



Institut für Föderalismus  
Institut du Fédéralisme  
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 4 / 2024

## «Lobbyierende Kantone»: Buchrezension zur Dissertation von Rahel Freiburghaus

PATRICK BOSSY DELGADO\*  
MLaw | Rechtsanwalt

### Eckdaten:

*Autorin:* Rahel Freiburghaus

*Titel:* Lobbyierende Kantone, Subnationale Interessenvertretung im Schweizer Föderalismus, Diss. Bern 2023

*Verlag:* Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden 2024  
Schriftenreihe Politik und Demokratie in den kleineren Ländern Europas (PDKLE), Band 19, Helms L./Kriesi H./Lefkofridi Z./Treichsel A./Vatter A. (Hrsg.), DIKE Verlag in Kooperation mit Nomos Verlag  
Print (ISBN 978-3-7560-1408-8)  
E-Book (ISBN 978-3-7489-1948-3)  
Open Access [Nomos eLibrary \(DOI\)](#)

«Sie weibeln in Bern wie Wirtschaftsvertreter oder NGO: Kantone sponsern Apéros für Bundesangestellte und schicken Fürsprecher in die Wandelhalle. Erstmal zeigt eine Studie das Ausmass des öffentlich finanzierten Lobbyismus»<sup>1</sup>

Gestützt auf eine neue, umfassende Datenbasis beleuchtet die Studie, wie sich die 26 Schweizer Kantone gegenüber dem Bund Gehör verschaffen.<sup>2</sup> Die vorliegende Kurzrezension soll insbesondere eine kurze Zusammenfassung für Interessierte ausserhalb der Politikwissenschaft bieten und einen kurzen juristischen Blick auf den Gegenstand dieser interessanten Arbeit werfen.

Universität Freiburg  
Institut für Föderalismus  
Av. Beauregard 1  
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

[www.federalism.ch](http://www.federalism.ch)



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT  
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

---

\* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Nationalen Zentrum I des Instituts für Föderalismus an der Universität Freiburg i.Ue. ([patrick.bossy@unifr.ch](mailto:patrick.bossy@unifr.ch)).

<sup>1</sup> MARTI SIMON, [Staatliche Lobbyisten](#), in: NZZ vom 19. August 2023.

<sup>2</sup> Aus der Klappentextbeschreibung der Monografie.

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Zur Autorin.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Forschungsinhalt und formeller Aufbau der Dissertation .....</b>	<b>3</b>
1. Einführung.....	4
2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen .....	4
3. Wie und wie erfolgreich sowie unter welchen Rahmenbedingungen Kantone lobbyieren.....	6
4. Warum Kantone erfolgreich lobbyieren.....	7
5. Schlussbetrachtungen.....	8
<b>III. Würdigung.....</b>	<b>8</b>

### Vorbemerkung:

Mit dem vorliegenden Beitrag soll die Leserschaft eine Übersicht über den Aufbau und Inhalt der neuen Dissertation zum Lobbyismus der Kantone auf Bundesebene erhalten. Wo immer dienlich wird die einschlägige Fundstelle aus der Dissertation zitiert, im Übrigen erfolgen die Verweise infolge der starken Kürzung global auf die einschlägigen Hauptkapitel. Wie mit dem Studium aller Forschungsliteratur ist zum tieferen Verständnis und seriösen Nachvollzug der Methodik, der Untersuchungen und aller gestützt darauf getroffenen zentralen Schlussfolgerungen eine eigene intensive Auseinandersetzung mit der Primärquelle in jedem Fall unumgänglich; das gilt nach Ansicht dieses Rezensenten umso mehr für die hier vorgestellte Dissertation als genuin neues Grundlagenwerk an der Schnittstelle zwischen der Lobbying- und Föderalismusforschung – und zwar so sehr in politikwissenschaftlicher wie auch in rechtswissenschaftlicher Hinsicht.

## I. Zur Autorin

Dr.rer.soc. RAHEL FREIBURGHHAUS, geboren 1994 und aufgewachsen in Mühleberg, studierte an der Universität Bern Geschichte (*B.A. in History*) und Politikwissenschaften (*M.A. in Political Science, Comparative and Swiss Politics*). Bereits in ihrer Masterarbeit («*Föderalismus im Abstimmungskampf?, Neue föderale Einflusskanäle am Beispiel kantonaler Interventionen bei eidgenössischen Volksabstimmungen*») setzte sie sich mit dem gelebten Föderalismus in der Schweiz auseinander. Noch im Bachelorstudium war sie ab 2014 zunächst Hilfsassistentin und danach Assistentin (*Ph.D. Student*) am Lehrstuhl von Prof. Dr.rer.pol. ADRIAN VATTER, an welchem sie ihre hier rezensierte Doktorarbeit unter Betreuung von Prof. VATTER und Prof. Dr. NATHALIE BEHNKE von der TU Darmstadt verfasst hat. Die Dissertation wurde am 25. Mai 2023 von der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern angenommen und 2024 als Monografie bei Nomos in der Reihe «*Politik und Demokratie in den kleineren Ländern Europas*» publiziert.

RAHEL FREIBURGHHAUS forscht und lehrt als Politologin (*PostDoc*) am Institut für Politikwissenschaft (*IPW*) an der Universität Bern und ist zurzeit als Guest Researcher an der Harvard University tätig (*Oktober bis Dezember 2024*). Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen u.a. insbesondere Schweizer sowie vergleichende Politik, Föderalismus, empirische Demokratieforschung und intergouvernementales Lobbying bzw. subnationale Interessenvertretung. Danebst ist sie in verschiedenen renommierten Medien regelmässig als Publizistin resp. Kolumnistin tätig (*NZZ, Schweizer Monat, Die Volkswirtschaft, um nur ein paar zu nennen*).

## II. Forschungsinhalt und formeller Aufbau der Dissertation

Die Dissertation entstand in weiten Teilen zur Zeit der Covid-19-Pandemie, wie die Autorin gleich einleitend zu Beginn in ihrem Vorwort schreibt. Sie sei als Zuschauerin «*vor laufendem Fernsehbildschirm*»<sup>3</sup> Zeugin vom Streit zwischen dem Bund und den Kantonen über ihre Zuständigkeiten im föderalen Krisenmanagement geworden, als die Interessenvertretung der Kantone für die Öffentlichkeit plötzlich sicht- und greifbar geworden sei. Bereits 2017 hat jeder Dritte hierzulande den Föderalismus als die «*für die Schweiz derart grundlegende Institution der Machtteilung*» hinterfragt; diese Skepsis habe sich während der Pandemie abermals vergrössert. «*Zentralisierung schien und scheint für viele Trumpf*». Für die Autorin persönlich sei das Krisenhafte der Gegenwart vor allem eine zusätzliche Motivation gewesen, den Föderalismus wissenschaftlich und analytisch weiter zu untersuchen «*(...) und nach einem neuen Filter zu suchen, welcher*

---

<sup>3</sup> FREIBURGHHAUS R., Lobbyierende Kantone, Subnationale Interessenvertretung im Schweizer Föderalismus, Diss. Bern, Baden-Baden 2024, S. 7 in initio [nachfolgend: FREIBURGHHAUS R., Diss.].

**den auch zu Nichtkrisenzeiten längst zur Realität gewordenen Szenarien lobbyierender Kantone gebührend Rechnung trägt» [Hervorhebung durch den Verfasser].**

In rein formeller Hinsicht umfasst die Arbeit insgesamt 685 Seiten und ist in insgesamt fünf Hauptteile gegliedert, von welchen wiederum der zweite Teil und insbesondere der dritte Teil inhaltlich-thematisch weiter untergliedert sind. Wie üblich beginnend mit dem Vorwort und der Danksagung enthält die Dissertation diverse Verzeichnisse, darunter ein Abbildungsverzeichnis und ein Tabellenverzeichnis; das Literaturverzeichnis findet sich am Schluss der Monografie.

## 1. Einführung

Als Einstieg in die Untersuchung erwähnt die Autorin den Wasserzins, bei welchem die Gebirgskantone («*Alpen-OPEC*») erfolgreich eine Senkung verhindern konnten. Eine Schlüsselrolle zur Interessenwahrung kann dabei der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (*RRKGK, bestehend aus den Regierungen der Kantone UR, OW, NW; GL, AI, GR, TI und VS*) «[a]ls *eigentliche Schaltstelle*» zu (*Kap. 1.1, S. 43-52*). Alsdann stellt die Autorin die grundlegende Fragestellung ihrer Forschungsarbeit vor, mit welcher sie, in ihren Worten, Konzeptionelles mit Empirischem, Darstellendes, Panoramazeichnendes, Deskriptives mit Empirisch-Analytischen, Erklärendem verbindet (*Kap. 1.2, S. 52*):

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

Mit diesem Fragenexus verbindet die Autorin die Föderalismusforschung mit der Interessengruppen- und Lobbyingforschung. Danach setzt sie sich eingänglich mit der grundlegenden und einschlägigen Erkenntnissen aus der Föderalismusforschung – natürlich unter mehrmaliger Bezugnahme auf die *federalist papers*<sup>4</sup> – sowie aus der Interessen- und Lobbyingforschung, den «*zwei grossen, zu den Gründungspfeilern und dem «mainstream» (...) [zählenden Forschungssträngen] der politikwissenschaftlichen Disziplin*» (*Kap. 1.3, S. 54-75*), auseinander.

## 2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

In diesem ersten Hauptteil definiert und präzisiert die Autorin zunächst den Begriff der **subnationalen Interessenvertretung** (*Kap. II./2.4, S. 92 ff.*), welcher die **Gesamtheit der Bestrebungen** eines **subnationalen Akteurs** umfasst, die **eigenen oder auf horizontaler Ebene aggregierten Interessen gegenüber dem Bund zu artikulieren**, mit dem **Ziel**, den **bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu beeinflussen**.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> HAMILTON ALEXANDER/JAY JOHN/MADISON JAMES, *The Federalist*, 85 Essays veröffentlicht zwischen Oktober 1787 und Mai 1788.

<sup>5</sup> FREIBURGHHAUS R., Diss., S. 93 in initio.

Zur fallunabhängigen Systematisierung der Lobbyingtaktiken subnationaler Akteure auf den bundesstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess hat die Autorin alsdann ein sog. **vierdimensionales Analyseraster** konstruiert:

1. Das «Wer?» subnationaler Interessenvertretung:
  - a. direkt: Die gliedstaatliche Regierung interveniert direkt gegenüber dem Bund
  - b. indirekt: subnationale Interessenvertretung, die über Dritte vermittelt wird
2. Das «Wie?» subnationaler Interessenvertretung:
  - a. formal (s. Kap. III/5.: *Formale Einflusskanäle*)
    - i. Standesinitiative (Kap. 5.2)
    - ii. Vernehmlassungsverfahren (Kap. 5.3)
    - iii. Kantonsreferendum (Kap. 5.4)
  - b. informell (s. Kap. III/6.: *Informelle Strategien*)
    - i. Direktkontakt (Kap. 6.2)
    - ii. Interkantonale Konferenzen (Kap. 6.3)
    - iii. Vertretung in der Bundesstadt (Kap. 6.4)
    - iv. Medien (Kap. 6.5)

Um das «Wie» einer subnationalen Interessenvertretung trennscharf abzugrenzen, sei eine «Rückbesinnung» auf eine «*neue formaljuristische Lesart*» unumgänglich.
3. Das «Wo?» subnationaler Interessenvertretung:
  - a. Politische Parteien
  - b. Bundesbehörden (*Parlament, Regierung, Verwaltung*)
4. Das «Wann?» subnationaler Interessenvertretung (*Zeitpunkt der subnationalen Einflussnahme*):
  - a. Themensetzung («Agenda-Setting»):
    - i. Politikformulierung [*was soll überhaupt reguliert/«politisiert» werden?*]
    - ii. Entscheidungsphase [*Einengung der formal zuständigen Entscheidungsträger*]

Unterteilung aus dem in der Policy-Forschung breit akzeptierten Phasenmodell.
5. Die «vorangestellte «Wozu?»-Bedingung»:
 

Subnationale Interessen haben *per definitionem* das Ziel, den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu den eigenen Gunsten zu beeinflussen. Dieses eigentliche «Ziel» subnationaler Interessenvertretung ist folglich zwangsläufig allen vorgenannten Analysekriterien inhärent.

In diesem Hauptkapitel (Kap. II., S. 77-139) stellt die Autorin die methodologischen Grundlagen ihrer Untersuchungen einerseits vor und andererseits auf, nämlich indem sie die Interessen- und Lobbyingforschung für die Föderalismusforschung nutzbar gemacht hat. Ein weiteres zentrales Fazit dieses Kapitels ist, dass subnationale Interessenvertretung immer dann vorliegt, wenn die subnationalen Akteure, d.h. die Kantone, mit

ihrem Handeln darauf abzielen, «den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu ihren Gunsten zu beeinflussen».<sup>6</sup>

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 <sup>1</sup>				
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?	Bundesregierung	Bundesverwaltung	Bundesparlament	politische Parteien	
Wann?	Themensetzung (syn. «Agenda-Setting»)	Politikformulierung	Entscheidungsphase I	Entscheidungsphase 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.: <sup>1</sup> = Subnationale Interessen können in ihrem Umfang («scope») partikular, kategorisch oder universell sein (vgl. Unterkapitel 2.4).

FREIBURGHaus R., Diss., S. 111.

### 3. Wie und wie erfolgreich sowie unter welchen Rahmenbedingungen Kantone lobbyieren

Kapitel III. ist der erste eigentliche Durchführungsteil der Forschungsarbeit, in welcher die Autorin die Ergebnisse ihrer Datenerhebungen aufzeigt und damit eine breite, systematische Primärdatenbasis bereitstellt. Hierfür hat sie die in Kapitel III./4. vorgestellte «**Staatsschreiberinnen- und Staatsschreiberbefragung 2019/2020**» durchgeführt, eine von ihr «*eigens und in engem Dialog mit der Praxis konzipierte standardisierte schriftliche Befragung*». In dieser befragte sie direkt alle Staatsschreiber aus allen 26 Kantonen (*Vollerhebung*). Gerade weil diese das Mitberichtsverfahren koordinieren und zusammen mit der Kantonsregierung Repräsentationsfunktion wahrnehmen, bilden sie «*den wichtigsten Nexus zum Bund*»; sie seien sogar noch stärker als die kantonalen Regierungen in die Interessenvertretung gegenüber dem Bund involviert.<sup>7</sup>

Alsdann führt die Autorin die Begriffe des formalen Einflusskanals (*Kap. III./5.*) und der informellen Strategien (*Kap. III./6.*) ein. Als **formalen Einflusskanal** definiert sie hinsichtlich der subnationalen Interessenvertretung die in der Bundesverfassung positivrechtlich festgeschriebenen Mitwirkungsrechte der Kantone oder wenn diese Rechte «*von mindestens einem Kanton mindestens subsidiär auf die kantonale Regierung gemünzt*» werden.<sup>8</sup> Unter **informellen Strategien** subnationaler Interessenvertretung fasst sie sodann negativ zum vorgenannten Begriff alles, was nicht formaler Einflusskanal ist: «*All das, was die Kantone in Reaktion auf die ungleich, prekär und unzulänglich gewordenen formalen Einflusskanäle erproben, erschlossen und für sich entdeckt*» haben.<sup>9</sup> Die informellen Strategien werden insbesondere in **direkte** (*Direktkontakt* zu

<sup>6</sup> FREIBURGHaus R., Diss., S. 139 in initio.

<sup>7</sup> FREIBURGHaus R., Diss., S. 158.

<sup>8</sup> Mit «*gemünzt*» meint die Autorin, dass der Regierung eines Kantons ein bundesverfassungs- bzw. kantonalrechtliches Mitwirkungsrecht zukommt.

<sup>9</sup> FREIBURGHaus R., Diss., S. 241.

Bundesparlament, Bundesrat oder Bundesverwaltung), **intermediäre** (interkantonale Konferenzen) und **indirekte** (via Medien) **Strategien** unterteilt. Die Autorin kommt nach ihren Untersuchungen zum Schluss, dass v.a. die informellen Strategien für die Interessenvertretung der Kantone gegenüber dem Bund eine besonders wichtige Rolle spielen. Allerdings variere die konkrete Lobbyingtaktik je nach Strategie und von Kanton zu Kanton.<sup>10</sup>

In Kap. III./7. hat die Autorin sodann aus ihrem vierdimensionalen Analyseraster eine **Typisierung der Art und Weise**, wie die Kantone lobbyieren, vorgenommen. Mit dieser weiteren Differenzierung (*hierarchische k-means-Clusteranalyse*) wurden «*empirische Besonderheiten, Eigenheiten und Charakteristiken der sich bildenden Fälle möglichst differenziert, ganzheitlich und realitätsnah*» abgebildet:

1. Haupttyp 1 – die Taktierer (*Hintertürflüsterer*): ZH, BE, LU, SG, AG, BL und UR
2. Haupttyp 2 – die Diskreten (*leise Sohlen*): SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, SH, AI, AR, GR und TG
  - a. Subtyp 1: Legen situativ ihre ansonst defensive Haltung ab («*aus dem Schatten Tretende*»): ZG, SH, AR, GR, TG)
3. Haupttyp 3 – die Maximierer («*Hansdampfe in allen Gassen*»): FR, TI, VD, VS, NE, GE und JU
  - a. Subtyp 2: «*Maximierer der Maximierer*» (FR, NE, JU)

Daraus leitet die Autorin ab, dass die Kantone allesamt auf vergleichbare Weise wie informell agierende Interessengruppen lobbyieren, weshalb es nur folgerichtig sei, dass sie sich «*genuiner Lobbyingtaktiken bedienen*». In Kap III./8. zeigt sie allerdings den massgeblichen Unterschied beim Lobbying dieser staatlichen Akteure zu den sonst in der Forschung behandelten Interessengruppen (NGO, Verbände) auf und modifiziert daher die aus der Interessengruppen- und Lobbyingforschung entlehnten Theorieannahmen. Lobbying erzeugt merkliche Kosten. Da die Kantone dieses aus öffentlichen Geldern alimentieren, steht nicht der Ertrag der konkreten Lobbyingbemühungen, sondern der enorme zeitliche und finanzielle Ressourcenaufwand im Vordergrund. Folglich formuliert die Autorin ein «*Modell ressourcenoptimaler subnationaler Interessenvertretung*». Alle Kantone lobbyieren unter Zuhilfenahme verschiedener Taktiken. Der Ressourceneinsatz stellt sich als nur halbwegs optimal heraus, dennoch hat ihre Lobbyingarbeit Erfolg.<sup>11</sup>

#### 4. Warum Kantone erfolgreich lobbyieren

Wie die Kantone ihren Lobbyinginsatz zum Erfolg führen, zeigt die Arbeit in Kap. IV./9. auf. Dafür hat die Autorin fünf untereinander gleichwertige, sich nicht konkurrierende Erklärungsansätze («*Erfolgsfaktoren*») herausgearbeitet:

1. Problem- und Handlungsdruck: Probleme lassen sich politisch konstruieren und können daher taktisch so vorgebracht werden, damit eine bestimmte Handlung des Staates erwirkt wird.

---

<sup>10</sup> S. dazu zusammenfassend FREIBURGHANUS R., Diss., S. 436-443.

<sup>11</sup> FREIBURGHANUS R., Diss., S. 513.

2. Frühzeitige Intervention: Frühzeitig bedeutet hier, dass die Kantone ihre Interessen bereits einbringen, bevor ihre Mitwirkung «*formalrechtlich*» vorgesehen ist.
3. Allianzbildung: Lobbying sei im Kern Allianzenbildung; gerade Kantone mit ähnlichen topografischen Verhältnissen hätten aus eben diesem Grund ähnliche Problemlagen, sodass solche Kantone sich zusammen für ein gemeinsames Interesse – erfolgversprechender – einsetzen können.
4. Multi-channel-lobbying: Es sollte «*so oft wie möglich, so laut wie möglich und auf so vielfältige Weise wie möglich*» etwas eingefordert werden.
5. Lösungsorientierung: Erfolgsentscheidend beim Lobbying ist, ob der Lobbyierte die vom Lobbyisten unterbreitete Lösung abzukaufen bereit ist. Daher sind Kantone, welche glaubwürdige Signale an die Bundesbehörden senden (*in Form von ausgereiften Bewerbungsunterlagen, ambitionierten Zeitplänen, Machbarkeitsstudien, etc.*), insofern im Vorteil.

## 5. Schlussbetrachtungen

Am Ende der Forschungsarbeit fasst die Autorin die wesentlichen Erkenntnisse ihrer Untersuchung chronologisch und illustrativ zusammen. Sie legt dar, welchen Innovationswert die Arbeit für die Politikwissenschaft hat: Deren konzeptionelle Leistung besteht darin, dass in der Arbeit die Föderalismusforschung einerseits mit der Interessengruppen- und Lobbyingforschung vollständig und systematisch miteinander verbunden worden sind, insbesondere indem sie aufzeigt, wie sich die Interessengruppen- und Lobbyingforschung für die Analyse föderaler Mehrebenensysteme konzeptionell nutzen lässt und «*wie, wie erfolgreich[,] unter welchen Rahmenbedingungen [und] warum die Kantone lobbyieren*» – vor allem aber der Fakt, dass die Kantone lobbyieren (*Kap. V./10., insbes. S. 583 f.*). Schliesslich gibt die Autorin einen Ausblick auf das (*konkrete*) weitere Forschungspotential unter der Lobbyingperspektive auf den Schweizer Föderalismus. Schlussendlich sieht sie drei Zukunftsperspektiven für die kantonale Interessenvertretung im Bund: 1) Den *status quo* weiter hinnehmen und zementieren;<sup>12</sup> 2) eine ausschliesslich diskursive Neubewertung des *status quo*;<sup>13</sup> und 3) Reformen («*herbeiführen, was sein sollte*»<sup>14</sup>).

## III. Würdigung

«*Lobbying gibt es, ob wir das wollen oder nicht*».<sup>15</sup> Betrachtet man die Lobbying-Tätigkeit an sich wertefrei, ist erkennbar, dass ihr in der Schweizer Politik eine wichtige Aufgabe zukommt,<sup>16</sup> denn

---

<sup>12</sup> FREIBURGHANUS R., Diss., S. 603 f.

<sup>13</sup> FREIBURGHANUS R., Diss., S. 604 ff.

<sup>14</sup> FREIBURGHANUS R., Diss., S. 607 ff.

<sup>15</sup> Parlamentarische Initiative [15.438 BERBERAT](#) vom 10. Juni 2015, Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament, Begründung in initio.

<sup>16</sup> MARING N./BIERI U./ERPF P./KOCHER J./BÜRGI M., [Lobbying in der Schweiz: systemimmanent, erfolgreich und nicht nur beliebt](#), Bern/Freiburg 2023, S. 10; für eine konzise Zusammenfassung der gesamten Umfrage s. die einschlägige Seite des [gfs.bern](#).



gerade unser Milizsystem ist auf die von den Lobbyierenden vermittelte Fachinformation angewiesen.<sup>17</sup> Wie auch in der Dissertation erwähnt wird, versteht man unter Lobbying gemeinläufig die aktive Interessenvertretung von Gruppen verschiedenster Provenienz. Wohl gelten die Kantone selbst (*wie ebenso interkantonale und regionale Konferenzen*), zumindest in der Realpolitik, bereits schon länger als «Lobbyisten», jedenfalls sicher auf Ebene der Bundespolitik.<sup>18</sup> An die Kantone selbst als Lobbyierende denkt man jedenfalls dabei wohl eher weniger sofort als erstes. Die Autorin selbst führt an (*und begründet: s. Ziff. II. 4. hiervor*), dass ihre Arbeit eine «*konzeptuelle Innovationsleistung*»<sup>19</sup> erbringt – zu r(R)echt: eine derart profunde, auf empirischen Daten beruhende Forschung, welche dann auch noch alle 26 Kantone abdeckt, gab es zuvor noch nicht. Die erste wissenschaftliche Systematisierung und Analyse der «Kantonslobbyarbeit». Die Dissertation stellt somit das erste Grundlagenwerk direkt an der Schnittstelle von Lobbying- und Föderalismusforschung dar, was nicht nur für die Politikwissenschaft eine Bereicherung ist, sondern gleichermassen für andere Disziplinen – und nicht zuletzt die Politik selbst. Wenig erstaunlich also, aber nicht minder erfreulich, dass (*nicht nur*) die Doktorarbeit von Rahel Freiburghaus auf ein relativ grosses wie breites Medienecho gestossen ist, gerade auch mit der Autorin als (*Gast-*)Kommentatorin.<sup>20</sup>

Obschon sich in der rechtswissenschaftlichen Literatur einige wenige Artikel finden, welche sich mit dem Thema Lobbyismus auf die eine oder andere Art auseinandersetzen,<sup>21</sup> wird diese Thematik in dieser Disziplin kaum abgehandelt – gerade weil es sich bei Lobbying um eine eigentliches politologisches/soziologisches Thema (*oder anders gesagt: Verhalten*) handelt, welches die Rechtswissenschaft eher in seiner Regulierung als in seinem Wesen betrifft.<sup>22</sup> Gerade deswegen ist Lobbying zwangsläufig immer aus mehr als nur einem akademischen Blickwinkel zu betrachten, insbesondere dann, wenn es sich bei den Lobbyierenden um staatliche Akteure handelt. Letztere sind schon nur infolge des Legalitätsprinzips in ihrem Bestand sowie ihrer Funktions-

---

<sup>17</sup> DIESELBEN, a.a.O., S. 21.

<sup>18</sup> Vgl. bspw. die Rubrik «*Kantone/Regionen*» im Ressort «*Lobbygruppen*» auf der [Internetseite](#) des Vereins Lobbywatch.ch (*zuletzt besucht am 30. Oktober 2024*); allgemein und prägnant zum Lobbying im Bund vgl. bspw. nur schon: [So funktioniert Lobbying in der Schweiz](#), in: SWI swissinfo.ch vom 20. Dezember 2023.

<sup>19</sup> FREIBURGHANUS R., Diss., S. 583.

<sup>20</sup> S. nur schon den in Fn. 1 zitierten NZZ-Artikel sowie: FREIBURGHANUS R., [Das Machtgefüge gerät ausser Balance](#), in: Schweizer Monat vom 30. April 2021; MARTI S., [Lobbyisten weibeln im Dunkeln](#), in: NZZ vom 18. März 2023; VATTER A./FREIBURGHANUS R., [Entscheiden am Ende sowieso die Lobbyisten?](#), in: Der Bund vom 6. November 2023; FREIBURGHANUS R., Bundesratswahlen: [Stellt die Kantonsfrage, aber stellt sie richtig!](#), in: NZZ vom 2. November 2022 (*vgl. auch DeFacto vom 4. November 2022*); in einem personenbezogenen Kontext auch: [Rahel Freiburghaus, Politologin mit Bodenhaftung](#), in: Musik für einen Gast, Radio SRF vom 29. September 2024.

<sup>21</sup> U.a. UHLMANN F./WOHLWEND M., Die Regulierung des Lobbying in der Schweiz und im Ausland, in: LeGes 2013/3, S. 665-689; WYER S., Lobbying – mehr Selbstregulierung statt Gesetz, in: LeGes 2013/3, S. 591-596; BÖSCH L., Lobbyarbeit als Schmiermittel des politischen Systems, in: LeGes 2013/3, S. 631-639; STÜCKELBERGER U., Die Verwaltung informiert, Verbände lobbyieren – oder auch umgekehrt?, in: LeGes 2013/3, S. 597-602; SÄGESSER TH., Selbstregulierung für Lobbyingtätigkeiten, in: LeGes 2013/3, S. 645-664; MÜLLER G./UHLMANN F./HÖFLER S., Elemente der Rechtsetzungslehre, 4. Aufl., Zürich 2024, Rz. 433 ff.

<sup>22</sup> Insofern kann STÜCKELBERGER U., a.a.O. (Fn. 21), S. 597, aus einer rein juristischen Perspektive, soweit passend, zugestimmt werden.

weise durch das Recht geregelt. Im vorliegenden Kontext gilt dies in gleichem Masse für die Kantone als Lobbyisten, da sie als Gebietskörperschaften gleichermaßen staatliche Akteure sind. Aus diesem Grund ist gerade die Differenzierung zwischen formalen Einflusskanälen und informellen Strategien der Interessenvertretung durch die Kantone, welche die Autorin herausgearbeitet hat, sehr zu begrüßen, gibt sie doch bereits dadurch der Jurisprudenz einen klar definierten und interdisziplinär «brauchbaren» Anhaltspunkt zur möglichen – und weiteren – rechtlichen Beurteilung des Kantonslobbyings, gerade hinsichtlich der eben gerade der nicht (*bundes-*)verfassungsrechtlich geregelten Einflussmöglichkeiten.

Eine weitere Erklärung dafür, dass das Thema des Kantonslobbyings in der Rechtswissenschaft bisher nicht gesondert abgehandelt worden ist, lässt sich bereits in der Bundesverfassung finden: Die Mitwirkung der Kantone gehört aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht zu den Kernelementen der Schweizerischen Bundesstaatlichkeit (*Art. 45 BV*<sup>23</sup>). Diese Mitwirkung erfasst in rechtlicher Hinsicht nicht nur die in der vorliegenden Dissertation herausgearbeiteten formalen Einflusskanäle, sondern auch die informellen Strategien bei der Einflussnahme i.S.e. Mitwirkung am bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Somit ist das Lobbying aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts «Anstössiges», sondern gehört zum Wesen des Mitwirkungs-föderalismus.<sup>24</sup> Schlussendlich entscheidet jedoch der Bund, welches Gewicht er den von den Kantonen abgegebenen Meinungen (*gemeint sind hier konkret die individuellen und kollektiven Stellungnahmen der Kantone*) beimisst; daher wurde in der juristischen Literatur bereits erwähnt, dass die «*informellen Kontakte und Dialoge*» zwischen Vertretern des Bundes und der Kantone ebenso wichtig sind, wie die «*formellen Mitwirkungsrechte*».<sup>25</sup> Allerdings ist es durchaus möglich, dass gewichtige öffentliche Interessen bestehen, die eine Regelung des Rahmens und der Schranken des Lobbyings rechtlich regeln.

Es ist guter Dinge davon auszugehen, dass die Dissertation «*Lobbying der Kantone*» auch in der Rechtswissenschaft – von mehreren Seiten – als Grundlage für weitere Forschung und Publikationen sein wird.

Schliesslich scheint das Thema des Kantonslobbyings auch in der Bundespolitik in jüngerer Vergangenheit aktuell zu werden: Die parlamentarische Initiative [23.425 MASSHARDT](#) «*Transparen-tes Lobbying der Kantone*» vom 17. März 2023 verlangte, dass die Parlamentsdienste ein öffentliches Register der «*Interessenvertreter der Kantone mit Zugangsberechtigung zum Bundeshaus*

---

<sup>23</sup> Art. 45 Abs. 1 BV stellt gewissermassen die Grundnorm des Mitwirkungs-föderalismus dar, im Grunde genommen handelt es sich rechtstechnisch aber um eine Verweisungsnorm: WALDMANN B., in: Waldmann B./Belsler E. M./Epiney A. (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung [BSK-BV], Basel 2015, Art. 45 N 7 in initio m.H.a. TSCHANNEN P., Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021, § 24 Rz. 921.

<sup>24</sup> Vgl. statt vieler: WALDMANN B., BSK-BV, a.a.O., Art. 45 N 5 ff. m.w.H.; WALDMANN B., Zusammenarbeit im Bundesstaat, in: Diggelmann O./Hertig Randall M./Schindler B. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Band 1, Zürich/Basel/Genf 2020, Kap. III./8. Rz. 1 in fine; BIGLER-DE MOOIJ O., in: Martenet V./Dubey J. (Hrsg.), Commentaire romand Constitution fédérale, Band 1, Basel 2021, Art. 45 N 15 ff. m.w.H.

<sup>25</sup> So ausdrücklich: BELSER E. M., Föderalismuskonzeption der Bundesverfassung, in: Verfassungsrecht der Schweiz, a.a.O., Kap. III./6. Rz. 43 in fine.

*sowie deren Nebentätigkeiten und Interessenbindungen*» erstellen und laufend führen. Ausserdem sollten die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter verpflichtet werden, laufend jegliche Nebentätigkeiten und Interessenbindungen offenzulegen. Ein «*Verstoss*» oder eine «*Umgehung*» sollte den Entzug der Zugangsberechtigung zur Folge haben. Während eine Mehrheit der staatspolitischen Kommission des Nationalrats der Initiative zunächst Folge gegeben hatte, berneinte die staatspolitische Kommission des Ständerats einen Handlungsbedarf. Daraufhin gab der Nationalrat der Initiative gestützt auf einen Antrag seiner Kommission am 9. September 2024 keine Folge.

Damit ist das Thema weg vom Tisch des Bundesgesetzgebers – vorerst.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Ob und was für eine Wirkung eine solche gesetzliche Regelung hätte oder nicht – und ob eine solche mehr oder weniger im Sinne der Kantone und «*eines funktionierenden Föderalismus ist*», um den Begründungstext der parl. Initiative 23. 425 zu zitieren, sei im Rahmen dieser Kurzrezension dahingestellt, aber gleichwohl als Denkanstoss erwähnt.