gibt einen Forschungsprozess vor, der in der Sprache von Röhlfing (2012) sowohl hypothesengenerierend als auch hypothesesentestend angelegt 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.

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-

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-

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 Bund¹⁸ 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.

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).

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 unterbelichtet 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*

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; Jeffrey, 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

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 Fra gestellungen 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.

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 Vorteile 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.

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 Akteure²⁶ 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).

nachzuspüren. Die Föderalismusforschung tut gut daran, die einschlägigen Begrifflichkeiten der Interessengruppen- und Lobbyingforschung zu normalisieren²⁸ – 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 «Cliques» (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 Cliques-, 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.

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 wahrge nommen 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 conflicting, economic interests» (McFarland, 2010, 38).

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 vorspürte, 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 Prämissen, 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).

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 Pluralismusklassikern 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».

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.

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 theoretierten – wahlweise als «communication process» (Milbrath, 1960), als ein auf Langfristigkeit angelegtes Tauschgeschäft zwischen Lobbyierenden

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

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 quasinaturliches 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,

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.

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».

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).

«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 «*Mitwirkungsrechte*» (u. a. Veith, 1902; Giacometti, 1949; Neidhart, 1970b, 1975; Hangartner, 1974; Wili, 1988; Auer, 2016; Belser, 2020; Waldmann, 2020), verbrieft «*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 gezeichneten 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-

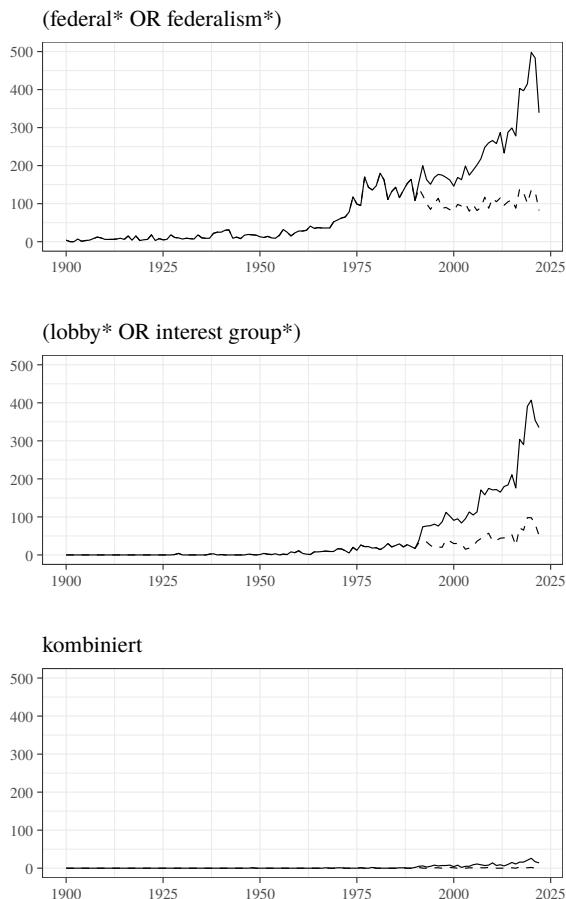
tradition zu den Entscheidungsstrukturen und -prozessen in der Schweizer Politik anknüpfen. Kriesi (1980) leistete eigentliche Pionierarbeit, indem er den Einfluss der Akteure bei den 13 bedeutendsten bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen vermass (1971–1976). Hierbei ging er von 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 fallunabhängig 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-

Einleitung: Szenerien lobbyierender Kantone

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

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.

