

Teil V

Schlussbetrachtungen

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 [erteilt; 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» (BBI 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 Szenarien 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 mannigfaltig – 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.]).

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 Kantone «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 dienen der Studie als Einladung – nämlich als Einladung, sich des für ein föderales, bundesstaatliches Gefüge schlicht unabdingbaren Mitwirkungspfegers 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».

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, Anrühiges 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 *mus*: 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*

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

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 «Mitwirkungsrechte» (u. a. Veith, 1902; Giacometti, 1949; Neidhart, 1970b, 1975; Wili, 1988; Jaag, 2001; Auer, 2016; Belser, 2020; Waldmann, 2020), verbrieft «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

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 kantonspezifische 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 kantonspezifischen Einflusschancen. Auch kombinierte sie die Querschnittsmit einer Längsschnitterhebung. Was die Ausgestaltung des Fragebogens bzw. die Messungen anbetrifft, orientierte sich die Staatsschreiberinnen- und

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

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 Eme-ry, 2011; Jensen, 2016, 2018; Goldstein und You, 2017; Payson, 2020a,b,

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,

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.) abstreifen 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 weibel 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-

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

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 Tre tenden» (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 sieht³, 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).

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.

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-

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 Standortwettbewerb 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.

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.

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).

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-

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 fallunabhängigen 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

gelangte eine erklärende, bedingungsorientierte 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, bedingungsorientierte 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 Gesetzmässigkeiten aufzufinden sowie bislang unbekanntes 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 interkantonalen 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.).

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 Föderalismusinstitutionen 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*

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

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 interkantonalen 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.

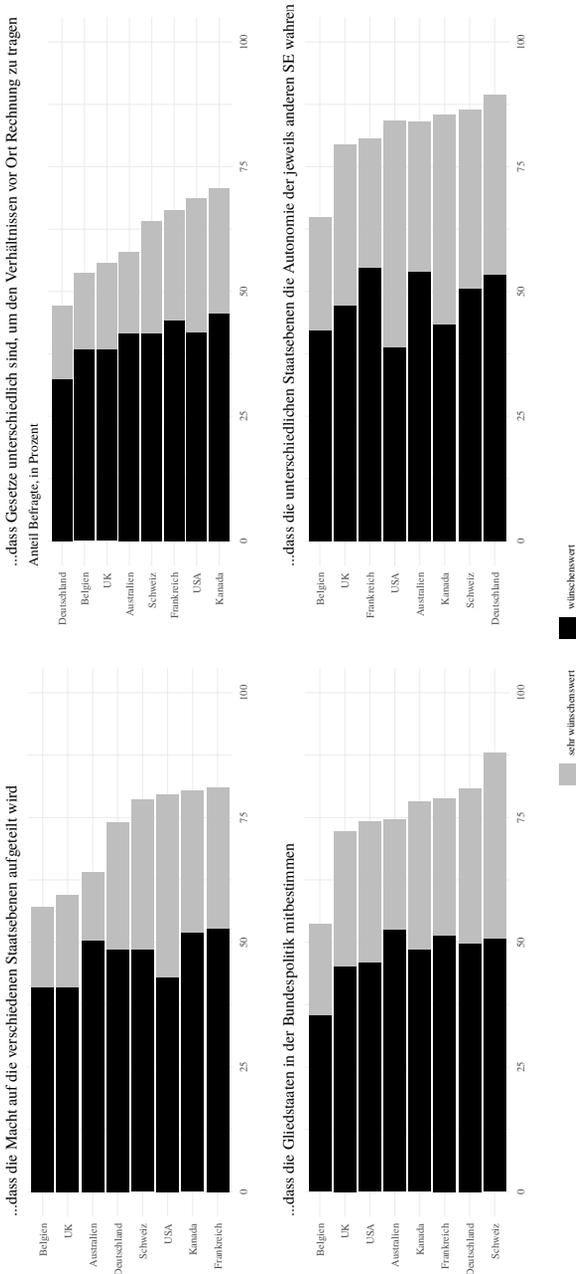
Bundesrat weiss, die auch einmal nach Feierabend zum Telefonhörer greift, um sich der Anliegen ihrer Heimat zu vergegenwärtigen. Längst nicht alle Kantonshauptorte sind geografisch derart vorteilhaft gelegen, dass die kantonalen Chefbeamtinnen und Chefbeamte in nützlicher Frist persönlich im Bundesamt 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

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). Eben-dieser 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.

Abbildung 10.1: Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zu den Kernfeiern des Föderalismus (in Prozent)



Ann.: 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).

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, 2021¹⁰; 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 mangle nicht nur an «[...] konkreten Vorstellungen darüber, was umgestaltet werden soll», sondern überhaupt an «Vorstellungsfähigkeit» (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 geworden 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.

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 Kantonen 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 «Vorstellungsfähigkeit» 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».

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» monierte¹⁴, 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 «Bernernhof» 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.

schulförderung mit der «Regierungskonferenz für Hochschulfragen» erstmals ein fest institutionalisiertes «politisch verantwortliche[s] Orga[n] der eigentlichen Machträger» (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-

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] Kantönligest» (LUZ, 7.5.2021) ab. Der Föderalismus wird als reiner «Flickenteppich» (SRF, 13.10.2020) kritisiert. Und Bund, Kantone, Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und/oder Medienschaaffende 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

Kantone aussehen *könnte* (zitiert nach: NZZ, 19.10.2021). Ihrem Vorschlag zufolge sollte das Führungsorgan auch zu Normalzeiten tagen und föderalismuspezifische 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 kantonalen 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 fiel dem Bund zu.

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 Anwärtinnen 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 hegen. Und drittens wurden jüngst wiederholt «Projektorganisationen» mit einem ebenenübergreifenden «politischen Steuerungsorgan» eingesetzt (u. a. beim Projekt «Aufgabenteilung II»). Die Organigramme des Sicherheitsverbands 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).

«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 föderalismuspezifisches Mandat ausgedehnt werden? Dies böte die Chance, vom ungezähmten Kantonslobbying wiederum zu einem frühzeitigen, sachgerechten und chancengleichen föderalen Mitwirkungsrecht überzugehen – zu föderaler Mitwirkung also, die institutionell gebührend abgesichert ist. In seinem Aufsatz *Auf der Suche nach einem neuen Föderalismus* folgte 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).