Teil II
Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2 Subnationale Interessenvertretung als Forschungsgegenstand

2.1 Einstieg

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

Beschreiben lässt sich Föderalismus etwas ausführlicher auch als ein

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

bzw. als

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

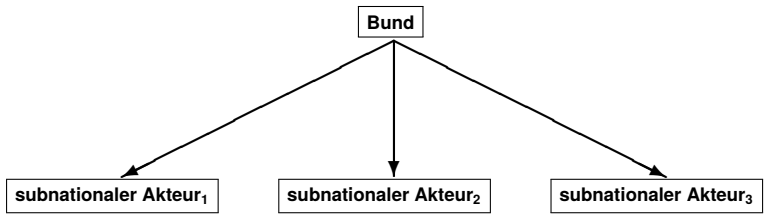


Abbildung 2.1b: Drei-Typen-Vorschlag II: «Shared rule» als horizontale Kooperation

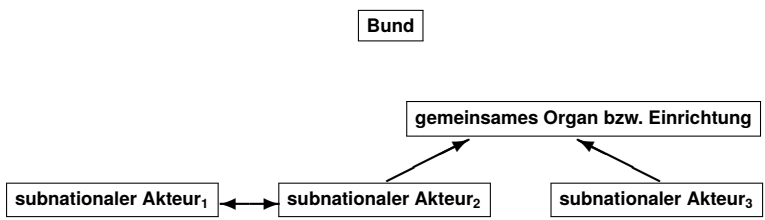
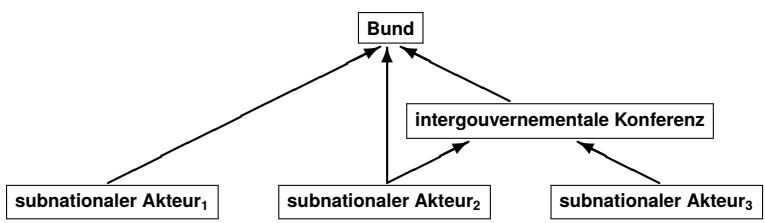


Abbildung 2.1c: Drei-Typen-Vorschlag III: «Shared rule» als Einflussnahme auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess



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

2.4 «Shared rule» als subnationale Interessenvertretung

2.4.1 Ein leitender Begriffsvorschlag

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:17
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 2.2: Umfang und Inhalt subnationaler Interessen: zweidimensionale Typologie

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

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

2.4.2 Abgrenzung gegenüber verwandten Begrifflichkeiten und Konzepten

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

---

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.5 Ein vierdimensionales Analyseraster subnationaler Interessenvertretung mitsamt empirischen Analyseperspektiven

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die vorangestellte «Wozu?»-Bedingung

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 2.5.1: Ein vierdimensionales Analyseraster subnationaler Interessenvertretung mitsamt empirischen Analyseperspektiven

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Empirische Analyseperspektiven

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

Trotz dieser Bedenken setzte sich «self-perceived influence» in der neuesten Interessengruppen- und Lobbyingforschung durch (vgl. McKay, 2012; Helboe Pedersen, 2013; Binderkrantz und Rasmussen, 2015; Newmark und Nownes, 2017; Junk, 2020a; Lyons et al., 2020; Stevens und De Bruycker, 2020; Oeri et al., 2021). Einerseits macht sich dieser Zugang das bei den Lobbyierenden selbst konzentrierte Sach- und Praxiswissen gewinnbringend zunutze («first-hand information»). Dies vermindert die anfallenden Erhebungs- und Datengewinnungskosten sichtlich. Andererseits erweisen sich Masse des wahrgenommenen Einflusses empirisch als konkurrenzfähiger (vgl. Oeri et al., 2021). «Self-perceived influence» ist mit anderen gängigen Messinstrumenten stark korreliert: mit dem zugeschriebenen Einfluss («reputational influence») ebenso wie mit dem Grad der Überlappung zwischen individuellen Präferenzen und den getroffenen Beschlüssen («preference attainment»; vgl. Mahoney, 2007; Dür, 2008; Nelson und

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

71 Für eine Definition vgl. Kapitel 4.

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748919483-77, am 15.10.2024, 15:38:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb