

**Lobbying von bundesnahen Betrieben am Beispiel der Schweizerischen Bundesbahnen
(SBB)**

Worin unterscheidet sich das vorparlamentarische vom parlamentarischen Lobbying und
welche Faktoren sind zentral für erfolgreiches Lobbying?

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Leonie Hürlimann
aus Walchwil (ZG) und Wartau (SG)
07-607-203

leonie.huerlimann@gmail.com

Bern, 31. August 2015

Vorwort

Mein Dank gilt all jenen Personen, die zum Gelingen meiner Masterarbeit beigetragen haben. Für die gute und konstruktive Begleitung während der Arbeit möchte ich mich besonders bei meinem Betreuer, Prof. Dr. Fritz Sager, bedanken.

Die vorliegende Masterarbeit ist in dieser Form nur dank jenen Personen möglich, welche sich die Zeit für ein Gespräch genommen haben. Daher geht ein herzlicher Dank an meine Interviewpartnerinnen und Interviewpartner (in alphabetischer Reihenfolge):

- Frau Evi Allemann, Nationalrätin (SP, BE) und Mitglied der KVF-N
- Herr Wilhelm Amacker, Stv. Sektionschef Recht, BAV
- Frau Nicole Beutler, Senior Consultant & Partner, furrerhugi.publicaffairs ag
- Herr René Böhlen, Geschäftsführer LITRA
- Herr Mathias Gsponer, Fachspezialist Public Affairs, SBB
- Herr Christoph Herren, Stv. Sektionschef Direktionsgeschäfte, BAV
- Herr Roger Nordmann, Nationalrat (SP, VD) und Mitglied der KFV-N
- Herr Dr. Louis Perron, Inhaber Perron Campaigns
- Herr Dr. Peter Vollmer, ehemaliger Direktor des VöV sowie ehemaliger Nationalrat (SP, BE) und ehemaliges Mitglied/Präsident der KVF-N
- Herr Prof. Dr. Benedikt Weibel, ehemaliger CEO der SBB

Ein herzlicher Dank gebührt auch meiner Familie, die mich während des gesamten Studiums stets unterstützt hat. Für das Lektorat der Arbeit bedanke ich mich bei Melanie Altanian, Claire Hürlimann, Nina Wirth und Michèle Züllli. Ein letztes Dankeschön geht an meine Freundinnen für den wertvollen Gedankenaustausch und Unterstützung während des gesamten Projektes.

Um die Lesbarkeit des Textes zu vereinfachen, wurde jeweils auf die zusätzliche Formulierung der weiblichen Form verzichtet. Die ausschliessliche Verwendung der männlichen Form ist als geschlechtsunabhängig zu verstehen und wurde u.a. gewählt, um die Anonymität der Gesprächsteilnehmer zu wahren.

Abstract

Die vorliegende Masterarbeit befasst sich mit der Interessenvertretung bundesnaher Betriebe am Beispiel der Schweizerischen Bundesbahnen. Dabei steht das Lobbying während der vorparlamentarischen und der parlamentarischen Phase im Rahmen des Bundesgesetzgebungsprozesses im Zentrum der Betrachtungen. Das Ziel der Arbeit bestand darin, herauszufinden, welchen Einfluss die vorparlamentarische bzw. die parlamentarische Phase des Gesetzgebungsprozesses auf erfolgreiches Lobbying hat und inwiefern sich diese unterscheiden. Ferner wurde der Frage auf den Grund gegangen, welche Faktoren für ein erfolgreiches Lobbying der SBB zentral sind.

Die Untersuchung wurde im Rahmen einer vergleichenden Fallstudie konzipiert. Drei ausgewählte verkehrspolitische Vorlagen der letzten Jahre dienten der Veranschaulichung: die Bahnreform 2, das Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) und die Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI). Nebst Medien- und Dokumentenanalysen wurden die Daten anhand von Experteninterviews eigenständig erhoben und mithilfe der sog. qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet.

Die Aussagen aus den Interviews zeigen, dass die Intensität der Lobbying-Aktivitäten bei allen drei untersuchten Vorlagen während der vorparlamentarischen Phase nachweislich höher war als in der darauf folgenden parlamentarischen Phase. Ausserdem konnte dargelegt werden, dass Informationen für einen bundesnahen Betrieb ein zentrales Tauschgut während beider Phasen darstellt. Anhand der SBB konnte zudem die Hypothese gestützt werden, dass das persönliche Gespräch im Schweizer Kontext als effektivste Lobbying-Methode gilt. Schliesslich gelang es im Rahmen der Analyse aufzuzeigen, dass die Wichtigkeit von frühzeitigen Lobbying-Aktivitäten gestützt werden kann. Als meistgenannte Erfolgsfaktoren für das erfolgreiche Lobbying der SBB wurden ihre Expertise, die Bildung von Allianzen bzw. das Schaffen von Mehrheiten und die Aggregation von Einzelinteressen zu Allgemeininteressen genannt. Des Weiteren galten der Aussenaustritt und die Wahrnehmung des Lobbyings, die angepasste Mittelwahl, regionalpolitische Überlegungen und der Service Public-Gedanke, die Soft Skills eines Lobbyisten sowie die Langfristigkeit der Interessenvertretung als zentrale Erfolgsfaktoren.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Abstract.....	II
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
Rechtsquellenverzeichnis	VIII
1 Einleitung	1
2 Theoretische Grundlagen.....	8
2.1 Definitionen der zentralen Konzepte	8
2.1.1 <i>Definition von Lobbying</i>	8
2.1.2 <i>Definition von bundesnahen Betrieben</i>	12
2.2 Verbindung der Public Corporate Governance mit den Lobbyingansätzen: Das Lobbying der bundesnahen Betriebe in der Schweiz.....	14
2.3 Generierte Hypothesen.....	18
3 Empirisches Vorgehen: Lobbying von bundesnahen Betrieben	22
3.1 Die SBB als Untersuchungsobjekt.....	22
3.2 Ausgewählte verkehrspolitische Vorlagen.....	24
3.2.1 <i>Bahnreform 2</i>	25
3.2.2 <i>Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST)</i>	26
3.2.3 <i>Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)</i>	27
3.2.4 <i>Die drei Vorlagen im Überblick</i>	28
3.3 Datenerhebung und Methode	29
4 Analyse.....	36
4.1 Konfliktiver Verlauf der vorparlamentarischen Phase und die Auswirkungen auf die Lobbying-Aktivitäten während der parlamentarischen Phase	36
4.2 Zufriedenstellender Verlauf der vorparlamentarischen Phase und die Auswirkungen auf die Lobbying-Aktivitäten während der parlamentarischen Phase	39
4.3 Das persönliche Gespräch als erfolgreiche Lobbying-Methode	41
4.4 Frühes legislatives Lobbying	43

4.5	Erfolgsfaktoren für ein erfolgreiches Lobbying der SBB.....	44
4.5.1	<i>Expertise</i>	45
4.5.2	<i>Bildung von Allianzen bzw. das Schaffen von Mehrheiten</i>	45
4.5.3	<i>Aggregation von Einzelinteressen zu Allgemeininteressen</i>	46
4.5.4	<i>Aussenauftritt und Wahrnehmung des Lobbyings</i>	46
4.5.5	<i>Angepasste Mittelwahl</i>	47
4.5.6	<i>Regionalpolitische Überlegungen und der Service Public-Gedanke</i>	47
4.5.7	<i>Soft Skills eines Lobbyisten</i>	48
4.5.8	<i>Langfristigkeit des Lobbyings</i>	48
4.5.9	<i>Weitere Erfolgsfaktoren</i>	49
5	Fazit und Ausblick	50
	Literaturverzeichnis.....	IX
	Anhang.....	XVIII
	Anhang I: Interviewleitfaden Experteninterview SBB/Parlament/Verwaltung/ Verbände.....	XVIII
	Anhang II: Interviewleitfaden Lobbyismus-Experten.....	XX
	Anhang III: Aufbau des Kategoriensystems im Rahmen der Analyse.....	XXII
	Selbständigkeitserklärung.....	XXIII
	Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit.....	XXIV

Abbildungsverzeichnis

<u>Abb. 1:</u> Die Einflussnahme eines bundesnahen Betriebs auf den Bund (Eigene Darstellung)	2
<u>Abb. 2:</u> Das Verfahren der Bundesgesetzgebung (Eigene Darstellung basierend auf Tschannen, 2007, S. 686)	4
<u>Abb. 3:</u> Kausalmodell Forschungsfrage 1 (Eigene Darstellung)	6
<u>Abb. 4:</u> Kausalmodell Forschungsfrage 2 (Eigene Darstellung)	6
<u>Abb. 5:</u> Allgemeines inhaltsanalytisches Ablaufmodell (Eigene Darstellung basierend auf Mayring, 2015, S. 62)	33

Tabellenverzeichnis

<u>Tab. 1:</u> Übersicht der Fallauswahl (Eigene Darstellung)	29
--	----

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
AV	Abhängige Variable
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBl	Bundesblatt
BGST	Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
bzw.	beziehungsweise
CEO	Chief Executive Officer
D.C.	District of Columbia, Washington D.C.
d.h.	das heisst
EBG	Eisenbahngesetz
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft
EPA	Eidgenössisches Personalamt
et al.	und andere (Autoren)
etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
Expertenkomm.	Expertenkommission
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
FinöV-Fonds	Fonds für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte
Fr.	Schweizer Franken
H	Hypothese
Hrsg.	Herausgeber
inkl.	inklusive
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
KVF-N	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
KVF-S	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
lit.	littera
LITRA	Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr
NZZ	Neue Zürcher Zeitung

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖV	Öffentlicher Verkehr
ParlG	Parlamentsgesetz
PUBLICA	Pensionskasse der Schweizerischen Eidgenossenschaft
RUAG	Rüstungsunternehmen Aktiengesellschaft
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBBG	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen
SMS	Short Message Service
sog.	so genannt bzw. so genannte
SP	Sozialdemokratische Partei
SPAG	Schweizerische Public Affairs Gesellschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRG SSR	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft, Société Suisse de radiodiffusion et télévision
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SVP	Schweizerische Volkspartei
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
UV	Unabhängige Variable
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VCS	Verkehrs-Club der Schweiz
vgl.	vergleiche
VL	Vernehmlassung
VöV	Verband öffentlicher Verkehr
z.B.	zum Beispiel

Rechtsquellenverzeichnis

BGST. *Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 18. Juni 2010*, SR 745.2.

BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*, SR 101.

EBG. *Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957*, SR 742.101.

ParlG. *Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002*, SR 171.10.

Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29.07.1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft.

Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16.11.2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmungen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen.

SBBG. *Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998*, SR 742.31.

1 Einleitung

Das Lobbying in der Schweiz gewann in den letzten Jahren auf sämtlichen Ebenen und Bereichen zunehmend an Aktualität und Bedeutung. Da dieser Begriff im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit essentiell ist, soll er gleich zu Beginn umschrieben werden: „Lobbying ist die Vertretung spezifischer Interessen und die Beeinflussung von politischen Entscheidungsprozessen durch diese Interessen“ (Willener, 2013, S. 7). Es existieren jedoch zahlreiche Definitionen des Begriffs Lobbying (Köppl, 2008, S. 194; Willener, 2013, S. 105), welche in Kapitel 2.1.1 genauer spezifiziert werden. An dieser Stelle sei vorweggenommen: Allen ist gemein, dass die Interaktion eines spezifischen Interessenvertreters zum politischen System, mit dem Ziel einer Beeinflussung, im Zentrum steht. „The interaction of a group or interest, through its lobbyist, or other representatives, with policy makers, either by direct means (such as using a lobbyist) or indirect means (such as through a public demonstration), with a view to influencing current policy or creating a relationship conducive to shaping future policy to the benefit of that group or interest“ (Thomas, 2005, S. 284). Zusammenfassend handelt es sich um eine „Form der interessengeleiteten Kontaktpflege zu politischen Entscheidungsträgern, um diese im Vorfeld anstehender Entscheidungen im Sinn der jeweiligen Interessen von Unternehmen, Verbänden, etc. zu beeinflussen“ (Busch-Janser, 2004, S. 136).

Die vorliegende Arbeit zielt darauf ab, eine Forschungslücke in einem ganz spezifischen Bereich des Lobbyings – nämlich demjenigen der bundesnahen Betriebe – zu schliessen und dadurch einen Beitrag für die entstehende wissenschaftliche Debatte zu liefern. In der bisherigen Forschung wurde die Beziehung Bund-bundesnaher Betrieb jeweils nur sehr einseitig untersucht. Unter den Oberbegriffen der „Ausgliederung von organisatorischen Einheiten“ oder der „Public Corporate Governance“ sind zwar zahlreiche Werke mit Bezug zur Schweiz erschienen und der Forschungsstand kann diesbezüglich als fortgeschritten bezeichnet werden (vgl. Lienhard, 2008; Huber, 2012; Steiner et al., 2012; Hilb et al., 2013; Schedler et al., 2013). Die Wissenschaft fokussiert dabei jedoch grundsätzlich auf die Beziehung des Bundes zu seinen untergeordneten Einheiten, also „top-down“ aus Sicht des Eigners. Die umgekehrte Richtung, d.h. die Einflussnahme eines bundesnahen Betriebs auf den Bund, wurde bisher weitgehend ausser Acht gelassen. Hier setzt die geplante Masterarbeit an: Es soll herausgefunden werden, in welcher Art und Weise bundesnahe Betriebe Einfluss

auf das politische Geschehen in der Schweiz nehmen. Die untenstehende Abbildung skizziert die geplante Untersuchungsrichtung:

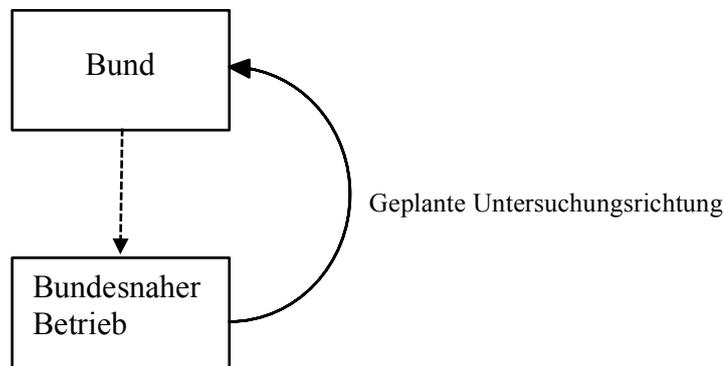


Abb. 1: Die Einflussnahme eines bundesnahen Betriebs auf den Bund (Eigene Darstellung)

Aus den obigen Überlegungen abgeleitet, entsteht die folgende übergeordnete Forschungsfrage:

Inwiefern beeinflusst das Lobbying von bundesnahen Betrieben die legislativen Rahmenbedingungen im jeweiligen Politikfeld?

Untersucht wird die Frage anhand des Beispiels der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Die Gründe für die Auswahl dieser Organisation werden in Kapitel 3.1 genauer spezifiziert. In Kapitel 3.2 werden drei ausgewählte verkehrspolitische Vorlagen vorgestellt, welche als vergleichende Fallbeispiele der genaueren Analyse dienen. Das Konzept der in der Forschungsfrage erwähnten „legislativen Rahmenbedingungen“ bezieht sich in der Folge sowohl auf die vorparlamentarische (vgl. dazu Phase 1-4 in Abbildung 2), als auch die parlamentarische Phase (vgl. dazu Phase 5 in Abbildung 2) einer rechtlichen Norm. Die nachparlamentarische Phase (vgl. dazu Phase 6-7 in Abbildung 2) wird im Rahmen dieser Arbeit aus Gründen der Durchführbarkeit nicht berücksichtigt.

Gestützt auf Tschannen (2007, S. 577-584) versteht man unter der vorparlamentarischen Phase diejenigen Schritte im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses, welche von der Initiierung bis hin zur Ausarbeitung eines Entwurfes reichen. Von besonderer Wichtigkeit ist dabei das sog. Vernehmlassungsverfahren nach Art. 147 BV. Dabei werden die Kantone, politische Parteien und die interessierten Kreise jeweils zu einer Stellungnahme eingeladen. Zudem können auch Verbände ihre eigene Expertise zur Verfügung stellen und dadurch auf

die nachfolgenden Phasen Einfluss nehmen (Koch, 2013, S. 195). Nach Sciarini (2014, S. 531) handelt es sich um diejenige Phase, in welcher die zukünftigen Entscheide Form annehmen. Die vorparlamentarische Phase ist folglich entscheidend für die Ausgestaltung einer Rechtsnorm und somit auch für Lobbying-Tätigkeiten bedeutsam. Seit geraumer Zeit wird die vorparlamentarische Phase überdies als die wichtigste Etappe des Entscheidungsprozesses in der schweizerischen Politik angesehen (Kriesi, 1980, S. 589; Fischer, 2012, S. 73; Koch, 2013, S. 195). Unter parlamentarischer Phase versteht man die darauf folgende Etappe, welche die Behandlung durch das Parlament umfasst. Zu dieser Phase gehören auch die parlamentarischen Kommissionen (Sciarini, 2014, S. 541-542). In der vorliegenden Untersuchung ist dies die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF), welche in Kapitel 3.3 genauer umschrieben wird.

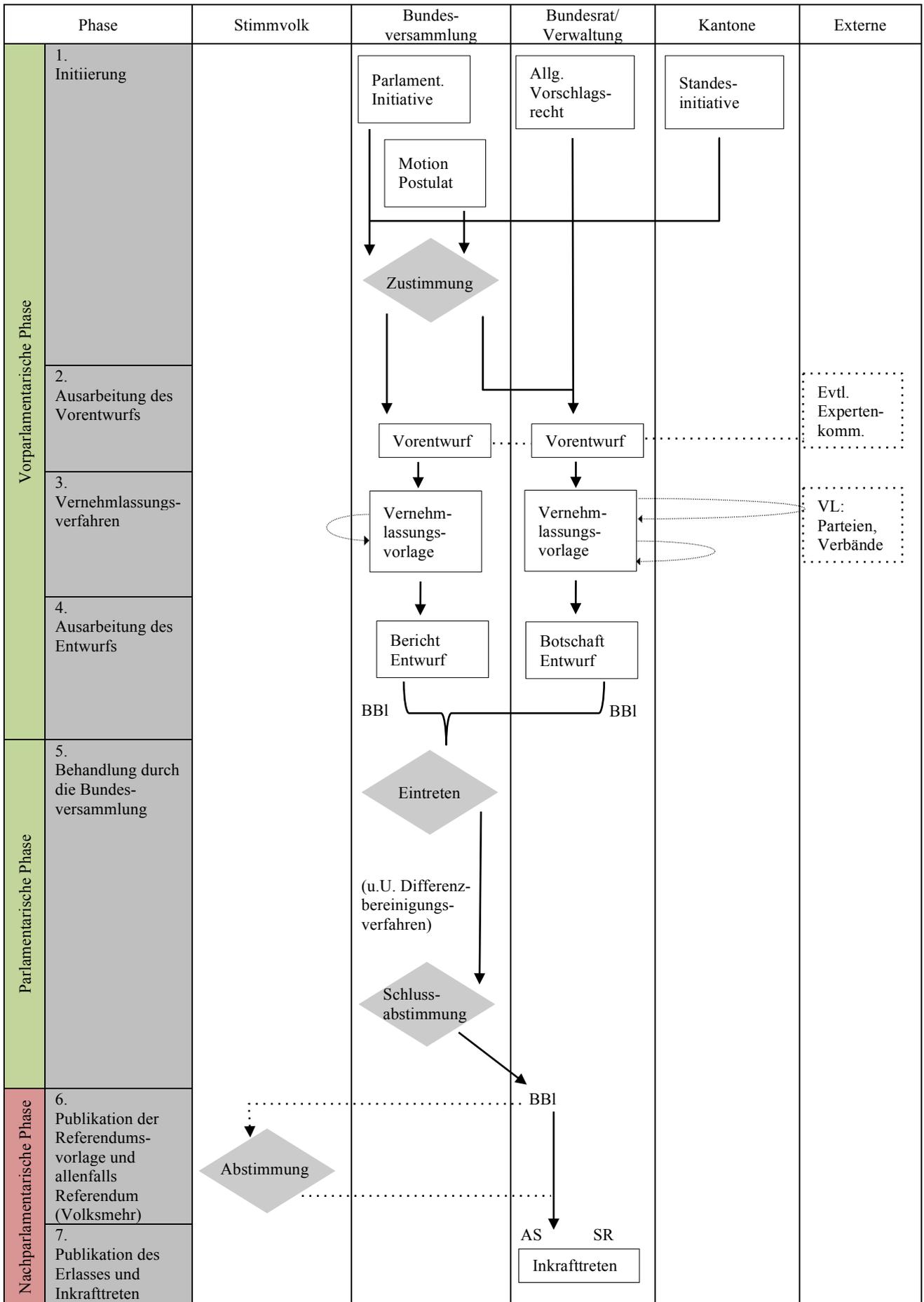


Abb. 2: Das Verfahren der Bundesgesetzgebung (Eigene Darstellung basierend auf Tschannen, 2007, S. 686)

Da die übergeordnete Forschungsidee sehr generell gefasst ist, sollen zwei spezifischere Forschungsfragen die Bearbeitung des Themas im Rahmen einer vergleichenden Fallstudie eingrenzen:

Welchen Einfluss hat die vorparlamentarische bzw. die parlamentarische Phase auf erfolgreiches Lobbying und worin unterscheiden sich diese?

Welche Faktoren sind zentral für ein erfolgreiches Lobbying der SBB?

Während der Untersuchung wird die Annahme vertreten, dass die SBB – im Gegensatz zu Unternehmen der Privatwirtschaft – einen Vorteil daraus ziehen können, eine präferierte Zugangsvoraussetzung während der vorparlamentarischen Phase inne zu haben. Es wird davon ausgegangen, dass bundesnahe Betriebe durch den Einsitz in Expertenkommissionen (vgl. dazu die Spalte „Externe“ in Abbildung 2) sowie der Nähe zur Bundesverwaltung (vgl. dazu die Spalte „Bundesrat/Verwaltung“ in Abbildung 2) bereits zu Beginn des Verfahrens Einfluss nehmen können (Linder, 2009, S. 584) und dies seitens der SBB auch aktiv genutzt wird.

Die Unterscheidung eines Gesetzgebungsverfahrens in eine vorparlamentarische und parlamentarische Phase ist insofern relevant, als dass jeweils unterschiedliche Akteure beteiligt sind. Während in der vorparlamentarischen Phase der Fokus auf Expertenkommissionen, der Bundesverwaltung, Kantonen und unterschiedlich betroffenen Akteuren (Vernehmlassungsverfahren) liegt, stehen bei der parlamentarischen Phase vor allem das Parlament, d.h. die National- und Ständeräte, im Zentrum. Ausserdem ist die parlamentarische Phase im Gegensatz zur vorparlamentarischen Phase für die Öffentlichkeit zentral und besonders sichtbar (Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement (EJPD), 2014, S. 62), was wiederum auf Unterschiede hindeuten könnte. Es wird die Annahme getroffen, dass die zwei Phasen unterschiedliche Mittel beanspruchen und dadurch andere Herangehensweisen bezüglich der Intensität der Lobbying-Aktivitäten erfordern. In der bisherigen Lobbyismus-Forschung wurde dieser Unterscheidung zu wenig Beachtung geschenkt und der Fokus lag bisher primär auf der parlamentarischen Phase. Im politischen System der Schweiz kommt jedoch der vorparlamentarischen Phase grosse Wichtigkeit zu, weshalb sie nicht vernachlässigt werden darf. Zusammenfassend wird davon ausgegangen, dass sowohl die vor- als auch die parlamentarische Phase als Unabhängige Variablen (UV) einen Einfluss auf die Abhängige Variable (AV) „Erfolgreiches Lobbying“ aufweisen.

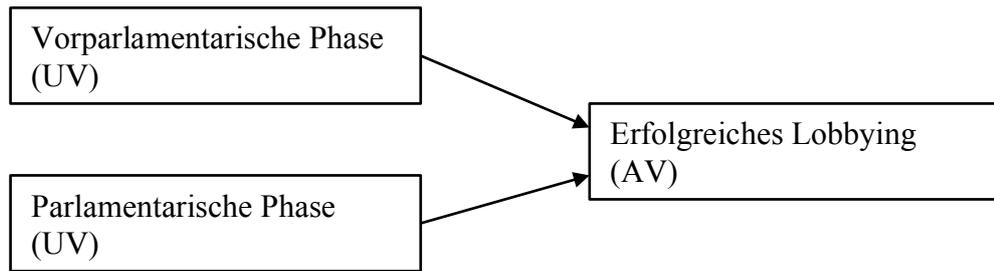


Abb. 3: Kausalmodell Forschungsfrage 1 (Eigene Darstellung)

Die zweite Forschungsfrage soll im Sinne einer Konsequenz am Ende des insgesamt explorativ aufgebauten Forschungsdesigns zusammenfassend klären, welche Faktoren für ein erfolgreiches Lobbying der SBB zentral sind. Das Konzept des „Erfolges“ stellt einen gewichtigen Teil der vorliegenden Untersuchung dar und wird im Rahmen von Experteninterviews mit Vertretern der SBB, des Parlaments, der Verwaltung, der Verbände sowie Lobbying-Experten eruiert.

Der Term Erfolg wird im Sinne der Erreichung eines gesetzten Ziels verstanden. Die Frage nach dem Erfolg von Lobbying kann anhand einer ordinalen Skala (ein Ziel wurde erreicht, teilweise erreicht oder nicht erreicht) gemessen werden (Mahoney, 2007, S. 37). Der Begriff wird jedoch im Rahmen der Befragung bewusst möglichst offen gehalten, da er sehr subjektiv geprägt ist und die Gesprächspartner diesbezüglich nicht beeinflussen soll.

Grafisch dargestellt wird die Annahme vertreten, dass unterschiedliche Faktoren (UV) für ein erfolgreiches Lobbying (AV) in Frage kommen.

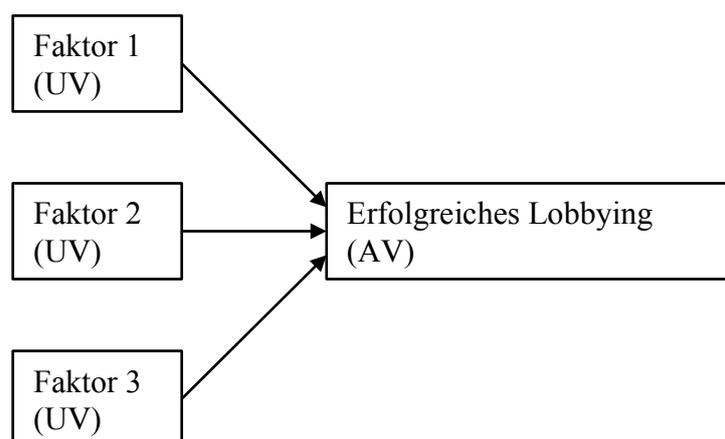


Abb. 4: Kausalmodell Forschungsfrage 2 (Eigene Darstellung)

Die normative Frage nach der demokratischen Legitimation von Lobbying oder der Transparenz der Interessenvertretung wird ausdrücklich nicht untersucht. Die vorliegende Masterarbeit grenzt sich klar von diesem Themengebiet ab.

Die Untersuchung zum Lobbying der staatsnahen Betriebe wird als relevant erachtet, da sie vier zentrale Dimensionen mit einbezieht. Nach King et al. (1994, S. 15) umfasst Lobbying sowohl ein wichtiges Problem des Alltags, als auch Aspekte des politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichs. Wie aus Medienberichten ersichtlich wird, hat die Öffentlichkeit generell ein Interesse an Lobbying und dessen Funktionsweise. Die Tatsache, dass mit den staatsnahen Betrieben Eigentum der Eidgenossenschaft und letztlich Steuergelder betroffen sind, rechtfertigt das Untersuchungsinteresse zusätzlich.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird im folgenden Kapitel zuerst ein Überblick über die theoretischen Grundlagen gegeben. Dabei werden die wichtigsten Begriffe wie Lobbying und bundesnahe Betriebe näher definiert. Danach folgt eine Verbindung der Public Corporate Governance mit den Lobbyingansätzen. Schliesslich werden die daraus generierten Hypothesen erläutert. Kapitel 3 umschreibt das empirische Vorgehen. Zunächst werden die SBB als Untersuchungsobjekt vorgestellt, danach folgen die drei ausgewählten verkehrspolitischen Vorlagen. Dabei handelt es sich um die Bahnreform 2, das Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) sowie die Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI). Das Kapitel schliesst mit einem Absatz über die Art der Datenerhebung und die verwendete Methode. Dabei stehen das Experteninterview sowie die qualitative Inhaltsanalyse im Zentrum. In Kapitel 4 werden die aus qualitativer Recherche gewonnenen Erkenntnisse anhand des Allgemeinen inhaltsanalytischen Ablaufmodells nach Mayring (2015) schrittweise analysiert. Die Hypothesen werden dabei getestet und die Beantwortung der Forschungsfragen steht im Vordergrund. Das Fazit in Kapitel 5 fasst abschliessend die wichtigsten Resultate zusammen und zeigt sowohl die Grenzen der Untersuchung als auch zukünftige Forschungsmöglichkeiten auf.

2 Theoretische Grundlagen

Im Rahmen der theoretischen Grundlagen werden zuerst die zentralen Begriffe und Konzepte definiert. Darauf folgt der Brückenschlag hin zur Theorie der Public Corporate Governance sowie der Lobbying-Ansätze. Abschliessend wird das Untersuchungsinteresse inkl. der Hypothesen erörtert.

2.1 Definitionen der zentralen Konzepte

In diesem Kapitel werden die bedeutendsten Konzepte vorgestellt. Der Begriff des Lobbyings wird dabei durch einen Abschnitt über die geschichtliche Entwicklung in der Schweiz sowie den aktuellen Stand der Lobbyismus-Forschung in den USA, der Europäischen Union und der Schweiz ergänzt. Darauf folgt die Definition der bundesnahen Betriebe mit besonderem Fokus auf den Schweizer Kontext.

2.1.1 Definition von Lobbying

„Der Versuch, auf politische Entscheide Einfluss zu nehmen, ist so alt wie die Politik selbst, auch wenn sich die Methoden und Techniken im Laufe der Zeit geändert haben“ (Spring, 2005, S. 11). Die Aussage von Spring hebt hervor, wie wichtig die Einflussnahme, oder eben das Lobbying, seit jeher ist.

Historisch gesehen stammt der Begriff von „labium“, dem lateinischen Begriff für „Vorhalle“ oder „Wandelhalle“ ab (Spring, 2005, S. 11). Eine weitere vielzitierte Begriffserklärung geht auf die Hotel-Lobby des „Willard Hotel“ in Washington D.C. zurück (Köppl, 2008, S. 191). In diesem Hotel, das zwischen dem Parlamentsgebäude und dem Weissen Haus liegt, sollen sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts Politiker mit Wirtschaftsvertretern getroffen haben. Die konkrete Namensgebung ist auf den damaligen US-Präsidenten Ulysses S. Grant zurückzuführen. Es ist historisch belegt, dass er im Jahr 1829 diejenigen Personen, welche in diesem Hotel regelmässig Kontakt zu den Abgeordneten aufnahmen, erstmals „Lobbyisten“ nannte (Köppl, 2008, S. 191).

Die Zeit der Eisenbahnbauten wird in den USA als die „klassische Phase des Lobbyings“ bezeichnet (Köppl, 2008, S. 191). Im Jahr 1862 unterzeichnete Präsident Abraham Lincoln ein Gesetz, wonach sich die Regierung dazu verpflichtete, den Bau der transkontinentalen Eisenbahn zu unterstützen. Die Mithilfe beinhaltete sowohl die kostenlose Landvergabe an die Eisenbahnunternehmen als auch finanzielle Beiträge an die Einkommen der Arbeiter. Damit die Unternehmen diese Förderungen beziehen konnten, mussten deren Vertreter die

Zusagen von Politikern einholen – dabei war Lobbying das „Instrument der Stunde“ (Köppl, 2008, S. 191).

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, existieren zurzeit aufgrund eines fehlenden Konsens zahlreiche Definitionen von Lobbying (Willener, 2013, S. 105). Während Definitionen wie „stratégie d'influence du pouvoir politique, exécutif ou législatif, dans le but de modifier une réglementation dans un sens qui soit favorable à l'intérêt de l'initiateur de l'opération“ (Décaudin & Malaval, 2008, S. 59) hinsichtlich der Rolle der Verwaltung zu kurz greifen, gehen gewisse Autoren gar so weit, das Phänomen Lobbying – nebst der Exekutive, Legislative, Judikative und den Medien – als „fünfte Gewalt“ im Staat auszurufen (Leif & Speth, 2006). Während der erste Ansatz für die vorliegenden Forschungsfragen zu vage bleibt, ist der zweite im Sinne von Lösche (2007, S. 10) für den schweizerischen Kontext als übertrieben zurückzuweisen.

Angelehnt an Buholzer (1998, S. 6) wird Lobbying deshalb als „wertneutraler Sammelbegriff für die Fülle von Möglichkeiten zur Reaktion und Einflussnahme“ verstanden. Der Autor (Buholzer, 1998, S. 6) hebt bei seiner breiten Definition insbesondere die Wichtigkeit von Experten- und Kommissionssitzungen sowie das Lobbying von Seiten öffentlicher Akteure, namentlich der Beamten, hervor.

Im modernen Sprachgebrauch werden Begriffe wie Public Affairs oder Public Relations oft synonym zum Begriff Lobbying verwendet (Köppl, 2008, S. 190). Diese Begriffe inkl. Lobbying bzw. Lobbyismus und Interessenvertretung werden im weiteren Verlauf der Arbeit bedeutungsgleich verwendet.

Geschichtliche Entwicklung des Lobbyings in der Schweiz

Tschäni (1983) gilt mit seinem Werk „Wer regiert die Schweiz? Eine kritische Untersuchung über den Einfluss von Lobby und Verbänden in der schweizerischen Demokratie“ als Pionier der Lobbyismus-Forschung in der Schweiz. Bereits damals genoss die Lobbyingtätigkeit in der politischen Kultur der Schweiz keinen guten Ruf (Tschäni, 1983, S. 70) und es sei gar eine „Filzokratie“ (Tschäni, 1983, S. 74) entstanden. Filz definiert er demnach als „die enge Verflechtung der in den Entscheidungsprozessen wirksamen, sichtbaren und vermuteten Beziehungen“ (Tschäni, 1983, S. 74). Daum et al. (2014) entwickelten die Ideen Tschänis hinsichtlich der „Filzokratie von Militär, Wirtschaft und Politik“ (Daum et al., 2013) vor nicht allzu langer Zeit weiter und resümierten über dreissig Jahre später, dass diese alten

Seilschaften nicht mehr existieren und heutzutage neue Akteure den Takt vorgeben. Sie stellen fest, dass insbesondere im Bereich der Lobbys die Schweiz „vielstimmiger“ (Daum et al., 2014, S. 51) geworden ist und dadurch eine allfällige Steuerung der unterschiedlichen Interessengruppen erschwert wurde. Neuste Erkenntnisse aus der schweizerischen Eliten-Forschung stützen die Erosion der alten Strukturen und stellen eine gewisse Unberechenbarkeit der politischen Entscheidungsprozesse fest (Bühlmann et al., 2015).

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich folglich enorm viel im Bereich des Lobbyings bewegt. Die Wirtschaft ist immer noch ein zentraler Akteur, es wurden jedoch neue Wege eingeschlagen. So wurde beispielsweise 1999 die Schweizerische Public Affairs Gesellschaft (SPAG) als beruflicher Interessenverband inkl. eigener Standesregeln gegründet (Schweizerische Public Affairs Gesellschaft (SPAG), 2014). Auch die Öffentlichkeit interessiert sich zunehmend für Lobbyismus – ein Thema, welches die Medien häufig und gerne thematisieren. Exemplarisch dafür ist die sog. „Affäre Markwalder“. Anfangs Mai 2015 wurde bekannt, dass die Berner FDP-Nationalrätin einen von einem kasachischen Politiker in Auftrag gegebenen und von einer PR-Agentur verfassten Vorstoss¹ ins Parlament einbrachte (Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 2015). Sie selber bestritt jedoch, den regimenahen Auftraggeber zu kennen oder dafür Geld erhalten zu haben (Tages-Anzeiger, 2015). Ein weiteres Beispiel sind die nach jeder Parlamentswahl regelmässig aufflammenden Diskussionen über die Verteilung von Zutrittsberechtigungen für die Wandelhalle (z.B. für den Kanton Bern: Egli, 2011). Insbesondere die Transparenz des Lobbyings wird in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert und stand mit der Motion von Nationalrat Lukas Reimann², der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Andrea Caroni³, einer Interpellation von Ständerat Didier Berberat⁴ oder einer parlamentarischen Initiative von Ständerat Thomas Minder⁵ vor kurzer Zeit prominent auf der politischen Agenda.

Bei Curia Vista (2015), der parlamentarischen Geschäftsdatenbank des Bundes, lassen sich seit 1997 insgesamt 34 Einträge zum Stichwort „Lobbying“ finden, wobei die Mehrzahl der Vorstösse ab dem Jahr 2000 auftreten. Diese Häufung deutet auf eine zunehmende Bedeutung des Lobbyings in der Legislative hin, was auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist.

In der Praxis wenig bestritten ist die generelle Zunahme der Geschäftslast für National- und Ständeräte sowie die steigende fachliche Komplexität der zu behandelnden Geschäfte. Ein

¹ Interpellation 13.3594 „Weiterentwicklung der Beziehungen zu Kasachstan“.

² Motion 15.3453 „Transparentes Lobbyregister“.

³ Parlamentarische Initiative 12.430 „Interessenvertretung im Bundeshaus. Klare Spielregeln und Transparenz“.

⁴ Interpellation 14.3213 „Lobbyismus. Regeln der Schweizerischen Public-Affairs-Gesellschaft als Inspirationsquelle“.

⁵ Parlamentarische Initiative 12.401 „Weniger Lobbyismus im Bundeshaus“.

weiterer Faktor für die zunehmende Bedeutung des Lobbyings in der Schweiz lässt sich auf die institutionellen Rahmenbedingungen zurückführen. Die heutigen staatspolitischen Strukturen mitsamt der Idee des Milizparlamentes bestehen seit der Gründungszeit des modernen Bundesstaates im Jahre 1848. Weiter ist aus Sicht der oben erwähnten Parlamentarierin aufgrund der „wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und technologischen Globalisierung und der weltweiten Informationsgesellschaft ein internationales politisches Umfeld entstanden, das die politischen Entscheidungen nicht mehr allein den Nationalstaaten überlässt“ (Markwalder, 2005, S. 152). Wichtige Entscheidungen werden folglich in unterschiedlichen internationalen sowie supranationalen Organisationen gefällt und ziehen weitreichende Konsequenzen nach sich. Diese Situation ist attraktiv für Lobbyisten und stärkt deren Einflussbereich (Markwalder, 2005, S. 152). Für die FDP-Nationalrätin Markwalder liegt das gewichtigste Argument für die zunehmende Bedeutung des Lobbyings jedoch im Wandel der Rolle des „Staates vom Ordnungshüter hin zum Leistungsstaat“ (Markwalder, 2005, S. 154).

Stand der Lobbyismus-Forschung (USA, Europäische Union und Schweiz)

Obwohl Lobbying schon seit jeher Bestandteil von Interessengruppen und Regierungen ist, wurde es erst in den vergangenen hundert Jahren von Forschern als „a fundamental, prominent and crucial part of policy making“ erkannt (Badie et al., 2011, S. 1459). Das akademische Interesse an Lobbying als eigenständiger Forschungsgegenstand entwickelte sich ab den 1960er Jahren von den USA ausgehend (Badie et al., 2011, S. 1459). In der heutigen Zeit schenkt die Forschung nicht nur den Tätigkeiten der geschätzten 90'000 Lobbyisten in Washington D.C. (Shalal-Esa, 2013) Aufmerksamkeit; es findet eine zunehmende Auseinandersetzung der Thematik auf dem „state level“ oder gar auf dem „local level“ statt (Nownes, 2006, S. 16).

In Europa wurde insbesondere das Gebiet der Interessenvertretung von Verbänden innerhalb des politischen Systems, die sog. Korporatismus-Forschung, in den 1970er Jahren vorangetrieben (Busch-Janser, 2004, S. 17-18). Mit der Gründung der Europäischen Union (EU) erfolgte schliesslich eine Ausdehnung des Fokus hin zu neuen Akteuren, Koalitionen und Problemfeldern (Klüver, 2013, S. 24-39). Aufgrund der zahlreichen Institutionen und Organe (vgl. Coen & Richardson, 2009, S. 19-142) hat sich die Lobbyismus-Forschung innerhalb der EU rasant weiterentwickelt (vgl. Dialer & Richter, 2014; Plehwe, 2015, S. 121-142). Das Forschungsinteresse liegt dabei auf der Legitimitätsfrage sowie

demokratiethoretischen Aspekten von Lobbying oder bei der Ursachenforschung für die signifikante Zunahme der Interessenvertreter im supranationalen Kontext (Klüver, 2014, S. 121). Weitere Schwerpunkte liegen bei der Regulation von Lobbying inkl. dem „European Transparency Register“ (Greenwood, 2011, S. 53-64). Dabei handelt es sich um ein vom Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission gegründetes Internetportal, auf welchem sich interessenvertretende Organisationen freiwillig registrieren können (Mańko et al., 2014, S. 1-10). Schätzungen gehen davon aus, dass 60-75% der Lobby-Organisationen auf EU-Ebene erfasst sind (Mańko et al., 2014, S. 1).

Unter dem Einfluss der Entwicklungen in den angelsächsischen Ländern sowie Deutschland und Frankreich, gewann die Lobbyismus-Forschung auch in der Schweiz an Bedeutung (Torrent, 1993, S. 251). Im Vergleich zur Europäischen Union steckt diese jedoch noch in den Kinderschuhen und ist eher ein Stiefkind der politikwissenschaftlichen Forschung. Diese Tatsache verwundert insofern, als dass die Parlamentarier im schweizerischen Milizsystem zwingend auf Informationen und externes Wissen angewiesen sind, um die zahlreichen und komplexen Geschäfte zu erledigen. „Parlamentarier können nicht mit der ganzen Breite von Themen und Dossiers umgehen, welche die Politik gesamthaft beinhaltet. Das ist gar nicht möglich für eine Person. Sie brauchen jemanden, der ihnen diese Informationen vermittelt, der ihnen erklärt, worum es geht“ (Sager, 2013).

Die professionelle Interessenvertretung in der Schweiz beginnt jedoch allmählich die Aufmerksamkeit der Wissenschaft auf sich zu ziehen. Dies erfolgt in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen, zum Beispiel im Rahmen der Medienwissenschaft (vgl. Röttger et al., 2003; Baeriswyl, 2005; Parma, 2007; Steiner & Jarren, 2009), im Bereich der Politikwissenschaft (vgl. Willener, 2013; Etter, 2014) oder in der Praxis (vgl. Zaugg, 2004; Günthard-Maier, 2011; Hugi & Kaufmann, 2014). Insgesamt ist der Forschungsstand im schweizerischen Kontext weiterhin als fragmentiert und eher schwach entwickelt zu klassifizieren.

2.1.2 Definition von bundesnahen Betrieben

Über die Begrifflichkeit der spezifischen Unternehmensform der bundesnahen Betriebe herrscht in der Forschung Uneinigkeit. Im weiteren Verlauf der Masterarbeit wird auf den Begriff „bundesnaher Betrieb“ in Anlehnung an die Verwendung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zurückgegriffen. Er wird synonym zu den Begriffen „staatsnaher Betrieb“, „Staatsbetrieb“, „Regiebetrieb“ oder

„öffentliches Unternehmen“⁶ verwendet. Solche Unternehmen erfüllen „öffentliche Aufgaben oder Aufgaben, welche im öffentlichen Interesse stehen“ (Schedler et al., 2013, S. 27). Art. 2 lit. b der Richtlinie 2006/111/EG der Kommission der europäischen Gemeinschaften vom 16.11.2006 definiert öffentliche Unternehmen folgendermassen: „Jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann“. Es ist an dieser Stelle zu betonen, dass der Bereich der bundesnahen Betriebe insofern interessant ist, als hier ein besonderes Spannungsfeld zwischen dem Bund als Eigner, d.h. dem „Besitzer bzw. Eigentümer von Anteilen eines Unternehmens oder einer Organisation“ (Schedler et al., 2013, S. 25) und dem nicht selbständigen bundesnahen Betrieb mit wirtschaftlichen Prinzipien besteht. Während private Unternehmungen primär die langfristige Wertsteigerung ihres Unternehmens anstreben, stehen bundesnahe Betriebe gleichzeitig im Dienste der Aufgabenerfüllung (Steiner et al., 2012, S 5-6). Im schweizerischen Kontext spricht man hierbei von „Service Public“ (Hürlimann, 2011). Da bundesnahe Betriebe auf einem politischen Konsens gründen, arbeiten und stehen diese auch stets in einem politisch geprägten Umfeld (Hilb et al., 2013, S. 106). Im Gegensatz zur Privatwirtschaft sind bundesnahe Betriebe zudem ganz anderen Regeln und Regulierungsmechanismen unterworfen. So verfügt der Bundesrat als Allein- bzw. Hauptaktionär von Post, SBB, Swisscom und Skyguide über drei elementare Instrumente zur Wahrung seiner Interessen (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), 2015a):

1. Die Wahl des Verwaltungsrates
2. Die Festlegung der strategischen Ziele
3. Die Genehmigung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung

Zur Wahrung seiner Eignerrolle wird der Bundesrat von der Verwaltung, d.h. vom Generalsekretariat des UVEK und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), gestützt (Steiner et al., 2012, S. 8).

Für die SBB von besonderer Bedeutung sind die sog. Leistungsvereinbarungen mit der Eidgenossenschaft. Dabei handelt es sich um „eine Abmachung zwischen öffentlicher Hand und dem Unternehmen, in dem die gegenseitigen Leistungen definiert und die zu erbringenden Entschädigungen festgehalten werden“ (Schedler et al., 2013, S. 26). Die für die

⁶ Bzw. state owned enterprise (SOE), government-owned enterprise/corporation in der englischen Sprache.

SBB geltende Rechtsgrundlage findet sich in den Art. 8 SBBG und Art. 97 des EBG. Laut Art. 8 Abs. 1 SBBG erarbeitet der Bundesrat zusammen mit den SBB die Ziele für vier Jahre und hält diese in der Leistungsvereinbarung fest. Bei der Erarbeitung sind die Kantone anzuhören. Die Leistungsvereinbarung wird anschliessend zusammen mit einem Rechenschaftsbericht der SBB über die laufende Leistungsperiode der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt (Art. 8 Abs. 2 SBBG). Den für den Leistungszeitraum abgestimmten Zahlungsrahmen beschliesst die Bundesversammlung (Art. 8 Abs. 4 SBBG). Zurzeit gilt die Leistungsvereinbarung für die Jahre 2013-2016 (Bundesrat, 2012).

Weiter ist die sog. Eignerstrategie von essentieller Bedeutung. Dabei werden zwei Punkte festgelegt: Erstens muss eine Absicht definiert werden, welche der Bund als Eigner mit der Beteiligung am Unternehmen verfolgt (Schedler et al., 2013, S. 25). Zweitens sind bezüglich der Ziele und der Art ihrer Erreichung Rahmenbedingungen zu schaffen (Schedler et al., 2013, S. 25). Innerhalb der Eignerstrategie werden die sog. Eignerziele festgelegt. Gestützt auf Art. 7a SBBG hat der Bundesrat am 01.04.2015 die strategischen Ziele der SBB für die Jahre 2015 bis 2018 verabschiedet (Bundesrat, 2015).

Die Post, SBB, Swisscom und Skyguide sind die bekanntesten öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen, welche allesamt dem UVEK unterstehen. Es gibt jedoch eine Vielzahl weiterer solcher öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen und Anstalten wie beispielsweise die SUVA, die PUBLICA oder die ETH. Im Bereich der privatrechtlich organisierten Unternehmen sind zusätzlich die RUAG Holding oder die SRG SSR idée suisse inklusive ihrer Tochterunternehmen als Beispiele zu nennen (Eidgenössisches Personalamt (EPA), 2015, S. 6-7).

2.2 Verbindung der Public Corporate Governance mit den Lobbyingansätzen: Das Lobbying der bundesnahen Betriebe in der Schweiz

Das Untersuchungsinteresse wird im speziellen Kontext Staat – bundesnaher Betrieb eingebettet. Dabei dient die Theorie über bundesnahe Betriebe, die sog. Public Corporate Governance, als Rahmen. Unter dem Begriff Public Corporate Governance versteht man „sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat“ (Lienhard, 2008, S. 48). Das Augenmerk liegt somit auf der Steuerung von öffentlichen Beteiligungen, sprich von öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich

organisierten Unternehmen, an denen entweder der Bund, die Kantone und/oder die Gemeinden beteiligt sind (Schedler et al., 2007, S. 9).

Die Public Corporate Governance ist ein relativ junges Themenfeld, welches im Rahmen des sich wandelnden Staatsverständnisses und der damit verbundenen Auslagerung von staatlichen Aufgaben an Bedeutung gewonnen hat. Dabei wird der Staat nicht mehr ausnahmslos als Leistungserbringer gesehen, sondern überträgt gewisse öffentliche Aufgaben an spezielle Verwaltungsträger (Lienhard, 2008, S. 44). „Die staatliche Verantwortung wandelt sich damit von der (unmittelbaren) Erfüllungsverantwortung zur (mittelbaren) Gewährleistungsverantwortung“, was besonders auf die Ausgestaltung der Aufsicht Auswirkungen hat (Lienhard, 2008, S. 44). Der Staat und die Privatwirtschaft nähern sich im Staatsverständnis des Gewährleistungsstaates für die Aufgabenerfüllung an. Die gesamthafte Verantwortung bleibt zwar beim Staat (Prinzipal), der Vollzug wird jedoch Dritten (Agenten) übertragen (Lienhard, 2008, S. 45).

Die zunehmende Bedeutung der Public Corporate Governance wurde von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im internationalen Rahmen erkannt und festgehalten. Ergänzend zu den bereits bestehenden Grundsätzen der Corporate Governance (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 2004) entwickelte sie darauf aufbauend einen Katalog mit Leitsätzen und empfehlenswerten Praktiken für die Corporate Governance staatseigener Unternehmen (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 2006, S. 9-10). Diese Leitsätze beinhalten gewisse Standards für die Gewährleistung einer „guten Corporate Governance“ aus Sicht des Staates als Eigentümer.

Richtungsweisend für den schweizerischen Kontext war der an den OECD-Leitsätzen orientierte Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (sog. Corporate-Governance-Bericht) (Bundesrat, 2006, S. 8233-8304). In diesem Dokument regelte er mithilfe einer Aufgabentypologie die Entscheidungsgrundlage für die Auslagerung von Aufgaben an verselbständigte Einheiten des Bundes. Für die Lenkung formulierte der Bundesrat infolgedessen 28 Leitsätze mit unterschiedlichen Steuerungselementen. Zudem wurden aufgabenspezifische Steuerungsmodelle sowie die Rollenverteilung geklärt. Die SBB ist aufgrund der Aufgabentypologie der Kategorie „Dienstleistungen am Markt“ zuzuordnen, welche einer Auslagerung bedingen (Bundesrat, 2006, S. 8264).

Im Jahr 2009 folgte ein Zusatzbericht des Bundesrates, welcher sich schwerpunktmässig mit Fragen des Parlaments bezüglich der Umsetzung beschäftigte und die Anzahl der Leitsätze

auf insgesamt 37 ausbaute (Bundesrat, 2009). Hinsichtlich der Interessenvertretung von Seiten der bundesnahen Betriebe, im vorliegenden Fall der SBB, wurden in beiden Dokumenten keine Regelungen erlassen. Das Lobbying von bundesnahen Betrieben findet in der Public Corporate Governance-Literatur generell keinen Eingang.

Im Hinblick auf die Lobbying-Literatur werden die bundesnahen Betriebe ebenfalls ausser Acht gelassen. Bei der Lobbyismus-Thematik stehen mehrheitlich die Privatwirtschaft oder allenfalls Interessengruppen im Zentrum der Untersuchung. Dessen ungeachtet verfügen aber auch bundesnahe Betriebe über Eigeninteressen, welche sie im Gesetzgebungsprozess verfolgen. Deshalb wird im weiteren Verlauf der Arbeit die Annahme vertreten, dass die gängigen Lobbying-Konzepte der Privatwirtschaft auch auf bundesnahe Betriebe übertragbar sind. Gestützt wird diese Annahme auch von Seiten verschiedener Parlamentarier: „Die Bundesbetriebe stehen in einem Verdrängungskampf um finanzielle Mittel. (...) Daher sollte man beim Lobbying keinen Unterschied zwischen privaten und bundesnahen Grossunternehmen machen“ meinte die Thurgauer SP-Nationalrätin Edith Graf-Litscher in einem Zeitungsinterview (Aargauer Zeitung, 2011). Der Grüne Nationalrat Alec von Graffenried hielt fest, dass das Parlament richtiggehend auf Informationen von Aussen angewiesen sei. „Ich denke, das ist der Preis unseres Milizparlaments. (...) Ohne die Dokumentationen von Interessenvertretern müssten wir die Ressourcen der Parlamentsdienste massiv ausbauen“ (Aargauer Zeitung, 2011).

Es soll an dieser Stelle folglich versucht werden, die Public Corporate Governance und das Lobbying miteinander in Verbindung zu bringen. Dies wird dadurch erschwert, dass es ungeachtet der teilweise weitgehenden Forschung keine einheitliche Theorie über Lobbying oder Lobbyisten gibt (Badie et al., 2011, S. 1459). Trotz fehlendem Konsens bezüglich der theoretischen Basis ist in der Diskussion um Lobbyismus die Idee des Tausches zentral. Nach Gallati (2005, S. 79) ist ein Lobbyist ein „wichtiger Informationsbroker auf dem Markt der Politik, er vermittelt, ökonomisch ausgedrückt, das Gut ‚Information‘ im politischen Tauschprozess zwischen Nachfrager und Anbieter, zwischen seinem Auftraggeber und dem Politiker“. Die ökonomische Argumentationsweise eignet sich gut, um Lobbying zu erklären. Insbesondere die Neue Politische Ökonomie⁷ vermag die Idee der Interessenvermittlung vereinfacht darzustellen. Im Mittelpunkt dieser wirtschaftlichen Sichtweise auf die Politik stehen politische Institutionen und das Handeln politischer Akteure wie Politiker, Bürokraten

⁷ Public Choice Theory in der englischen Sprache.

oder Lobbyisten (Schöbel, 2015). Die Theorie der Neuen Politischen Ökonomie basiert auf drei Prinzipien: dem methodologischen Individualismus, dem Eigennutzaxiom sowie der Idee des rationalen Handelns (*homo oeconomicus*) (Zaugg, 2004, S. 82-86). Das erste Prinzip besagt, dass politische Strukturen und Prozesse als das Resultat der Handlungen und Entscheide von Individuen verstanden werden (Willener, 2013, S. 11). Auf das Lobbying übertragen heisst das, dass Individuen wie Verbandsvertreter, Unternehmer, Politiker oder Beamte im Zentrum aller Überlegungen stehen (Zaugg, 2004, S. 82). Auf das Fallbeispiel angewendet bedeutet dies, dass die Grossunternehmung SBB mit ihren heterogenen Interessen als Quasi-Individuum behandelt wird. Dies entspricht zwar einer starken Vereinfachung, erlaubt es jedoch, die SBB im weiteren Verlauf der Arbeit als einen einzelnen Akteur zu betrachten.

Das Eigennutzaxiom geht davon aus, dass die Präferenzen sämtlicher Akteure durch deren Eigeninteressen geprägt sind (Zaugg, 2004, S. 84). Aufgrund dieser Annahme sind nicht nur die Handlungen der Wirtschaftssubjekte, sondern auch dasjenige der Politiker und der Verwaltung nicht zwangsläufig auf das Gemeinwohl ausgerichtet und sie agieren ebenfalls aufgrund eigennütziger Motive (Willener, 2013, S. 12). Diese Annahme ist im Falle der SBB als kritisch zu bewerten. Die Idee des Eigennutzes lässt sich nur schwer mit der Orientierung am Allgemeinwohl, sprich dem *Service Public*-Gedanken, vereinbaren. Gleichwohl kann aus Unternehmensperspektive die Ansicht vertreten werden, dass der Eigennutzen für einen bundesnahen Betrieb wie die SBB – im Vergleich zur Privatwirtschaft abgeschwächt – im Zentrum steht.

Das dritte Prinzip geht, angelehnt an den *homo oeconomicus*, davon aus, dass Individuen rational handeln, dabei die eigenen Ziele verfolgen sowie den persönlichen Nutzen maximieren (Zaugg, 2004, S. 83). Die Annahmen über den *homo oeconomicus* sind entscheidend für die Erklärung des Lobbyings. Zur Erreichung der eigenen Ziele müssen nämlich soziale Interaktionen – mit anderen Worten eine Art Tauschprozess – stattfinden (Willener, 2013, S. 12). Nach Zaugg (2004, S. 83) lässt sich die „Interessenvermittlung als Tausch“ problemlos auf das Lobbying übertragen. Im Sinne des „*Do ut des*-Prinzips“⁸ tauscht ein Lobbyist sein Fachwissen gegen die Einflussnahme in der Politikformulierung. Die *homo oeconomicus*-Annahme lässt sich nachvollziehbar auf die SBB als rational agierenden Akteur übertragen. Ihre Ressource ‚Expertise‘ sichert ihnen eine natürliche Sonderstellung im politischen Prozess zu. Bedingt durch eine teilweise herrschende asymmetrische Informationslage gegenüber Parlament und Verwaltung stärkt dies ihre Möglichkeit zur

⁸ Latein für „Ich gebe, damit du gibst“.

Einflussnahme. Aus rationaler Sichtweise ist die Stellung als Monopolistin diesbezüglich als einzigartigen Vorteil einzuschätzen.

Hinsichtlich der Lobbying-Methoden wird davon ausgegangen, dass bei bundesnahen Betrieben insbesondere das direkte Lobbying entscheidend ist. Unter diesem Begriff versteht man „any communication with a legislator that expresses a view about specific legislation“ (Mehta, 2009, S. 29) oder eben die „direkte Artikulation der Interessen gegenüber dem oder den Entscheidungsträgern“ (Köppl, 2008, S. 210). Diese Methode wird in der Praxis als äusserst effizient beschrieben (Köppl, 2008, S. 210) und umfasst den persönlichen Kontakt mit den jeweiligen Adressaten in Parlament und Verwaltung. Aufgrund des Eigentümerverhältnisses kann davon ausgegangen werden, dass eine gewisse Nähe der beiden Institutionen besteht und die Kommunikation mehrheitlich auf direktem Wege erfolgt. Willener (2013) untersuchte hinsichtlich der Situation in der Schweiz vier Instrumente des direkten Lobbying: das persönliche Gespräch, schriftliche und telefonische Kommunikation, Expertenkommissionen sowie parlamentarische Anlässe.

Für die Wichtigkeit des direkten Lobbyings sprechen zusammenfassend mehrere Faktoren. Primär ist diese Methode messbar, d.h. im Kontext dieser Untersuchung ist es möglich, die vier genannten Instrumente im Rahmen der Befragungen zu eruieren. Ausserdem können in der Fachliteratur Hinweise gefunden werden, dass die oben erwähnten Instrumente auch tatsächlich in der Schweiz Verwendung finden. Schliesslich sprechen auch Praktikabilitätsgründe für diese Einschränkung: indirektes Lobbying, also die Interessenartikulation über Dritte wie beispielsweise via Medien oder durch Wahlkampffinanzierung, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht werden. Weiter wird indirektes Lobbying eher als Unterstützung des direkten Lobbyings, d.h. subsidiär, eingesetzt (Köppl, 2008, S. 212). Die einzige Ausnahme lässt sich im Bereich des Cross-Lobbyings als Untergruppe des indirekten Lobbyings finden. Dort vertreten Branchen- und Interessenverbände die Interessen ihrer Mitglieder (Köppl, 2008, S. 214). Bedingt durch die wichtige Rolle der Verbände als Intermediäre im politischen System der Schweiz kommt diesen eine Sonderstellung zu und darf im weiteren Verlauf der Arbeit nicht gänzlich ausser Acht gelassen werden.

2.3 Generierte Hypothesen

Um die zwei in der Einleitung formulierten Forschungsfragen zu beantworten, werden im folgenden Abschnitt vier Arbeitshypothesen zu deren Beantwortung generiert.

Hinsichtlich der Beantwortung der ersten Forschungsfrage (*Welchen Einfluss hat die vorparlamentarische bzw. die parlamentarische Phase auf erfolgreiches Lobbying und worin unterscheiden sich diese?*) liegt der Fokus auf den zwei für das Lobbying zentralen Momenten des Bundesgesetzgebungsprozesses. Die nachparlamentarische Phase wird nicht beachtet, da sie den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Da sowohl die abhängige, als auch die unabhängige Variable der Hypothesen H_{1a} und H_{1b} dichotom ausgeprägt sind, werden diese im Stile der Wenn-Dann-Hypothesen formuliert (Diekmann, 2008, S. 125).

Hypothese H_{1a} : *Wenn die Ausarbeitung einer Rechtsnorm während der vorparlamentarischen Phase konfliktiv verläuft, verstärken die SBB ihre Lobbying-Aktivitäten während der parlamentarischen Phase.*

Bei dieser Hypothese wird sowohl aufgrund einer Literaturanalyse als auch durch Befragungen in Erfahrung gebracht, inwiefern die vorparlamentarische Phase konfliktiv verlief. Da das direkte Erfragen eines „Konfliktes“ unter Umständen nicht zielführend ist, wird bei der Befragung versucht, via einer Proxy-Variablen das Ausmass eines allfälligen Konfliktes in Erfahrung zu bringen. Dabei wird im Gespräch gefragt, wie die Zusammenarbeit der Akteure bei der jeweiligen Vorlage funktionierte und wie eng diese kooperiert haben. Es wird sodann davon ausgegangen, dass die Lobbying-Anstrengungen der SBB direkt mit einem allfällig vorhandenen Konflikt zusammenhängen und je nach Situation unterschiedlich stark ausfallen. Wenn die Erarbeitung einer Norm nicht den Vorstellungen der SBB entspricht, wird sie sich im Sinne des Eigennutzaxioms für eine, ihren Wünschen entsprechende, Lösung in der darauffolgenden parlamentarischen Phase einsetzen. Durch eine aktive Lobbying-Tätigkeit in der parlamentarischen Phase stellen die SBB dadurch sicher, dass das Parlament in ihrem Sinne entscheidet.

Die Hypothese H_{1b} zielt in die entgegengesetzte Richtung ab. Es soll in einem ersten Schritt herausgefunden werden, ob der vorparlamentarische Prozess für die SBB zum damaligen Zeitpunkt mehrheitlich zufriedenstellend verlief. Unter „zufriedenstellend“ versteht man dabei die Erfüllung der Ansprüche und Erwartungen von Seiten der SBB. Als Gegenstück zu dem bei H_{1a} spezifizierten Konflikt, versteht man bei H_{1b} die Abwesenheit eines solchen.

Wenn dies der Fall ist, werden in der darauffolgenden parlamentarischen Phase aus Effizienzgründen keine aktiven Lobbyingstrategien erwartet und die SBB beschränken sich auf eine informierende Rolle für die Parlamentarier:

***Hypothese H_{1b}:** Wenn die Ausarbeitung einer Rechtsnorm während der vorparlamentarischen Phase zufriedenstellend verläuft, nehmen die SBB während der parlamentarischen Phase lediglich eine informierende Rolle ein.*

Zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage (*Welche Faktoren sind zentral für ein erfolgreiches Lobbying der SBB?*) dient die Studie von Willener (2013) als Ausgangspunkt. Sie hat als erste Wissenschaftlerin sowohl unterschiedliche Lobbying-Methoden als auch Faktoren über Lobbyisten und Adressaten in der Schweiz umfassend untersucht. Ihr Ziel bestand dabei darin herauszufinden, welche international erforschten und etablierten Methoden des Lobbyings für ein erfolgreiches legislatives Lobbying in der Schweiz zentral sind (Willener, 2013, S. IX). Unter legislativem Lobbying versteht man nach Buholzer (1998, S. 8) den Versuch von Interessengruppen, die staatlichen Normen, welche die Rahmenbedingungen für ihr jeweiliges Handeln bestimmen, zu beeinflussen. Angelehnt an Willeners Erkenntnisse erfolgt eine Weiterentwicklung einer zentralen Hypothese. Diese wird an die besonderen Umstände eines bundesnahen Betriebes angepasst und anhand des Beispiels SBB überprüft. Die im vorherigen Kapitel vorgestellten Erkenntnisse zum direkten Lobbying stehen wiederum im Zentrum.

Bei der Hypothese H₂ stehen sowohl die vorparlamentarische als auch die parlamentarische Phase im Zentrum der Überlegungen. Dem persönlichen Gespräch als Kommunikationsmittel wird in der Theorie teilweise gar die grösste Wichtigkeit der direkten Lobbying-Methoden beigemessen (Köppl, 2008, S. 210; Zaugg, 2004, S. 271-272). Es wird davon ausgegangen, dass dies auch im schweizerischen Kontext der Fall ist und die Konversation zwischen den SBB und den Parlamentariern oder der Verwaltung, aber auch zwischen den SBB und den nahestehenden Interessenverbänden als Intermediäre, essentiell für den Lobbying-Erfolg der SBB über beide Phasen hinweg einzustufen ist. Um Erfolg messbar zu machen, wird der Leitfaden so konzipiert, dass sowohl die Einstiegsfrage, eine Frage im Hauptteil sowie die Abschlussfrage darauf abzielen. Durch diese Wiederholung kann ein genaues Bild über das individuelle Verständnis hinsichtlich des Erfolges gewonnen und eine gewisse Kohärenz der Aussagen sichergestellt werden. Zudem wird bei beiden Phasen die Frage gestellt, welches die bevorzugte Lobbying-Methode der SBB war und welche Mittel im Rahmen der Interessenvertretung eingesetzt wurden. Diese Überlegungen führen zur folgenden Hypothese über das persönliche Gespräch:

***Hypothese H₂:** Für ein erfolgreiches legislatives Lobbying ist das persönliche Gespräch sowohl während der vorparlamentarischen als auch während der parlamentarischen Phase eine wichtige Lobbying-Methode.*

Schliesslich soll die Untersuchung mit einer Hypothese über den übergeordneten Erfolg des Lobbyings von staatsnahen Betrieben abgeschlossen werden. Erfolgreiches Lobbying wird dabei identisch zu H₂ verstanden und es wird deshalb an dieser Stelle auf eine nähere Spezifizierung verzichtet. Die besondere Natur eines bundesnahen Betriebs, d.h. dessen institutionelle Stellung während des vorparlamentarischen Verfahrens sowie die Nähe zur Bundesverwaltung aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen, beeinflusst den Erfolg der Lobbying-Aktivitäten. Insbesondere hinsichtlich der vorparlamentarischen Phase ist weiter davon auszugehen, dass das richtige Timing eine gewichtige Rolle spielt. Die kontinuierliche Beobachtung und das frühzeitige Erkennen zukünftig relevanter Themen, mit anderen Worten ein effektives Monitoring (Speth, 2004, S. 171), sind essentiell für ein positives Ergebnis. Dabei gilt vereinfacht ausgedrückt: Je früher Lobbying-Aktivitäten einsetzen, desto erfolgreicher sind die betreffenden Organisationen (Zaugg, 2004, S. 275). Angewendet auf die SBB bedeutet das:

***Hypothese H₃:** Für ein gesamthaft erfolgreiches legislatives Lobbying der SBB sollten die Lobbying-Aktivitäten möglichst früh in der vorparlamentarischen Phase ansetzen.*

3 Empirisches Vorgehen: Lobbying von bundesnahen Betrieben

Im Kapitel über das empirische Vorgehen werden zuerst die SBB als Untersuchungsobjekt vorgestellt. Danach folgt ein Überblick über die drei ausgewählten verkehrspolitischen Vorlagen, welche im Sinne einer vergleichenden Fallstudie zur Beantwortung der Fragestellung dienen werden. Das Kapitel schliesst mit einem Abschnitt über die Art der Datenerhebung sowie die verwendete Methode.

3.1 Die SBB als Untersuchungsobjekt

Als Beispiel für einen bundesnahen Betrieb wurden die Schweizerischen Bundesbahnen gewählt. Dies erfolgte aus mehreren Gründen. Es handelt sich um einen grossen, staatsnahen Betrieb, der sich in einem äusserst interessanten politischen Umfeld bewegt. Die Verkehrspolitik ist eines der grossen Themen der vergangenen Jahre, von dem Wirtschaft und Gesellschaft gleichermassen betroffen sind (Berger et al., 2009, S. 19-24). Vor allem der Wettbewerb zwischen Schiene und Strasse steht in der Schweiz hoch oben auf der politischen Traktandenliste, wobei der Wille zur Verlagerung hin zu umweltfreundlichen Verkehrsformen im Zentrum steht (Berger et al., 2009, S. 20). Aufgrund der Schwerpunktsetzung des UVEK in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung (Danielli & Maibach, 2014, S. 18-20) wird dieses Themenfeld mit seiner ausgeprägten Vielschichtigkeit die Legislative der Schweiz auch zukünftig beschäftigen. Weiter sind die SBB das grösste Dienstleistungsunternehmen im schweizerischen Verkehr (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), 2015b). Mit ihren 32'730 Mitarbeitern (Schweizerische Bundesbahnen (SBB), 2014a, S. 7) verfügen sie zudem über eine gewisse Bedeutsamkeit auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Auf die Grösse des Unternehmens zurückzuführen ist die Tatsache, dass die SBB über eine eigene Lobbying-Abteilung – die sog. Public & Government Affairs – verfügt. Die Interessenvertretung ist somit innerhalb der Unternehmung im Bereich der Unternehmenskommunikation (Schweizerische Bundesbahnen (SBB), 2010) institutionalisiert. Der SBB-Verwaltungsratspräsident Ulrich Gygi hat das Public Affairs-Management der Bahn gar als „wichtige Transmissionsfunktion“ klassifiziert (Hugi & Kaufmann, 2014, S. 179). Dies deutet darauf hin, dass man sich bei dieser Organisation der Wichtigkeit des Themas auf strategischer Ebene bewusst ist.

Besonders interessant ist zudem die Rechtsform der Unternehmung. Es handelt sich nach Art. 2 Abs. 1 SBBG um eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft mit Sitz in Bern. Der Bund ist Aktionär der SBB und nur er kann beschliessen, Aktien an Dritte zu veräussern (Art. 7 Abs. 1 und 2 SBBG). Zudem muss der Bund zu jeder Zeit die kapital- und stimmenmässige

Mehrheit besitzen (Art. 7 Abs. 3 SBBG). Schliesslich geht es bei der Bahn, bzw. beim ÖV als Ganzes, um grosse Geldsummen. Die SBB als sich vollständig in Bundesbesitz befindende Unternehmung erzielte im vergangenen Jahr einen Umsatz von 8,54 Milliarden Fr. (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), 2015b). Eindrücklich sind auch die volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf die Schweiz. Im Jahr 2002 betrug der volkswirtschaftliche Beitrag des ÖVs im engeren Sinne 10,9 Milliarden Fr. (2,5% des BIP) oder 33 Milliarden Fr. (7,8% des BIP) im weiteren Sinne (inkl. induzierte Effekte) (Peter et al., 2004, S. 4). Rund 70% der volkswirtschaftlichen Bedeutung ist dabei auf die Eisenbahn zurückzuführen (Peter et al., 2004, S. 4). Aktuell gehören die SBB nach einem Ranking der Handelszeitung zu den 30 grössten Unternehmen der Schweiz (Segmentas, 2015).

Aus Gründen der Durchführbarkeit kann im vorliegenden Dokument nur ein bundesnaher Betrieb vertieft betrachtet werden. Die Untersuchung wäre prinzipiell auch anhand weiterer, dem UVEK unterstehenden Einheiten wie der Post, Swisscom oder Skyguide denkbar. Nachfolgend werden die entscheidenden Gründe für die Nichtberücksichtigung im Rahmen dieser Masterarbeit skizziert.

Im Unterschied zur Schweizerischen Post (Mattle, 2009) existiert in Bezug auf die SBB noch keine Studie im Bereich des Lobbyings, das heisst es besteht eine komplette Forschungslücke. Ausserdem ist die Konzernstruktur der Post mit ihren zahlreichen Tochterunternehmen, inkl. der Postfinance als Finanzinstitut, institutionell komplexer aufgebaut. Diese Tatsache könnte allenfalls divergierende Interessen zum Gesamtkonzern zur Folge haben und würde eine Untersuchung zusätzlich erschweren.

Die Swisscom wird zur Prüfung obiger Hypothesen als eher ungeeignet betrachtet, da sie „zu nahe am Markt“ ist. Der Bund verfügt zwar über einen Anteil von 51% der Aktien, 49% werden jedoch von natürlichen Personen (8,2%) und Institutionen (40,8%) gehalten (Swisscom, 2014). Diese Besitzstruktur und die damit einhergehenden unterschiedlichen Interessen könnten einen Einfluss auf das Lobbying der Gesamtunternehmung haben. Hier haben die SBB als Monopolistin ganz andere Voraussetzungen und die Eigeninteressen eine ganz besondere Stellung.

Skyguide wurde aufgrund ihrer bescheidenen Grösse von 1'400 Mitarbeitenden (Skyguide, 2015) sowie der Komplexität der Flugverkehrspolitik nicht berücksichtigt.

3.2 Ausgewählte verkehrspolitische Vorlagen

Zur Beantwortung der beiden Forschungsfragen wird ein qualitatives Vorgehen anhand einer gezielten Fallauswahl gewählt. Die SBB stellen dabei das Untersuchungsobjekt dar, wobei drei verkehrspolitischen Vorlagen als Fälle dienen, d.h. es wird ein vergleichendes Falldesign angestrebt. Die vergleichende Fallstudie als Methode eignet sich besonders gut für die Beantwortung von kontemporären Problemstellungen (Yin, 2014, S. 9).

Diese Methode birgt für das Untersuchungsobjekt SBB zahlreiche Vorteile. Fallstudien kommen primär zur vertieften Betrachtung eines Falles in Frage (Gerring, 2004, S. 352). Im Gegensatz zu bestätigenden Forschungsstrategien (sog. „confirmatory strategies of research“) eignen sich Fallstudien vor allem bei untersuchenden Designs (sog. „exploratory strategies of research“) (Gerring, 2004, S. 349). Der erstmalig erforschten Kombination zwischen der Public Corporate Governance und den Lobbyingansätzen im schweizerischen Kontext kann somit Rechnung getragen werden. Zwei oder mehr Fälle ermöglichen im Gegensatz zu einer Einzelfallstudie eine direkte Replikation und erhöhen somit den analytischen Nutzen einer Studie (Yin, 2014, S. 64). Diese differenziertere Vorgehensweise erlaubt es also, Unterschiede und Parallelen noch klarer herauszuarbeiten. Falls man die Wahl und Ressourcen hat, sind nach Yin (2014, S. 63) „multiple-case designs“ gegenüber Einzelfallstudien vorzuziehen. Das Potenzial von vergleichenden Fallstudien ist ungleich höher als Einzelfallstudien.

Insgesamt steht also die Tiefe der Erkenntnisse, d.h. das „gesamtheitliche Beschreiben und Verstehen der untersuchten Fälle“ (Thomann, 2013) bei dieser Untersuchung im Vordergrund. Die Frage nach dem erfolgreichen Lobbying (siehe Abbildungen 3 und 4) steht jeweils im Fokus der Betrachtungen. Das primäre Interesse liegt somit darin, „Ereignisse und Ergebnisse zu erklären“ (Gschwend & Schimmelfennig, 2007, S. 22). Da mit anderen Worten die „causes of effects“ im Zentrum stehen, wird die Untersuchung y-zentriert sein (Thomann, 2013).

Schliesslich sollten die Fälle in der Vergangenheit liegen, da retrospektive Befragungen anstatt prospektive Tendenzen anvisiert werden. So kann ein allfälliger Lobbying-Erfolg auch wirklich abschliessend als solcher beurteilt werden. Über die Zukunft können keine verlässlichen Aussagen gemacht werden und die Sichtweise auf momentane Prozesse könnte verzerrt sein. Die Auswahl geeigneter Vorlagen ist insofern eine grosse Herausforderung, als dass sie einerseits zwar in der Vergangenheit liegen sollten (Lobbyisten sprechen aus Transparenzgründen eher über bereits vergangene Aktivitäten), andererseits aber nicht zu weit

zurückliegen dürfen, da sich die Befragten ansonsten nicht mehr an die genauen Zusammenhänge erinnern können. Interessante und richtungsweisende Grossprojekte wie beispielsweise die Neue Eisenbahn-Transversale (NEAT) oder die Bahn 2000 fallen aus diesem Grund weg.

Eine weitere, nicht zu unterschätzende, Schwierigkeit besteht bezüglich der Thematik an sich. Die Verkehrspolitik ist ein sehr komplexes Themenfeld mit zahlreichen Interdependenzen. Die Inhalte sind oft sehr technisch geprägt und benötigen vielfach Expertenwissen. Methodisch wäre es zwar wünschenswert, drei voneinander völlig unabhängige Fälle ohne jegliche Korrelation zu untersuchen, aber aufgrund der institutionellen Gegebenheiten im schweizerischen Kontext sowie des relativ kurzen Zeitrahmens kann dies nicht vollumfänglich gewährleistet werden.

Aufgrund der obigen Überlegungen fiel die Auswahl auf die folgenden drei verkehrspolitischen Vorlagen:

1. Die Bahnreform 2
2. Das Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST)
3. Die Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)

Die Inhalte und die wichtigsten Meilensteine der drei verkehrspolitischen Vorlagen werden im Folgenden kurz umschrieben. Tabelle 1 fasst die wichtigsten Merkmale im Sinne eines vergleichenden Überblicks abschliessend zusammen.

3.2.1 Bahnreform 2

Im Jahr 1991 wurde mit der Richtlinie 91/440/EWG die Bahnreform der EU ausgelöst. Im Mittelpunkt standen dabei die Unabhängigkeit der Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen, die Trennung von Verkehr und Infrastruktur, die Sanierung der Finanzstrukturen der Eisenbahnunternehmen sowie der freie Zugang zum Eisenbahnnetz (Art. 1 Richtlinie 91/440/EWG). Diese Bestrebungen machten vor Grenzen keinen Halt und die Schweiz beschäftigt sich mittlerweile ebenfalls seit geraumer Zeit mit diesem Prozess, der auch zukünftig nicht an Aktualität verlieren wird (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015b). Die sog. Bahnreform 1 aus dem Jahr 1999 war diesbezüglich ein grosser Meilenstein. Die SBB wurden folglich in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015b). Im Zuge der Bahnreform 1 wurden dadurch die Aufgaben von

Bund und SBB entflochten, d.h. die unternehmerischen und politischen Funktionen wurden getrennt (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015c). Gleichzeitig wurden die SBB entschuldet und neu strukturiert. Weiter wurde der freie Netzzugang im Güterverkehr eingeführt und die Bereiche Verkehr und Infrastruktur wurden getrennt (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015c). Der Zweck der darauf folgenden Bahnreform 2 umschreibt das Bundesamt für Verkehr (BAV) folgendermassen: „Hauptziele der Bahnreform 2 sind die Effizienzsteigerung im öffentlichen Verkehr und die Sicherung eines leistungsfähigen Bahnsystems durch ein verbessertes Kosten-Nutzen-Verhältnis beim Einsatz öffentlicher Mittel. Zudem wird mit der Bahnreform 2 der grenzüberschreitende Verkehr erleichtert und der Einsatz von Sicherheitsdiensten im öffentlichen Verkehr geregelt“ (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015d). Das Schwergewicht der Massnahmen der Bahnreform 2 lag ursprünglich bei der Neuordnung und Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung sowie der Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage für die Sicherheitsdienste. Im Jahr 2005 wurde die Bahnreform vom Parlament zurückgewiesen, mit dem Auftrag, die Vorlage in kleineren Tranchen erneut aufzubereiten. Der Bundesrat überarbeitete die einzelnen Elemente und unterbreitete sie in Teilpaketen dem Parlament (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015d).

Da das Projekt in einem ersten Schritt durch das Parlament zurückgewiesen wurde, entsteht der Eindruck, dass die SBB kein erfolgreiches Lobbying betrieben haben. Gestützt wird diese Annahme dadurch, dass die SBB in öffentlich zugänglichen Dokumenten kein Interesse an einer Ablehnung bekundet haben. Im Gegenteil: Ihre Stellungnahmen im Vernehmlassungsbericht zur Bahnreform 2 sind weitgehend positiv und unterstützen die Vorlage als Ganzes (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), 2004, S. 2-25). Da sie das Parlament von einer Annahme nicht zu überzeugen vermochten, ist die Bahnreform 2 als „nicht erfolgreiches“ Lobbying zu klassifizieren.

3.2.2 Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST)

Beim BGST handelt es sich um einen – laut BAV – wenig bestrittenen Teil aus der 2005 abgelehnten Bahnreform 2 (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015d). Im März 2007 hat der Bundesrat dem Parlament die Revision der Sicherheitsdienste im Rahmen eines ersten Teilpaketes unterbreitet (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015d). Die Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 (Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr) (Bundesrat, 2007) befasst sich ausführlich mit dem BGST.

Die Vorlage erwies sich in der Folge als inhaltlich äusserst kontrovers. Zwar herrschte Einigkeit über die Notwendigkeit der Revision des Bahnpolizeigesetzes aus dem Jahr 1878 (LITRA, 2000, S. 8), umstritten war jedoch gemäss den Wortprotokollen des Nationalrates, wie die exakte Ausgestaltung erfolgen sollte (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 2009, S. 120-128, S. 591-593). Der Gesetzentwurf des Bundesrates scheiterte aufgrund einer sog. „unheiligen Allianz“ zwischen SP und SVP in der Schlussabstimmung vom 20.03.2009 (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 2009, S. 593). Daraufhin erarbeitete eine Subkommission der KVF-N im Rahmen einer parlamentarischen Initiative eine neue Vorlage (Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N), 2009, S. 892). Diese Version der KVF-N wurde schliesslich am 18.06.2010 in der Schlussabstimmung des Nationalrates einstimmig mit 189 Stimmen gutgeheissen (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 2010, S. 1163). Nach der Meinung von Rechtsexperten verletzt das seit dem 01.10.2011 in Kraft stehende BGST jedoch in mehrfacher Hinsicht Verfassungsrecht. Kritisiert wird der Eingriff in die Polizeihöheit der Kantone, Aspekte des Datenschutzes und fehlende Rechtsmittelregelungen (Mohler, 2010, S. 1-6).

Da das BGST erst nach mehreren Anläufen angenommen wurde, kann der Vorlage ein gewisses inhaltliches Konfliktpotenzial nicht abgesprochen werden. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass es sich dabei primär um einen politischen Konflikt hinsichtlich des staatlichen Gewaltmonopols und weniger um bahnspezifische Fragen handelte. Aus diesem Grund kann das Lobbying zu diesem Zeitpunkt weder eindeutig als erfolgreich noch als nicht erfolgreich klassifiziert werden. Im Kapitel über die Sicherheitsdienste im Rahmen des Vernehmlassungsberichts zur Bahnreform 2 sind keine expliziten Vorbehalte von Seiten der SBB auszumachen, sie dürften der Vorlage somit gesamthaft gesehen positiv gegenübergestanden haben (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), 2004, S. 13-14).

Im Rahmen der Analyse ist darauf zu achten, dass beim BGST eine klare Abhängigkeit zur Bahnreform 2 gegeben ist – es fand beispielsweise keine eigenständige Vernehmlassung mehr statt.

3.2.3 Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)

Das wohl bekannteste Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit ist die Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI). Es handelt sich um den direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“, welcher vom Verkehrsclub der Schweiz (VCS) initiiert und später zurückgezogen wurde. Bei der Volksabstimmung

vom 09.02.2014 wurde FABI mit 62,0% Ja-Stimmen und 22 zustimmenden Ständen gutgeheissen. Die damit einhergehenden Verfassungsänderungen und Erlasse werden per 01.01.2016 in Kraft treten (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015g).

Inhaltlich ging es darum, die Finanzierung wie auch den Ausbau der Bahninfrastruktur neu zu regeln und die zukünftige Leistungsfähigkeit des schweizerischen Bahnsystems abzusichern (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2013, S. 1). Auf Verfassungsstufe wurde ein neuer, unbefristeter Fonds verankert (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015f). Der sog. Bahninfrastrukturfonds (BIF) ist das Kernstück von FABI und die Voraussetzung für die damit verbundenen Gesetze und Beschlüsse. Diese Neuregelung ermöglicht die Bereitstellung von finanziellen Mitteln für den Betrieb, den Unterhalt sowie den schrittweisen Ausbau der Bahninfrastruktur aus einem einzigen Topf. Der BIF löst den bisherigen Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte (FinöV-Fonds) ab. Zusätzlich notwendige Mittel werden durch den Bund, die Kantone, die Bahnunternehmen sowie die Bahnreisenden eingespiessen (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2013, S. 1-2).

Bei FABI handelt es sich gemäss Medienberichten um äusserst erfolgreiches Lobbying seitens der „ÖV-Branche“ (Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 2014, S. 11). Aufgrund des Zusammenspiels von gut getimter VCS-Initiative und Polit-Lobbying ist es ihnen nach Angaben der NZZ gelungen, den grosszügig ausgestatteten Fonds für den öffentlichen Verkehr zu sichern (Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 2014, S. 11). Besonders den Verbänden des Öffentlichen Verkehrs wird eine aktive Rolle beim Lobbying zugesprochen. So hätten insbesondere der VCS, die LITRA sowie der VöV ihre gute Ausgangslage geschickt genutzt und erfolgreich Hand in Hand gearbeitet (Forster, 2014, S. 11). Die SBB selbst äusserten sich bereits während der vorparlamentarischen Phase „grundsätzlich positiv“ gegenüber FABI (Schweizerische Bundesbahnen (SBB), 2011a), wobei ihre schriftliche Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren diese Haltung bestätigte (Schweizerische Bundesbahnen (SBB), 2011b, S. 1-6). Über die vorparlamentarische und parlamentarische Phasen hinaus, unterstützten die SBB die Vorlage auch im Abstimmungskampf (Schweizerische Bundesbahnen (SBB), 2014b).

3.2.4 Die drei Vorlagen im Überblick

Abschliessend werden die wichtigsten Informationen aus den vorhergehenden Abschnitten aus Gründen der Übersichtlichkeit in einer Tabelle zusammengefasst. Interessant wird die Analyse des Lobbyings trotz der unterschiedlichen Art der Geschäfte. Insgesamt konnte anhand der drei Vorlagen aufgezeigt werden, dass die Haltung der SBB mehrheitlich positiv

war. Allfällige Abweichungen hinsichtlich ihrer Einstellung können mithilfe der Expertengespräche eruiert werden. Eine erste Einteilung über den Erfolg der Lobbying-Tätigkeiten ermöglicht es bereits zu einem frühen Zeitpunkt, eine Kategorisierung für die Beantwortung der Forschungsfrage zu erstellen. Vertiefte Erkenntnisse können diesbezüglich durch die Expertengespräche gewonnen werden. Schliesslich dient eine Zusammenfassung über die zentralen Akteure als Anknüpfungspunkt hinsichtlich der Auswahl der Gesprächspartner.

	Bahnreform 2	BGST	FABI
Art des Geschäftes	Geschäft des Bundesrates	Komplexe Entstehungsgeschichte, schliesslich eine Parlamentarische Initiative	Direkter Gegenvorschlag des Bundesrates zu einer Volksinitiative
Inkrafttreten des Erlasses	Je nach Teilpaket unterschiedlich, zumeist 01.01.2010	01.10.2011	01.01.2016
Haltung der SBB	Die SBB standen der Vorlage positiv gegenüber	Die SBB standen der Vorlage positiv gegenüber	Die SBB standen der Vorlage positiv gegenüber
Erfolgreiches Lobbying von Seiten der SBB	Nein	Indifferent	Ja
Zentrale Akteure nebst der SBB	BAV, KVF	BAV, KVF-N, Subkommission KVF-N	BAV, Verbände (LITRA, VöV, VCS)

Tab. 1: Übersicht der Fallauswahl (Eigene Darstellung)

3.3 Datenerhebung und Methode

Die in Kapitel 2.3 generierten Hypothesen werden im folgenden Kapitel mithilfe eines qualitativen Verfahrens geprüft und ausgewertet. Die dazu benötigten Daten wurden – nebst Medien- und Dokumentenanalyse – in Form von Experteninterviews (siehe Anhang I und II) selbständig empirisch erhoben. Bei den Experteninterviews handelt es sich um eine Methode, welche das Spezialwissen von Interviewpartnern erschliessen soll (Gläser & Laudel, 2010, S. 12). Die persönliche Befragung (sog. „face-to-face-Interview“) erfolgte mithilfe eines Interviewleitfadens. In der Fachliteratur spricht man in diesem Zusammenhang von Leitfadeninterviews (Gläser & Laudel, 2010, S. 41-43). Diese gehören bei den qualitativen Erhebungsmethoden zur Kategorie der nichtstandardisierten Interviews, d.h. weder die Fragen des Interviewers noch die Antworten des Interviewten werden standardisiert. Diese Vorgehensweise ist bei dieser Art der Untersuchung passend, da dadurch eine Annäherung an

einen natürlichen Gesprächsverlauf ermöglicht wird. So enthält ein Interviewleitfaden zwar die wichtigsten Fragen, die in jedem Interview beantwortet werden sollten, weder die exakte Frageformulierung noch die Reihenfolge der Fragen sind jedoch verbindlich. Mithilfe dieser Richtschnur ist es auch möglich, bei Unklarheiten spontan mit ad hoc Nachfragen zu reagieren (Gläser & Laudel, 2010, S. 41-42). Die persönlichen Gespräche fanden je nach Experten zu einer bis maximal zwei Vorlagen statt und dauerten zwischen 30 und 90 Minuten.

Im Unterschied zu einer schriftlichen Befragung kommt bei persönlichen Interviews zwar eine kleinere Anzahl an Personen zu Wort, es können aber tiefergehende Erkenntnisse gewonnen werden. Da in der vorliegenden Untersuchung die Qualität und die Tiefe der Aussagen klar im Vordergrund stehen, wurde ein qualitatives und nicht ein quantitatives Forschungsdesign gewählt. Ein gewichtiger Nachteil ist zwar, dass die Resultate weder generalisierbar sind noch für Falsifikationen etablierter Theorien dienen (Muno, 2009, S. 121). Durch die Art der Fragestellung und dem Ziel der Untersuchung wird dies jedoch gar nicht angestrebt. Beim Thema Lobbying ist es generell schwierig, verlässliche und wahrheitsgetreue Informationen zu erhalten, da sich vieles im informellen Rahmen abspielt. Diese Gefahr der systematischen Antwortverzerrung vor dem Hintergrund der sozialen Erwünschtheit (sog. „social desirability effect“) (Diekmann, 2008, S. 447-448) kann nicht vollständig ausgeschlossen werden und sollte im Hinterkopf behalten werden. Um eine mögliche Verzerrung zu kontrollieren, wurde nebst einer ausgewogenen Mischung an Interviewpartnern auch eine Dokumentenanalyse mitberücksichtigt.

Die Interviews setzen sich aus den folgenden fünf Kategorien zusammen, wobei in jeder Kategorie jeweils zwei Experten zu Wort kamen:

1. SBB (Absender)
2. Parlament (Adressat)
3. Verwaltung (Adressat)
4. Verbände (Netzwerkpartner)
5. Lobbying-Experten (Neutral)

Zwar interessiert vor allem erfolgreiches legislatives Lobbying aus der Perspektive eines bundesnahen Betriebes, spricht den SBB auf der Absender-Seite; die weiteren involvierten Adressaten dürfen jedoch im Sinne einer umfassenden Betrachtung nicht vernachlässigt werden. Hinsichtlich der Interessenvertretung der SBB wurden zwei primäre Adressaten

identifiziert: das Parlament und die Verwaltung. Die Gesprächspartner aus dem Parlament sind oder waren Mitglieder des Nationalrates sowie gleichzeitig auch der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF). Diese ständige Legislativkommission beschäftigt sich mit den folgenden Fachbereichen: Verkehr (u.a. der Schiene), Telekommunikation, Service Public, Medien sowie den bundesnahen Betrieben wie die SBB (Bundesversammlung, 2015). Die Aufgabe dieser ständigen Kommission besteht nach Art. 44 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes (ParlG) unter anderem darin, die ihnen zugewiesenen Geschäfte zuhanden ihres Rates vorzubereiten und Vorschläge in ihrem Zuständigkeitsbereich auszuarbeiten. Ferner berichten sie ihrem Rat über die ihnen zugewiesenen Geschäfte und stellen Anträge (Art. 44 Abs. 2 ParlG). Bei der Verwaltung ist das Bundesamt für Verkehr (BAV) für die Anliegen der SBB zuständig und sorgt als Teil des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) für die Umsetzung und Gestaltung der schweizerischen Politik im Bereich des öffentlichen Verkehrs (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015a). Zusammen mit den Kantonen bestellt das BAV bei den Transportunternehmen der Schiene das für einen Service Public notwendige Verkehrsangebot; übt gegenüber diesen aber gleichzeitig auch eine Aufsichtsfunktion aus (Bundesamt für Verkehr (BAV), 2015e).

Im schweizerischen System kommt zudem den Verbänden als organisierte Interessenvertreter eine wichtige Bedeutung zu (Sager, 2015, S. 8). Deshalb fliesst auch diese Perspektive in die Untersuchung mit ein. Zwei ausgewählte Verbände des öffentlichen Verkehrs wurden aufgrund einer Literaturrecherche als die wichtigsten Netzwerkpartner kategorisiert. Dabei handelt es sich um den Verein „Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (LITRA)“ und den genossenschaftlich organisierten „Verband für den öffentlichen Verkehr (VöV)“. Ersterer wurde 1936 unter dem Namen „Ligue suisse pour l’organisation rationelle du trafic“ gegründet und 1977 in „LITRA – Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr“ umbenannt (LITRA, 2015d). Sie setzen sich unter anderem für günstige Rahmenbedingungen des ÖVs sowie eine wettbewerbsfähige Verkehrswirtschaft und die Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder ein (LITRA, 2015b). Das Zielpublikum ihrer Kommunikationstätigkeiten sind nebst den Medien, der Wissenschaft und der breiteren Öffentlichkeit auch die Behörden sowie die Wirtschaft (LITRA, 2015b). Im 48-köpfigen Vorstand der LITRA lassen sich nebst Politikern aller grösseren Parteien sowie Exponenten der Wirtschaft und ÖV-Industrie zurzeit insgesamt fünf hochrangige Vertreter der SBB finden (LITRA, 2015c). Im 7-köpfigen geschäftsleitenden Ausschuss, welchem nach Art. 12 Abs. 1 der Statuten (LITRA, 2012) die

Leitung und Aussenvertretung der LITRA zusteht, sind sowohl ein SBB-Vertreter als auch ein VöV-Vertreter (LITRA, 2015a) zu finden.

Der VöV wurde 1889 unter dem Namen „Verband schweizerischer Sekundärbahnen“ gegründet und 1988 in den „Verband öffentlicher Verkehr“ umbenannt (VöV, 2015b). Beim nationalen Dachverband der Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs sind insgesamt 127 Transportunternehmen sowie 180 Firmen aus Privatwirtschaft und Industrie organisiert (VöV, 2015a). Nebst einer Plattform für den Erfahrungsaustausch unter den Transportunternehmen, oder einer nationalen Koordinationsfunktion, wird die Vertretung der Mitgliederinteressen gegenüber Politik, Behörden und Dritten bezweckt (VöV, 2015a). Der 22-köpfige Vorstand repräsentiert Mitglieder aus allen Landesteilen und Sparten (VöV, 2015c). Sieben Mitglieder des Vorstandes konstituieren wiederum den Ausschuss, welchem nach Art. 18 Abs. 3 der Statuten des VöV die Führung des Verbandes zusteht (VöV, 2000). Die SBB sind in beiden Gremien mit derselben Person vertreten.

Schliesslich wurde das Gespräch mit zwei Lobbying-Experten gesucht. Dabei handelt es sich um Persönlichkeiten, die im Sachgebiet des Lobbyings fachlich speziell ausgebildet sind (Herzog & Wessels, 2005, S. 230) und über langjährige Erfahrung verfügen. Durch die steigende Professionalität dieser Branche hat die Einflussnahme auf die Meinungsbildung in den vergangenen Jahren gleichermassen zugenommen (Daum et al., 2014, S. 45) und wird ebenfalls mitberücksichtigt. Diese Kategorie gilt aus Akteurssicht als neutral.

Im folgenden Analyse-Kapitel werden die Resultate aus den Befragungen untersucht und interpretiert. Dies erfolgt anhand einer sog. qualitativen Inhaltsanalyse. Das Ziel einer Inhaltsanalyse ist die „Analyse von Material, das aus irgendeiner Art von Kommunikation stammt“ (Mayring, 2015, S. 11). Diese Methode wertet Texte aus, indem durch ein systematisches Verfahren mithilfe eines Analyserasters Informationen entnommen werden (Gläser & Laudel, 2010, S. 46). Diese Vorgehensweise setzt voraus, dass die dazugehörige Kommunikation fixiert, d.h. in irgendeiner Form festgehalten wurde (Mayring, 2015, S. 12). Im vorliegenden Fall wurden die zehn Audioaufnahmen jeweils nach den Gesprächen von Schweizerdeutsch ins Hochdeutsche⁹ transkribiert.

Bei der Inhaltsanalyse ist es äusserst wichtig, systematisch und nicht im Sinne einer freien Interpretation vorzugehen. Diese explizite Regelgeleitetheit ermöglicht schliesslich die intersubjektive Nachprüfbarkeit nach sozialwissenschaftlichen Methodenstandards (Mayring, 2015, S. 12-13; S. 50-51). Die vorliegende Analyse stützt sich auf das inhaltsanalytische

⁹ Ein Gespräch wurde vollständig in hochdeutscher Sprache geführt.

Ablaufmodell von Mayring (2015, S. 62) und wird anhand der Abbildung 5 bildlich dargestellt:



Abb. 5: Allgemeines inhaltsanalytisches Ablaufmodell (Eigene Darstellung basierend auf Mayring, 2015, S. 62)

Die Bestimmung des Ausgangsmaterials, welches die ersten drei Schritte des Modells umfasst (Mayring, 2015, S. 54-55), ist bereits erfolgt und wurde weiter oben beschrieben. So wurde festgelegt, dass zehn selbständig erhobene Interviews aus fünf unterschiedlichen Kategorien als Material dienen. Die Analyse der Entstehungssituation beschreibt, wie und unter welchen Bedingungen das Material produziert wurde. Die verwendeten Dokumente wurden anhand persönlicher Gespräche mit zehn Experten aus verschiedenen Bereichen erhoben. Formale Charakteristika wie die schriftliche Transkription sowie die Übersetzung von Schweizerdeutsch ins Hochdeutsche wurde eingangs ebenfalls diskutiert.

Die Fragestellung der Analyse (Mayring, 2015, S. 58-60), welche sich in die Schritte vier und fünf des Schemas unterteilen lässt, beschreibt die Herausarbeitung der Fragestellung der Analyse. Der Interpretationsfokus richtet sich dabei auf die in der Einleitung vorgestellten Forschungsfragen. Sie geben die Richtung der Analyse vor. Im Mittelpunkt steht stets das

erfolgreiche Lobbying (siehe Abbildungen 3 und 4). Die Forschungsfragen sind theoretisch an die bisherige Forschung angebunden, welche in Kapitel 2 differenziert abgehandelt wurde. Bei den Schritten sechs und sieben gilt es, die Analysetechniken festzulegen und ein Ablaufmodell sowie die passenden Analyseeinheiten aufzustellen (Mayring, 2015, S. 61). Als adäquates Verfahren wurde nach der Konsultation der Theorie über die qualitative Inhaltsanalyse die sog. Zusammenfassung gewählt. Das Ziel dieser Interpretationsart besteht darin „das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben“ (Mayring, 2015, S. 67). Durch Abstraktion soll ein überschaubarer Korpus geschaffen werden, der das Grundmaterial dennoch abbildet. Inhaltliche Details zu dieser Analysetechnik werden in Schritt 8 erfolgen. Für ein vollständiges Ablaufmodell müssen sodann die Analyseeinheiten (Mayring, 2015, S. 61) bestimmt werden. Diese bestehen aus drei Teilen: die sog. Kodiereinheit legt den kleinsten Materialbestandteil fest, welcher ausgewertet werden darf und was der minimale Textteil ist, welcher unter eine Kategorie fallen kann. Im vorliegenden Fall besteht die Kodiereinheit aus klaren, bedeutungstragenden Elementen innerhalb eines Interviewprotokolls. Dies können sowohl einzelne Begriffe als auch Satzfragmente sein. Weiter legt die sog. Kontexteinheit den grössten Textbestandteil fest, welcher unter eine Kategorie fallen kann. Darunter werden jeweils einzelne zusammenhängende Sätze, d.h. eine Aussage, subsumiert. Die sog. Auswertungseinheit schreibt vor, welche Textteile nacheinander ausgewertet werden. Die Analyse erfolgte in mehreren Durchgängen: zuerst wurden die Interviews chronologisch nach Interviewdatum bzw. Expertenkatgorie ausgewertet und anschliessend wurden die thematisch zusammenhängenden Aussagen miteinander in Verbindung gebracht. Die Entwicklung des Kategoriensystems im Rahmen einer Zusammenfassung erfolgt induktiv. Das bedeutet, dass die Kategorien innerhalb eines „bottom-up“-Prozesses aus dem vorhandenen Material heraus entstehen (Ramsenthaler, 2013, S. 29). Nach der Bestimmung der Kodiereinheit, der Kontexteinheit sowie der Auswertungseinheit wird das Material zusammengefasst und „Kategorien werden aus dem Sinngehalt der Textstellen abgeleitet“ (Ramsenthaler, 2013, S. 29).

Schritt acht umfasst die Analyseschritte mittels des ausgewählten Kategoriensystems. Hier wurde, wie oben erwähnt, die Zusammenfassung gewählt. Bei dieser Reduktion des Materials werden aufgrund der Forschungsfragen die Selektionskriterien vorgängig festgelegt (Ramsenthaler, 2013, S. 30). Demnach wurden die insgesamt 96 Seiten der Interviews ein erstes Mal durchgelesen, um sich mit den Inhalten grob vertraut zu machen. Bei einem weiteren Durchgang wurde mit den Selektionskriterien im Hinterkopf das Material Zeile für

Zeile mit unterschiedlichen Buntstiften und Codes bearbeitet. Im nächsten Durchgang wurden die einzelnen Kodiereinheiten überarbeitet und schliesslich paraphrasiert. Das bedeutet, dass diese in eine knappe, beschreibende Form umgeschrieben wurden und „nicht inhaltstragende Testbestandteile“ wegfielen (Mayring, 2015, S. 71). Im Rahmen dieses mehrstufigen Prozesses wurden daraufhin die Paraphrasen in Kategorien zusammengefasst, welche wiederum einzelne Begriffe oder Sätze umfassten (Ramsenthaler, 2013, S. 30). In einem letzten Schritt wurden die sich aufeinander beziehenden und über das gesamte Material verstreuten Paraphrasen zu einem Kategoriensystem zusammengefasst, geordnet und teilweise durch neue Aussagen wiedergegeben (Mayring, 2015, S. 71). Die einzelnen Kategorien werden im Rahmen der Analyse im folgenden Kapitel genauer erläutert. Der Aufbau des verwendeten Schemas lässt sich zur Orientierung in Anhang III dieser Arbeit finden.

Bei Schritt neun folgte schliesslich die Interpretation des Kategoriensystems (Mayring, 2015, S. 87). Das Ziel war die Beantwortung der beiden Forschungsfragen mithilfe der entwickelten Kategorien auf der Grundlage der Theorie (Ramsenthaler, 2013, S. 30). Ähnlich wie bei Schritt acht werden die Erkenntnisse im folgenden Kapitel vertieft diskutiert.

4 Analyse

In diesem Kapitel erfolgt die Beantwortung der Forschungsfragen und das Testen der vier Hypothesen unter Zuhilfenahme der Fallbeispiele Bahnreform 2, BGST sowie FABI. Als Erstes wird das Lobbying der SBB während der vorparlamentarischen und parlamentarischen Phase des Gesetzgebungsprozesses mithilfe der Hypothesen H_{1a} und H_{1b} analysiert. Dabei wird eruiert, inwiefern die drei Fallbeispiele aus der Perspektive der SBB konfliktiv bzw. zufriedenstellend verliefen und wie ihre Reaktion in der darauffolgenden parlamentarischen Phase ausfiel. Im weiteren Verlauf wird das persönliche Gespräch als wichtige Lobbying-Methode (Hypothese H_2) hervorgehoben sowie die Frühzeitigkeit von Lobbying-Aktivitäten (Hypothese H_3) postuliert. Die Analyse schliesst mit der Elaboration der zentralen Faktoren für ein erfolgreiches Lobbying aus der Perspektive der SBB.

Dieses Analyse-Kapitel entspricht vom Aufbau her Schritt neun des Ablaufmodells nach Mayring (2015). Im Rahmen der einzelnen Unterkapitel wird im Sinne von Schritt acht desselben Modells zu Beginn des Abschnittes erklärt, wie die einzelnen Kategorien des jeweiligen Kategoriensystems gebildet wurden.

4.1 Konfliktiver Verlauf der vorparlamentarischen Phase und die Auswirkungen auf die Lobbying-Aktivitäten während der parlamentarischen Phase

Das Kategoriensystem zur Prüfung der Hypothese H_{1a} umfasst zwei Teile. In einem ersten Schritt wurde die Kategorie „Konflikt“ entwickelt. Dabei wurden die Interviews nach Begriffen¹⁰ wie „Konflikt“, „Diskussion“, „Widerstand“, „Diskrepanz“, „Kompromiss“, „Konzession“, „Kampf“ und „Konfrontation“ sowohl in positiver (Konflikt vorhanden) als auch in negativer (kein Konflikt vorhanden) Ausführung durchsucht. Satzteile, welche vom Sinn her übereinstimmten, fielen ebenfalls unter diese Kategorie. Das Hauptaugenmerk lag auf der vorparlamentarischen Phase. Um die Intensität der Lobbying-Aktivitäten während der parlamentarischen Phase zu messen, wurde in einem zweiten Schritt die Kategorie „Lobbyingintensität“ gebildet, wobei Begriffe und Aussagen über die „Intensität“ und „Offensivität“ im Zentrum standen.

Insgesamt wurde bei der Analyse der Experteninterviews festgestellt, dass im Alltag Konflikte zwischen den SBB und dem BAV existieren. Diese sind entweder direkt auf die spezielle Art des Eignerverhältnisses (Prinzipal-Agent) oder auf die daraus resultierende asymmetrische Informationslage zurückzuführen. Grundsätzlich funktioniert die

¹⁰ Darunter werden im weiteren Verlauf der Analyse immer Substantive, Verben und Adjektive verstanden.

Zusammenarbeit zwischen den SBB und dem BAV jedoch gut. Die Kooperation ist relativ konfliktlos, Unstimmigkeiten bestehen am ehesten bei inhaltlichen Fragen und können u.U. personenabhängig sein.

Bei den drei Fallbeispielen Bahnreform 2, BGST und FABI konnten indessen keine Anhaltspunkte gefunden werden, wonach die Zusammenarbeit der Akteure in aussergewöhnlichem Masse konfliktiv verlief. Wenn man die drei Vorlagen inhaltlich vergleicht, gab es die meisten Konflikte bei der Bahnreform 2 und beim BGST. Hinsichtlich der Bahnreform 2 wurde insbesondere die Themenvielfalt kritisiert und der grosse Umfang als Grund für das Scheitern in den Räten verortet. Bildlich gesprochen wurde die Bahnreform 2 gar mit einem vollbeladenen Schiff verglichen, das von allen Seiten aufgrund gegensätzlicher Eigeninteressen unter Beschuss geriet. Beim BGST lag der Hauptkritikpunkt bei der Auslagerung von Polizeiaufgaben. Das BAV und die SBB bewerteten damals den Inhalt hinsichtlich des Gewaltmonopols des Staates nicht gleich problematisch wie die Politik, welche über die Vorlage letztlich abstimmte. Es sei an dieser Stelle jedoch noch einmal ausdrücklich betont, dass es sich, wie bereits zuvor in den Kapiteln 3.2.1 und 3.2.2 beschrieben, um inhaltliche Konflikte handelt. Eine konfliktive Zusammenarbeit kann gesamthaft gesehen nicht gestützt werden. Bei FABI wurde rückblickend gar die gute Zusammenarbeit während der vorparlamentarischen Phase hervorgehoben.

Dessen ungeachtet wird an dieser Stelle die Intensität der Lobbying-Aktivitäten diskutiert. Dabei wurde die Erkenntnis gewonnen, dass die Lobbyingintensität eines bundesnahen Betriebes nicht dieselbe ist wie diejenige eines Verbandes oder eines Unternehmens der Privatwirtschaft. Spezifische Erwartungen sind an ihren öffentlichen Auftritt geknüpft. So ist beispielsweise ein zu offensives Lobbying nicht möglich. Vielmehr ist es „eine Gratwanderung für die SBB“ (Interviewaussage), da letztlich der Bund der Eigner ist. Generell kann festgehalten werden, dass ein permanenter Austausch zwischen den SBB und dem BAV stattfindet. Dieser Austausch ist dauerhafter Natur und erfolgt auf mehreren Ebenen (von der Sachbearbeiter- bis hin zur Kaderstufe) mit unterschiedlichen Intensitäten. Es kann keine pauschale Aussage über die Lobbyingintensität getroffen werden, da diese von den Vorlagen abhängig ist. Weder der vorparlamentarischen noch der parlamentarischen Phase kann eine höhere Intensität zugesprochen werden: „Die Intensität misst sich grundsätzlich an der Bedeutung des Geschäfts. Wenn es ein Geschäft mit grossem Gewicht ist, dann ist die Intensität in beiden Phasen sehr hoch. Wenn es ein weniger wichtiges

Geschäft ist, dann ist sie niedriger“ (Interviewaussage). Des Weiteren konnte festgestellt werden, dass das parlamentarische Lobbying hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Mittel und der grossen Anzahl an Empfängern aufwändiger ist als dasjenige der vorparlamentarischen Phase: „Wenn man in der Plenumsphase noch irgendetwas hinbiegen muss und wirklich im grossen Stil Parlamentarier beeinflussen muss, heisst das, dass vorher irgendetwas schief gelaufen ist“ (Interviewaussage). Interessant ist der Unterschied zwischen der KVF-N und der KVF-S. Falls ein bundesnaher Betrieb mit der Empfehlung der ständerätlichen Kommission nicht einverstanden ist, muss ein „sehr, sehr intensives Lobbying“ (Interviewaussage) betrieben werden, um den Ständerat vom Gegenteil zu überzeugen. Die kleine Kammer folgt, ihrem Ruf als „chambre de réflexion“ entsprechend, normalerweise eher den Empfehlungen der eigenen Kommission als dies beim stärker parteipolitisch-orientierten Nationalrat der Fall ist.

Auf die Fallbeispiele übertragen konnte bei der Bahnreform 2 festgestellt werden, dass vorwiegend während der vorparlamentarischen Phase Lobbying-Aktivitäten stattfanden. Dabei pflegten das BAV und die SBB intensive Beziehungen. Da diese Vorlage zeitlich am längsten zurückliegt, können jedoch keine weiteren gesicherten Angaben gemacht werden. Bei der Ausarbeitung des BGST fanden ebenfalls vorparlamentarische Lobbying-Aktivitäten von Seiten der SBB statt, wobei der Kontakt zwischen BAV und SBB als intensiv bezeichnet wurde. Eine ihrer Hauptrollen war diejenige des Informationsbereitstellers. Die SBB wurden ferner bei der Ausarbeitung des Vorentwurfes angehört und nahmen an der Vernehmlassung teil. In der darauffolgenden parlamentarischen Phase werden zwar Lobbying-Aktivitäten vermutet, ausser der Teilnahme an einem Hearing der parlamentarischen Kommission liegen jedoch keine gesicherten Erkenntnisse vor. Bei FABI sieht die Situation ähnlich aus. Im Grossen und Ganzen haben die SBB bei FABI „nur mässig lobbyiert“ (Interviewaussage). So kann die Lobbyingintensität während der vorparlamentarischen Phase zwar insgesamt als eher gering, aber dennoch höher als während der parlamentarischen Phase bezeichnet werden. Im Rahmen des Vorentwurfes stellten die SBB partiell Informationen, wie beispielsweise Kostenschätzungen, zur Verfügung und waren in diesem Bereich stark involviert. In der parlamentarischen Phase konnte kein ausserordentlich starkes Engagement der SBB festgestellt werden.

Zusammenfassend kann die Hypothese H_{1a} „Wenn die Ausarbeitung einer Rechtsnorm während der vorparlamentarischen Phase konfliktiv verläuft, verstärken die SBB ihre Lobbying-Aktivitäten während der parlamentarischen Phase“ aufgrund der ausgewählten

Fälle weder gestützt noch endgültig verworfen werden. Die drei untersuchten Vorlagen verliefen allesamt wenig konfliktiv, weshalb die postulierte Wenn-Dann-Beziehung keine Wirkung entfaltet. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass dies bei Ausnahmefällen anders aussieht und die aufgestellte Hypothese unter besonderen Umständen gestützt werden könnte. Die Schwierigkeit beim postulierten Zusammenhang ist, dass sich die SBB bei dieser Konstellation explizit gegen das Departement und den von der Verwaltung ausgearbeiteten Vorschlag stellen. Das ist insofern heikel, als dass der Bund wiederum gleichzeitig der mit der Aufsicht betraute Eigner ist und dadurch gewisse Spannungen hervorgerufen werden könnten. Schliesslich war die Intensität der Lobbying-Aktivitäten bei allen drei Rechtsnormen in der vorparlamentarischen Phase nachweislich höher als in der darauf folgenden parlamentarischen Phase.

4.2 Zufriedenstellender Verlauf der vorparlamentarischen Phase und die Auswirkungen auf die Lobbying-Aktivitäten während der parlamentarischen Phase

Das Kategoriensystem zur Prüfung der Hypothese H_{1b} umfasst ähnlich wie Hypothese H_{1a} zwei Teile. Dabei zielt H_{1b} , wie in Kapitel 2.3 beschrieben, im Rahmen der vorparlamentarischen Phase in die entgegengesetzte Richtung von H_{1a} ab. Statt eines Konflikts, wird die Abwesenheit eines solchen getestet. Dazu kann im Umkehrschluss die in Kapitel 4.1 entwickelte Kategorie „Konflikt“ in negativer Ausprägung zur Überprüfung der Hypothese übernommen werden. Um die informierende Rolle der SBB während der parlamentarischen Phase zu messen, wurde die Kategorie „Information“ gebildet. Dabei standen Begriffe und Aussagen über „Information“, „Fachwissen“, „Angaben“ und „Sachlichkeit“ im Zentrum der Betrachtung.

Das vorherige Kapitel hat aufgezeigt, dass sowohl die Bahnreform 2, das BGST als auch FABI während der vorparlamentarischen Phase keine konfliktiven Elemente aufwiesen. Im Umkehrschluss kann folglich davon ausgegangen werden, dass die Ausarbeitung konstruktiv und somit für die SBB zufriedenstellend verlief. Diese Annahme konnte im Rahmen der Experteninterviews bestätigt werden und es wird an dieser Stelle auf die Erkenntnisse in Kapitel 4.1 verwiesen.

Information, insbesondere im technischen Bereich, wurde durchs Band als die wichtigste Ressource der SBB genannt. Im Sinne von „Lobbyists are merchandisers of information“

(Interviewaussage) nutzen die SBB ihren „riesigen Wissensvorsprung“ (Interviewaussage) gezielt zur Interessenvertretung. Beim besagten Informationsvorsprung sehen die Experten nicht nur den Hauptunterschied, sondern auch den Hauptvorteil gegenüber der Privatwirtschaft. So verfügen die SBB in ihrer Quasi-Monopol Situation über Informationen, die „politisch relevant sind“ (Interviewaussage). Dies ermöglicht ihnen wiederum eine „Definitionsmacht“ (Interviewaussage), d.h. gewisse Agendasetting-Power, wodurch sie schon Vieles beeinflussen können „bevor es dann wirklich zu einem Politikum oder zu einer politischen Debatte wird“ (Interviewaussage). Als grössten Trumpf wurde schliesslich wiederholt die „sachliche, technische Info“ (Interviewaussage) angeführt.

Die Beziehung zwischen BAV und SBB ist folglich durch den Austausch von Informationen nach dem in Kapitel 2.2 erwähnten „Do ut des-Prinzip“ geprägt. Die Informationen der SBB fliessen während der vorparlamentarischen Phase in den Gesetzgebungsprozess mit ein. Dieses Phänomen konnte bei allen drei untersuchten Vorlagen aufgezeigt werden. So liefern die SBB beispielsweise notwendige Unterlagen, da die Verwaltung nicht über sämtliche erforderliche Fachkompetenzen verfügt und diese auch nicht innerhalb nützlicher Frist erwerben kann. Es geht dabei zuweilen um Effizienzüberlegungen aus der Eignerperspektive: Die Behörden können nicht alles wissen und sind mit den konkreten Auswirkungen in der Praxis weniger betraut als die Direktbetroffenen. Unabhängig davon, ob man dies als legitim erachtet, täuscht diese Tatsache nicht darüber hinweg, dass ein gewisses umgekehrtes Abhängigkeitsverhältnis beobachtet werden kann. So erhält der bundesnahe Betrieb durch den Informationsvorsprung Möglichkeiten zur Einflussnahme auf seinen Eigner.

Gesamthaft gesehen wird dem Lobbying der SBB aufgrund der Faktenbasierung von allen Seiten Glaubwürdigkeit attestiert. Ihre ausgewiesene Fachkompetenz sowie das sachliche, fundierte Lobbying wird gegenüber der Privatwirtschaft als Pluspunkt wahrgenommen. „Sie haben das Wissen wie sonst kein Akteur im ganzen Zirkus“ (Interviewaussage) drückt umgangssprachlich aus, dass der Informationsvorsprung gerade im komplexen Bahnbereich durch ihre Betroffenheit vorhanden ist und dadurch gewissermassen als legitim erachtet wird. Die Informationsvermittlung der SBB muss den Adressaten angepasst erfolgen. Insbesondere das Lobbying bei Parlamentariern erfordert hierbei Fingerspitzengefühl. Da die Informationsflut sehr gross ist, müssen ausgewählte Botschaften gefunden werden, um den Adressaten überhaupt erst zu erreichen. Zudem gilt: „Es müssen diejenigen Personen Informationen bekommen, die sie benötigen“ (Interviewaussage). Die Informationsvermittlung hat folglich gezielt zu erfolgen und ein unüberlegtes Vorgehen ist

wenig effektiv. Vor allem bei FABI hat sich gezeigt, dass Personen mit einer Affinität zum Thema für Informationen empfänglicher sind als andere.

Im Bereich der Informationsvermittlung beteiligt sich die LITRA als Verband ebenfalls nennenswert. Durch die wertvolle Ressource „Information“ wird auch ihr Verbandslobbying erleichtert. Ihre Expertise im Bereich des ÖVs wird grundsätzlich geschätzt und ist aufgrund ihrer breiten partei- und regionalpolitischen Zusammensetzung akzeptiert. Vereinzelt wird die Tätigkeit der LITRA jedoch kritisch hinterfragt und es wird bemängelt, dass sie stark im Sinne der SBB als eines ihrer grössten Mitglieder lobbyiert.

Gewisse Informationsflüsse erfolgen auf informellem Wege durch persönliche Beziehungen. Diese Tatsache kann in der vorliegenden Masterarbeit nicht untersucht werden. Aufgrund der Experteninterviews konnte jedoch gestützt werden, dass der Informationsaustausch „in jeder Hinsicht ein Geben und Nehmen“ (Interviewaussage) ist. Zwischen den SBB und dem BAV findet ein permanenter Austausch statt. Die Ausarbeitung der Bahnreform 2, des BGST und von FABI verlief für die SBB nachweislich weitestgehend zufriedenstellend. Zudem brachten sie ihre wichtigste Ressource „Information“ in der parlamentarischen Phase ein und nahmen wie angenommen eine informierende Rolle ein. Die Hypothese H_{1b} „*Wenn die Ausarbeitung einer Rechtsnorm während der vorparlamentarischen Phase zufriedenstellend verläuft, nehmen die SBB während der parlamentarischen Phase lediglich eine informierende Rolle ein*“ wird somit gestützt. Aufgrund der erhobenen Daten kann diese Hypothese allerdings abgeändert und erweitert werden. Die informierende Rolle der SBB ist nicht nur auf die parlamentarische Phase begrenzt. Vielmehr handelt es sich um einen kontinuierlichen Prozess und die Informationsbereitstellung seitens der SBB spielt während der vorparlamentarischen Phase eine gleichermassen wichtige Rolle. Aus diesem Grund und in Verbindung mit der Nicht-Bestätigung von H_{1a}, kann zukünftig auf die Einschränkung „lediglich“ verzichtet und die Ergänzung „sowohl während der vorparlamentarischen als auch der parlamentarischen Phase“ angebracht werden.

4.3 Das persönliche Gespräch als erfolgreiche Lobbying-Methode

Das Kategoriensystem zur Prüfung der Hypothese H₂ fokussiert primär auf die Kategorie „persönliches Gespräch“. Dabei standen Begriffe und Aussagen wie „Gespräch“, „Einzelgespräch“, „(bilaterale) Diskussion“, „reden“ oder „Austausch“ während der vorparlamentarischen und der parlamentarischen Phase im Mittelpunkt des Interesses.

Persönliche Gespräche gelten als die „mit Abstand“ (Interviewaussage) effektivste Lobbying-Methode. Je nach Interviewpartner gibt es eine unterschiedliche Hierarchie und Gewichtung betreffend der Mittelwahl der direkten Kommunikation. Das persönliche Gespräch ist jedoch stets an erster Stelle anzusiedeln. E-Mails, Telefonate und SMS werden in der Schweiz zwar ebenfalls verwendet, folgen jedoch in unterschiedlicher Reihenfolge da sie von den Präferenzen der jeweiligen Empfänger abhängig sind. Dass die SBB mit dem BAV sowie der KVF auf unterschiedlichen Ebenen Gespräche führen, konnte mithilfe der drei Fallbeispiele bestätigt werden. Der Austausch von Information, wie in Kapitel 4.2 beschrieben, steht dabei im Zentrum. Interessant ist, dass die Gespräche je nach Phase auf unterschiedlichen Hierarchiestufen geführt werden.

Die SBB suchen mit den Parteien bzw. den Bundeshausfraktionen ebenfalls den Dialog, wobei keine Partei systematisch bevorzugt oder benachteiligt wird. Die jährlich vier Mal stattfindenden ordentlichen Sessionen dienen nebst der Informationsvermittlung auch der Kontaktpflege. Schliesslich erleichtern persönliche Beziehungen die Kommunikation über alle Phasen und Ebenen hinweg.

Sowohl bei der Bahnreform 2, dem BGST als auch bei FABI wurden persönliche Gespräche während der vorparlamentarischen Phase als effektives Lobbyinginstrument der SBB identifiziert. Besonders die Nähe zur Bundesverwaltung ist als Vorteil zu bewerten: „Die Tatsache, dass sie bundesnah sind, gibt ihnen mehr Eingangspforten, mehr Möglichkeiten Gespräche zu führen“ (Interviewaussage). Der bilaterale Austausch und die Aufrechterhaltung eines Netzwerkes sind in diesem Zusammenhang zentral. Die Bedeutung des Persönlichen wurde in diesem Zusammenhang hervorgehoben: „Das Persönliche darf man in diesen ganzen Prozessen nicht unterschätzen“ (Interviewaussage).

Persönliche Gespräche fanden während der parlamentarischen Phase der drei analysierten Vorlagen ebenfalls statt und stellten sich wie in der vorherigen Phase des Gesetzgebungsprozesses als eine sehr effektive Lobbying-Methode heraus. Die SBB sind beispielsweise „immer wieder regelmässig Gesprächspartner in der Verkehrskommission“ (Interviewaussage). Dieser konstante Direktzugang ist zweifellos ein Vorteil gegenüber nicht-bundesnahen Betrieben. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt innerhalb der KVF sind die jeweiligen Meinungs- oder Dossierführer der einzelnen Parteien. Einzelgespräche gelten als die „beste Taktik“ (Interviewaussage), um diese und dadurch später die restlichen Parteimitglieder für ein Anliegen zu überzeugen.

Die Hypothese H₂ „Für ein erfolgreiches legislatives Lobbying ist das persönliche Gespräch sowohl während der vorparlamentarischen als auch während der parlamentarischen Phase eine wichtige Lobbying-Methode“ kann mithilfe der Bahnreform 2, des BGSTs sowie von FABI über beide Phasen hinweg vollumfänglich gestützt werden. Das Gespräch als Reinform der direkten Kommunikation ist ein Schlüssel für erfolgreiches legislatives Lobbying in der Schweiz. Wie gewisse Theorien vermuten (siehe Kapitel 2.3), kann es sogar als das wichtigste Lobbyinginstrument überhaupt bezeichnet werden.

4.4 Frühes legislatives Lobbying

Das Kategoriensystem zur Prüfung der Hypothese H₃ fokussiert auf die Kategorie „Frühzeitigkeit“. Dabei umfassten Begriffe und Aussagen wie „Frühzeitigkeit“, „Rechtzeitigkeit“ oder „Vorfeld“ während der vorparlamentarischen Phase den Kern der Auswertung.

Die Frühzeitigkeit von Lobbying-Aktivitäten wird in der Literatur fortwährend betont. „Das hat früh angefangen“ (Interviewaussage) war bei allen drei untersuchten Vorlagen eine vielzitierte Aussage. Der frühe Zugang der SBB zur Bundesverwaltung wird zum wiederholten Mal als grossen Vorteil betrachtet. Die Möglichkeit des Mitgestaltens „zu einem Zeitpunkt, bei dem ein Privater das nicht kann“ (Interviewaussage) zieht aber auch Konsequenzen mit sich, indem man „sicher frühzeitiger in den Prozess eintreten muss“ (Interviewaussage). Bei bedeutenden Themen muss in der Tat frühzeitig lobbyiert werden, dies hat sich bei den Expertengesprächen hinsichtlich der drei Vorlagen herauskristallisiert. Generell gilt die Devise: „Je früher desto besser“, denn „was man nicht vor dem Parlament geregelt hat, kriegt man im Parlament praktisch nicht mehr geregelt“ (Interviewaussage). Erfolgreiches Lobbying wurde von einem Experten sehr passend mit dem Curling-Spiel verglichen: Die taktischen Überlegungen werden anfangs getroffen, der Stein wird angeschoben und am Schluss sollten nur noch Feinjustierungen erfolgen. „Man kann natürlich mit sehr viel Aufwand und irgendeiner ‚Hauruck‘- oder ‚Brachialübung‘ noch versuchen am Schluss etwas hinzubiegen. Aber grundsätzlich ist eigentlich ‚Je früher das Lobbying, desto besser‘“ (Interviewaussage). Dennoch muss der richtige Moment abgewartet werden, damit die Lobbying-Bemühungen nicht wirkungslos bleiben. Dies erfordert Erfahrung und ein gewisses Fingerspitzengefühl seitens eines Lobbyisten. Ein Geschäft interessiert die Mehrzahl der Parlamentarier beispielsweise erst, wenn es an der Reihe ist. Zu frühzeitiges Lobbying könnte sich als wirkungslos oder u.U. gar kontraproduktiv auswirken. Insofern kann durchaus

die Annahme vertreten werden, dass man nicht „so früh wie möglich“ lobbyiert, sondern der Aussage eines weiteren Experten folgend, „genau dann, wenn es auf die Agenda kommt“ (Interviewaussage). Eine Ausnahme gilt hier wiederum für die KVF-Mitglieder bzw. deren Dossierführer (siehe Kapitel 4.3) – mit diesen kann durchaus frühzeitiger Kontakt aufgenommen werden.

Zusammenfassend bedeutet die auffallende Wichtigkeit der Frühzeitigkeit nicht zuletzt, dass den Lobbying-Aktivitäten während der vorparlamentarischen Phase im Vergleich zur parlamentarischen Phase im Regelfall ein grösseres Gewicht zukommt. Als generellen Leitsatz kann die Hypothese H₃ *„Für ein gesamthaft erfolgreiches legislatives Lobbying der SBB sollten die Lobbying-Aktivitäten möglichst früh in der vorparlamentarischen Phase ansetzen“* somit gestützt werden.

4.5 Erfolgsfaktoren für ein erfolgreiches Lobbying der SBB

„Success has many fathers, while failure is an orphan“ (Simpson & Speake, 2009). Ganz im Sinne dieses Sprichwortes lässt sich der Erfolg von Lobbying-Aktivitäten nur schwer einzelnen Bestimmungsgrössen zuordnen, da zahlreiche und teilweise nicht messbare Faktoren mitspielen. In diesem Kapitel werden die Resultate aus den Experteninterviews hinsichtlich des erfolgreichen Lobbyings eines bundesnahen Betriebes diskutiert und zusammengefasst, wobei die zentralen Erfolgsfaktoren für ein erfolgreiches Lobbying der SBB im Fokus stehen. Dabei wurde zuerst ein Kategoriensystem „Erfolgreiches Lobbying“ erstellt. Sämtliche Experteninterviews wurden relativ breit nach den Begriffen „Erfolg“ oder „Lobbying“ in allen Variationen durchforstet. In der Folge entstand das umfangreichste Kategoriensystem im Rahmen dieser Untersuchung. Von diesem spezifischen Kategoriensystem ausgehend, wurden in einem weiteren Durchgang die zentralen Erfolgsfaktoren herausgefiltert und der Übersichtlichkeit halber nach der genannten Häufigkeit gruppiert. Die dabei entstandene Kategorie „Erfolgsfaktoren“ umfasst zahlreiche Elemente, wovon die wichtigsten in den folgenden Unterkapiteln vorgestellt werden. Drei essentielle Erfolgsfaktoren des Lobbyings der SBB, nämlich die zentrale Rolle der Information, das persönliche Gespräch als Methode sowie das frühe legislative Lobbying, wurden bereits weiter oben besprochen und auf eine weitere Erörterung wird an dieser Stelle verzichtet.

Die Frage, ob das Lobbying der jeweils besprochenen Vorlage erfolgreich war, wurde von den Experten, im Gegensatz zu der in Kapitel 3.2.4. erstellten Kategorisierung, bei allen drei Vorlagen bejaht. Das Lobbying der SBB war bei der Bahnreform 2 gesamthaft gesehen erfolgreich, auch wenn dies ihrer Ansicht nach nicht auf die ausschliessliche Rolle der SBB zurückzuführen ist. Insbesondere die Stellung der Kantone wurde dort hervorgehoben. Beim BGST, als ein direkt daraus entstandenes Bundesgesetz, sieht die Situation ähnlich aus. Das Lobbying wurde als erfolgreich eingeschätzt, auch wenn dies hinsichtlich der Komplexität der Vorlage nicht zwangsläufig auf die alleinige Rolle der SBB zurückzuführen ist. Das Lobbying der SBB war bei FABI aus der Perspektive der Experten erfolgreich und die Rolle der SBB wurde als entscheidender als bei den anderen zwei Vorlagen wahrgenommen. Es ist denkbar, dass dort die Erinnerung an die klare Zustimmung von 62,0% im Rahmen der letztjährigen Volksabstimmung mitspielt: „Die SBB haben gewonnen, insofern war es erfolgreich“ (Interviewaussage).

4.5.1 Expertise

Die Expertise der SBB hängt eng mit der in Kapitel 4.2 erörterten Information zusammen. Diese Kategorie zielt jedoch auf ihr sehr spezifisches Fach- und Expertenwissen ab, weshalb sie hier als eigenständigen Erfolgsfaktor aufgeführt wird.

Die Selbst- und die Fremdwahrnehmung der SBB ist die Rolle eines Experten mit beispiellosem Bahn-Fachwissen innerhalb der Schweiz. Bei FABI waren sie derjenige Akteur, welcher über das substanziellste Hintergrundwissen und die meiste Erfahrung bei der Planung von langfristigen Ausbauten verfügte (Interviewaussage). Die Qualität ihrer Expertise wurde auch von weiteren Gesprächsteilnehmern bestätigt. Eine Aussage bringt ihre einzigartige Fachkompetenz plakativ auf den Punkt: „Diese Expertisen hat in Gottes Namen niemand sonst gehabt“ (Interviewaussage). Parlament und Verwaltung sind demzufolge bei sehr komplexen und technischen Angelegenheiten zwangsläufig auf die Fachkenntnisse der Experten angewiesen.

4.5.2 Bildung von Allianzen bzw. das Schaffen von Mehrheiten

Als einen der Hauptgründe für erfolgreiches Lobbying eines Bundesbetriebes wurde spontan die Bildung von Allianzen bzw. das Schaffen von Mehrheiten genannt: „Ein guter Lobbyist findet Verbündete für sein Anliegen“ (Interviewaussage). Die Wichtigkeit von Aliierten und das Schmieden von langfristigen Allianzen wurden für den Erfolg als unumgänglich

bezeichnet: „Es ist dann erfolgreich, wenn man es geschafft hat Allianzen zu schmieden, die bis zum Ende der parlamentarischen Phase Bestand haben“ (Interviewaussage). Die Schwierigkeiten bei der Ausarbeitung des BGST sowie die damals entstandene „unheilige Allianz“ zeigen auf, dass bereits früh Mehrheiten „durch gute Argumente“ (Interviewaussage) geschaffen werden müssen, damit ein Gesetz erfolgreich die parlamentarische Phase durchläuft.

4.5.3 Aggregation von Einzelinteressen zu Allgemeininteressen

Die Aggregation von Einzelinteressen zu Allgemeininteressen ist ebenfalls ein herausragendes Merkmal, welches das erfolgreiche Lobbying eines bundesnahen Betriebes auszeichnet und welches die SBB beherrschen. Der Öffentliche Verkehr wurde durchs Band als ein Allgemeininteresse der Bevölkerung eingestuft. Es wurde zudem die Auffassung vertreten, dass ein bundesnaher Betrieb wie die SBB aufgrund der gesamtschweizerischen Relevanz während der vorparlamentarischen Phase viel eher angehört wird als dies bei einem Unternehmen der Privatwirtschaft der Fall ist. Hier spielen nebst staatspolitischen Überlegungen auch wirtschaftliche Erwägungen wie die Höhe der Budgets sowie die Vielzahl an betroffenen Arbeitsplätzen eine Rolle: „Bei der Bahn geht es um so viel Geld. Für die ganze Schweiz hat es eine Bedeutung, für alle“ (Interviewaussage).

4.5.4 Aussenauftritt und Wahrnehmung des Lobbyings

Erfolgreiches Lobbying wird oft gar nicht als bewusstes Lobbying wahrgenommen: „Lobbying ist dann gut, wenn man etwas durchbringt, was man wollte. Man wird nicht unbedingt merken, warum man selber die Wirkung erbrachte“ (Interviewaussage). Den SBB wurde mehrfach ein zurückhaltendes Auftreten hinsichtlich ihrer Interessenvertretung attestiert. Diese Mässigung, gepaart mit der Bereitstellung von Informationen und Expertise, wird im Schweizer Kontext geschätzt und gleichzeitig erwartet. Teure Lobbying-Massnahmen sind verpönt, denn „bei einer SBB ist ein bescheideneres Auftreten angezeigt“ (Interviewaussage). Dieses behutsame Vorgehen, teilweise gar als „Skrupel“ (Interviewaussage) beschrieben, wird hauptsächlich mit finanziellen Aspekten begründet. Wie aus Kapitel 3.1 ersichtlich, sind im Falle der SBB die öffentlichen Finanzen massgeblich betroffen.

4.5.5 *Angepasste Mittelwahl*

Erfolgreiches Lobbying erfordert wenig überraschend eine dem entsprechenden Zeitpunkt angepasste Mittelwahl. Der Stellenwert des passenden Timings wurde in Kapitel 4.4 bereits hervorgehoben. „Es ist wichtig, dass in der richtigen Phase die richtigen Instrumente und der richtige Ton gefunden wird“ (Interviewaussage). Des Weiteren sind die Adressaten phasenabhängig zu identifizieren. Während die Hauptadressaten der vorparlamentarischen Phase innerhalb der Verwaltung zu finden sind, sind National- und Ständeräte während der parlamentarischen Phase Gegenstand der Bemühungen. Den Mitgliedern der KVF kommt als primäre Adressaten während dieser Phase eine herausragende Stellung zu. Eine allfällige Einflussnahme auf Nicht-Kommissionsmitglieder, d.h. reguläre Parlamentarier, ist erst sekundär anzustreben. Über die Effizienz der Einflussnahme auf Ratsmitglieder ausserhalb der Kommission herrschte bei den Experten Uneinigkeit – dass es bei einem wackeligen Stimmenverhältnis durchaus vorkommen kann, war jedoch unbestritten. Nebst dem Zeitpunkt und dem Zielpublikum bestimmt die Wichtigkeit eines Erlasses die Mittelwahl massgeblich. Ausschlaggebend für ein erfolgreiches Lobbying ist, dass die Intensität an den Inhalt der jeweiligen Norm gekoppelt ist: „Es ist wichtig, dass man dosiert und dass man nicht für jede Gesetzgebung ein grosses ‚Brimborium‘ macht, sondern Akzente setzt, wenn es an das Eingemachte geht“ (Interviewaussage). Da bundesnahe Betriebe stärker als andere Unternehmen von politischen Entscheiden betroffen sind, darf die Mittelwahl nicht unterschätzt werden. Entscheidend ist, dass ein bundesnaher Betrieb stets über die laufenden Geschehnisse informiert ist und sein Handeln vorausschauend plant. Dazu ist ein innerhalb der Unternehmung institutionalisiertes Monitoring vonnöten.

4.5.6 *Regionalpolitische Überlegungen und der Service Public-Gedanke*

Mit der zunehmenden Popularität des öffentlichen Verkehrs stieg auch die Wichtigkeit des Lobbyings im ÖV-Bereich. Historisch gesehen ist das sog. „Logrolling“ mit dem „Quid pro Quo-Prinzip“¹¹ bei der Bahn besonders wichtig gewesen. Logrolling ist ein „politikwissenschaftlicher Fachterminus für ein besonderes Verfahren der Kompromissfindung“ (Schüttemeyer, 2005, S. 520). Diese gegenseitigen, kurzfristigen Verabredungen „Ich bekomme das und du bekommst dafür das. Diese Region bekommt das, die andere Region bekommt das“ (Interviewaussage) sind nach Expertenmeinung im Ständerat wahrscheinlich bedeutsamer als im Nationalrat. Die Interessenvertretung beim öffentlichen Verkehr ist im Schweizer Föderalismus stets an regionalpolitische Überlegungen

¹¹ Latein für „Dieses für das“.

geknüpft. Den SBB gelingt es, territoriale Aspekte bei ihrem Lobbying zu berücksichtigen. Die damit verbundene Service Public-Idee ist bei einem bundesnahen Betrieb besonders tief verankert. Die mit dem Logrolling einhergehende Kompromissbildung kann beim Lobbying der SBB beobachtet werden. Kompromiss und Konsens entsprechen der Lösungsfindung im schweizerischen System.

4.5.7 Soft Skills eines Lobbyisten

Die persönlichen Merkmale bzw. die Soft Skills eines Lobbyisten stellen einen zentralen Erfolgsfaktor beim Lobbying der SBB dar. Im Vergleich zur Privatwirtschaft können die SBB wiederum aufgrund ihrer Fachkompetenz und aus der Nähe zur Bundesverwaltung einen Vorteil ziehen. „Es ist überzeugend, wenn ein Mensch dahintersteht, bei dem man auch rückfragen kann“ (Interviewaussage). Diese Zugänglichkeit gepaart mit Authentizität, Sachlichkeit, Kompromissfähigkeit, Respekt und Vertrauen wurde mehrfach als wichtige Eigenschaften genannt. Eine funktionierende Kommunikation rundet diese Fähigkeiten ab: „Personen, die kommunikativ sind, mit denen man reden kann und die nicht auf ihren Positionen verharren“ (Interviewaussage). Schliesslich wurde angemerkt, dass Lobbying keine exakte Wissenschaft ist und sich zahlreiche Vorgänge nicht rational begründen lassen. Vieles geschieht intuitiv oder eben über das „Bauchgefühl“ (Interviewaussage).

4.5.8 Langfristigkeit des Lobbyings

Lobbying-Aktivitäten müssen langfristig geplant und angelegt werden. Diese Kontinuität ist aufgrund der bestehenden Interdependenzen notwendig: „Isoliertes Lobbying, das nur auf eine bestimmte Sachfrage einwirkt, ist nicht sehr nachhaltiges Lobbying“ (Interviewaussage). Erfolgreiches Lobbying ist somit als dauerhaft ausgelegten und dennoch sehr dynamischen Prozess zu verstehen. Dabei stehen eine funktionierende Kooperation sowie der Informationsaustausch im Mittelpunkt. Das Monitoring von Seiten der Lobbyisten ist besonders wichtig. Langfristig aufgebautes Lobbying steigert die Akzeptanz der Interessenvertretung. Bei den professionellen Public Affairs herrschte vor allem gegenüber diesem Punkt Skepsis. Es gab während der Gespräche eine Vielzahl normativer Kommentare über die steigende Bedeutung von Lobbyisten und bezahlter Interessenvertreter: „Das erfolgreichste Lobbying ist dasjenige, das Mehrheiten schafft durch gute Argumente und nicht durch irgendwelche gekauften Meinungen“ (Interviewaussage). Die teilweise sehr pointierte Kritik könnte auf die während den Gesprächen aktuelle „Affäre Markwalder“ und die

fortwährende politische Diskussion über die Legitimität von Lobbying zurückzuführen sein. Besonders argwöhnisch standen die Befragten der Entwicklung im Lobbying-Bereich sowie der bezahlten Interessenvertretung gegenüber. „Das ist eine völlig falsche Entwicklung“ (Interviewaussage) oder „Lobbying von Experten und Direktbetroffenen ist zwar unter Umständen heikler, aber es ist einordbarer als Lobbying von irgendeiner PR-Agentur, die dafür bezahlt ist, irgendeine Meinung zu verkaufen“ (Interviewaussage) verdeutlichen dies. Begründet wurde die Kritik an professionellen Public Affairs-Stellen vielfach damit, dass insbesondere Politiker direkt mit dem Chef in persönlichem Kontakt sein möchten: „Es ist eine völlige Illusion zu meinen, das könne man auf irgendwelche Lobby-Organisationen delegieren“ (Interviewaussage), denn: „Parlamentarier sind so konditioniert, dass sie den Chef wollen“ (Interviewaussage).

4.5.9 Weitere Erfolgsfaktoren

An dieser Stelle werden zwei weniger häufig genannte, aber dennoch denkbare Erklärungsansätze für erfolgreiches Lobbying umschrieben. Der erste, während den Gesprächen unerwartet aufgetauchte, Erfolgsfaktor betrifft die Emotionen, welche mit der Bahn in Verbindung gebracht werden. Nach Expertenmeinung hat die Eisenbahn bzw. die Modelleisenbahn bei Teilen der Bevölkerung sowie bei gewissen Parlamentariern einen emotionalen Stellenwert: „Es gibt eine Szene, die unglaublich stark ist“ (Interviewaussage). Die Emotionalität ihres Produktes erweist sich bei den SBB als Glücksfall, den man keinesfalls unterschätzen sollte.

Ein zweiter, nicht zu vernachlässigenden Erfolgsfaktor tangiert die Kleinräumigkeit der Schweiz. „Alle kennen sich und man ist mit allen halb befreundet“ (Interviewaussage). Dieser Umstand kann mitunter einen Effekt auf die Kompromissbildung und die langfristige Zusammenarbeit der beteiligten Akteure haben.

5 Fazit und Ausblick

Die vorliegende Masterarbeit untersuchte das Lobbying bundesnaher Betriebe in der Schweiz anhand des Beispiels der Schweizerischen Bundesbahnen. Dabei wurde versucht, eine bestehende Forschungslücke im Bereich des Lobbyings bundesnaher Betriebe zu schliessen und einen Beitrag für die in der Schweiz entstehende wissenschaftliche Debatte zu leisten. Der Fokus lag folglich auf der Einflussnahme der SBB auf ihren Eigner, die Schweizerische Eidgenossenschaft. Zwei Forschungsfragen dienten als Leitplanken der Untersuchung:

Welchen Einfluss hat die vorparlamentarische bzw. die parlamentarische Phase auf erfolgreiches Lobbying und worin unterscheiden sich diese?

Welche Faktoren sind zentral für ein erfolgreiches Lobbying der SBB?

Die SBB eigneten sich aus zahlreichen Gründen als Fallbeispiel: ihre Grösse, ihre Relevanz für die schweizerische Mobilität und nicht zuletzt spannende und zukünftig wichtige Diskussionen und Entscheide in der Verkehrspolitik können als bedeutsame Motive aufgeführt werden. Die Untersuchung wurde im Rahmen einer vergleichenden Fallstudie konzipiert. Drei ausgewählte verkehrspolitische Vorlagen der letzten Jahre dienten zur Veranschaulichung. Die *Bahnreform 2* zielte inhaltlich auf eine Vielzahl verschiedener Bereiche ab, wobei das Schwergewicht bei der Neuordnung und Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung sowie der Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage für die Sicherheitsdienste lag. Die Bahnreform 2 wurde im Jahr 2005 vom Parlament zurückgewiesen und der Bundesrat wurde mit der Überarbeitung der einzelnen Teilbereiche beauftragt. Aus der Bahnreform 2 heraus entstand das *Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST)*. Im Jahr 2007 wurde die Revision der Sicherheitsdienste im Rahmen eines Teilpaketes der zuvor abgelehnten Bahnreform 2 dem Parlament unterbreitet. Der Inhalt dieser Norm, d.h. insbesondere rechtliche Fragen bezüglich des Gewaltmonopols des Staates, erwies sich in der Folge als äusserst kontrovers und der Gesetzesentwurf scheiterte 2009 aufgrund einer „unheiligen Allianz“ zwischen SP und SVP. Als Resultat erarbeitete eine Subkommission der zuständigen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) im Rahmen einer parlamentarischen Initiative eine neue Vorlage, welche in der Schlussabstimmung gutgeheissen wurde und seit dem 01.10.2011 in Kraft ist. Das wohl bekannteste Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit ist die *Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)*. Bei der

Volksabstimmung vom 09.02.2014 wurde FABI mit 62,0% Ja-Stimmen gutgeheissen. Inhaltlich geht es darum, die Finanzierung wie auch den Ausbau der Bahninfrastruktur neu zu regeln und die Leistungsfähigkeit des Bahnsystems sicherzustellen. Per 01.01.2016 werden die durch FABI verursachten Verfassungsänderungen und Erlasse in Kraft treten.

Innerhalb des theoretischen Teils der Arbeit wurden als Erstes die Begriffe „Lobbying“ und „bundesnahe Betrieb“ definiert. Anschliessend wurde die Theorie über bundesnahe Betriebe, die sog. Public Corporate Governance, mit den Lobbyingansätzen in Verbindung gebracht, um das Lobbying bundesnahe Betriebe zu erklären. Da sich weder in der Public Corporate Governance-Theorie noch bei der Lobbying-Literatur explizite Hinweise auf das Lobbying bundesnahe Betriebe finden liessen, wurde die Annahme vertreten, dass sich die gängigen Lobbying-Konzepte der Privatwirtschaft auf bundesnahe Betriebe übertragen lassen. Insbesondere die Theorie der Neuen Politischen Ökonomie vermochte die im Lobbying zentrale Idee des Tausches zu veranschaulichen. Dieser Ansatz basiert auf drei Prinzipien, welche sich allesamt auf die SBB anwenden liessen: der methodologische Individualismus, das Eigennutzaxiom sowie die Idee des rationalen Handelns (homo oeconomicus). Hinsichtlich der Lobbying-Methoden wurde schliesslich davon ausgegangen, dass vor allem das direkte Lobbying bei bundesnahen Betrieben entscheidend ist.

Aus den theoretischen Überlegungen konnten schliesslich 4 Hypothesen generiert werden, welche anhand der drei Fallbeispiele getestet wurden. Die dafür notwendigen Daten wurden, nebst Medien- und Dokumentenanalysen, eigenständig erhoben. Die persönliche Befragung von zehn Experten aus fünf Kategorien (SBB, Parlament, Verwaltung, Verbände und Lobbying-Experten) erfolgte mithilfe eines Interviewleitfadens. Die sog. qualitative Inhaltsanalyse diente als Methode zur Datenauswertung. Es handelt sich dabei um ein systematisches Verfahren, welches sich insbesondere für die Analyse von wissenschaftlichen Interviews eignet.

In einem letzten Schritt galt es, die Forschungsfragen zu beantworten bzw. die erarbeiteten Hypothesen zu testen. Die erste Hypothese H_{1a} zielte auf den konfliktiven Verlauf der vorparlamentarischen Phase und die daraus entstehenden Lobbying-Aktivitäten während der parlamentarischen Phase ab:

***Hypothese H_{1a} :** Wenn die Ausarbeitung einer Rechtsnorm während der vorparlamentarischen Phase konfliktiv verläuft, verstärken die SBB ihre Lobbying-Aktivitäten während der parlamentarischen Phase.*

Die Hypothese H_{1a} konnte im Rahmen der Analyse aufgrund der drei ausgewählten Rechtsnormen weder gestützt noch endgültig verworfen werden. Die untersuchten Vorlagen verliefen allesamt wenig konfliktiv, weshalb die postulierte Wenn-Dann-Beziehung keine Wirkung entfaltet. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass die aufgestellte Hypothese unter gewissen Umständen gestützt werden könnte. Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, dass sich die SBB bei dieser Konstellation explizit gegen das für sie zuständige Departement und den von der Verwaltung ausgearbeiteten Vorschlag stellen würden, was Spannungen hervorrufen könnte. Die Intensität der Lobbying-Aktivitäten war indessen bei allen drei Vorlagen während der vorparlamentarischen Phase nachweislich höher als in der darauf folgenden parlamentarischen Phase. Die zweite Unterhypothese, welche sich mit den Lobbying-Aktivitäten während der vorparlamentarischen und der parlamentarischen Phase beschäftigte, lautete folgendermassen:

***Hypothese H_{1b} :** Wenn die Ausarbeitung einer Rechtsnorm während der vorparlamentarischen Phase zufriedenstellend verläuft, nehmen die SBB während der parlamentarischen Phase lediglich eine informierende Rolle ein.*

Die Hypothese H_{1b} zielt gewissermassen in die entgegengesetzte Richtung der Hypothese H_{1a} ab. Es wurde vermutet, dass sich die Abwesenheit eines Konfliktes während der vorparlamentarischen Verfahrens auf eine informierende Rolle der SBB im Rahmen der parlamentarischen Phase auswirkt. Diese Annahme konnte mithilfe der Experteninterviews gestützt werden. Sie kann jedoch aufgrund der erhobenen Daten abgeändert und erweitert werden. Die informierende Rolle der SBB lässt sich nicht nur auf eine Phase begrenzen. Vielmehr handelt es sich dabei um einen kontinuierlichen Prozess, welcher während beiden Phasen eine gleichermassen wichtige Rolle spielt.

Bei der Hypothese H_2 wurde dem Gespräch als wichtige – gewissen Theorien zufolge gar als die wichtigste – Lobbying-Methode während der vorparlamentarischen und der parlamentarischen Phase Rechnung getragen. H_2 lautete folgedessen:

***Hypothese H_2 :** Für ein erfolgreiches legislatives Lobbying ist das persönliche Gespräch sowohl während der vorparlamentarischen als auch während der parlamentarischen Phase eine wichtige Lobbying-Methode.*

Mithilfe der Bahnreform 2, dem BGST sowie von FABI konnte H₂ über beide Phasen hinweg vollumfänglich gestützt werden. Persönliche Gespräche gelten im Schweizer Kontext als die effektivste Lobbying-Methode. Die besondere Natur eines bundesnahen Betriebes, d.h. dessen institutionelle Stellung während des vorparlamentarischen Verfahrens sowie die Nähe zur Bundesverwaltung beeinflusst den Erfolg von Lobbying-Aktivitäten zusätzlich. Hinsichtlich der vorparlamentarischen Phase ging die Hypothese H₃ daher von der gewichtigen Rolle des richtigen Timings aus:

Hypothese H₃: Für ein gesamthaft erfolgreiches legislatives Lobbying der SBB sollten die Lobbying-Aktivitäten möglichst früh in der vorparlamentarischen Phase ansetzen.

Es gelang im Rahmen der Analyse aufzuzeigen, dass die Frühzeitigkeit von Lobbying-Aktivitäten gestützt werden kann. Im Regelfall kommt somit der vorparlamentarischen Phase ein höheres Gewicht als der parlamentarischen Phase in Bezug auf die Lobbying-Aktivitäten zu. Hinsichtlich der Beantwortung der ersten Forschungsfrage konnte anhand der Hypothesen H_{1a} und H_{1b} festgestellt werden, dass sowohl die vorparlamentarische als auch die parlamentarische Phase einen Einfluss auf erfolgreiches Lobbying haben. Aufgrund der drei untersuchten Fallbeispiele kann jedoch konstatiert werden, dass die Intensität der Lobbying-Aktivitäten stark vom jeweiligen Geschäft abhängt und äusserst unterschiedlich ausfallen kann. Im vorliegenden Fall waren sie während der vorparlamentarischen Phase als intensiver einzustufen. Daraus können jedoch keine Generalisierungen geschlossen werden.

Mithilfe der Hypothese H₃ gelang es aufzuzeigen, dass sich frühzeitige Lobbying-Aktivitäten auf den Erfolg auswirken. Insbesondere das frühe Lobbying während der vorparlamentarischen Phase zeigt einen Einfluss auf den Erfolg von Lobbying-Aktivitäten auf. Zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage wurden zentrale Erfolgsfaktoren hinsichtlich eines erfolgreichen Lobbyings der SBB diskutiert. Die Expertise der SBB, die Bildung von Allianzen bzw. das Schaffen von Mehrheiten und die Aggregation von Einzelinteressen zu Allgemeininteressen erwiesen sich als die drei meistgenannten Erfolgsfaktoren. Ferner galten der Aussenauftritt und die Wahrnehmung des Lobbyings, die angepasste Mittelwahl, regionalpolitische Überlegungen und der Service Public-Gedanke, die Soft Skills eines Lobbyisten sowie die Langfristigkeit der Interessenvertretung als zentrale Erfolgsfaktoren. Die Emotionen, welche mit der Bahn in Verbindung gebracht werden sowie die Kleinräumigkeit der Schweiz wurden zwar weniger häufig als Erfolgsfaktoren genannt, dürfen dennoch nicht unterschätzt werden.

Die vorliegende Arbeit erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und weist zahlreiche Grenzen auf. Limitationen ergaben sich insbesondere hinsichtlich des informellen Lobbyings, dessen Ausmass schwierig abzuschätzen ist. Die Thematik des Lobbyings wird in der Schweiz voraussichtlich weiterhin aktuell und bedeutsam bleiben. Anknüpfungspunkte für die zukünftige Forschung ergeben sich in drei Bereichen. Erstens wäre eine Weiterentwicklung der generierten Resultate unter Zuhilfenahme weiterer wissenschaftlicher Methoden wünschenswert. Zweitens wäre eine Ausdehnung der Untersuchung auf weitere bundesnahe Betriebe vorteilhaft. Dies könnte aufzeigen, inwiefern die unterschiedlichen Beteiligungsarten und Unternehmenskulturen einen Einfluss auf das Lobbying bundesnaher Betriebe ausüben. Schliesslich wäre eine Fokussierung auf die nachparlamentarische Phase spannend. Dies würde ein Vergleich des Lobbyings bundesnaher Betriebe mit der vorparlamentarischen und parlamentarischen Phase ermöglichen und dadurch die Interessenvertretung eines bundesnahen Betriebes integral begründen.

Literaturverzeichnis

- Aargauer Zeitung (2011). *Wie Staatsbetriebe mit Gefälligkeiten und Infos Politiker umgarnen*. URL: <http://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/wie-staatsbetriebe-mit-gefaelligkeiten-und-infos-politiker-umgarnen-116288162>, 28.08.2015.
- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (2009). *Nationalrat. Frühjahrsession. 7. Tagung der 48. Amtsdauer*. Bern: Parlamentsdienste.
- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (2010). *Nationalrat. Sommersession. 14. Tagung der 48. Amtsdauer*. Bern: Parlamentsdienste.
- Badie, Bertrand; Berg-Schlosser, Dirk & Morlino, Leonardo (2011). Lobbying. In Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser & Leonardo Morlino (Hrsg.), *International Encyclopedia of Political Science* (S. 1459-1464). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Baeriswyl, Othmar (2005). *Lobbying in der Schweiz. Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel*. Villars-sur-Glâne: Verlag Mediata SA.
- Berger, Hans-Ulrich; Güller, Peter; Mauch, Samuel & Oetterli, Jörg (2009). *Verkehrspolitische Entwicklungspfade in der Schweiz. Die letzten 50 Jahre*. Zürich/Chur: Rüegger Verlag.
- Bühlmann, Felix; Beetschen, Marion; David, Thomas; Ginalschi, Stéphanie & Mach, André (2015). *Transformation des élites en Suisse. Social Change in Switzerland*. URL: <http://www.socialchangeswitzerland.ch/?p=375>, 28.08.2015.
- Buholzer, René P. (1998). *Legislative Lobbying in der Europäischen Union. Ein Konzept für Interessengruppen*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Bundesamt für Verkehr (BAV) (2013). *Faktenblatt: Die FABI-Vorlage im Überblick*. Bern: Bundesamt für Verkehr, Informationen.
- Bundesamt für Verkehr (BAV) (2015a). *Aufgaben des Amtes*. URL: <http://www.bav.admin.ch/org/aufgaben/index.html?lang=de>, 28.08.2015.
- Bundesamt für Verkehr (BAV) (2015b). *Bahnreform*. URL: <http://www.bav.admin.ch/bahnreform/index.html?lang=de>, 28.08.2015.
- Bundesamt für Verkehr (BAV) (2015c). *Bahnreform 1*. URL: <http://www.bav.admin.ch/bahnreform/02375/index.html?lang=de>, 28.08.2015.
- Bundesamt für Verkehr (BAV) (2015d). *Bahnreform 2*. URL: <http://www.bav.admin.ch/bahnreform/02386/index.html?lang=de>, 28.08.2015.
- Bundesamt für Verkehr (BAV) (2015e). *Eisenbahn*. URL: <http://www.bav.admin.ch/org/aufgaben/00510/index.html?lang=de>, 28.08.2015.
- Bundesamt für Verkehr (BAV) (2015f). *FABI: Informationen zur Abstimmung 9.2.2014*. URL: <http://www.bav.admin.ch/fabi/04576/index.html?lang=de>, 28.08.2015.

- Bundesamt für Verkehr (BAV) (2015g). *FABI: Ja zur neuen Bahninfrastruktur-Finanzierung und weiterem Ausbau*. URL: <http://www.bav.admin.ch/fabi/>, 28.08.2015.
- Bundesrat (2006). *Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)*. Bern: Bundesrat.
- Bundesrat (2007). *Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 (Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr)*. Bern: Bundesrat.
- Bundesrat (2009). *Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats*. Bern: Bundesrat.
- Bundesrat (2012). *Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013-2016*. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/1115.pdf>, 28.08.2015.
- Bundesrat (2015). *Strategische Ziele für die SBB*. URL: <http://www.uvek.admin.ch/org/03940/03942/03945/index.html?lang=de>, 28.08.2015.
- Bundesversammlung (2015). *Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen KVF*, URL: <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/LEGISLATIVKOMMISSIONEN/KOMMISSIONEN-KVF/Seiten/default.aspx>, 28.08.2015.
- Busch-Janser, Florian (2004). *Staat und Lobbyismus. Eine Untersuchung der Legitimation und der Instrumente von unternehmerischer Einflussnahme*. Berlin/München: poli-c books.
- Coen, David & Richardson, Jeremy (2009). *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Curia Vista (2015). *Lobbying*. URL: http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/resultate.aspx?collection=CV&gvk_gstate_key=ANY&gvk_gtyp_key=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,12,13,14,18,19&query=Lobbying&sort=GDATE&way=desc, 28.08.2015.
- Danielli, Giovanni & Maibach, Markus (2014). *Kompaktwissen. Schweizerische Verkehrspolitik* (2. Aufl.). Zürich/Chur: Rüegger Verlag.
- Daum, Matthias; Pöhner, Ralph & Teuwsen, Peer (2013). *Wer regiert die Schweiz? Die Zeit*, 2013(38), 1-4.
- Daum, Matthias; Pöhner, Ralph & Teuwsen, Peer (2014). *Wer regiert die Schweiz? Ein Blick hinter die Kulissen der Macht*. Baden: Hier + Jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte.
- Décaudin, Jean-Marc & Malaval, Philippe (2008). *Le lobbying: techniques, intérêts et limites. Décisions Marketing*, 2008(50), 59-69.
- Dialer, Doris & Richter, Margarethe (2014). *Lobbying in der Europäischen Union. Zwischen Professionalisierung und Regulierung*. Wiesbaden: Springer VS.

- Diekmann, Andreas (2008). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen Methoden, Anwendungen* (19. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag.
- Egli, Urs (2011). *Wen die Berner Räte mit in die Wandelhalle nehmen*. URL: <http://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/Wen-die-Berner-Raete-mit-in-die-Wandelhalle-nehmen/story/22510520>, 28.08.2015.
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (2004). *Bahnreform 2. Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung*. Bern: UVEK.
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (2015a). *Bundesnahe Betriebe*. URL: <http://www.uvek.admin.ch/org/03940/index.html?lang=de>, 28.08.2015.
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (2015b). *Schweizerische Bundesbahnen SBB*. URL: <http://www.uvek.admin.ch/org/03940/03956/index.html?lang=de>, 28.08.2015.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) (2014). *Gesetzgebungsleitfaden. Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative*. Bern: Bundesamt für Justiz.
- Eidgenössisches Personalamt (EPA) (2015). *Kaderlohnreporting 2014. Bericht des Bundesrates an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über die Verhältnisse in den Unternehmen und Anstalten des Bundes. Geschäftsjahr 2014*. Bern: Bundesrat.
- Etter, Sabine (2014). *Lobbyingtransparenz. Möglichkeit und Grenzen einer Regelung in der Schweiz*. Winterthur: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Fischer, Manuel (2012). *Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Zürich/Chur: Rüegger Verlag.
- Forster, Christof (2014). *Wie die Bahn die Strasse abgehängt hat. Vertreter des öffentlichen Verkehrs lobbyieren erfolgreicher bei Verwaltung und Parlament als die Repräsentanten der Strasse*, *Neue Zürcher Zeitung*, 16.08.2014, 11.
- Gallati, Renatus (2005). *Professionalisierung als Maxime*. In Othmar Baeriswyl (Hrsg.), *Lobbying in der Schweiz. Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel* (S. 77-106). Villars-sur-Glâne: Verlag mediate.
- Gerring, John (2004). *What Is a Case Study and What Is It Good for?* *American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Gläser, Jochen & Laudel, Grit (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* (4. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Greenwood, Justin (2011). *Interest Representation in the European Union* (3. Aufl.). Houndmills/New York: Palgrave Macmillan.

- Gschwend, Thomas & Schimmelfennig, Frank (2007). Forschungsdesign in der Politikwissenschaft: Ein Dialog zwischen Theorie und Daten. In Thomas Gschwend & Frank Schimmelfennig (Hrsg.), *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen* (S. 13-37). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Günthard-Maier, Barbara (2011). *Politische Kommunikation. Ein Praxisbuch für Bewegungen, Verbände, Parteien, Politiker, Verwaltung und Berater*. Frauenfeld/Stuttgart/Wien: Verlag Huber.
- Herzog, Dietrich & Wessels, Bernhard (2005). Experte. In Dieter Nohlen & Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Band 1, A-M* (3. Aufl., S. 230-231). München: Verlag C.H. Beck.
- Hilb, Martin; Hösly, Balz & Müller, Roland (2013). *Wirksame Führung und Aufsicht von Öffentlichen Unternehmen (New Public Corporate Governance)*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Huber, Etienne (2012). *Autonomie von Agencies auf Bundesebene in der Schweiz*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Hürlimann, Gisela (2011). *Historisches Lexikon der Schweiz: Service Public*. URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D49483.php>, 28.08.2015.
- Hugi, Andreas & Kaufmann, Ronny (2014). *Innen- und Aussenpolitik von Unternehmen. Corporate Governance und Public Affairs in der Praxis – ein Managementbuch*. Bern: Stämpfli Verlag.
- King, Gary; Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994). Chapter 1: The Science in Social Science. In Gary King, Robert Keohane & Sidney Verba (Hrsg.), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (S. 3-33). Princeton: Princeton University Press.
- Klüver, Heike (2013). *Lobbying in the European Union. Interest Groups, Lobbying Coalitions and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Klüver, Heike (2014). Les lobbies dans la gouvernance ou la main – invisible – du marché. In Michael W. Bauer, Stefan Becker, Olivier Costa, Laurie Boussaguet, Renaud Dehousse, Bruno de Witte, Clément Fontan, Jack Hayward, R. Daniel Kelemen, Heike Klüver, Stephanie Novak, Sabinne Saurugger & Fabien Terpan (Hrsg.), *La gouvernance européenne* (S. 121-134). Paris: Éditions du Seuil.
- Koch, Maximilian (2013). *Führung durch Nichtführung am Beispiel der Schweiz. Zur Herrschaftsausübung in der Eidgenossenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Köppl, Peter (2008). Lobbying und Public Affairs. Beeinflussung und Mitgestaltung des gesellschaftspolitischen Unternehmensumfeldes. In Miriam Meckel & Beat F. Schmid (Hrsg.), *Unternehmenskommunikation. Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung* (2. Aufl., S. 186-220). Wiesbaden: Gabler.

- Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) (2009). *Parlamentarische Initiative. Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST). Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates*. Bern: Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen.
- Kriesi, Hanspeter (1980). *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Leif, Thomas & Speth, Rudolf (2006). *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lienhard, Andreas (2008). Grundlagen der Public Corporate Governance. In Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht/ Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique. Jahrbuch 2008* (S. 43-77). Bern: Stämpfli Verlag.
- Linder, Wolf (2009). Das politische System der Schweiz. In Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas* (4. Aufl., S. 567-606). Frankfurt: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LITRA (2000). *Bahnreform in der Schweiz. Die Erfahrungen nach dem Jahre 1*. Bern: LITRA – Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr.
- LITRA (2012). *Statuten*. Bern: LITRA – Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr.
- LITRA (2015a). *Über die LITRA. Geschäftsleitender Ausschuss*. URL: <http://www.litra.ch/de/Ueber-die-LITRA/Organe/Geschaeftsleitender-Ausschuss>, 28.08.2015.
- LITRA (2015b). *Über die LITRA. Leitbild*. URL: <http://www.litra.ch/de/Ueber-die-LITRA/Leitbild>, 28.08.2015.
- LITRA (2015c). *Über die LITRA. Vorstand*. URL: <http://www.litra.ch/de/Ueber-die-LITRA/Organe/Vorstand>, 28.08.2015.
- LITRA (2015d). *Über die LITRA. Wer ist die LITRA?*. URL: <http://www.litra.ch/de/Ueber-die-LITRA>, 28.08.2015.
- Lösche, Peter (2007). *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*. Stuttgart: W. Kohlhammer Druckerei GmbH + Co. KG.
- Mahoney, Christine (2007). Lobbying Success in the United States and the European Union. *Journal of Public Policy*, 27(1), 35-65.
- Mańko, Rafał; Thiel, Marie & Bauer, Elisabeth (2014). *EU-Transparenzregister. Briefing Dezember 2014*. Brüssel: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments.

- Markwalder, Christa (2005). Der Einfluss des Lobbyings auf politische Entscheidungen aus Sicht einer Parlamentarierin. In Othmar Baeriswyl (Hrsg.), *Lobbying in der Schweiz. Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel* (S. 151-175). Villars-sur-Glâne: Verlag mediate.
- Mattle, Patricia (2009). *Public Affairs in der Schweiz. Vergleich zwischen einem privaten und einem öffentlichen Unternehmen. Dargestellt anhand der Lobbying-Tätigkeiten rund um eine Postbankenlizenz in der Schweiz*. St. Gallen: Universität St. Gallen.
- Mayring, Philipp (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (12. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Mehta, Nayantara (2009). Nonprofits and Lobbying: Yes, They Can!. *Business Law Today*, 18(4), 26-30.
- Mohler, Markus H.F. (2010). *Kurzkommentar zum Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) vom 18. Juni 2010*. Bern: Jusletter, Weblaw.
- Muno, Wolfgang (2009). Fallstudien und die vergleichende Methode. In Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth & Detlef Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 113-131). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2014). Wie die Gegner die „Milchkuh-Initiative“ bodigen wollen. Vor dem Grundsatzentscheid des Bundesrates über einen möglichen Gegenvorschlag, 13.08.2014, 11.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2015). *Kasachstan-Affäre. Der lange Arm der Lobbyisten ins Bundeshaus*. URL: <http://www.nzz.ch/schweiz/der-lange-arm-der-lobbyisten-ins-bundeshaus-1.18536437>, 28.08.2015.
- Nownes, Anthony J. (2006). *Total Lobbying. What lobbyists want (and how they try to get it)*. Cambridge/New York/Melbourne/Madrid/Cape Town/Singapore/São Paulo: Cambridge University Press.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2004). *OECD-Leitsätze der Corporate Governance. Neufassung 2004*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2006). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen*. Paris: OECD Publishing.
- Parma, Viktor (2007). *Machtgier. Wer die Schweiz wirklich regiert*. München: Nagel & Kimche.
- Peter, Martin; Maibach, Markus & Sutter, Daniel (2004). *Volkswirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz. VöV Schriften 05*. Bern: Verband öffentlicher Verkehr.

- Plehwe, Dieter (2015). Europäisierung von Interessenvertretung. In Rudolf Speth & Annette Zimmer (Hrsg.), *Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung* (S. 121-142). Wiesbaden: Springer VS.
- Ramsenthaler, Christina (2013). Was ist „Qualitative Inhaltsanalyse?“. In Martin Schnell, Christian Schulz, Harald Kolbe & Christine Dunger (Hrsg.), *Der Patient am Lebensende. Eine Qualitative Inhaltsanalyse* (S. 23-42). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Röttger, Ulrike; Hoffmann, Jochen & Jarren, Otfried (2003). *Public Relations in der Schweiz. Eine empirische Studie zum Berufsfeld Öffentlichkeitsarbeit*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Sager, Fritz (2013). *Die Macht der Lobbys im Heidiland*. URL: http://www.swissinfo.ch/ger/interessengruppen_die-macht-der-lobbys-im-heidiland/36264778, 28.08.2015.
- Sager, Fritz (2015). Politiker brauchen Hilfe. *Tages-Anzeiger*, 16.05.2015, 8.
- Schedler, Kuno; Gulde Alexander & Suter, Simone (2007). *Corporate Governance öffentlicher Unternehmen. Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen*. St. Gallen: Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen.
- Schedler, Kuno; Müller, Roland & Sonderegger, Roger W. (2013). *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis* (2. Aufl.). Bern: Haupt Verlag.
- Schöbel, Enrico (2015). *Neue Politische Ökonomie*. URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/neue-politische-oekonomie.html>, 28.08.2015.
- Schüttemeyer, Susanne (2005). Log rolling. In Dieter Nohlen & Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Band 1, A-M* (3. Aufl., S. 520). München: Verlag C.H. Beck.
- Schweizerische Bundesbahnen (SBB) (2010). *Medienmitteilung: Neuorganisation der Konzerndienste*. URL: <http://m.sbb.ch/news.newsdetail.2010-3-76779.html>, 28.08.2015.
- Schweizerische Bundesbahnen (SBB) (2011a). *Medienmitteilung: Für die SBB steht der Mehrwert für die Kundinnen und Kunden im Zentrum*. URL: <http://www.sbb.ch/en/content/news/de/2011/7/stellungnahme.html>, 28.08.2015.
- Schweizerische Bundesbahnen (SBB) (2011b). *Stellungnahme zur Vernehmlassung „Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)“ – „Zukunft Bahn“*. Bern: Schweizerische Bundesbahnen, Verwaltungsrat und Konzernleitung.
- Schweizerische Bundesbahnen (SBB) (2014a). *Die SBB in Zahlen und Fakten. 2014*. Bern: Kommunikation SBB AG.

- Schweizerische Bundesbahnen (SBB) (2014b). *FABI, BIF und STEP*. URL: <http://blog.sbb.ch/fabi-bif-und-step/2014/01/29/>, 28.08.2015.
- Schweizerische Public Affairs Gesellschaft (SPAG) (2014). *Standesregeln*. URL: <http://www.public-affairs.ch/de/standeskommission/standesregeln>, 28.08.2015.
- Sciarini, Pascal (2014). Processus législatif. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter & Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse* (5. Aufl., S. 527-561). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Segmentas (2015). *Top 500 Handelszeitung. Die grössten Unternehmen der Schweiz*. URL: <http://www.segmentas.ch/de/753/Top-Listen.htm?Top-Liste=20795&pc3DisableURLValidation=1>, 28.08.2015.
- Shalal-Esa, Andrea (2013). *Factbox: How many lobbyists are there in Washington?*. URL: <http://www.reuters.com/article/2009/09/13/us-obama-lobbying-sb-idUSTRE58C1NX20090913>, 28.08.2015.
- Simpson, John & Speake, Jennifer (2009). *Success has many fathers while failure is an orphan. The Oxford Dictionary of Proverbs*: URL: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199539536.001.0001/acref-9780199539536>, 28.08.2015.
- Skyguide (2015). *Über Skyguide*. URL: <http://www.skyguide.ch/de/company/vision-mission/ueber-skyguide/>, 28.08.2015.
- Speth, Rudolf (2004). Politikberatung als Lobbying. In Steffen Dagger, Christoph Greiner, Kirsten Leinert, Nadine Meliß & Anne Menzel (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven* (S. 164-177). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Spring, Monika (2005). Lobbying: Ein theoretischer Augenschein. In Othmar Baeriswyl (Hrsg.), *Lobbying in der Schweiz. Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel* (S. 11-44). Villars-sur-Glâne: Verlag mediate.
- Steiner, Adrian & Jarren, Otfried (2009). In the twilight of democracy: public affairs consultants in Switzerland. *Journal of Public Affairs*, 9(2), 95-109.
- Steiner, Reto; Finger, Matthias; Huber, Etienne & Reist, Pascal (2012). *Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom*. Bern: KPM-Verlag.
- Swisscom (2014). *Besitzstruktur – Wem gehört die Swisscom?*. URL: <https://www.swisscom.ch/de/about/investoren/aktie/besitzstruktur.html>, 28.08.2015.
- Tages-Anzeiger (2015). „*Ich war naiv*“. URL: <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Ich-war-naiv/story/17742462>, 28.08.2015.
- Thomann, Eva (2013). *Empirisches Forschungspraktikum HS 2013. Qualitative Methoden: Einführung I*. Bern: Universität Bern.

- Thomas, Clive S. (2005). Lobbying in the United States: An Overview for Students, Scholars, and Practitioners. In Phil Harris & Craig S. Fleisher (Hrsg.), *The Handbook of Public Affairs* (S. 281-304). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Torrent, Jacques (1993). Lobbying in der Schweiz. In Manfred Strauch (Hrsg.), *Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel* (S. 249-254). Wiesbaden: Gabler.
- Tschäni, Hans (1983). *Wer regiert die Schweiz? Eine kritische Untersuchung über den Einfluss von Lobby und Verbänden in der schweizerischen Demokratie*. Zürich/Schwäbisch Hall: Orell Füssli Verlag.
- Tschannen, Pierre (2007). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (2. Aufl.). Bern: Stämpfli Verlag.
- VöV (2000). *Statuten der Genossenschaft Verband öffentlicher Verkehr (VöV) vom 1. Januar 2000*. Bern: Verband öffentlicher Verkehr.
- VöV (2015a). *Das ist der VöV*. URL: <http://www.voev.ch/de/verband/Das-ist-der-VoeV>, 28.08.2015.
- VöV (2015b). *Geschichte*. URL: <http://www.voev.ch/de/verband/Geschichte>, 28.08.2015.
- VöV (2015c). *Vorstand*. URL: <http://www.voev.ch/de/verband/Gremien-VoeV/Vorstand>, 28.08.2015.
- Willener, Rahel (2013). *Erfolgreiches legislatives Lobbying in der Schweiz. Zentrale Methoden und Faktoren*. Bern: KPM-Verlag.
- Yin, Robert K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods* (5. Aufl.). Los Angeles/London/New Delhi/Singapore: SAGE Publications.
- Zaugg, Brigitte (2004). *Lobbying im Schweizer Tourismus. Tourismuspolitik überprüft an Grundsätzen der Neuen Politischen Ökonomie*. Bern: Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus der Universität Bern.

Anhang

Anhang I: Interviewleitfaden Experteninterview SBB/Parlament/Verwaltung/Verbände

Name des Gesprächspartners: _____
Ort des Gespräches: _____
Datum und Zeit des Gespräches: _____
Kategorie: SBB/Parlament/Verwaltung/Verbände

I. Einleitung

- Vorstellung
- Ziel der Arbeit: Lobbying von bundesnahen Betrieben anhand von 3 Fallbeispielen (Bahnreform 2, BGST und FABI)
- Ziel des Interviews: Ihre Perspektive als XXX
- Vereinfachung der Transkription: Einverständnis für die Aufnahme des Gespräches
- Zusicherung der Anonymisierung der Aussagen innerhalb der Arbeit
- Struktur des Interviews: Genereller Teil zum Lobbying in der Schweiz, dann Vorlage(n) XXX im Detail mit dem Fokus auf die vorparlamentarische und die parlamentarische Phase

II. Lobbying der bundesnahen Betriebe in der Schweiz

Was beinhaltet für Sie erfolgreiches Lobbying?

Bundesnahe Betriebe gehören dem Bund und agieren gleichzeitig relativ eigenständig. Wie beeinflusst dieses spezielle Verhält­nis das Lobbying solcher Unternehmen?

Worin sehen Sie die Schwierigkeiten und Vorteile dieser Situation in Bezug auf ihre Interessenvertretung?

Inwiefern unterscheidet sich das Lobbying von bundesnahen Betrieben von demjenigen der Privatwirtschaft?

III. Fragen zur Bahnreform 2/ zum Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST)/ zu Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)

Was war Ihre Position bzw. Aufgabe im Zusammenhang mit der Bahnreform 2/ dem BGST/ FABI?

Welches waren die zentralen Akteure bei der Ausarbeitung der Bahnreform 2/ des BGST/ von FABI?

- Seitens der SBB?
- Seitens des Parlaments?
- Seitens der Verwaltung?
- Seitens der Verbände?

Wie funktionierte die Zusammenarbeit dieser Akteure? Wie eng haben sie zusammengearbeitet?

1. Vorparlamentarische Phase

Inwiefern waren die SBB bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs involviert?
Nahmen sie in einer Expertenkommission Einsitz?

- Wenn Ja: In welcher?
- Wenn Nein: Weshalb nicht?

Inwiefern haben sich die SBB bei der Vernehmlassung beteiligt? Wie sah ihr Engagement aus?

Inwiefern haben die SBB auf die darauffolgende Botschaft des Bundesrates Einfluss genommen?

Was war die bevorzugte Lobbying-Methode der SBB während dieser Phase? Welche Mittel wurden eingesetzt?

2. Parlamentarische Phase

Inwiefern nahmen die SBB auf die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) Einfluss?

Gab es diesbezüglich einen Unterschied zwischen KVF-Nationalrat und der KVF-Ständerat?

Inwiefern nahmen die SBB auf die Parlamentarier ausserhalb der Kommission Einfluss? Gab es gewisse Key-Player?

Pflegten die SBB zu gewissen politischen Parteien besondere Beziehungen?

Was war die bevorzugte Lobbying-Methode der SBB während dieser Phase? Welche Mittel wurden eingesetzt?

3. Vergleich

Worin unterscheidet sich das Lobbying der SBB während der beiden Phasen?

War das Lobbying der SBB bei der Bahnreform 2/ beim BGST/ bei FABI Ihrer Meinung nach erfolgreich?

- Wenn Ja: Weshalb? Welche Faktoren waren entscheidend?
- Wenn Nein: Warum nicht? Welche Faktoren wären entscheidend gewesen und was hätte die SBB besser machen können?

Welcher Moment war Ihrer Meinung nach entscheidend für das Outcome der Vorlage?

IV. Abschluss

Wenn Sie rückblickend noch einmal alle besprochenen Punkte bedenken: Welches sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Faktoren für ein erfolgreiches Lobbying seitens der SBB?

Damit wären wir am Ende angelangt. Habe ich etwas vergessen?

Vielen Dank für das Gespräch!

Anhang II: Interviewleitfaden Lobbyismus-Experten

Name des Gesprächspartners: _____
Ort des Gespräches: _____
Datum und Zeit des Gespräches: _____
Kategorie: Lobbyismus-Experte

I. Einleitung

- Vorstellung
- Ziel der Arbeit: Lobbying von bundesnahen Betrieben anhand von 3 Fallbeispielen (Bahnreform 2, BGST und FABI)
- Ziel des Interviews: Ihre Perspektive als Lobbyismus-Experte
- Vereinfachung der Transkription: Einverständnis für die Aufnahme des Gespräches
- Zusicherung der Anonymisierung der Aussagen innerhalb der Arbeit
- Struktur des Interviews: Genereller Teil zum Lobbying in der Schweiz, dann Fokus auf das Lobbying während der vorparlamentarischen und der parlamentarischen Phase

II. Lobbying der bundesnahen Betriebe in der Schweiz

Was beinhaltet für Sie erfolgreiches Lobbying?

Bundesnahe Betriebe gehören dem Bund und agieren gleichzeitig relativ eigenständig. Wie beeinflusst dieses spezielle Verhältnis das Lobbying solcher Unternehmen?

Worin sehen Sie die Schwierigkeiten und Vorteile dieser Situation in Bezug auf ihre Interessenvertretung?

Inwiefern unterscheidet sich das Lobbying von bundesnahen Betrieben von demjenigen der Privatwirtschaft?

III. Lobbying während der vorparlamentarischen Phase

Inwiefern kann sich ein bundesnaher Betrieb bei der Ausarbeitung eines gesetzlichen Vorentwurfes einbringen?

Können bundesnahe Betriebe einen Vorteil aus Expertenkommissionen ziehen?

Inwiefern beteiligen sich bundesnahe Betriebe bei der Vernehmlassung?

Inwiefern nehmen bundesnahe Betriebe auf die darauffolgende Botschaft des Bundesrates Einfluss?

Was ist Ihrer Meinung nach die effektivste Lobbying-Methode während dieser Phase?
Welche Mittel werden vorzugsweise eingesetzt?

Welcher Moment während der vorparlamentarischen Phase ist Ihrer Meinung nach entscheidend für ein erfolgreiches Lobbying?

IV. Lobbying während der parlamentarischen Phase

Inwiefern kann man als bundesnaher Betrieb auf die Mitglieder einer Kommission, im Falle der SBB auf die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF), Einfluss nehmen?

Gibt es diesbezüglich einen Unterschied zwischen der KVF-Nationalrat und der KVF-Ständerat?

Wird auch auf die Parlamentarier ausserhalb der Kommission Einfluss genommen? Erfolgt dies flächendeckend über alle Parlamentarier hinweg oder gibt es gewisse Key-Player?

Pflegen bundesnahe Betriebe zu gewissen politischen Parteien besondere Beziehungen?

Was ist Ihrer Meinung nach die effektivste Lobbying-Methode während dieser Phase?
Welche Mittel werden vorzugsweise eingesetzt?

Welcher Moment während der parlamentarischen Phase ist Ihrer Meinung nach entscheidend für ein erfolgreiches Lobbying?

V. Vergleich zwischen der vorparlamentarischen und der parlamentarischen Phase

Worin unterscheidet sich das Lobbying eines bundesnahen Betriebes während der beiden Phasen?

Welche Phase ist Ihrer Meinung nach wichtiger für ein erfolgreiches Lobbying? Welche Faktoren sind entscheidend?

VI. Abschluss

Wenn Sie rückblickend noch einmal alle besprochenen Punkte bedenken: Welches sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Faktoren für ein erfolgreiches Lobbying seitens der SBB?

Damit wären wir am Ende angelangt. Habe ich etwas vergessen?

Vielen Dank für das Gespräch!

Anhang III: Aufbau des Kategoriensystems im Rahmen der Analyse

Zur Wahrung der Anonymität der Gesprächsteilnehmer werden die einzelnen Aussagen nicht aufgeführt. Das unausgefüllte Kategoriensystem für die jeweiligen Kategorien sieht folgendermassen aus:

Fall	S.	Nr.	Paraphrase	Generalisierung	Reduktion
A-J			Interviewaussage	Generalisierung der Interviewaussage	Zusammenfassen mehrerer Interviewaussagen im Sinne eines Zwischenfazits

Die zehn Experteninterviews wurden in die Fälle A-J eingeteilt. Ferner wurde die Seitenzahl der jeweiligen Aussage vermerkt und fortlaufend nummeriert. Insgesamt wurden 386 Interviewaussagen paraphrasiert. Dabei handelt es sich um die Textfragmente, welche mit unterschiedlichen Farben innerhalb der Interviews markiert wurden. Daraufhin wurde eine Generalisierung durchgeführt, d.h. die Paraphrasen wurden zusammengefasst. Schliesslich wurden ähnliche Paraphrasen und Generalisierungen in bedeutungsverwandte Bereiche gruppiert. Die sog. Reduktion fasste dabei mehrere Interviewaussagen im Sinne eines Zwischenfazits zusammen.

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.

Bern, 31. August 2015

Leonie Hürlimann

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Bern, 31. August 2015

Leonie Hürlimann