

# **Interessensvertretung der Schweizer Städte in Bundesbern**

## **Handlungsoptionen für die Stadt Zürich**

Projektarbeit ohne Intervention eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Fritz Sager**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Christina Wandeler**  
aus Zürich (ZH)  
Hohlstrasse 601  
8048 Zürich

Bern, 14.12.2020

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Exekutive Masters of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt bei der Autorin.

## Vorwort

Die Frage nach der Rolle der Städte im föderalistischen System der Schweiz ist hoch aktuell. Nicht nur die covid-Krise hat gezeigt, dass im dreistufigen Schweizer Föderalismus die beiden oberen Staatsebenen – der Bund und die Kantone – die eigentlich bestimmenden Ebenen sind. Auch das Scheitern der Konzernverantwortungsinitiative am Ständemehr in der Abstimmung vom 29. November 2020 machte das politische Gewicht der Kantone ganz deutlich. Kleine Kantone können in diesem System bevölkerungsmässig viel grössere Städte ohne Mühe überstimmen. Dieses Ungleichgewicht hat sich seit 1848 stark akzentuiert: damals wog bezogen auf das Ständemehr eine Stimme aus dem ländlichen Kanton Appenzell 11mal mehr als eine Stimme aus dem eher städtisch geprägten Zürich, heute ist es 40mal mehr.

Als Stadtzürcherin, Mitarbeitende der Zürcher Stadtverwaltung und Historikerin interessiert mich die Rolle, welche Städte heute im politischen System der Schweiz spielen, seit vielen Jahren. In einer Welt, die zunehmend urbaner wird, in welcher Städte eine zentrale Rolle für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ihrer Länder spielen, beschäftigt mich die Tatsache, dass Städte international und national in wichtigen Fragen nur wenig Einfluss haben. Städte müssen die Integration von Neu-Zugezogenen sicherstellen, haben aber in der Migrationspolitik keine Mitsprache. Ohne sie ist die Umsetzung umwelt- oder energiepolitischer Ziele nicht zu erreichen, sie haben bei der Gestaltung der entsprechenden Gesetzgebung jedoch nur wenig Mitsprache.

Meine Arbeit soll aufzeigen, wie es um die Rolle der Städte im schweizerischen Föderalismus und ihre Beteiligungsmöglichkeiten steht. Sie soll Hinweise darauf liefern, weshalb und wie eine Stadt wie Zürich sich in Bundesbern künftig mehr Gehör verschaffen kann.

Mein Dank geht an Prof. Fritz Sager, der mich in meiner Themenwahl unterstützt und mich umsichtig begleitet hat, die Vertreter\*innen der Stadt Zürich, des Kantons Zürich, der Bundesverwaltung, des Bundesparlaments, des Schweizerischen Städteverbandes und die befragte Lobbyistin, die mir wertvolle Einblicke in den ganzen Themenkomplex des politischen Lobbyings und wichtige Erkenntnisse für meine Arbeit gewährt haben, an meine Arbeitgeberin Stadtentwicklung Zürich, die mir diese Weiterbildung ermöglicht hat und nicht zuletzt an meine Familie – insbesondere meinen Ehemann -, die mir den notwendigen Raum gegeben hat, mich dieser Arbeit zu widmen.

## Zusammenfassung

Die politische Willensbildung auf Bundesebene erfolgt unter Einbezug zahlreicher Interessensgruppen und Akteure. In politischen System der Schweiz, das auf den Prinzipien der direkten Demokratie, der Konkordanz und einem parlamentarischen Milizsystem beruht, hat das politische Lobbying die wichtige Funktion, zu breit abgestützten und praxistauglichen Politikentscheiden beizutragen. Lobbying dient der Vermittlung von Informationen und der Einflussnahme im Sinne eigener Interessen. Welche Rolle spielen die Städte in diesem Handel von Informationen und Interessen?

Der Blick auf den verfassungsmässigen Rahmen der politischen Mitwirkung auf Bundesebene zeigt, dass die Städte als dritte Staatsebene im Gegensatz zu den Kantonen über sehr beschränkte institutionelle Mitwirkungsmöglichkeiten bzw. Einflusskanäle verfügen. Daran hat auch die Einführung des Art. 50 BV im Jahr 2000 nichts Grundsätzliches geändert. Trotz der im "Städte- und Gemeindeartikel" postulierten "Rücksichtnahme auf die besondere Situation der Städte" (Art. 50 Abs. 3 BV) werden Städte auch heute auch bei Politikentscheiden, die sie direkt betreffen, nur ungenügend einbezogen. Der Art. 50 BV scheint noch nicht in der DNA des Bundes verankert zu sein. Dies steht im Widerspruch zur tatsächlichen Bedeutung der Städte als politische Akteure, die u.a. auf Faktoren wie Bevölkerungsgrösse, wirtschaftlicher Bedeutung und Innovationskraft beruht.

Die empirische Untersuchung, die Absender und Adressaten des Lobbyings einschliesst, zeichnet ein deutliches Bild, welches sich mit den Erkenntnissen der literaturbasierten Analyse deckt. Städte sind wichtige, teils zentrale Akteure in vielen Politikbereichen, weil sie eine entscheidende Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung von nationalen Zielsetzungen, beispielsweise in der Klimapolitik, spielen. Der Bund würde von einer stärkeren Mitwirkung der Städte bei der Vorbereitung von Politikentscheiden profitieren, nicht zuletzt wegen des hohen Innovationspotentials grosser Städte. Die bestehenden institutionellen und sonstigen Einflusskanäle der Städte sind ungenügend, bzw. werden nicht ausreichend genutzt. (Einzelne) Städte sind als eigene Interessensgruppe auf Bundesebene praktisch nicht sichtbar. Dies gilt nicht für den Schweizerischen Städteverband, der als Stimme der Schweizer Städte eine hohe Glaubwürdigkeit genießt. Allerdings ist sein Einfluss im Vergleich zu den Kantonen gering.

Alle Befragten sind sich einig, dass eine stärkere Mitwirkung der Städte im Allgemeinen und der Stadt Zürich im Besonderen nicht nur berechtigt, sondern auch wichtig ist. Die Bundesverwaltung und das Bundesparlament würden nicht zuletzt von deren Fach- und Umsetzungswissen profitieren.

Für die Stadt Zürich als grösste Schweizer Stadt und wichtiger Wirtschaftsstandort mit einer hochprofessionellen und spezialisierten Verwaltung ist es daher angezeigt, sich künftig mit der Frage der Interessensvertretung auseinanderzusetzen und mit Blick auf eine stärkere Mitwirkung an politischen Entscheiden und Entwicklungen die strategischen Grundlagen für ein Lobbying auf Bundesebene zu schaffen.

---

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	I
Zusammenfassung .....	II
Inhaltsverzeichnis .....	III
Abbildungsverzeichnis .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	VI
Anhangverzeichnis .....	VII
1. Einleitung .....	1
1.1. Problemstellung und untersuchungsleitende Fragestellung .....	2
1.2. Zielsetzung der Arbeit .....	3
1.3. Abgrenzung .....	3
1.4. Methodik .....	4
1.5. Aktueller Forschungsstand .....	4
1.6. Aufbau der Arbeit .....	4
2. Hintergründe der städtischen Interessensvertretung .....	5
2.1. Begriffliche Annäherung: Lobbying vs. Interessensvertretung .....	5
2.2. Bedeutung des Lobbyings im politischen Prozess in der Schweiz .....	5
2.3. Institutioneller Rahmen: Rolle der Städte im Schweizer Föderalismus .....	6
2.3.1. Weitreichende Mitwirkung der Kantone .....	7
2.3.2. Schwache Stellung der Städte trotz Art. 50 BV .....	7
2.4. Zunehmende Bedeutung der Städte als politische Akteure .....	11
2.5. Erstes Zwischenfazit: Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit .....	12
2.6. Aktuelle Einflusskanäle der Städte und ihre Nutzung durch die Stadt Zürich .....	12
2.6.1. Institutionalisierte Einflusskanäle .....	12
2.6.2. Weitere Einflusskanäle .....	13
2.7. Die Interessensvertretung der Stadt Zürich: strategische Rahmenbedingungen .....	16
2.8. Zweites Zwischenfazit: Gründe für eine städtische Interessensvertretung .....	16
3. Untersuchungsdesign .....	17
4. Ergebnisse und Analyse .....	18
4.1. Chancen und Risiken eines städtischen Lobbyings .....	18
4.1.1. Lobbying als zentrales Instrument der Willensbildung .....	18
4.1.2. Der richtige Zeitpunkt .....	19
4.1.3. Chancen eines städtischen Lobbyings .....	20
4.1.4. Mögliche Risiken eines Lobbyings durch die Stadt Zürich .....	21

---

4.2. Einschätzung der bestehenden Einflusskanäle .....	23
4.2.1. Welches sind die wichtigsten Einflusskanäle für die Städte? .....	23
4.2.2. Mögliche weitere Lobbying-Instrumente .....	25
5. Zusammenführende Diskussion der Befunde .....	25
6. Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen.....	27
7. Literaturverzeichnis .....	VIII
8. Anhang .....	XI
8.1. Anhang 1: Liste der Interviewpartner.....	XI
8.2. Anhang 2: Interview-Leitfaden .....	XII
8.3. Selbständigkeitserklärung.....	XIV

---

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Übersicht Einflusskanäle.....	S. 23
--	-------

---

## Abkürzungsverzeichnis

APK	Ausserparlamentarische Kommission
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BfS	Bundesamt für Statistik
BBl	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung
EKKJ	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KGRE	Kongress der Gemeinden und Regionen Europas
KSFD	Konferenz der städtischen Sicherheitsdirektoren
NR	Nationalrat
ROR	Rat für Raumordnung
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband
SR	Ständerat
STAF	Steuerreform und AHV-Finanzierung
STEZ	Stadtentwicklung Zürich
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
TK	Tripartite Konferenz
USR III	Unternehmenssteuerreform III
VIG	Vernehmlassungsgesetz



---

**Anhangverzeichnis**

Anhang 1: Liste der Interviewpartner.....	S. XI
Anhang 2: Interview-Leitfaden.....	S. XII
Anhang 3: Selbständigkeitserklärung.....	S. XIV

## 1. Einleitung

Die covid-Pandemie 2020 und ihre politische Verarbeitung hat nicht zuletzt das Zusammenspiel der verschiedenen politischen Ebenen in der Schweiz auf den Prüfstand gestellt. Auf Basis des Notrechts hat der Bundesrat quasi im Alleingang sehr einschneidende Entscheide gefällt – mit direkten Auswirkungen auf die Kantone und die Städte und Gemeinden. Während die Kantone spätestens seit dem Übergang von der ausserordentlichen zur besonderen Lage im Juni 2020 wieder Mitspracherecht erhielten, waren die Städte während der ganzen Zeit aussen vor und reine Vollzugsebene.

Dies wurde von verschiedenen Seiten infrage gestellt bzw. kritisch hinterfragt. Der SSV (Schweizerischer Städteverband) betont in seiner Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum covid-Gesetz die Bedeutung der Städte bei der Umsetzung der Massnahmen zur Vermeidung des Übertragungsrisikos und weist darauf hin, dass die Städte trotz klarer Interessensbekundung praktisch gar nicht in die Überlegungen und Entscheidungen des Bundes einbezogen wurden, was schliesslich zu nicht optimalen Vorgaben geführt habe (als Beispiel wird der Umgang mit Demonstrationen genannt) (SSV, 2020). Nationalrätin Céline Widmer fragt in ihrer Interpellation unter dem Titel "Einbezug der Städte in die Corona-Krisenorganisation des Bundes" den Bundesrat, ob dieser die Städte in die Corona-Krisenorganisation einbezogen habe und falls nicht, wie es vor dem Hintergrund des Städteartikels in der Bundesverfassung (gemeint ist Art. 50 BV, Anm. der Autorin) zu rechtfertigen sei, dass der Bundesrat zwar Kantone, Wissenschaft und Wirtschaft eingebunden habe, nicht aber die Städte (Ip. 20.3766).

Es steht ausser Frage, dass es sich bei der covid-Pandemie und der dazugehörigen Krisenorganisation um eine absolut aussergewöhnliche Situation handelte bzw. immer noch handelt und diese nicht zuletzt aufgrund der speziellen rechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. in Bezug auf das Notrecht) nicht mit dem "Normalzustand" vergleichbar ist. Dennoch stellt sich – unabhängig vom Umgang mit der covid-Pandemie - die Frage, ob ein aktiveres Mitgestalten nationaler Entscheide durch diejenige Ebene, die oft am stärksten betroffen ist bzw. beim Vollzug eine entscheidende Rolle spielt, nicht im Sinne einer praxistauglichen Gesetzgebung wäre. Tatsächlich wirkt sich eine Reihe von Bundesvorlagen ganz direkt auf die Städte aus. Insbesondere die grossen Städte versuchen daher regelmässig, ihre Anliegen in für sie relevanten Sachfragen auf Bundesebene einzubringen – nicht immer mit Erfolg.

## 1.1. Problemstellung und untersuchungsleitende Fragestellung

Andreas Ladner stellt in seiner Abhandlung über den Schweizer Föderalismus fest, dass die aktuellen föderalen Strukturen, in welchen die Beziehungen primär zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Kantonen und Gemeinden stattfinden, nicht mehr in allen Bereichen sinnvoll sind (Ladner, 2018, S. 105-106).

Auf Bundesebene werden politische Entscheide gefällt, die direkte Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden haben. Als Beispiele sind zu nennen die Überprüfung des NFA (Neuer Finanzausgleichs), die USR III (Unternehmenssteuerreform III), respektive die SATF (Steuerreform und AHV Finanzierung) als finanzpolitische Vorlagen, aber auch solche im Bereich der Raumplanung (z.B. die Revision des Raumplanungsgesetzes) oder in der Ausländerpolitik. In zentralen Politikbereichen wie der Umwelt- oder Energiepolitik spielen insbesondere die grossen Städte eine entscheidende Rolle in der Umsetzung. Bei der Ausarbeitung der Vorlagen auf Bundesebene werden die Städte jedoch oftmals nicht oder nur am Rande einbezogen.

Im dreistufigen Schweizer Föderalismus spielt die dritte, kommunale Ebene eine verfassungsrechtlich eher untergeordnete Rolle. Während die Bundesverfassung den Kantonen ausgebaute Mitwirkungsrechte zugesteht, sind solche für die Städte und Gemeinden nicht vorgesehen.

Ladner (2018, S. 106) weist zwar auf positive Entwicklungen in Richtung eines stärkeren Einbezugs der Städte hin und nennt beispielsweise die Einführung von Art. 50 BV, welcher den Bund unter anderem anhält, bei seinen Entscheidungen auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen Rücksicht zu nehmen. Aus Sicht vieler Städtevertreter\*innen hat aber der "Gemeindeartikel"<sup>1</sup>, wie Art. 50 BV auch genannt wird, nicht den gewünschten Wandel gebracht.

Vor dem Hintergrund, dass rund drei Viertel der Schweizer Bevölkerung in urbanen Gebieten leben und über 80 Prozent der Wirtschaftsleistung der Schweiz in den Städten und Agglomerationen erbracht wird, stellt sich die Frage, weshalb diese "Motoren" der Schweiz mit ihren spezifischen Interessen und Anliegen, aber auch mit ihren Erfahrungen nicht stärker in die Entscheidungsfindung auf Bundesebene einbezogen werden. Für die Stadt Zürich als grösste Schweizer Stadt stellt sich diese Frage in besonderem Masse.

Vor diesem Hintergrund soll in der vorliegenden Arbeit folgende Fragestellungen untersucht werden:

- a) Welche Gründe sprechen für eine aktive Interessensvertretung der Städte bzw. der Stadt Zürich auf Bundesebene? Gibt es allenfalls Gründe, die dagegen sprechen?
- b) Sind die bestehenden Einflusskanäle ausreichend?

---

<sup>1</sup> Erscheint auch als "Städteartikel" oder "Gemeinde- und Städteartikel".

## 1.2. Zielsetzung der Arbeit

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll aufgezeigt werden, welche Gründe für eine stärkere Beteiligung der Städte - insbesondere der grossen Städte – bei der Vorbereitung von tragfähigen und praxistauglichen Politikentscheiden auf nationaler Ebene sprechen, und welche Risiken für eine Stadt wie Zürich allenfalls damit verbunden sind.

Damit verbunden ist die Frage nach den bestehenden Einflusskanälen der Städte im föderalistischen System der Schweiz. Diese sollen skizziert und deren Nutzung durch die Stadt Zürich dargestellt werden.

Ziel der Arbeit ist es, konzeptionelle Grundlagen zu schaffen, um für die Stadt Zürich geeignete strategische Stossrichtungen einer Interessensvertretung auf Bundesebene zu entwickeln.

## 1.3. Abgrenzung

Bis 2014 galten Gemeinden mit mindestens 10'000 Einwohner\*innen als Städte. Weil diese Definition an ihre Grenzen stiess, stellte das Bundesamt für Statistik Ende 2014 eine neue Definition des "Raums mit städtischem Charakter" vor, welche neben der Bevölkerungsgrösse neu auch Kriterien wie Dichte, Pendlerbewegungen und Logiernächte für die Bestimmung der "statistischen Städte" heranzog. Gemäss diesen Kriterien gibt es heute 162 statistische Städte (BfS, Statistik der Städte, Ausgabe 2020). Der SSV umfasst heute 132 Mitglieder. Gemäss Art. 4 Abs. 2 der Statuten des SSV gelten als Gemeinden mit städtischem Charakter "Kantonshauptorte und Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern".

Wenn in der vorliegenden Arbeit im Zusammenhang mit Lobbying bzw. Interessensvertretung von den "Städten" die Rede ist, so sind jedoch grundsätzlich die zehn grössten Schweizer Städte (Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Bern, Winterthur, Luzern, St. Gallen, Lugano und Biel mit Bevölkerungsgrössen zwischen 50'000 und 400'000 Einwohner\*innen gemeint, da diese eher die notwendigen Voraussetzungen (Personalressourcen, Fachwissen, erprobte eigene Lösungsansätze, Innovationspotential etc.) für ein aktives Lobbying besitzen.

Es werden nur Einflusskanäle innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens untersucht. Es wurden in den vergangenen Jahren von verschiedener Seite Ideen zur Weiterentwicklung der politischen bzw. verfassungsrechtlichen Stärkung der Mitsprache von Städten und Gemeinden geäussert, so zum Beispiel die Forderung von Nationalrat Hans-Jürg Fehr (SP/SH) nach einem Ständeratssitz für Städte mit mehr als 100'000 Einwohner\*innen, sowie das Recht, eine Standesinitiative einzureichen (Pi. 10.406), oder den Vorschlag von Reto Lindegger und Andreas Müller, analog zum Kantonsreferendum ein Gemeindereferendum einzuführen (Lindegger & Müller, 2017). Solche den geltenden rechtlichen Rahmen sprengenden Ideen sollen hier aus Platzgründen nicht näher betrachtet werden.

## 1.4. Methodik

In einem ersten Schritt soll basierend auf einer Bestandsaufnahme der relevanten Forschungsliteratur eine Annäherung an die zugrundeliegenden Begrifflichkeiten und Definitionen der Interessensvertretung bzw. des Lobbyings mit einem speziellen Fokus auf die Besonderheiten der Schweiz vorgenommen werden. Gegenstand der Untersuchung sind des Weiteren die verschiedenen Methoden des Lobbyings sowie die im politischen System der Schweiz bestehenden Instrumente für eine städtische Interessensvertretung auf Bundesebene.

Empirische Daten sollen über offene und halb-strukturierte Interviews mit relevanten Akteuren aus der Stadt Zürich, des Kantons Zürich, der Bundesversammlung, der Bundesverwaltung, des SSV sowie mit einer Lobbyistin gesammelt und analysiert werden.

## 1.5. Aktueller Forschungsstand

Die Forschungsliteratur zum Thema Lobbying bzw. Interessensvertretung mit ganz unterschiedlichen Schwerpunkten ist sehr breit, insbesondere im angelsächsischen Raum. Allerdings scheint es, dass die Frage nach "städtischem Lobbying" in der Forschung bisher kaum Beachtung findet. Das gilt nicht ganz für die angelsächsische Literatur, im Schweizer Kontext gelang es der Autorin jedoch nicht, relevante Forschungsliteratur zum Thema der städtischen Interessensvertretung auf Bundesebene zu finden. Einzig Rahel Freiburghaus und Sean Müller von den Universitäten Bern bzw. Lausanne setzten sich in ihrem Beitrag "Vom Einfluss der Städte auf Bundesebene" für die 5. Nationale Föderalismuskonferenz (26.–27. Oktober 2017 in Montreux) direkt mit der Frage des städtischen Lobbyings auseinander. Auch in Medienbeiträgen wurde die Frage nach dem geringen politischen Einfluss der Städte auf Bundesebene immer wieder aufgenommen.

## 1.6. Aufbau der Arbeit

In Kapitel 2 werden die Hintergründe des städtischen Lobbyings beleuchtet. Dabei stehen die institutionellen Rahmenbedingungen bzw. die Rolle der Städte im föderalistischen System der Schweiz sowie die Bedeutung, welche Städte heute als politische Akteure spielen, im Vordergrund. Auch die aktuell bestehenden Einflusskanäle der Städte mit Bezug auf die Bundespolitik werden aufgezeigt. Kapitel 3 beschreibt kurz das Untersuchungsdesign. In Kapitel 4 werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung ausgewertet und mit den der Arbeit zugrundeliegenden Fragestellungen gespiegelt. Es wird versucht, anhand der empirischen Untersuchung darzustellen, welche Rolle das Lobbying für die Willensbildung auf Bundesebene spielt, welche Rolle dabei den Städten zukommen sollte und welche Chancen und Risiken sich daraus für die Stadt Zürich ergeben. In Kapitel 5 werden diese Ergebnisse zusammengeführt, um abschliessend in Kapitel 6 die wichtigsten Erkenntnisse sowie entsprechende Handlungsoptionen für die Stadt Zürich daraus abzuleiten.

## **2. Hintergründe der städtischen Interessensvertretung**

### **2.1. Begriffliche Annäherung: Lobbying vs. Interessensvertretung**

Ein Blick in die breite Forschungsliteratur zum Lobbying zeigt, dass es keine einheitliche Definition des Begriffs Lobbying gibt. Je nach Schwerpunkt und Disziplin fällt diese unterschiedlich aus und fokussiert eher auf das Element der "Beeinflussung" oder aber den Aspekt der "Information". Sager und Pleger (2018, S. 263) beispielsweise beschreiben Lobbying als "Vertretung von spezifischen Interessen und die Beeinflussung von politischen Entscheidungsprozessen durch diese Interessen". Auch Transparency International (2019, S. 13) schreibt dazu: "Lobbying ist die gezielte Einflussnahme auf die Willensbildung von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung".

Othmar Baeriswyl betont stärker das Element der Information und äussert sich in seiner Definition auch zum zeitlichen Aspekt: "Frühzeitige Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen durch die Beeinflussung der Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung über Interessensvertreter (...) mittels Information und Kommunikation" (Baeriswyl, 2014, S. 37).

Interessanterweise wird im Zusammenhang mit der politischen Einflussnahme von Kantonen (Gubler, 2016) und Städten, oft auch von diesen selber, eher der Begriff der "Interessensvertretung" anstelle von "Lobbying" verwendet. Dies könnte damit zusammenhängen, dass mit dem Begriff des Lobbyings noch immer eher die Interessensvertretung durch die Wirtschaftsverbände und damit die Vertretung klar definierter Partikularinteressen in Verbindung gebracht werden.

Sager und Pleger (2018, S. 265) bringen den Unterschied zwischen Lobbying und Interessensvertretung folgendermassen auf den Punkt: während Lobbying klar auf die Beeinflussung von Politikentscheidungen abzielt, steht bei der Interessensvertretung vielmehr die reine Bereitstellung von Informationen im Vordergrund.

In der vorliegenden Arbeit werden die beiden Begriffe synonym verwendet werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass bei der städtischen Interessensvertretung bzw. beim städtischen Lobbying grundsätzlich die Informationstätigkeit im Vordergrund steht. Inhalt der Information können die spezifischen Konsequenzen eines Geschäfts auf kommunaler Ebene oder aber die Vermittlung von Fachwissen sein. Schlussendlich kann es bei einzelnen Geschäften aber auch darum gehen, diese in eine bestimmte (politische) Richtung zu lenken (v.a. dann, wenn Städte von der offiziellen Bundespolitik abweichende Zielsetzungen verfolgen).

### **2.2. Bedeutung des Lobbyings im politischen Prozess in der Schweiz**

Der Begriff des Lobbyings war lange Zeit negativ behaftet. Gemäss Rahel Willener könnte dies mit "Unwissen, Angst und Abneigung gegenüber Unbekanntem begründet werden", aber auch mit der "mangelnden Transparenz der Verbände" (Willener, 2013, S. 3). Lobbying galt lange als etwas "Anrüchiges", wurde auch mit "Filz" bzw. "Filzokratie" in Verbindung gebracht (Tschäni, 1986).

Heute ist Lobbying längst kein "Schimpfwort" mehr und als wichtiger Bestandteil des politischen Willensbildungsprozesses in einer pluralistischen, liberalen Demokratie weitgehend anerkannt. Dies gilt insbesondere für den schweizerischen Kontext. Die direkte Demokratie und damit verbunden das fakultative Referendum, das über jeder Vorlage wie ein "Damoklesschwert" hängt, zwingt den Gesetzgeber schon bei der Erarbeitung einer Vorlage dazu, sich möglichst breit abzustützen. Auch das Wesen der schweizerischen Konsens- bzw. Konkordanzdemokratie verlangt einen breiten Einbezug aller politischen Interessensgruppen bereits in einem frühen Stadium. Hinzu kommt das Milizsystem, in welchem das Parlamentsmandat nebenberuflich ausgeübt wird: dies führt einerseits dazu, dass Parlamentarier\*innen aufgrund ihrer beruflichen Interessensbindungen selber quasi als "Lobbyisten" wirken, und hat angesichts der zunehmenden Fülle und Komplexität der politischen Geschäfte andererseits einen deutlichen Informationsbedarf bei den Mitgliedern des Bundesparlaments zur Folge.

So postulieren Sager und Pleger (2018, S. 279) sogar, dass Lobbying im Kontext von Milizparlament und Referendumsdemokratie eine notwendige Bedingung für das Funktionieren von Politik überhaupt darstelle. Sie weisen zudem auf den zusätzlichen (wesentlichen) Zweck des Lobbyings als Instrument der Informationsvermittlung hin, welches dazu beiträgt, Vorlagen praxistauglich zu machen.

Das Lobbying bzw. die Interessensvertretung haben also nicht nur zum Ziel, "eigennützige" Partikularinteressen durchzusetzen, vielmehr steht der Wissenstransfer im Vordergrund, der dazu beiträgt, politische Lösungen zu finden, die in der Praxis funktionieren und tragfähig sind. In der Schweiz ist dies durch das Instrument des Vernehmlassungsverfahrens rechtlich verankert, was dazu führt, dass die Einflussmöglichkeiten der verschiedenen Interessensgruppen vergleichsweise stark ausgebildet sind.

### **2.3. Institutioneller Rahmen: Rolle der Städte im Schweizer Föderalismus**

Wie oben angesprochen, spielen die geltenden institutionellen bzw. verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle für die Art und Weise, wie Städte heute ihren politischen Einfluss auf Bundesebene geltend machen können.

Im dreistufigen Schweizer Föderalismus kommt der zweiten Staatsebene eine herausragende Bedeutung zu. Dies kommt bereits in der Präambel der Bundesverfassung zum Ausdruck, gemäss welcher das Schweizervolk und die Kantone verfassungsgebend sind. Basierend auf Art. 1 BV bilden die (dort namentlich aufgeführten) Kantone zusammen mit dem Schweizer Volk die Schweizerische Eidgenossenschaft.

Zu den Städten und Gemeinden jedoch schweigt sich die Bundesverfassung weitestgehend aus. Sie "bilden weder konstituierende Glieder der Schweizerischen Eidgenossenschaft noch nehmen sie für die Kantone eine (legitimierende) Trägerfunktion wahr. (...) Die Gemeinden werden weder an die bundesstaatliche Treuepflicht gebunden noch wirken sie unmittelbar an der Entscheidung über Verfassungs- und Gesetzesänderungen mit. (Belser, S. 153).

### 2.3.1. Weitreichende Mitwirkung der Kantone

Die Bundesverfassung garantiert den Kantonen weitreichende Mitwirkungsrechte bei der Willensbildung des Bundes. Rechtliche Grundlage dafür bildet unter anderem Art. 45 BV. Es ist zu unterscheiden zwischen der Einflussnahme im vorparlamentarischen Prozess, wo die Kantone als Vollzugsebene oftmals an der Ausarbeitung von Vorlagen beteiligt werden, und der stärker formalisierten Einflussnahme im Rahmen des parlamentarischen Prozesses und der direkten Demokratie (Ladner, 2018, S. 39). Zu diesen sog. vertikalen Institutionen der politischen Einflussnahme, welche den Kantonen zur Verfügung stehen, zählen insbesondere der Ständerat, das Ständemehr beim obligatorischen Referendum (Art. 140 Abs. 1 BV), die Standesinitiative (Art. 160 Abs. 1 BV), das Kantonsreferendum (Art. 141 BV) sowie das Vernehmlassungsverfahren (Art. 147 BV), wobei Letzteres allen interessierten Kreisen offensteht. Darüber hinaus schaffen Art. 55 BV und das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes die Voraussetzungen für die Mitwirkung der Kantone bei der schweizerischen Aussenpolitik.

Dies alles führt dazu, dass die Kantone einen erheblichen Einfluss auf die Bundespolitik ausüben. Dabei sind alle Kantone ungeachtet ihrer Bevölkerungsgrösse oder ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung gleichberechtigt.

Das bedeutet konkret, dass der Kanton Appenzell Innerrhoden, einer von 20 Kantonen, die bevölkerungsmässig kleiner als die Stadt Zürich sind, mit seinen rund 16'000 Einwohner\*innen substantiell mehr Einfluss auf die Willensbildung auf Bundesebene ausübt, als Zürich mit ihren rund 434'000 Einwohner\*innen.

### 2.3.2. Schwache Stellung der Städte trotz Art. 50 BV

Die Gründe für die noch immer starke Stellung der kleinen Kantone sind in der Entstehungsgeschichte des schweizerischen Bundesstaates 1848 zu finden. Vor dem Hintergrund des Sonderbundkrieges 1847 bzw. der Polarisierung zwischen den liberalen (meist protestantischen und eher städtischen) und den konservativen (meist katholischen und eher ländlichen) Ständen sowie mit Blick auf den politischen Zusammenhalt des neuen Staates, war es zentral, die katholischen Kantone vor einer Majorisierung durch die einwohnerstarken, meist protestantischen Kantone zu schützen.

Nun haben die Städte in der Zwischenzeit ein deutliches Wachstum erfahren, sind bevölkerungsmässig teilweise um das Mehrfache gewachsen, während etwa der Kanton Appenzell Innerrhoden heute noch immer etwa gleich viele Einwohner\*innen zählt wie 1848 (Ebnöther & Simon, 2019). Das hat aber nicht dazu geführt, dass die bevölkerungsstarken Städte an politischem Einfluss gewonnen hätten. Im institutionellen Gefüge hat sich in Bezug auf die Stellung der Städte bis auf die Einführung von Artikel 50 BV praktisch nichts verändert. Doch ein kurzer Blick zurück:



Tatsächlich fanden die Städte und Gemeinden in der Bundesverfassung von 1874 praktisch keine Erwähnung. Erst unter dem wachsenden Problemdruck in den urbanen Zentren im 20. Jahrhundert begann auch die Rechtswissenschaft, sich zunehmend mit dem Verhältnis von Bund und Gemeinden auseinanderzusetzen (Bundesrat, 2015, S. 3887). Den entscheidenden Anstoss zur Berücksichtigung der Städte in der Bundesverfassung gaben der SSV und der SGV, als sie im Jahr 1997 vom Parlament einen Verfassungsartikel forderten, „der Bund, Kantone und Gemeinden als Partner des föderalistischen Gefüges anerkennt, der den Bund verpflichtet, Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten, und der die Gemeindeautonomie garantiert und Bund wie Kantone daran bindet.“ (Bundesrat, 2015, S. 3887). Die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene neue Bundesverfassung erhielt sodann mit Art. 50 den sogenannten Städte- und Gemeindeartikel, der lautet:

- 1 Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.*
- 2 Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.*
- 3 Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.*

Die Einführung von Art. 50 BV war zweifellos ein entscheidender Schritt im Hinblick auf eine stärkere Verankerung der Städte im institutionellen Setting. Die Verfassung ist seither nicht mehr ganz "gemeindeblind". Aber hat Art. 50 BV den gewünschten Erfolg gebracht? Inwieweit hat sich der Blick des Gesetzgebers für die Anliegen bzw. die Bedeutung der Städte geöffnet? Die Meinungen dazu fallen unterschiedlich aus.

### ***Massnahmen des Bundes aufgrund von Art. 50 BV***

Art. 50 BV hat verschiedene Massnahmen auf Bundesebene nach sich gezogen, die den Städten und Gemeinden eine stärkere Beteiligung und eine wichtigere Rolle zugestehen sollten. Dazu gehören unter anderem (Ladner, 2018, S. 106):

- die TAK (**Tripartite Agglomerationskonferenz**), die 2001 vom Bundesrat, der KdK, dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem SGV (Schweizerischer Gemeindeverband) gegründet wurde und zum Ziel hatte, zur Entwicklung einer schweizerischen Agglomerationspolitik beizutragen;
- das **Vernehmlassungsgesetz**, das in Art. 4 explizit die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete als Adressaten auflistet;
- die Ratifikation der **Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung**, mit welcher die Schweiz ihr internationales Engagement für die Rechte der kommunalen Gebietskörperschaften und eine föderalistische Organisation des Staates bekräftigte;

- die **Strategien zur Agglomerationspolitik**, mit welchen der Bund die kulturell und volkswirtschaftlich "herausragende Bedeutung" der Städte anerkannte und sich für eine nachhaltige Entwicklung der Agglomerationen engagieren wollte;
- die **Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden**, mit welchen u.a. auch eine gewisse Sensibilisierung der Bundesverwaltung für die Anliegen der Städte angestrebt wurde, sowie
- der **Leitfaden zum Verfassen von Botschaften** des Bundesrates, wonach in Botschaften neu systematisch die Auswirkungen von Erlassen auf die kommunale Ebene aufgezeigt werden muss.

### *Grenzen in der Umsetzung von Art. 50 BV*

Die genannten Massnahmen, die alle auf eine verstärkte Mitsprache der Städte abzielten, erweisen sich bei näherer Betrachtung als nur begrenzt wirkungsvoll.

Die TAK wurde Anfang 2017 unter Einbezug der ländlichen Räume und Berggebiete in die TK (Tripartite Konferenz) überführt, wodurch der zu Beginn angestrebte Fokus auf die Herausforderungen der Agglomerationen deutlich geschwächt wurde.

Die Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden halten die Bundesverwaltung zwar dazu an, die vertikale Zusammenarbeit (inkl. Städte und Gemeinden) zu stärken, die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auf die Städte und Gemeinden konsequent zu berücksichtigen, oder die Gemeinden "angemessen" an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, doch Direktkontakte zwischen Bund und Gemeinden sollen explizit nur in Ausnahmefällen und nach Information der Kantone stattfinden (Bundesrat, 2002, S. 8387).

Zur Anwendung des Leitfadens zum Verfassen von Botschaften schreibt der Bundesrat in seinem Umsetzungsbericht zu Art. 50 BV: "Wenngleich die Vorgaben formell weitgehend befolgt werden, so sind die Angaben inhaltlich nicht immer ausreichend gehaltvoll. (...) Um diese Mängel zu beheben, ist es nützlich, kommunale Vertreter in Arbeitsgruppen, die Erlasse vorbereiten, einzubeziehen." (Bundesrat, 2015, S. 3903).

Der Bericht des KGRE über die lokale und regionale Demokratie in der Schweiz von 2017 weist auf die schwache direkte Beteiligung der Gemeinden, insbesondere der grossen Städte am Entscheidungsprozess auf Bundesebene schon bei der Vorbereitungsphase von Geschäften hin (KGRE, 2017, 4a) und empfiehlt, den grossen Städten einen speziellen Status in Beratungsorganen bzw. in Konsultationsprozessen zu gewähren, so dass diese sich direkt und nicht nur über die Verbände einbringen können (KGRE, 2017, 5a).

Martin Tschirren, ehem. Stv. Direktor des SSV und heute Direktor des Bundesamtes für Wohnwesen, kommt in seiner Arbeit über die Umsetzung von Art. 50 BV zum Schluss, der

Städte- und Gemeindeartikel habe die "die Stellung der Gemeinden nicht grundlegend verändert" (Tschirren, 2016, S. 4).

Auch aus Sicht einzelner städtischer Vertreter\*innen hat Art. 50 BV nicht dazu geführt, dass die Städte vom Bund ihrer realen Bedeutung entsprechend wahrgenommen geschweige denn einbezogen werden. Marcel Guignard, ehem. Präsident des SSV und Stadtamman von Aarau, stellte schon 2009 fest, dass aus Furcht vor der höheren Komplexität noch immer ein enormer Vorbehalt beim Einbezug der Städte vorherrsche. In Bezug auf die TAK ortete er deren grosse Schwäche darin, dass diese einzige tripartite Institution über keine Entscheid- und Umsetzungs-kompetenz verfüge (Guignard, 2009). Kurt Fluri, Stadtpräsident von Solothurn und heutiger Präsident des SSV, kritisierte 2015, dass die Rolle der Städte nach wie vor massiv unterschätzt werde und die erreichten Neuerungen "mit der grossen symbolischen und damit auch politischen Bedeutung", welche der Bundesrat dem Städte- und Gemeindeartikel beimesse, kontrastiere (Fluri, 2015). Insbesondere bewertete er den Einbezug der Städte in die Ausgestaltung der USR III, ein Geschäft, das sich ganz direkt und vornehmlich auf die urbanen Gebiete ausgewirkt hätte, als mangelhaft. Diese Reform, die in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 abgelehnt wurde, hätte auf kommunaler Ebene Steuereinsparungen von über 1 Mrd. Franken zur Folge gehabt. Bundesrat und Bundesparlament haben aus Sicht des SSV die Anliegen der Städte nur ungenügend berücksichtigt (SSV, 2016). U.a. wurde kritisiert, dass die Vorlage keine direkten Ausgleichszahlungen an die kommunale Ebene vorsah, sondern der Bund die Frage des Ausgleichs als kantonsinterne Angelegenheit beurteilte. Die KSFD (Konferenz der städtischen Finanzdirektoren), eine Sektion des SSV, teilte diese Haltung. Sie lehnte die Vorlage klar ab und forderte den Einbezug der Städte in die Diskussionen des Bundes (KSFD, 2016). Weil aus Sicht der KSFD, der 36 städtische Gemeinden und Städte angehören, die Vorlage klar den Interessen der Städte widersprach, formierten sich ihre Exekutiv-Mitglieder in einem überparteilichen Abstimmungskomitee gegen die USR III und trugen damit zum Scheitern der Vorlage bei.

Aktuell scheint es, dass aus Sicht vieler Städte die covid-Krise zu einer Rückkehr zum zweistufigen Föderalismus beiträgt. Kritisiert wird, dass die Städte nicht in die Beratungen über Massnahmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Pandemie und ihrer Auswirkungen eingeschlossen werden, trotz ihrer zentralen Rolle als Vollzugsebene und ihres Fachwissens in Bezug auf relevante Umsetzungsfragen (Skjellaug, 2020).

Diese Aussagen kontrastieren mit dem Bericht Bundesrates über die Umsetzung von Art. 50 BV, welcher den Städte- und Gemeindeartikel als "behutsame, aber erfolgreiche Neuerung" (Bundesrat, 2015, S. 3904) bezeichnet. Als Erfolg verbucht wurde die Tatsache, dass die Städte in den Fokus der Bundespolitik gerückt seien. Verbesserungspotential verortete man u.a. beim Einbezug der Städte in die Planung und Vorbereitung von Bundeserlassen.

Gemäss Tschirren stimmt die Einschätzung, dass es sich um eine behutsame Neuerung handle. Bei der Beurteilung des Erfolgs von Art. 50 BV stellt er jedoch die Frage, ob ein neuer Verfassungsartikel nicht auch gesetzgeberisch mehr Spuren hätte hinterlassen sollen (Tschirren, 2016, S.20).

## 2.4. Zunehmende Bedeutung der Städte als politische Akteure

Es stellt sich die Frage, ob die zögerliche Haltung hinsichtlich eines stärkeren Einbezugs der Städte deren tatsächlicher Bedeutung noch gerecht wird.

Die wichtige Rolle, die Städte für die Gesamtentwicklung der Schweiz spielen, lässt sich auf unterschiedliche Faktoren zurückführen.

### a) Bevölkerungsgrösse

Rund drei Viertel der Schweizer Bevölkerung lebt heute in Städten und Agglomerationen und das Bevölkerungswachstum in den Städten übertrifft das der restlichen Schweiz (BfS, 2020). Wie der Politologe Michael Hermann in seinem Referat an der 5. Nationalen Föderalismuskonferenz aufzeigt, haben die 12 grössten Schweizer Städte gleich viele Einwohner wie die 14 kleinsten Kantone, wobei diese Kantone jedoch die Hälfte der Ständeräte stellen. Seine Schlussfolgerung: "Das politische Gewicht der grossen städtischen Zentren in der Schweiz verhält sich umgekehrt proportional zu deren demografischer Bedeutung." (Hermann, 2017, S. 23).

### b) Wirtschaftsmotoren

Die urbanen Zentren sind "die zentralen Wirtschaftsmotoren des Landes" (Avenir Suisse, 2018, S. 10). Über 80% der schweizerischen Wirtschaftsleistung werden dort erbracht. Allein die Stadt Zürich erwirtschaftet knapp 10% des schweizerischen BIP, zusammen mit der Zürcher Agglomeration sind es fast 20% (Statistik Stadt Zürich).

### c) Städte als "Innovationslabore"

Gerade weil ein Grossteil der Bevölkerung in den Städten lebt, sind diese oftmals am stärksten von aktuellen Fragestellungen und Herausforderungen betroffen. Als die "unmittelbarste Ebene staatlichen Handelns" (Avenir Suisse, 2018) müssen Städte rasch pragmatische Lösungen finden.

Städte spielen eine zentrale Rolle in der Umsetzung nationaler Politik, beispielsweise in der Umwelt- und Energiepolitik, in der Integration von Ausländer\*innen, in der Wohnpolitik und in vielen anderen Politikbereichen. In der Erfüllung ihrer Vollzugsaufgaben tragen sie wesentlich zur Entwicklung pragmatischer und zugleich innovativer Lösungsansätze bei. Sie wirken quasi als Innovationslabore oder, wie David Kaufmann schreibt als "active policy innovators of global importance" (Kaufmann, 2019, S. 1).

### d) Wandelndes Selbstverständnis der Städte

Die zahlreichen internationalen Städtenetzwerke, die in den vergangenen Jahren entstanden sind, zeugen von einem zunehmenden Bewusstsein der Städte, eine relevante Stimme in der Politikgestaltung auf nationaler und internationaler Ebene zu sein. Erstaunlicherweise kommt dieses gewachsene Selbstbewusstsein auf der internationalen Ebene stärker zum Tragen, wo Städte explizit einen Einbezug in den zwischenstaatlichen Diskurs einfordern, beispielsweise im Bereich der Migrationspolitik. Neue Organisationen wie der Mayors Migration Council haben sich zum Ziel gesetzt, die Städte an den Verhandlungstisch der multilateralen Prozesse zu bringen, wenn es darum geht, die Agenda 2030 oder den Globalen Migrationspakt umzusetzen.

## **2.5. Erstes Zwischenfazit: Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit**

In der Gegenüberstellung der institutionellen Voraussetzungen für die Beteiligung der Städte an der Willensbildung auf Bundesebene und der Bedeutung der Städte als politische Akteure manifestiert sich eine gewisse Diskrepanz zwischen den verfassungsmässig garantierten Mitwirkungsmöglichkeiten und dem Anspruch der Städte, die nationale Politik mitgestalten zu können.

Trotz vorhandener Bemühungen seitens des Bundes, insbesondere durch die Einführung von Art. 50 BV die institutionelle Stellung der Städte zu stärken, zeigt sich aus Sicht der Städte in der Bewältigung der covid-Pandemie ein Rückschritt in Richtung zweistufigem Föderalismus. Es scheint, dass das Bewusstsein über die Bedeutung der Städte als umsetzende Ebene und als Träger von relevantem Fachwissen noch nicht ausreichend in der Bundesverwaltung verankert ist.

Im nächsten Kapitel sollen kurz die heutigen Einflusskanäle der Städte und ihre Nutzung durch die Stadt Zürich kurz aufgezeigt werden.

## **2.6. Aktuelle Einflusskanäle der Städte und ihre Nutzung durch die Stadt Zürich**

Freiburghaus und Mueller beschreiben drei Kanäle, über welche die 10 grössten Städte ihren Einfluss auf Bundesebene geltend machen können: die parlamentarische Mitarbeit durch Kumulation von städtischem Exekutiv- mit eidgenössischem National- oder Ständeratsmandat, die Mitarbeit in APKs (Ausserparlamentarische Kommissionen) und die Teilnahme an Vernehmlassungen des Bundes. (Freiburghaus & Mueller, 2017)

Im Folgenden werden die wichtigsten bestehenden Einflusskanäle der Städte und ihre Nutzung durch die Stadt Zürich dargestellt.

### **2.6.1. Institutionalisierte Einflusskanäle**

#### *Vernehmlassungen*

Das Vernehmlassungsverfahren ist ein zentrales Instrument der schweizerischen Konkordanzdemokratie, indem es allen interessierten Kreisen die Möglichkeit einräumt, sich zu Gesetzesvorhaben zu äussern. Seit der Einführung von Art. 50 BV gehört auch der SSV zu den ständigen Adressaten (Art. 4 Abs. 2 lit. c VIG). Der SSV nimmt auf Basis von Konsultationen seiner Mitglieder Stellung zu Geschäften, die einen Bezug zu den Städten aufweisen. Die Stadt Zürich nimmt diese Möglichkeit, sich zu Bundesgeschäften zu äussern, regelmässig wahr. Vernehmlassungsumfragen gelangen zentral über die Stadtkanzlei und/oder die STEZ (Aussenbeziehungen) an die Stadt und werden von dort an die inhaltlich zuständigen Departemente zur direkten Bearbeitung weitergeleitet. Stellungnahmen erfolgen in der Regel durch die Departemente direkt, nur bei Geschäften von besonderer Bedeutung (aber ohne klar festgelegte Kriterien dafür)

erfolgt die Stellungnahme auf Beschluss des Stadtrates. Direkte Stellungnahmen zuhanden des Bundes sind eher selten. Es besteht die Haltung, dass eine Stellungnahme mehr Einfluss hat, wenn sie durch den SSV eingebracht wird.

#### *Tripartite Zusammenarbeit*

Die TAK war wohl die bedeutendste neue Zusammenarbeitsform nach Einführung von Art. 50 BV mit dem Ziel, den Dialog zwischen Bund und Kantonen um die dritte Staatsebene zu ergänzen und städtische Themen und Anliegen stärker einzubeziehen. Die Stadtpräsidentin von Zürich nimmt seit 2009 als Vorstandsmitglied des SSV an den Sitzungen der TAK bzw. seit 2017 der TK teil. Neben der Entwicklung einer schweizerischen Agglomerationspolitik und raumplanerischen Fragen liegt der Schwerpunkt der Zusammenarbeit hauptsächlich in den Bereichen Ausländer- und Integrationspolitik sowie bei Finanzierungs-, Nutzen- und Lastenausgleichsfragen. Der Weiterentwicklung zur Tripartiten Konferenz unter Einbezug des ländlichen Raumes und der Berggebiete stand die Stadt Zürich kritisch gegenüber, da eine Verwässerung des städtischen Fokus befürchtet wurde.

Die Bedeutung der tripartiten Zusammenarbeit ist auch vor dem Hintergrund des Wissenstransfers von der städtischen auf die nationale Ebene zu sehen. Insbesondere im Bereich der Integrationspolitik trug der tripartite Dialog wesentlich zu Anpassungen in der nationalen Gesetzgebung und zu einem Anstieg der finanziellen Beteiligung durch den Bund bei.

Im Weiteren etablierten sich zusätzliche solche Dialoge, etwa in den Bereichen Kultur (Nationaler Kulturdialog) und Wohnen (Wohnungspolitische Dialog). An beiden ist die Stadt Zürich über ihre SSV-Mitgliedschaft beteiligt. Allerdings ist die TK eine reine Austausch-Plattform und verfügt über keinerlei Entscheidungskompetenzen.

### **2.6.2. Weitere Einflusskanäle**

Neben den institutionell verankerten Einflusskanälen bestehen weitere, wovon die wichtigsten im Folgenden aufgeführt sind.

#### *Schweizerischer Städteverband SSV*

Der 1897 gegründete SSV mit seinen heute 132 Mitgliedern ist für die Stadt Zürich aktuell das wichtigste "Zugangstor" nach Bundesbern. Hauptaufgaben des SSV sind die Teilnahme an Vernehmlassungen des Bundes, die Mitarbeit in Expertenkommissionen des Bundes und die Kontaktpflege mit der Bundesverwaltung, dem Parlament und dessen Kommissionen. Der Dachverband der Schweizer Städte bearbeitet alle für seine Mitglieder relevanten Politikbereiche von der Finanz- und Wirtschaftspolitik über die Raumentwicklung bis hin zur Sozialpolitik. Der SSV wird als "städtische Stimme" wahrgenommen und erhält durch seine breite Abstützung und den grossen Professionalisierungsgrad seiner Geschäftsstelle eine hohe Glaubwürdigkeit. In Bundesgeschäften wie bspw. der Aufstockung des Infrastrukturfonds oder des Nationalen Finanzausgleichs NFA gelang es dem SSV, erfolgreich die Anliegen der Städte zu deponieren (Stadtrat, 2014).

Die Stadt Zürich ist ein aktives Mitglied des SSV und bringt ihr Fachwissen im Rahmen von verbandsinternen Konsultationen und Expertengruppen ein. Wichtiges Element dieser Mitgliedschaft ist die Möglichkeit, sich als Vertretung des SSV in Arbeitsgruppen des Bundes zu beteiligen.

2014 wurde als internes Gremium des SSV die IGGK (Interessengemeinschaft Grosse Kernstädte) wieder ins Leben gerufen (sie war 2008-2009 bereits einmal aktiv), ein Zusammenschluss der zehn grössten Schweizer Städte, von welchen aktuell acht im Vorstand des SSV vertreten sind. Ziel der IGGK ist es, den Erfahrungsaustausch zu Themen, von welchen die grossen Kernstädte besonders betroffen sind, zu stärken und gegebenenfalls gemeinsame Projekte durchzuführen. Aktuelles Grossprojekt der IGGK ist die Planung einer Städte-Expo unter dem Namen NEXPO. Die Stadtpräsidentin von Zürich und Vorsitzende der IGGK hat die Idee einer NEXPO lanciert.

Eine besondere Rolle spielen die verschiedenen Sektionen des SSV, z.B. KSFD (Konferenz der städtischen FinanzdirektorInnen), welche "die Interessen ihrer 36 Mitglieder bündeln und sie entsprechend der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung der Städte in die finanz- und steuerpolitischen Diskussionen auf Bundes- und kantonaler Ebene einbringen" will (weitere Sektionen sind unter <https://staedteverband.ch/de/Info/staedteverband/organisation> abrufbar). Auch in den Sektionen des SSV spielt die Stadt Zürich eine aktive Rolle.

#### *Ämterkummulation*

Freiburgaus und Mueller (2017) identifizieren in der parlamentarischen Mitarbeit durch Kumulation von städtischem Exekutiv- mit eidgenössischem National- oder Ständeratsmandat einen von drei wesentlichen Einflusskanälen der Städte auf Bundesebene. Aktuell können Stadtpräsidentinnen und Stadtpräsidenten mit Sitz im Nationalrat an einer Hand abgezählt werden.

Seit 1988 verbietet die Gemeindeordnung der Stadt Zürich das Doppelmandat für Mitglieder der Exekutive (sog. "Lex Wagner"). Der Stadtrat wollte dieses Verbot rückgängig machen und schlug jüngst mit der Totalrevision der Gemeindeordnung<sup>2</sup> vor, dass neu von den Mitgliedern des Stadtrats nicht mehr als zwei den eidgenössischen Räten und nicht mehr als zwei dem Kantonsrat angehören dürfen (Stadtrat, 2019). Stadtpräsidentin Corine Mauch begründete diesen Anpassungsvorschlag mit der Forderung nach einem besseren Gehör für die Anliegen der Städte auf Bundesebene, denn "nach wie vor stehe die Bedeutung der Städte im Gegensatz zu ihrem politischen Gewicht" (Huber, 2020a). Der Zürcher Gemeinderat sah keinen Handlungsbedarf und lehnte den Änderungsvorschlag im November 2020 ab.

#### *Einsatz in Expertenkommissionen und APKs*

Aus Sicht von Freiburghaus und Mueller (2017) hätten die APK (ausserparlamentarische Kommissionen) als wichtiger Teil der "Milizverwaltung" dank ihrer Mitarbeit bei Vorlagen in der vorparlamentarischen Phase ein grosses Potential für die städtische Einflussnahme. Allerdings waren in der Amtsperiode 2016–2019 nur in 14 % der 139 APKs städtische Vertreter\*innen zu

---

<sup>2</sup> Diese wurde notwendig nach dem Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes des Kantons Zürich per 1.1.2018.

verzeichnen. In der laufenden Amtsperiode ist die Stadt Zürich durch drei Mitarbeitende in zwei APKs vertreten, der EKKJ (Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen) und dem ROR (Rat für Raumordnung) sowie in 10 Expertengruppen/Kommissionen des Bundes (SSV, 2019, S. 39-43).

#### *Direkter Austausch mit Bundesrat und Mitgliedern der eidgenössischen Räte*

Willener (2013, S. 16) bezeichnet das persönliche Gespräch als die wichtigste Lobbying-Methode. Dabei kann dieser persönliche Kontakt auf verschiedenen Ebenen stattfinden: auf politischer Ebene zwischen den Exekutiven der Städte und des Bundes, zwischen den Städten und dem Bundesparlament, aber auch auf Verwaltungsebene.

Die Stadt Zürich pflegt zwar diesen direkten Kontakt, allerdings nicht systematisch und mit einer klar definierten "Agenda". Es ist davon auszugehen, dass parteipolitische Netzwerke relevant sind, wenn es um Direktkontakte zwischen Mitgliedern der Zürcher Stadtregierung und Mitgliedern des Bundesrats oder der eidg. Räte geht. Auf Verwaltungsebene bestehen Kontakte, doch sind diese sehr personenabhängig und unsystematisch. Der einzige systematische persönliche Austausch zwischen der Stadtregierung und den Zürcher Bundesparlamentarier\*innen erfolgt heute im Rahmen von jährlichen Treffen mit den Mitgliedern des National- und Ständerates aus dem Kanton Zürich, allerdings gemeinsam mit dem Zürcher Regierungsrat und der Stadtregierung von Winterthur. Bis 2016 fanden zudem jährliche Treffen des Zürcher Stadtrates mit den Stadtzürcher Vertreter\*innen im Ständerat statt. Die Gründe dafür, dass diese seither nicht mehr stattfinden, sind nicht bekannt.

Mit dem Wunsch, den Austausch zwischen der Stadt Zürich und den Stadtzürcher Bundesparlamentarier\*innen systematischer zu gestalten, entwickelte der Bereich Aussenbeziehungen der Stadt Zürich 2013 das Konzept "Lobbying der Stadt Zürich beim eidgenössischen Parlament: Information der Stadtzürcher National- und Ständerat\*innen zu Geschäften mit direktem Bezug zur Stadt Zürich", welches vorschlug, wie die Stadt ihre Positionen zu bundespolitischen Geschäften künftige direkt in die parlamentarische Debatte einbringen sollte. Dieser Vorschlag wurde 2013 vom Stadtrat gutgeheissen. Adressaten waren die Stadtzürcher National- und Ständerat\*innen. Per E-Mail wurden diese im Vorfeld der Sitzungen der vorberatenden Kommissionen mit Stellungnahmen der Stadt Zürich zu aktuellen Geschäften informiert. Dabei wurden nur diejenigen Geschäfte berücksichtigt, zu welchen die Stadt Zürich bereits im Rahmen der Vernehmlassung Stellung genommen hatte. Die Stellungnahmen wurden von den zuständigen Fachämtern verfasst und zentral durch den Bereich Aussenbeziehungen versandt (Verwaltungsstufe). 2014 wurde dieses Vorgehen auf Wunsch des Stadtrates einer Kurz-Evaluation unterzogen worden. Es zeigte sich, dass der 2013 beschlossene Ansatz nicht bei allen Mitgliedern des Stadtrates auf Anklang stiess, worauf hin der Gesamtstadtrat einen Übungsabbruch beschloss.



## 2.7. Die Interessensvertretung der Stadt Zürich: strategische Rahmenbedingungen

2008 wurde im Präsidialdepartement der Bereich Aussenbeziehungen als Teilbereich der Dienstabteilung Stadtentwicklung geschaffen. Schon zuvor hatte die Stadtentwicklung im Rahmen des Legislatorschwerpunkts "Allianzen schaffen – Politik über die Grenzen hinaus" einzelne Vernetzungsaktivitäten auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene aufgebaut: die Initiierung des Vereins Metropolitanraum Zürich etwa oder die Beteiligung der Stadt am europäischen Städtenetzwerk Eurocities. Auslöser für die Gründung des Bereichs war unter anderem ein Zeitungsartikel des Politikwissenschaftlers Daniel Kübler (Kübler und van der Heiden, 2007), in welchem er die Haltung vertrat, die Schweizer Städte hätten bisher zu wenig die Bedeutung einer städtischen Aussenpolitik erkannt.

2009 verabschiedete der Stadtrat die "Strategie Aussenbeziehungen der Stadt Zürich", die als eines ihrer Ziele "die Stärkung des politischen Gewichts auf nationaler Ebene" postulierte. Argumentiert wurde mit der Bedeutung der Städte als Lebensraum eines Grossteils der Bevölkerung und ihrer wirtschaftlichen Bedeutung im Allgemeinen, mit der besonderen Bedeutung Zürichs als grösste Schweizer Stadt und ihrem Willen, "Impulse für eine Weiterentwicklung der politischen Landschaft" zu geben (Strategie AB, 2009, S. 4). Als eine der Massnahmen wurde ein "regelmässiger, themenspezifischer Austausch zu urbanen Themen mit den Zürcher Vertreter\*innen in den eidgenössischen Räten" genannt.

2014 wurde die Strategie nach einer vierjährigen Aufbauphase des neuen Bereichs überprüft und aktualisiert. Auch dort ist das Ziel einer verstärkten Interessensvertretung klar formuliert: *"Die Stadt Zürich setzt sich für eine bessere Positionierung bzw. eine stärkere Wahrnehmung ihrer Interessen auf nationaler Ebene ein. Dies erreicht sie über eine verstärkte Vernetzung mit den anderen Schweizer Städten, z.B. über Verbände und andere Zusammenschlüsse. Es wird eine Vertretung in den zentralen Gremien dieser Institutionen angestrebt: z.B. im Vorstand des Schweiz. Städteverbandes (SSV), aktive Teilnahme in der IG Kernstädte innerhalb des SSV; aktive Beteiligung beim raumplanerischen Zusammenschluss "Städteposition CH" und bei Anstrengungen zum verstärkten Lobbying in Bern."* (Strategie Aussenbeziehungen, 2014)

## 2.8. Zweites Zwischenfazit: Gründe für eine städtische Interessensvertretung

In den Kapiteln 2.3. und 2.4. wurde eine Diskrepanz zwischen den institutionellen Rahmenbedingungen für eine städtische Einflussnahme und der tatsächlichen bzw. selbst zugeschriebenen Bedeutung der Städte als politische Akteure festgestellt. Die Betrachtung der bestehenden Einflusskanäle, welche den Städten zur Verfügung stehen und die Nutzung derselben durch die Stadt Zürich macht Folgendes deutlich:

- Es bestehen nur wenige vom Bundesrecht gewährleistete bzw. institutionell verankerte Einflusskanäle. Daneben bestehen einige weitere, welche jedoch einzeln betrachtet nur beschränkt wirksam sind.

- Die Stadt Zürich nutzt die institutionellen Einflusskanäle (Vernehmlassungen, TK und weitere tripartite Gremien) sowie auch weitere Möglichkeiten der Einflussnahme wie persönliche Kontakte – Letztere allerdings nicht systematisch. Aktuell ist für die Stadt Zürich der SSV das wichtigste Zugangstor nach Bundesbern.
- Vor dem Hintergrund, dass Städte aufgrund ihrer wichtigen Umsetzungsfunktion und wegen des vorhandenen Fachwissens wichtige Akteure für Politikentscheide auf Bundesebene wären und insbesondere die Stadt Zürich als grösste Schweizer Stadt mit einer hochprofessionalisierten Verwaltung und einem breiten Aufgabenfeld eng mit der Bundespolitik verflochten ist, stellt sich die Frage, ob die aktuellen Einflusskanäle ausreichend genutzt werden bzw. ob andere Einflusskanäle zu erschliessen sind.

Die empirische Untersuchung soll helfen, eine Antwort auf diese Frage zu finden.

### 3. Untersuchungsdesign

Im Rahmen von qualitativen, semi-strukturierten Interviews wurden insgesamt acht Personen mit Funktionen auf unterschiedlichen Staatsebenen (Anhang 1) bzw. mit unterschiedlichen Funktionen interviewt: ein Exekutivmitglied sowie ein Kader-Mitarbeiter der Stadt Zürich, eine (für die Interessensvertretung zuständige) Verwaltungsmitarbeitende des Kantons Zürich, ein Kadermitarbeiter der Bundesverwaltung, zwei Mitglieder des NR, ein Kadermitarbeiter des Schweizerischen Städteverbandes sowie eine Lobbyistin mit Mandaten in Bundesbern. Befragt wurden demnach Absender und Adressaten des Lobbyings.

Dem Interview lag ein Fragebogen zugrunde (Anhang 2), der vorgängig allen Interviewten zugestellt wurde und welcher als Gerüst für das Interview-Gespräch diente. Alle Interviewten beantworteten grundsätzlich dieselben Fragen. Der Interview-Leitfaden umfasst vier Frageblöcke: a) Generelle Bedeutung des Lobbyings, b) Bedeutung der städtischen Einflussnahme auf Bundesebene, c) Einflusskanäle für städtische Einflussnahme und d) Chancen und Risiken für die Stadt Zürich.

Die Aussagen aus den Interviews erheben aufgrund der geringen Anzahl keinen Anspruch, repräsentativ zu sein, sondern geben basierend auf den individuellen Meinungen der Befragten der verschiedenen Staatsebenen bzw. Funktionen ein Stimmungsbild wieder. Für (einigermaßen) repräsentative Aussagen wäre es beispielsweise notwendig gewesen, dass mindestens die Exekutivorgane der befragten Staatsebenen sich auf eine gemeinsame Position geeinigt hätten. Selbst wenn diese dazu bereit gewesen wären, hätte dies mehr Zeit in Anspruch genommen, als im Rahmen dieser Arbeit zur Verfügung stand. Auch eine repräsentative Sicht der Bundesversammlung, die letztlich aus 246 Einzelmeinungen besteht, hätte nur mittels einer breiteren quantitativen Befragung ermittelt werden können. Allerdings wären bei einer breit angelegten quantitativen Befragung genau die qualitativen Aussagen zu kurz gekommen, die der Autorin für diese Arbeit wichtig waren. Da den Befragten Anonymität zugesichert wurde, wird auf eine Zusammenfassung der Ergebnisse im Anhang verzichtet. Es bestehen aber Audioprotokolle zu allen Gesprächen.

## 4. Ergebnisse und Analyse

### 4.1. Chancen und Risiken eines städtischen Lobbyings

#### 4.1.1. Lobbying als zentrales Instrument der Willensbildung

Alle Interviewten sind sich darin einig, dass das Lobbying für den Willensbildungsprozess auf Bundesebene – in der Bundesverwaltung und im Bundesparlament – eine sehr grosse Bedeutung hat. Als Begründung wird am häufigsten das Milizsystem genannt, in welchem Parlamentarier\*innen nur beschränkte Ressourcen zur Verfügung haben, um sich mit einer Thematik zu befassen. Aus Sicht des Kantons Zürich ist der Bedarf an Fachwissen sowohl seitens des Bundesparlaments als auch seitens der Bundesverwaltung gross, insbesondere wenn es um Fragen der Umsetzung geht (Interview 3).

Der Bedarf an Fachwissen zu Themen, die auf Bundesebene verhandelt werden, ist aus Sicht aller Befragten gross, sowohl auf Verwaltungs- als auch auf parlamentarischer Ebene.

Ein Kader-Mitarbeiter der Stadtverwaltung Zürich weist mit Blick auf frühere berufliche Erfahrungen (ausserhalb der Stadtverwaltung) auf kommunale Berufs-Parlamentarier\*innen in Österreich hin, die dank eines grossen Stabes einen viel besseren Zugang zu relevanten Fach-Informationen hätten als die Mitglieder der eidg. Räte und dadurch thematisch oft sehr sattelfest seien (Interview 2).

Aus Sicht der Bundesverwaltung sind drei Aspekte in Bezug auf das Lobbying bedeutsam: a) die Sensibilisierung für die spezifische Situation einer Stadt in Form von Wissensvermittlung, b) das Erreichen von politischen, finanziellen, rechtlichen Zielen und c) die Umsetzbarkeit von politischen Entscheiden. Als Beispiel wurden hier die covid-Massnahmen genannt, welche auf kantonaler und vor allem auch kommunaler Ebene umgesetzt werden müssen. oder die Umstellung von Billag auf Serafe, wo die Anliegen der kommunalen Ebene ungenügend ernst genommen wurden, was zu Pannen bei der Umsetzung geführt habe.

Die befragten Mitglieder des NR heben zusätzlich den Aspekt der "Referendumsdrohung" hervor, der es notwendig mache, in der Vorbereitung von Erlassen schon möglichst früh einen breiten Konsens zu finden (Interview 5).

Lobbying spielt aus Sicht aller befragten Akteure eine zentrale Rolle im politischen Willensbildungsprozess:

- Sowohl in der Bundesverwaltung als auch im Bundesparlament fehlt teilweise das nötige Fachwissen "sur le terrain" und die Erfahrung mit Umsetzungsfragen.
- Die Bundesparlamentarier\*innen verfügen im Milizsystem meist über zu wenig Ressourcen, um sich "à profond" in Themen einarbeiten zu können. Sie sind auf Fachwissen angewiesen.
- Im direktdemokratischen System ist ein möglichst breiter Konsens mit Blick auf mögliche Referenden wichtig.

#### 4.1.2. Der richtige Zeitpunkt

Bei der Frage, in welchem Stadium eines politischen Geschäfts das Lobbying die besten Erfolgsaussichten hat, gehen die Meinungen auseinander.

Aus Parlamentariersicht steht die parlamentarische Phase im Vordergrund und dort ganz klar die Phase der Beratungen eines Geschäfts durch die zuständigen Kommissionen. Hier werden Entscheide gemäss einer befragten Parlamentarierin oft ohne vorherige Abstimmung mit den eigenen Fraktionen gefällt und sind daher politisch noch nicht sehr gefestigt (Interview 6). Oft beginnt mit der Kommissionsberatung für viele Parlamentarier\*innen die Einarbeitung in ein Geschäft bzw. eine Fragestellung und entsprechend sind Informationen und Vorschläge hier durchaus willkommen (Interview 5).

Aus Sicht des Kantons ist die vorparlamentarische Phase für eine gute Interessensvertretung entscheidend, da hier wesentliche Weichen gestellt werden, während es im parlamentarischen Prozess eher um Korrekturen gehe (Interview 3). Diese Haltung wird auch von der Bundesverwaltung geteilt. Es sei daher sehr wichtig, bei den relevanten Bundesämtern "auf dem Radar zu sein" und entsprechend die Kontakte zu den relevanten Akteuren in der Bundesverwaltung zu pflegen (Interview 4). Auch der SSV stützt die Aussage, so früh wie möglich eigene Positionen und Anliegen einzubringen. Grosse Linien müssen möglichst früh verankert werden, kleinere eher technische Aspekte sind einfacher und auch noch zu einem späteren Zeitpunkt in der parlamentarischen Phase einzubringen. Es sei eher schwierig, in der parlamentarischen Debatte noch "wichtige Dinge" zu ändern. "Sobald eine Botschaft mal ins Parlament geht, braucht jede Änderung eine Mehrheit" (Interview 7).

Der Kanton Zürich weist bezüglich der parlamentarischen Phase und mit Blick auf das Lobbying des Kantons darauf hin, dass diese besonders dann an Bedeutung gewinne, wenn die Vorlagen des Bundes eine abweichende Haltung zu derjenigen des Kantons aufweisen (Interview 3).

Der Grossteil der Interviewten relativierte die eigenen Aussagen dahingehend, dass grundsätzlich je nach Thema bzw. Geschäft entschieden werden müsse, zu welchem Zeitpunkt Lobbying-Aktivitäten am sinnvollsten seien. Es sei von der Zielsetzung abhängig, welcher Weg eingeschlagen werde – ob über den Versuch, bereits auf Verwaltungsebene Einfluss zu nehmen, oder aber über die Parlaments-Mitglieder. Auch ein "spätes" Eingreifen könne sinnvoll sein, da ein Input dann weniger Gefahr laufe, "zerredet" zu werden (Interview 2).

Es gibt nicht den einen "richtigen" Zeitpunkt (in der Entwicklung eines politischen Geschäftes) für Lobbying-Aktivitäten.

Grundsätzlich gilt es, für jedes Thema bzw. Geschäft individuell zu definieren, wann eine Einflussnahme am erfolgversprechendsten ist:

- Die vorparlamentarische Phase scheint eher geeignet für grosse Weichenstellungen. Grundsätzliche Haltungen und Anliegen können dort einfacher eingebracht werden, nach dem Motto "wenn sie mal in der Botschaft drin sind, dann fallen sie nicht so einfach wieder raus."

- Eher "technische" Anpassungen sind in der parlamentarischen Phase besser möglich. Dort ist es zentral, die Parlamentarier\*innen mit möglichst konkreten Vorschlägen zu bedienen. Besonders geeignet in der parlamentarischen Phase ist eine Einflussnahme auf den Beginn der Kommissionsberatungen hin.

#### 4.1.3. Chancen eines städtischen Lobbyings

Alle Interviewten sind sich grundsätzlich einig darüber, dass Städte stark von bundespolitischen Entscheiden betroffen, gleichzeitig aber als eigene Interessensgruppe nicht stark sichtbar sind. Letzteres gilt insbesondere für die einzelnen Städte, auch für die Stadt Zürich. Der SSV hat als politischer Akteur je nach befragter Person eine grössere oder weniger grosse Sichtbarkeit, was aber nicht unbedingt dazu führt, ihn als zusätzliche Interessensgruppe in wichtige Verhandlungen, zum Beispiel im Rahmen der covid-Gesetzgebung aktiv miteinzubeziehen. Ein befragtes Mitglied des NR berichtet, im Gegensatz zu den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden etc. fehle "der Ansatzpunkt" bei den Städten. Auch sei ihm selber als Stadtzürcher oft nicht bekannt, welches die Problemstellungen der Stadt aktuell seien (Interview 5). Es werde von manchen Parlamentarier\*innen gar als "lästig" empfunden, die Städte auch noch einzubeziehen, es sei "doch eh schon kompliziert genug mit zwei Staatsebenen" (Interview 6).

Dabei spielen die Städte bei der Umsetzung nationaler Politiken aus Sicht der Befragten vielfach eine zentrale Rolle. Insbesondere genannt wurden die Umwelt- und Energiepolitik, die komplett "durch den Bund administriert, aber hauptsächlich in den Städten umgesetzt" würden (Interview 2). Gemäss der Zürcher Stadtverwaltung geben der Bund (und die Kantone) hier ein "enges Korsett" vor, innerhalb welchem sich die Stadt zu bewegen hat – da sei es wichtig, dass man als Stadt dieses Korsett wenigstens "mitschneiden" könne (Interview 2). Als Beispiel sei hier das "Netto Null" Ziel des Bundesrates mit Zeithorizont 2050 genannt. Die Stadt Zürich hat sich dasselbe Ziel bis 2030 gesetzt. Erreicht werden kann das Bundesziel nur mithilfe der Städte – beispielsweise im Mobilitätsbereich. Hierfür bräuchte es aber die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene. Doch wer berät den Bund, wenn es um die Umsetzungsvoraussetzungen auf kommunaler Ebene geht?

Hier kommt ein Aspekt ins Spiel, der häufig Erwähnung fand. Aus Sicht mancher Befragter fehlt auf Bundesebene das Fachwissen in Bezug auf die Umsetzung. Aus Sicht des befragten Kadermitarbeiters der Zürcher Stadtverwaltung ist die Fachkompetenz im Bereich Umwelt in der Stadt Zürich gar grösser als im BAFU, da dort die Erfahrung "von der Front" oftmals nicht

vorhanden sei (Interview 2). Auch seitens Kanton, Bundesverwaltung und SSV wird die Bedeutung des "Wissenstransfers" von der kommunalen auf die Bundesebene betont, wobei die Stadt Zürich mit ihrer hoch professionalisierten Verwaltung hier über überdurchschnittlich viel Fachwissen verfügt. Besonders hervorgehoben wird dabei das Argument der "Praxistauglichkeit". Vor diesem Hintergrund wäre ein stärkerer Einbezug der Städte in der Willensbildung aus Sicht des SSV ein "Erfolgsrezept für die Bundespolitik" (Interview 7).

Der befragte Vertreter der Bundesverwaltung sieht in einer aktiveren Einbindung der Städte in deren Funktion als "Fortschrittlabore" eine Chance für den Bund. Der Art. 50 BV sei damals eher "problemorientiert entstanden", also mit dem Ziel, den Städten zu helfen, wohingegen es heute wohl eher darum gehen müsse, Unterstützung von den Städten in Anspruch zu nehmen (Interview 4).

(Einzelne) Städte sind als eigene Interessensgruppe wenig sichtbar. Dies steht im Kontrast zu den zahlreichen Gründen, die aus Sicht der Befragten für ein aktives Lobbying seitens der Städte bzw. der Stadt Zürich sprechen:

- starke Betroffenheit von bundespolitischen Entscheiden
- Bevölkerungsgrösse: Städte repräsentieren einen grossen Teil der Bevölkerung / Ungleichgewicht zwischen Städten und kleinen Kantonen
- Städtisches Fachwissen ist gefragt in Bezug auf Umsetzung und innovative Lösungen
- Grössere Praxistauglichkeit durch Mitwirken der umsetzenden Ebene

#### **4.1.4. Mögliche Risiken eines Lobbyings durch die Stadt Zürich**

Mögliche Risiken im Zusammenhang mit einem städtischen bzw. Stadtzürcher Lobbying werden nur wenige genannt. Es besteht bei allen Interviewten die Haltung, dass die Chancen die Risiken eindeutig überwiegen.

Die parteipolitische Diskrepanz zwischen der Stadt Zürich und Bundesbern könnte aus Sicht eines befragten Parlamentariers insofern ein Risiko darstellen, dass Positionen der Stadt Zürich nicht auf ihre fachliche Qualität hin geprüft, sondern als "rot-grüne" Haltung wahrgenommen werden (Interview 5).

Das Risiko, mit einem Stadtzürcher Lobbying einen "Anti-Zürich-Reflex" auszulösen, wird unterschiedlich eingeschätzt. Beide befragten Parlamentarier\*innen nehmen den Anti-Zürich-Reflex dann wahr, wenn eine Position oder ein Anliegen eindeutig der Stadt Zürich zugeordnet wird. Einer der befragten Parlamentarier\*innen sagt, er würde bei Vorschlägen für ein bestimmtes Vorgehen in einer Sache nie die Stadt Zürich als einziges Beispiel nennen, sondern immer in Kombination mit mindestens einem anderen städtischen Beispiel, um zu vermeiden, die Stadt Zürich als "besser als andere" darzustellen. Auch helfe es sehr, wenn Zürcher Anliegen durch den SSV abgestützt seien (Interview 5). Auch das andere befragte Mitglied des NR bekräftigt,

Positionen der Stadt Zürich sollten nicht "zu offensiv" eingebracht werden, da dies "einschüchternd wirken" könne (Interview 6).

Auch aus Sicht der Stadt Zürich besteht die Gefahr eines "Anti-Zürich-Reflexes", wobei diese geringer sei, wenn im Rahmen von Lobbying-Aktivitäten die "eigenen Leute" (also nur die Stadtzürcher Mitglieder der eidg. Räte) angesprochen würden (Interview 1) bzw. "Alliierte" für eigene Anliegen gesucht würden (Interview 2).

Für den Kanton ist es wichtig, dass sich die Stadt, wann immer möglich, in ihren Lobbying-Aktivitäten mit dem Kanton abstimmt (Interview 3). Das Risiko negativer Reaktionen seitens Kanton bei einem eigenen Lobbying erkennt auch das Exekutivmitglied der Stadt Zürich, sieht dies jedoch nicht als Hinderungsgrund, selbständig aktiv zu sein (Interview 1).

Weitere Risiken eines Stadtzürcher Lobbyings, wie beispielsweise eine "Verzettelung" werden durch eine klare Fokussierung auf wenige Themen reduziert. Bei der Wahl der Themen müsse die Stadt Zürich, sich zu überlegen, in welchen Themen sie sich unabhängig des SSV positionieren könne und wo ein Zusammengehen mit dem Verband vorzuziehen sei (Interview 4). Auch sei zu vermeiden, ohne vorgängige Information des SSV einen eigenen Weg einzuschlagen (Interview 4). Überraschend ist der Hinweis von Seiten eines befragten NR-Mitglieds, der Begriff des "Urbanen" sei in Positionsbezügen tunlichst zu vermeiden, da dieser im Allgemeinen negative Reaktionen hervorrufe (Interview 5).

Insgesamt werden die Risiken eines Stadtzürcher Lobbyings als weitaus geringer als die Chancen beurteilt. Das Hauptrisiko, das allerdings nicht von allen gleich hoch eingeschätzt wird, besteht in einem "Anti-Zürich-Reflex", welches aber durch gewisse Massnahmen abgemildert werden kann, z.B. durch das Einbringen von Positionen mit anderen "Verbündeten" und durch eine Abstützung der eigenen Haltung durch den SSV.

## 4.2. Einschätzung der bestehenden Einflusskanäle

### 4.2.1. Welches sind die wichtigsten Einflusskanäle für die Städte?

Die verschiedenen Einflusskanäle der Städte wurden in Kap. 2.6. kurz dargestellt. Im Folgenden soll gezeigt werden, wie die interviewten Personen diese bzw. deren Nutzen einschätzen. Dabei soll zunächst eine tabellarische Darstellung eine erste Übersicht bieten:

Einflusskanal	Bedeutung	Bemerkungen
SSV als "Sprachrohr" der Städte	Sehr wichtig	- hohe Glaubwürdigkeit - insbesondere die Sektionen haben grossen Einfluss
Direktkontakt mit den Parlamentarier*innen	Sehr wichtig	- V.a. vor den Sitzungen der vorberatenden Kommissionen
Direktkontakt mit der Bundesverwaltung	Sehr wichtig	- Bei den zuständigen Bundesämtern "auf dem Radar sein"
Expertengruppen des Bundes	Wichtig	- Gute Möglichkeit, um in der vorparlamentarischen Phase Einfluss zu nehmen
Vernehmlassungen	Wichtig	- Gehört zur "Basisarbeit"
Medien	Wichtig	- Erhöht die Sichtbarkeit
TK	Weniger wichtig	- Hat keine Entscheidungskompetenz
Ämterkumulation	Nicht wichtig	- Ist in der Stadt Zürich nicht möglich

Abbildung 1: Übersicht Bedeutung der Einflusskanäle

Grundsätzlich gilt hier analog zur Frage nach dem "richtigen Zeitpunkt" der Einflussnahme: es kommt darauf an. Die Wahl der Einflusskanäle hängt stark vom jeweiligen Geschäft bzw. Thema ab, zu welchem lobbyiert werden soll.

Aus den Interviews geht jedoch klar hervor, dass der SSV eine wichtige Rolle spielt, wenn es darum geht, eigene Positionen einzubringen und ihnen eine breitere Abstützung zu geben. Der SSV ist als politischer Akteur auf Bundesebene etabliert, auch wenn er teilweise etwas prononcierter auftreten könnte. Dass er dies nicht tut, hat allenfalls mit der Heterogenität seiner Mitglieder zu tun. In diesem Zusammenhang scheinen die Fach-Sektionen des SSV eine wichtige Bedeutung zu haben, beispielsweise die KSFD, die es geschafft hat, sich im Abstimmungskampf um die USR III erfolgreich im Interesse der Städte zu positionieren. Diese Haltung wird von praktisch allen Interviewten geteilt.

Mit Blick auf die Einflussnahme in der vorparlamentarischen Phase sind es insbesondere die Expertengruppen des Bundes und der direkte Austausch mit den zuständigen Ämtern der Bundesverwaltung, die es zu nutzen gilt (Interviews 2, 3 und 8). Für die parlamentarische Phase ist



der persönliche Kontakt zu den Bundesparlamentarier\*innen besonders wichtig. Über die Form solcher Kontakte gibt es unterschiedliche Einschätzungen:

Persönliche Kontakte: Hier ist zu unterscheiden zwischen sog. "Parlamentariertreffen", wie sie aktuell vom Kanton Zürich unter Einbezug der Städte Zürich und Winterthur mit den Bundesparlamentarier\*innen aus dem Kanton Zürich jährlich durchgeführt werden, und bilateralen persönlichen Kontakten zwischen der Stadtzürcher Exekutive und Politiker\*innen auf Bundesebene. Parlamentariertreffen werden nur einmal positiv als möglicher Einflusskanal genannt (Interview 4), bzw. einmal explizit als unerwünscht, weil zeitaufwändig und wenig zielführend (Interview 5). Auch die befragte Lobbyistin steht Parlamentarieranlässen eher kritisch gegenüber, weil Aufwand und Ertrag nicht verhältnismässig seien (Interview 8). Aus Sicht der Stadt Zürich dienen solche Parlamentariertreffen eher dem "Networking" als einem gezielten Lobbying. Anders sieht es bei bilateralen persönlichen Kontakten zwischen der Zürcher Exekutive mit Politiker\*innen auf Bundesebene aus. Diese werden als wichtig eingestuft – seien es persönliche, oft auf gemeinsamer Parteizugehörigkeit beruhende Kontakte zu Mitgliedern des Bundesrates oder der eidg. Räte. Solche regelmässigen persönlichen Kontakte können beispielsweise bei Parlamentarier\*innen auch dazu führen, dass Anliegen der Stadt Zürich in der Prioritätenliste nach oben rutschen (Interview 5).

Schriftliche Information: diese wird als wichtige Ergänzung zu den persönlichen Kontakten beurteilt. Insbesondere im Hinblick auf die Kommissionsberatungen, aber auch im Vorfeld der Sessionen kann die gezielte Information ein wichtiger Kanal sein. Wichtig ist, dass der Absender die Exekutive der Stadt ist (im Idealfall das Stadtpräsidium), allerdings mit Verweis auf die fachlich zuständige Person in der Verwaltung (Interview 8 und 5). Wie genau der Adressatenkreis dabei definiert ist, wird aus den Antworten nicht ganz klar. Während aus Sicht der Stadtzürcher Exekutive eher die "eigenen" Leute angesprochen werden sollen (vielleicht, weil politisch weniger heikel), befürwortet der befragte Kader-Mitarbeiter der Stadtverwaltung eher das Adressieren der "meinungsführenden Parlamentarier\*innen" unabhängig von ihrem Wohnsitz.

Vernehmlassungen werden von allen Befragten als zu nutzender Einflusskanal genannt, wobei allerdings deutlich wird, dass eine Stadt alleine hier nicht viel ausrichten kann: kantonale Positionen haben deutlich mehr Gewicht als städtische. In Kurzfassungen der Bundesverwaltung an den BR werden letztere jeweils nicht erwähnt (Interview 4). Dennoch gehört die Teilnahme aus Sicht praktisch aller Interviewten zu den Grundlagen des Lobbyings. Es sei wichtig, möglichst konkrete Vorschläge zu formulieren (Interview 5) und sich mit gleichgesinnten Städten zusammenzutun (Interview 8). Aus Sicht des Kantons finden Städte dann Gehör, wenn sie sich im Rahmen des SSV vernehmen lassen (Interview 3).

Neben den Medien, die vereinzelt als Einflusskanal genannt wurden (Interview 4 mit Verweis auf die mediale Stellungnahme der Stadtpräsidentin von Zürich zu den covid-Massnahmen) sind auch die tripartiten Gefässe wie der nationale Kulturdialog oder der wohnpolitische Dialog wertvoll, um spezifisch städtische Anliegen einzubringen (Interview 1, 4 und 6).

#### 4.2.2. Mögliche weitere Lobbying-Instrumente

Aus Sicht der Stadt Zürich (Exekutive und Verwaltung) besteht klar Verbesserungspotential im Bereich der städtischen Interessensvertretung. Die in Art. 50 BV eingeforderte Berücksichtigung der städtischen Anliegen sei noch nicht "in der DNA des Bundes" verankert (Interview 1 und Interview 2). Mit Blick auf die Interessensvertretung der Stadt Zürich wird das Fehlen eines systematischen Lobbyings u.a. mit dem Fehlen der notwendigen Kenntnisse im Lobbyingbereich begründet. Vor diesem Hintergrund schlägt der Befragte aus der Stadtverwaltung Zürich vor, ein "Public Affairs Team" einzusetzen. Dieses kann im Auftrag der Stadt extern verortet oder intern angesiedelt sein und bringt spezifisches Know-How über die relevanten Prozesse auf Bundesebene sowie über die bestehenden Kommunikations- und Lobbying-Instrumente mit (Interview 2).

Die befragte Lobbyistin schlägt vor, im Sinne des Beziehungsaufbaus mit der Bundesverwaltung, den Kontakt mit Stadtzürcher Mitarbeitenden der Bundesverwaltung zu stärken, bspw. durch regelmässige Treffen.

Ein weiterer Vorschlag, der allerdings nicht spezifisch auf die Stadt Zürich zielt, sondern die Städte generell im Blick hat, ist die Einrichtung eines politischen Beirates des SSV, zusammengesetzt aus Mitgliedern des NR und SR (Interview 4).

Nicht als zusätzlicher Einflusskanal, aber als zentrale Voraussetzung für ein erfolgreiches Lobbying nennt die befragte Lobbyistin ein professionelles Monitoring der politischen Geschäfte auf Bundesebene inkl. Legislaturplanung und BR-Ziele. Ohne dieses sei ein Lobbying nicht machbar (Interview 8).

### 5. Zusammenführende Diskussion der Befunde

Die Interviews haben deutlich gemacht, dass nicht nur die Frage der Interessensvertretung generell, sondern insbesondere das Einfließen von städtischen Positionen und Anliegen in die Bundespolitik von grosser Relevanz sind. Dies aus Gründen, die nachfolgend zusammenfassend dargestellt sind:

- 1) Für die Willensbildung auf Bundesebene – in der Bundesverwaltung und im Parlament – spielt das Lobbying eine zentrale Rolle, um politische Entscheide möglichst breit abzustützen. Verwaltung und Parlament sind zudem auf Fachwissen der untergeordneten und in vielen Bereichen vollziehenden Ebenen angewiesen. Insbesondere die Stadt Zürich mit ihrer hoch professionalisierten Verwaltung verfügt über spezialisiertes Fachwissen. Spezifisches "Umsetzungswissen" ist für praktikable bzw. praxistaugliche Lösungen auf Bundesebene wichtig.
- 2) Städte sind als politische Akteure bzw. als Interessensgruppe vergleichsweise wenig sichtbar. Dies trifft insbesondere auf die einzelnen Städte zu. Der Städteverband als Vertretung der Schweizer Städte wird als Stimme wahrgenommen, er ist teilweise aber "zu wenig kämpferisch". Im Vergleich zu den Kantonen hat er weniger Einfluss (z.B. in den Vernehmlassungen). Das Problem des SSV liegt in der grossen Heterogenität seiner

Mitglieder, welche ihn oftmals zu Kompromissen zwingt, die unter Umständen die Haltung der Stadt Zürich nicht deutlich genug widerspiegeln.

- 3) Der Anspruch der Städte auf mehr Einfluss auf politische Entscheide bzw. auf die Entscheidvorbereitung auf Bundesebene wird von allen Interviewten als gerechtfertigt beurteilt. Städte werden als wichtige, teils zentrale Akteure in bestimmten Politikbereichen wahrgenommen. Nationale Zielsetzungen in der Umwelt- oder Energiepolitik beispielsweise können nur mithilfe der kommunalen Ebene erfolgreich umgesetzt werden. Auch könnte der Bund noch stärker vom Innovationspotential der grossen Städte profitieren. Gewisse Vorbehalte bezüglich der direkten Einflussnahme seitens der Städte werden vom Kanton geäussert, der sich als "Intermediär" zwischen kommunaler und nationaler Ebene sieht und es daher als seine Aufgabe versteht, die Interessen der Städte mit einzubringen.
- 4) Die Wahl der vorhandenen Einflusskanäle ist vom jeweiligen Thema bzw. Geschäft abhängig. Grundsätzlich ergibt sich aber aus den Interviews die Erkenntnis, dass der SSV als "städtische Stimme in Bundesbern" grundsätzlich ein sehr wichtiger Kanal ist, um städtische Interessen einzubringen. Als gesamtschweizerischer Verband geniesst er eine hohe Glaubwürdigkeit und Legitimität. Persönliche Kontakte – auf politischer und Verwaltungsebene – werden ebenfalls als besonders erfolgversprechend eingestuft.
- 5) Risiken eines Stadtzürcher Lobbyings werden insgesamt als eher gering eingeschätzt. Tatsächlich besteht die Gefahr eines gewissen "Anti-Zürich-Reflexes" im Falle eines Alleingangs der Stadt Zürich, dem könnte jedoch durch das Schmieden von strategischen Allianzen mit anderen Städten entgegengewirkt werden. Zur Vermeidung einer Schwächung des SSV ist es wichtig, zu prüfen, wo sinnvollerweise ausserhalb des Verbandes lobbyiert wird und dies nur nach vorheriger Absprache mit dem Verband.

## 6. Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen

In der vorliegenden Arbeit hat die Autorin versucht, einen Überblick über den institutionellen Rahmen und die darin bestehenden Möglichkeiten und Risiken einer städtischen Interessensvertretung auf Bundesebene darzustellen. Die empirische Untersuchung hat wichtige Hinweise zur Bedeutung und zu möglichen Optionen eines Lobbyings der Stadt Zürich geliefert.

Zunächst ist festzustellen, dass zwischen dem institutionellen Rahmen bzw. der Rolle der Städte im föderalistischen System der Schweiz und der Bedeutung der Städte für die Politikgestaltung in der Schweiz eine erhebliche Diskrepanz besteht. Auch Bestrebungen des Bundes wie die Einführung von Art. 50 BV und die darauf basierenden Massnahmen haben daran nichts Grundlegendes geändert. Es bestehen für die Städte zwar verschiedene Kanäle zur Einflussnahme auf Bundesebene, doch sind sie als eigene Interessensgruppe wenig sichtbar. Das liegt einerseits daran, dass auf Bundesebene noch keine ausreichende Sensibilisierung für städtische Anliegen bzw. für die besondere Situation der Städte stattgefunden hat, andererseits aber auch am Fehlen eines aktiven städtischen Lobbyings. Obschon der SSV als "Stimme der Städte" durchaus wahrgenommen und geschätzt wird, hat er im Vergleich zu den Kantonen weniger Einfluss.

Für die Stadt Zürich als grösste Schweizer Stadt und bedeutender Wirtschaftsstandort mit einem enormen Fundus an spezialisiertem Fachwissen ist es angezeigt, sich erneut aktiv mit der Frage der Interessensvertretung auseinanderzusetzen. Die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit machen deutlich, dass die Chancen eines Stadtzürcher Lobbyings grösser sind als möglichen Risiken. Die Erarbeitung eines Lobbying-Konzeptes bzw. einer Lobbying-Strategie wird empfohlen. Folgende Aspekte sind dabei zu berücksichtigen:

### **Politisches Commitment**

Ein klarer Auftrag und eine aktive Unterstützung durch die Exekutive der Stadt Zürich sind Voraussetzung für ein funktionierendes Lobbying. Die Exekutive muss nicht nur darüber entscheiden, auf welche Themen das politische Lobbying fokussieren soll, ihre Mitglieder müssen bei Bedarf auch als persönliche Vermittler der Zürcher "Botschaften" auftreten, beispielsweise im direkten Kontakt mit Mitgliedern der eidg. Räte, den Mitgliedern des BR oder Vertreter\*innen der Bundesverwaltung.

### **Lobbying-Strategie**

Es braucht, basierend auf einem politischen Grundsatz-Entscheid durch die Exekutive, eine gesamtstädtische Lobbying-Strategie. Auch wenn zu Themen lobbyiert wird, die in der Verantwortung einzelner Departemente liegen, so muss doch ein gemeinsamer Konsens über das Vorgehen, den Einsatz von Ressourcen und die angestrebten Ziele bestehen. Bei der Entwicklung einer Lobbying-Strategie ist u.a. zu berücksichtigen, dass es sich beim Lobbying um einen zweiseitigen Prozess handelt. Auf der einen Seite steht die strategische Planung der Stadt Zürich (Strategien 2035 und sektorale Strategien), auf der anderen Seite die Bundespolitik. Im Abgleich dieser beiden Seiten kann eruiert werden, wo und wann in Bezug auf thematische Prioritäten der Stadt Zürich auf laufende Geschäfte auf Bundesebene (quasi reaktiv) Einfluss

genommen werden soll und wo eine Themensetzung über die Bundesverwaltung oder das Bundesparlament angestrebt wird.

### **Polit-Monitoring**

Voraussetzung für den richtigen Einsatz der zur Verfügung stehenden Lobbying-Instrumente ist ein professionelles und systematisches Polit-Monitoring. Die Ressourcen dafür (Einkauf bzw. Erstellung und Personalressourcen für Analyse/Beurteilung) sind zur Verfügung zu stellen.

## 7. Literaturverzeichnis

- Baeriswyl, O. (Hsg.) (2005), *Lobbying in der Schweiz. Partikularinteressen unter der Bundeskuppel*, Villars-sur-Glâne: Mediata.
- Baeriswyl, O. (2014): *Public Relations als Integrierte Kommunikation. Eine Einführung in ein umfassendes Kommunikationsmanagement*. Vorlesungsskript (überarbeitete Auflage vom 20.6.2005). Fribourg, S. 37.
- Barber, B. (2014), *If Mayors ruled the World*, Yale: Yale University Press.
- BGMK, *Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes*, 2.12.2019, SR 138.1.
- Bundesrat (2002), *Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden*, 16. Oktober 2002, BBl 2002 8385, SR 101 (zit. als "Richtlinien").
- Bundesrat (2015), *Umsetzung von Artikel 50 der Bundesverfassung, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der beiden gleichlautenden Postulate Fluri 13.3820 und Germann 13.3835 vom 13. Mai 2015*, BBl 2015 3881.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.
- Belser, E.M., Waldmann, B., Widerkehr, R. (2017), *Staatsorganisationsrecht*, Zürich: Schulthess.
- BfS (Bundesamt für Statistik), *Statistik der Schweizer Städte, Ausgabe 2020*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen/uebersichtsdarstellungen/statistik-schweizer-staedte.html>.
- Daum, M., Pöhner, R., Teuwsen, P. (2014), *Wer regiert die Schweiz? Ein Blick hinter die Kulissen der Macht*, Baden: Hier und Jetzt.
- Eggler, S. (2018), *City Leadership – Towards filling the Global Governance Gaps?*, foraus-Policy Brief.
- Freiburghaus, R. und Müller, S. (2017), *Vom Einfluss der Städte auf Bundesebene*, in: <https://www.defacto.expert/2017/09/29/vom-einfluss-der-staedte-auf-bundesebene/>, 7.9.2020.
- Fluri, K. (2015), *Die Rolle der Städte wird immer noch massiv unterschätzt*, Gastkommentar, Neue Zürcher Zeitung (28.7.2015), 15.10.2020.
- Gubler, P. (2016), *Hintergründe und Formen der Interessenvertretungen der einzelnen Kantone mit Fokus auf die Eidgenössischen Räte. Mit besonderem Augenmerk auf den Kanton Zürich*, Projektarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration, Bern.
- Guignard, M. (2009), *Die föderalen Beziehungen der Schweiz aus Sicht der Städte*, Referat gehalten am Forum of Federations: Global Dialogue Roundtable, Zentrum für Demokratie Aarau, Aarau, 26.3.2009.
- Huber, M. (2020a), *Stadtrat will Lex Wagner kippen*, Tagesanzeiger (14.5.2020)
- Huber, M. (2020b), *Ja zu Zürichs neuer Verfassung mit Misstönen*, Tagesanzeiger (19.11.2020).
- Kaufmann, D. und Sidney, M (2020), *Toward an urban policy analysis*, Political Science & Politics 53(1), S. 1-32.

- KGRE (2017), *Local and regional democracy in Switzerland*, Recommendation 407, Debated and adopted by the Congress on 20 October 2017, 3e sitting
- Kübler, D. und van der Heiden, N. (2007), *Warum Städte aussenpolitisch tätig werden*, Neue Zürcher Zeitung (6.8.2007), S. 9.
- KSFD, *Unternehmenssteuerreform III. Haltung der KSFD*, [https://ksfd.ch/cmsfiles/haltung\\_ksfd\\_usr\\_iii.pdf](https://ksfd.ch/cmsfiles/haltung_ksfd_usr_iii.pdf), 15.11.2020.
- Linder, R. und Müller, A. (2017), *Für ein Gemeindereferendum auf Bundesebene*, Neue Zürcher Zeitung (12.9.2017), <https://www.nzz.ch/meinung/milizsystem-und-gemeindeautonomie-fuer-ein-gemeindereferendum-auf-bundesebene-ld.1315638>, 10.12.2020.
- Sager, F. und Willener, R. (2013), *Lobbyismus im Schatten des Dubiosen*, Neue Zürcher Zeitung (22.5.2013), <https://www.nzz.ch/meinung/debatte/lobbyismus-im-schatten-des-dubiosen-1.18085019?reduced=true>, 21.8.2020.
- Sager, F. (2015), *Politiker brauchen Hilfe*, Tagesanzeiger (16.5.2015), S.8.
- Sager, F. und Pleger, L. (2018), *Lobbying im Bundeshaus: der direkte Draht ins Parlament*, in: Vatter Adrian (Hsg.), *Das Parlament in der Schweiz, Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, Zürich: NZZ libro, S. 263 ff.
- Schenkel, W., Haldemann, T., Klöti, U. (Hsg.) (1992), *Stadt im Bundesstaat. Beiträge zu einem Forschungsseminar*, Zürich.
- Schnell, F. et al. (2018), *20 Jahre Schweizer Stadtpolitik. Eine Bilanz aus liberaler Sicht*, Avenir Suisse.
- Simon, L. und Ebnöther, Ch. (2019), *Die Städte wachsen, ihr politischer Einfluss bleibt gering*, Neue Zürcher Zeitung (23.10.2019), <https://www.nzz.ch/meinung/die-staedte-wachsen-ihr-politischer-einfluss-bleibt-gering-ld.1508024?reduced=true>, 10.8.2020.
- Skjellaug, A. (2020), *Ecartées de la gestion de crise, les villes disent leur ras-le-bol*, le Temps, 18.11.2020, 29.11.2020.
- Stadtentwicklung Zürich (2014), *Strategie Aussenbeziehungen der Stadt Zürich*. Aussenpolitische Schwerpunkte, Aktualisierung 2014, file:///C:/Users/cwand/Downloads/STEZ\_Strategie\_AB\_Beilage\_Strategie\_DEF.pdf, 7.12.2020.
- SSV (2016), Medienmitteilung vom 19.9.2016, <https://www.presseportal.ch/de/pm/100017932/100793066>, 15.11.2020.
- SSV (2019), Geschäftsbericht.
- Statistik Stadt Zürich, *Stadtzürcher Bruttoinlandprodukt: Veränderung gegenüber dem Vorjahr*, <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/wirtschaft/wertschoepfung.html>, 2.12.2020.
- Stadtrat von Zürich (2014), *Stadtentwicklung, Schweizerischer Städteverband (SSV), Mitgliederbeiträge der Stadt, Weisung an den Gemeinderat*, GR 2014/2060.
- Stadtrat von Zürich (2019), *Rechtskonsulent, Gemeindeordnung, Totalrevision, Weisung an den Gemeinderat*, GR 2019/3055.
- Tschäni, Hans (1986), *Wer regiert die Schweiz? Der Einfluss von Lobby und Verbänden*, München: Piper.

---

Tschirren, M. (2016), *Den Städte- und Gemeindeartikel weiter denken. Stand und Perspektiven von Auslegung und Umsetzung von Art. 50 BV*, Diplomarbeit im Rahmen eines Diploma in Advanced Studies in Law, Bern.

Transparency International (2019), *Lobbying in der Schweiz. Verdeckter Einfluss, heikle Verflechtungen, privilegierter Zugang*, Bern.

Vatter, A. (2018), *Das politische System der Schweiz* (3. Auflage), Baden-Baden: Nomos.

Willener, R. (2013), *Erfolgreiches legislatives Lobbying in der Schweiz*, Bern.

VIG, Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz) vom 18. März 2005 (Stand am 26. November 2018), SR 172.061.



## **8. Anhang**

### **8.1. Anhang 1: Liste der Interviewpartner**

Interview 1, Exekutive, Stadt Zürich, Zürich, 29.10.2020. Dauer: 40 Minuten

Interview 2, Kader, Stadtverwaltung Zürich, Zürich, 11.11.2020, Dauer: 90 Minuten

Interview 3, Kader, Kantonsverwaltung Zürich, Zürich, 20.10.2020, Dauer: 60 Minuten

Interview 4, Kader, Bundesverwaltung, per Zoom, 30.10.2020, Dauer: 90 Minuten

Interview 5, Mitglied Nationalrat, Zürich, 12.10.2020, Dauer: 90 Minuten

Interview 6, Mitglied Nationalrat, Zürich, 28.10.2020, Dauer: 60 Minuten

Interview 7, Geschäftsleitung Schweizerischer Städteverband, per Zoom, 3.11.2020, Dauer: 60 Minuten

Interview 8, Lobbyistin mit Büro in Bern, per Zoom, 3.11.2020, Dauer: 60 Minuten

## 8.2. Anhang 2: Interview-Leitfaden

### Hintergrund

Die Ergebnisse des Gesprächs werden in meine Projektarbeit einliessen, die ich derzeit im Rahmen des Executive Masters of Public Administration am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern schreibe. Im Rahmen dieser Projektarbeit werde ich untersuchen, welche Gründe für eine stärkere Interessensvertretung der Städte auf Bundesebene sprechen. Am Beispiel der Stadt Zürich möchte ich aufzeigen, welche Einflusskanäle heute genutzt werden und der Frage nachgehen, ob diese ausreichend sind. Ziel des Interviews ist es herauszufinden, welches Ihre Einschätzung bezüglich der Bedeutung der politischen Einflussnahme generell und der städtischen im Besonderen ist.

Die Ergebnisse des Interviews werden in jedem Fall anonym ausgewertet.

### Fragen

#### 1.1. Zur generellen Bedeutung von politischer Einflussnahme

- Welche Bedeutung hat aus Ihrer Sicht die politische Interessensvertretung unterschiedlicher Interessensgruppen für die politischen Entscheide auf Bundesebene?
- An welcher Stelle im "Entstehungsprozess" eines politischen Geschäfts auf Bundesebene kann der stärkste Einfluss ausgeübt werden (z.B. vorparlamentarische Phase, Vorberatung Kommissionen, Nationalrat, etc.)?

#### 1.2. Bedeutung der städtischen Einflussnahme auf die nationale Politik

- Sind Städte aus Ihrer Sicht in besonderem Masse von bundespolitischen Entscheiden betroffen?
- Wie wichtig ist es aus Ihrer Sicht, dass städtische Anliegen/Interessen in die Politikentscheide auf Bundesebene einfliessen?
- Nehmen Städte aus Ihrer Sicht aktiv Einfluss auf politische Entscheide auf Bundesebene? Werden sie als eigenständige "Interessensgruppe" wahrgenommen?
- Falls ja, beurteilen Sie das dies?

#### 1.3. Einschätzung der aktuellen Einflusskanäle der Städte

- Welche Einflusskanäle stehen heute den Städten zur Verfügung?
- Welches sind die wichtigsten?
- Sind die Einflusskanäle, die den Städten zur Verfügung stehen, aus Ihrer Sicht ausreichend?
- Falls nicht, welche zusätzlichen bzw. anderen Einflusskanäle könnten Sie sich vorstellen?
- Wie nehmen Sie den Schweizerischen Städteverband als städtische Stimme wahr?

**1.4. Chancen und Risiken für die Stadt Zürich**

- Nimmt die Stadt Zürich aus Ihrer Sicht aktiv Einfluss auf politische Entscheide auf Bundesebene?
- Falls ja, tut sie dies in ausreichendem Mass?
- Welches sind aus Ihrer Sicht Gründe für eine aktive Interessensvertretung der Stadt Zürich in Bundesbern?
- Gibt es Gründe, die gegen eine aktive Interessensvertretung der Stadt Zürich sprechen?
- Gibt es spezifische Themenbereiche, in welchen die Stadt Zürich sich aktiver oder weniger aktiv einbringen sollte?

**1.5. Weitere Gedanken**

- Gibt es weitere Gedanken, Anregungen, Ideen o.ä., die Sie gerne einbringen möchten?

### 8.3. Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“



Zürich, 14.12.2020

Christina Wandeler