

# Hat die Verwaltung den politischen Gedanken im Kopf? (Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik)

Felix Uhlmann

## Strategische Führung im politischen Umfeld Human Resources Basel-Stadt

Basel, 15. Februar 2023



**Universität**  
**Zürich**<sup>UZH</sup>

# I. Einleitung

*Hat die Verwaltung den politischen Gedanken im Kopf?*



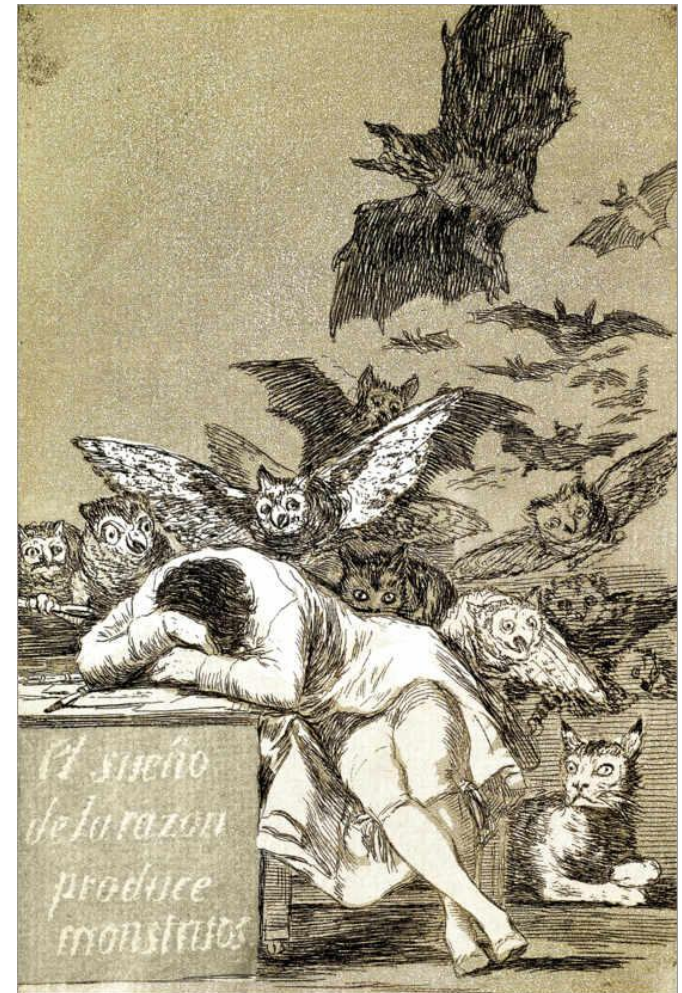
JOHANN HEINRICH FÜSSLIS "NACHTMAHR"

# I. Einleitung

*Hat die Verwaltung den politischen Gedanken im Kopf?*

Der Schlaf der Vernunft gebiert Ungeheuer  
Francisco José de Goya

- I. Einleitung
- II. Verwaltung und Politik
  1. Politisches Denken
  2. Politische Arbeit (Lobbying)
  3. Politische Arbeit (Medien)
  4. Politische Reichweite
  5. Politische Verantwortung (Oberaufsicht)
  6. Politischer Druck
  7. Politische Betätigung der Person
  8. Politische Betätigung der Institution
- III. Schlussbemerkungen



# II. Verwaltung und Politik

## 1. Politisches Denken

Vernehmlassungsverordnung

133.300

### **Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung)**

Vom 13. Februar 2007 (Stand 2. Juli 2020)

#### **§ 6** *Auswertung*

<sup>1</sup> Das mit dem Vorhaben befasste Departement stellt die Ergebnisse der Vernehmlassung oder der konferenzziellen Anhörung zusammen, wertet sie aus und entscheidet über eine allfällige Veröffentlichung.

# II. Verwaltung und Politik

## 1. Politisches Denken

### **Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG)**

172.061

vom 18. März 2005 (Stand am 26. November 2018)

#### **Art. 8**      Behandlung der Stellungnahmen

<sup>1</sup> Die Stellungnahmen werden zur Kenntnis genommen, gewichtet und ausgewertet.

<sup>2</sup> Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden in einem Bericht zusammengefasst.<sup>13</sup>

Wie erfolgt die Gewichtung? Nach sachlicher Richtigkeit (gutes Argument) oder nach politischem Gewicht?  
Was schlägt man vor? Das "beste" Gesetz oder das politisch Machbare?

# II. Verwaltung und Politik

## 1. Politisches Denken

### **Gewinnen – um welchen Preis?**

Die Rechtsabteilung teilt Ihnen mit, in einem Rekursverfahren vor Appellationsgericht sei dem Prozessvertreter der Rekurrentin die Amtspraxis offenbar nicht bekannt. Die Praxis spricht eher für die Gutheissung des Rekurses, "schadet" also dem Amt, wenn sie in das Verfahren eingebracht wird. Die Wahrscheinlichkeit, dass das Appellationsgericht die Praxis kennt, ist eher gering.

Was schreiben Sie in der Rekursantwort?

# II. Verwaltung und Politik

## 2. Politische Arbeit (Lobbying)



Félix Vallotton  
La mare

# II. Verwaltung und Politik

## 2. Politische Arbeit (Lobbying)

### Die Verwaltung informiert, Verbände lobbyieren – oder auch umgekehrt?

**Ueli Stüchelberger\*** | *Der Übergang von «Information» zu «Lobbying» ist fließend, oft unterscheiden sich in der Praxis Informations- und Lobbyaktivitäten der Behörden und Verbände nur gering. «Vernünftige» Lobbyaktivitäten führen zu einem Mehrwert im parlamentarischen Meinungsbildungsprozess.*

*Ueli Stüchelberger, Fürsprecher, seit März 2011 Direktor beim Verband öffentlicher Verkehr (VöV) und bei Seilbahnen Schweiz, bis Februar 2011 Leiter der Abteilung Politik im Bundesamt für Verkehr (BAV), E-Mail: ueli.stueckelberger@voev.ch*

LeGes 24 (2013), S. 597 ff.



# II. Verwaltung und Politik

## 2. Politische Arbeit (Lobbying)

### 3 Ist taktisch geschicktes Verhalten der Verwaltung schon Lobbying?

Wie oben erwähnt, genügt auch eine noch so gute Botschaft heute zur Überzeugung nicht mehr. So liest ein Grossteil der Parlamentsmitglieder nicht (alle) Botschaften. Dies ist kein Vorwurf! Ich habe dafür grosses Verständnis: Es ist beinahe unmöglich für Milizparlamentarier, die ganze Fülle an Vorlagen und Berichten des Bundesrates zur Kenntnis nehmen zu können. Bundesrat und Verwaltung müssen sich deshalb folgende Frage stellen: Wie kann ich die Mitglieder der vorbereitenden Kommission vom Inhalt und Nutzen einer Vorlage überzeugen? Hier ist geschicktes Verhalten gefragt. Im Vordergrund stehen für mich:

- aktives Anfragen bei der zuständigen parlamentarischen Kommission, ob die Grundzüge einer Vorlage schon vor ihrer Verabschiedung vorgestellt werden dürfen;

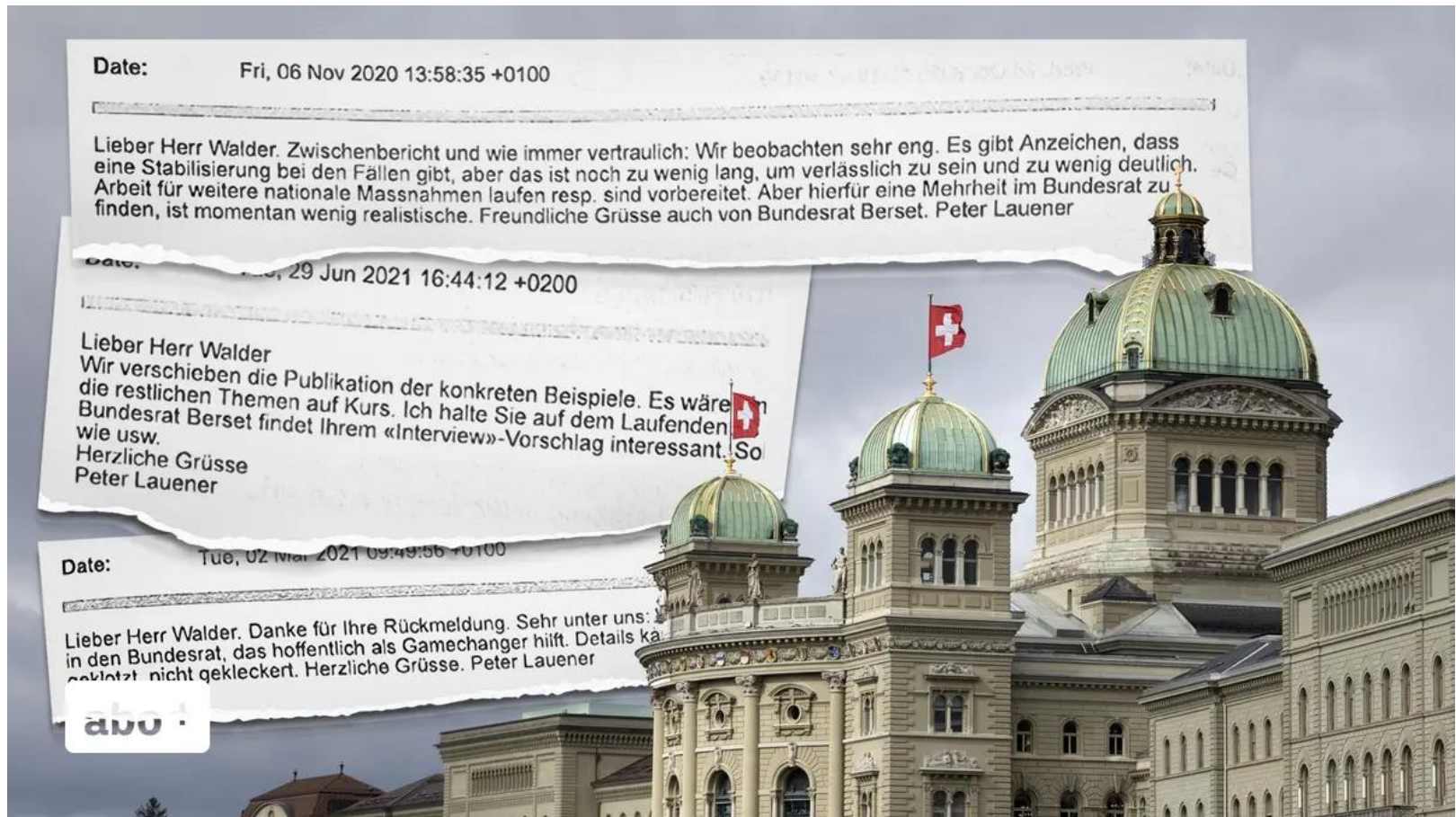
# II. Verwaltung und Politik

## 2. Politische Arbeit (Lobbying)

- Organisation von oder Teilnahme an Parlamentarieranlässen (z. B. vorbereitende Gespräche in den Fraktionen, Mittagessen), wo die wichtigsten Punkte einer Vorlage vorgestellt werden können;
- persönliche Gespräche mit einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentariern;
- Erarbeitung von Musterpräsentationen und «Facts-Sheets» über eine Vorlage und deren gezielte und aktive Verteilung.

# II. Verwaltung und Politik

## 3. Politische Arbeit (Medien)



## II. Verwaltung und Politik

### 4. Politische Reichweite



# II. Verwaltung und Politik

## 4. Politische Reichweite



# II. Verwaltung und Politik

## 4. Politische Reichweite

### **Wo hört die staatliche/politische Verantwortung auf?**

- Bei autonomen Dienststellen (Museen)
- Bei dezentralen Verwaltungsträgern (BVB, IWB etc.)?
- Bei Privaten, die Subventionen erhalten?
- Bei Vertragspartnern (z.B. Beschaffungen)?
- Bei Beaufsichtigten?

# II. Verwaltung und Politik

## 5. Politische Verantwortung (Oberaufsicht)

Geschäftsordnung des Grossen Rates

**152.100**

### **Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)**

Vom 29. Juni 2006 (Stand 24. Oktober 2021)

#### **§ 79**            *Untersuchungsbefugnisse*

<sup>1</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission kann mündliche oder schriftliche Auskünfte vom Regierungsrat oder einzelnen seiner Mitglieder, vom Gerichtsrat, vom Appellationsgericht sowie von **den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung** und der Gerichte einholen und vom Regierungsrat die Herausgabe sämtlicher einschlägiger Akten und vom Gerichtsrat die Herausgabe der einschlägigen Akten der Justizverwaltung verlangen. <sup>64)</sup>

# II. Verwaltung und Politik

## 5. Politische Verantwortung (Oberaufsicht)

### § 69 *Geschäftsprüfungskommission*

<sup>1</sup> Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt und vertritt den Grossen Rat in der Oberaufsicht über die gesamte Staatsverwaltung.

<sup>2</sup> Zu diesem Zweck führt sie gemäss Auftrag des Grossen Rates oder aufgrund ihres eigenen Beschlusses Erhebungen durch und berichtet dem Grossen Rat über ihre Feststellungen.

<sup>3</sup> Sie prüft die Jahresberichte des Regierungsrates sowie die Berichte des Gerichtsrates und der Gerichte und erstattet dem Grossen Rat darüber ihren Bericht. Sie bringt dem Grossen Rat die Berichte der oder des Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) sowie der oder des Datenschutzbeauftragten separat zur Kenntnis. <sup>57)</sup>

<sup>4</sup> Die Geschäftsprüfungskommission hat das Recht zur Einsicht in sämtliche staatlichen Akten, wenn nicht schwerwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen.



# II. Verwaltung und Politik

## 6. Politischer Druck

Volksabstimmung

**19. Mai 2019**

Erste Vorlage

**Bundesgesetz über die  
Steuerreform und die  
AHV-Finanzierung (STAF)**

Zweite Vorlage

**Umsetzung einer Änderung  
der EU-Waffenrichtlinie  
(Weiterentwicklung von  
Schengen)**



# II. Verwaltung und Politik

## 6. Politischer Druck



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Justiz BJ  
Direktion

P.P. CH-3003 Bern, BJ

Kommission für Wirtschaft und Abgaben des  
Ständerates WAK-S  
Parlamentsgebäude  
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.251747 / 685.1/2017/00034  
Ihr Zeichen:  
Unser Zeichen: bj-od

**Bern, 31. Mai 2018**

**Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung  
(gemäss Beschluss der WAK-S vom 24. Mai 2018)  
Einheit der Materie**

# II. Verwaltung und Politik

## 6. Politischer Druck

### VI. Würdigung

Die steuerrechtlichen Ergänzungen im Vorschlag der WAK-S erscheinen als unbedenklich. Sie stehen in einem klaren Sachzusammenhang mit den übrigen Teilen des bundesrätlichen Vorschlags und dienen dem Ziel einer ausgewogenen Besteuerung der Unternehmen.

Die Ergänzungen betreffend die AHV-Finanzierung lassen sich hingegen unter dem Aspekt der Einheit der Materie nicht so eindeutig beurteilen.

Beurteilt man die Vorlage vor dem Hintergrund der in der Lehre geäusserten „strengen“ Auffassung, die kaum Unterschiede macht zwischen Verfassungsinitiativen und Gesetzesvorlagen (oben Ziff. II), und unter Heranziehung der in der Regel strengen bundesgerichtlichen Rechtsprechung gegenüber den Kantonen (oben Ziff. III), so ist das gewählte Vorgehen unter dem Gesichtswinkel der Einheit der Materie **kritisch zu betrachten**. Die Unternehmensbesteuerung und die Änderungen des AHVG betreffen unterschiedliche Sachgebiete und der „sachliche Zusammenhang“, der für die Verknüpfung in einer Vorlage vorausgesetzt wird, **springt jedenfalls nicht in die Augen**.

# II. Verwaltung und Politik

## 6. Politischer Druck

Die Verknüpfung der neuen Regelungen über die Unternehmensbesteuerung mit jenen über die AHV-Finanzierung ist sicher ein **Grenzfall**. Für die Verknüpfung kann geltend gemacht werden, die Anpassungen im AHVG betreffen nicht die Reform der Altersvorsorge als solche (unter Einschluss z.B. einer Erhöhung des Rentenalters oder einer Erhöhung oder Senkung der Renten), sondern nur die Finanzierung der AHV, und dieser Teil der Vorlage stelle (wie die vom Bundesrat vorgeschlagene Erhöhung der Kinderzulagen) einen „sozialen Ausgleich“ dar für die Steuerausfälle, die durch die reformierte Unternehmensbesteuerung entstehen.<sup>40</sup> Dass solche auf Ausgleich zielende Massnahmen durch das Prinzip der Einheit der Materie gedeckt sein können, deutet ein bei TSCHANNEN<sup>41</sup> zitierter älterer Bundesgerichts-Entscheid an, wonach es zulässig sei, sachverwandte Projekte aus regional- oder sozialpolitischen Gründen zu einem einzigen Geschäft zusammenzufassen, um „alle Teile des Kantons und alle Glieder der Bevölkerung in gleicher Weise an der allgemeinen Wohlfahrt teilhaben zu lassen“. Der Gedanke eines sozialen Ausgleichs bei Abstimmungsvorlagen ist also auch dem Bundesgericht nicht fremd.<sup>42</sup> Eine solche Argumentation erachten wir gesamthaft betrachtet als **vertretbar**.

Wie weit "biegt" man ein Fachurteil?

# II. Verwaltung und Politik

## 7. Politische Betätigung der Person

Personalgesetz

162.100

### Personalgesetz

Vom 17. November 1999 (Stand 1. Januar 2021)

#### § 20 *Nebenbeschäftigung*

<sup>1</sup> Die Ausübung einer Nebenbeschäftigung sowie die **Übernahme eines öffentlichen Amtes** sind zulässig, wenn sie die Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigen und mit der dienstlichen Stellung vereinbar sind.

<sup>2</sup> Sie bedürfen der Bewilligung durch die Anstellungsbehörde, wenn

- a) die Aufgabenerfüllung dadurch beeinträchtigt werden könnte
- b) die Möglichkeit einer Interessenkollision besteht
- c) Arbeitszeit in Anspruch genommen wird.

<sup>3</sup> Die Anstellungsbehörde kann die Bewilligung mit Auflagen, insbesondere zur Kompensation der beanspruchten Arbeitszeit oder zur Abgabe von Nebeneinnahmen, verbinden.

# II. Verwaltung und Politik

## 7. Politische Betätigung der Person

### Treuepflicht (BGE 101 Ia 172 ff.)

"Zu Unrecht beruft sich der Beschwerdeführer auch auf eine Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit. [...] Der Lehrer ist jedoch Beamter. Das Wort "Treuepflicht" umfasst gerade die Gesamtheit der Pflichten, die dem Beamten innerhalb und ausserhalb seiner amtlichen Tätigkeit obliegen. § 9 des geltenden aargauischen Besoldungsdekretes vom 24. November 1971, das die Rechtsstellung der aargauischen Beamten im allgemeinen umschreibt, übernimmt dabei den Satz von Art. 22 des Beamtengesetzes des Bundes: "Die Beamten haben alles zu tun, was die Interessen des Staates fordern und alles zu unterlassen, was sie beeinträchtigt". Dieser sehr allgemein gefasste Satz bedarf freilich der verfassungskonformen Auslegung. **Grundsätzlich verfügt auch der Beamte über die verfassungsmässigen Rechte. Er darf sich politisch betätigen und sich öffentlich und privat an der politischen Kritik beteiligen.**"

## II. Verwaltung und Politik

### *7. Politische Betätigung der Person*



**WIR FÜR  
EUCH**

## II. Verwaltung und Politik

### 8. Politische Betätigung der Institution





## II. Verwaltung und Politik

### 8. *Politische Betätigung der Institution*



# III. Schlussbemerkungen

*Hat die Verwaltung den politischen Gedanken im Kopf?*

