



Regierungsrat

Luzern, 27. März 2018

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 312

Nummer: P 312
Eröffnet: 27.03.2017 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat: 27.03.2018 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 327

Postulat Frye Urban und Mit. über die Implementierung eines Compliance-Beauftragten in die kantonale Verwaltung

Der Begriff der *Compliance* oder Komplianz leitet sich vom Englischen *to comply with* ab, was soviel bedeutet wie etwas befolgen oder einhalten. Ein Beauftragter für Legal Compliance sorgt dafür, dass Unternehmung und Angestellte rechtskonform handeln. Das Compliance-Konzept stammt ursprünglich aus den USA. Es wurde in 1980er Jahren von Unternehmungen entwickelt, die in verschiedenen Rechts- und Kulturkreisen international geschäftlich tätig sind und sich vor den damit einhergehenden Rechts- und Reputationsrisiken schützen wollten. Im heutigen Wirtschaftsleben umfasst die Compliance indes nicht nur die Sorge um Einhaltung der auf die Geschäftstätigkeit anwendbaren staatlichen Gesetze und der eingegangenen Verträge sowie um die Einhaltung der Branchenusanzen und der unternehmensinternen Weisungen. Seit längerem gehört es zu den Anforderungen eines guten Compliance-Managements, verantwortliches Handeln von Geschäftsleitung und Angestellten eines Unternehmens umfassend und gegenüber allen Anspruchsgruppen (Kunden, Lieferanten, Investoren usw.) und nach den Grundsätzen der Integrität und Fairness sicherzustellen. Dies vor dem Hintergrund, dass von den Unternehmungen der Privatwirtschaft zunehmend mehr verlangt wird, als nur gewinnbringend zu wirtschaften: So legen Investoren Wert auf einen sozial und ökologisch nachhaltigen Geschäftserfolg, Konsumenten wollen nicht nur ein möglichst günstiges Produkt kaufen, sondern eines, das nach anerkannten ethischen Standards hergestellt wird, gesellschaftliche Organisationen verlangen Rechenschaft über die soziale Verantwortung von Unternehmungen und die Berücksichtigung allgemeiner gesellschaftspolitischer Anliegen, internationale Institutionen und Regierungen fordern grössere Transparenz.

Wie bei jedem Unternehmensführungskonzept ist auch hinsichtlich Compliance-Management die unterschiedliche Ausgangslage für den Staat im Vergleich zu Unternehmungen der Privatwirtschaft zu beachten. Zweck und Organisation des Staates sind demokratisch verfasst und am Gemeinwohl orientiert. Der Staat ist nicht auf finanziellen Gewinn ausgerichtet und die Angestellten der öffentlichen Verwaltung werden nicht aufgrund des kommerziellen Erfolges entlohnt. Während eine Unternehmung für einen selbstgesetzten Zweck ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage im Markt tätig werden kann und sich seine Führungsorgane unter Inkaufnahme von rechtlichen und finanziellen Risiken sogar für die Nichteinhaltung einer Vorschrift entscheiden können, ist dieses Verhalten für die öffentliche Verwaltung keine Option. Im Rechtsstaat bildet das Recht Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns (§ 2 Kantonsverfassung). Typische Risiken bei der Staatstätigkeit werden seit jeher umfassend

normativ geregelt. Als grundlegende staatliche Normen zu nennen sind die Verfassungsbestimmungen über die Kompetenzen und die Unabhängigkeit der Behörden, die Verfahrensordnungen, die für den Erlass von staatlichen Normen und Verwaltungsverfügungen gelten, und die Strafbestimmungen, die im Falle von Verstössen gegen die Amts- und Berufspflichten zur Anwendung kommen. Die Tätigkeit der Verwaltung wird mehrfach kontrolliert, ist sie doch der verwaltungsinternen und -externen (gerichtlichen) Rechtskontrolle und der demokratischen Kontrolle durch Parlament und Öffentlichkeit unterworfen. Auch verfügt die öffentliche Verwaltung über ein internes Controlling. Die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht und der Finanzkontrolle überprüfen die Verwaltungstätigkeit auf Recht- und Ordnungsmässigkeit. So prüft die Finanzkontrolle als Organ der Finanzaufsicht des Kantons nicht nur die Jahresrechnung, sondern auch das interne Kontrollsystem der Verwaltung und nimmt im Zusammenhang mit der Rechnungslegung gezielte System-, Projekt- und Objektprüfungen vor (vgl. § 12 Finanzkontrollgesetz). Damit beurteilt sie auch die für die Compliance relevanten Fragestellungen.

In den letzten Jahren haben wir grosse Anstrengungen unternommen, um die Verwaltungsführung und die Führungskultur auf ein ganzheitliches Führungssystem auszurichten, in dem Compliance, Risikomanagement (inkl. internem Kontrollsystem) und Qualitätsmanagement im Sinn eines integralen Managementsystems verknüpft sind. Die Aufgaben des Risikomanagements werden dabei in den bestehenden Strukturen wahrgenommen. Die Führungsorgane müssen in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich Schlüsselrisiken erkennen, beurteilen, analysieren und bewältigen beziehungsweise reduzieren und vermeiden. Zu ihren Führungsaufgaben gehört auch die regelmässige Überprüfung und Verbesserung von Prozessabläufen im Sinn des Qualitätsmanagements. Grundlage und Leitlinie unseres Führungssystems bildet dabei das Organisations-, Finanz- und Personalrecht. Dessen korrekte Anwendung wird mit verschiedenen Vorkehrungen sichergestellt. Für die Führungspraxis relevant ist insbesondere das Online-Handbuch zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Darin wird das Risiko- und Qualitätsmanagement näher ausgeführt (u.a. Definitionen, Rollen, Prozesse, Hilfsmittel). Das Handbuch hat Weisungscharakter. Auch für das Personalrecht besteht ein Online-Handbuch. Die Prävention wurde dadurch gestärkt, dass die Dienststelle Personal das Merkblatt über Nebenbeschäftigungen und das Formular zum Beurteilungs- und Fördergespräch überarbeitet hat. Über die elektronische HR-Plattform werden die betroffenen Angestellten zu Angaben über Nebenbeschäftigungen und zu möglichen Interessenkonflikten (wie Eigeninteressen, familiäre oder wirtschaftliche Verbindungen) im Zusammenhang mit Vergabeverfahren bei öffentlichen Beschaffungen aufgefordert und im Rahmen des periodischen Beurteilungs- und Fördergesprächs befragt. Die arbeitsrechtliche Treuepflicht haben wir für die Angestellten der öffentlichen Verwaltung mit der Einführung des Verhaltenskodex zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zur Geheimhaltung weiter konkretisiert. Seit 2016 verlangen wir von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Bestätigung von Empfang, Kenntnis und Einhaltung des Verhaltenskodex. Der Verhaltenscodex und die Selbstdeklarationen stellen ein wichtiges Instrument des Integritätsmanagements und damit ein zentrales Compliance-Instrument dar.

Zur Aktualisierung der Compliance in der Verwaltung hat die von Ihrem Rat beschlossene Änderung des Organisationsgesetzes beigetragen. Darin wurden die Grundsätze von Verwaltungstätigkeit und Verwaltungsführung überarbeitet und aktualisiert (§§ 21 und 21a OG), die Regelungen über die Aufsicht präzisiert sowie diejenigen über die Aufgaben und die Verantwortung der Departements- und Dienststellenleitungen überarbeitet. Diese Änderungen traten am 1. September 2017 in Kraft. In der totalrevidierten Organisationsverordnung haben wir daraufhin weitere Anforderungen konkretisiert. Die Departemente sind verpflichtet, Geschäftsordnungen zu erlassen beziehungsweise ihre bestehenden Organisationsanordnungen zu überprüfen (vgl. § 14 Abs. 2 Organisationsverordnung). Gestärkt haben wir auch die Stabsghremien, die im Auftrag des Regierungsrates interdepartementale Koordinationsaufgaben übernehmen. So soll gestützt auf die neue Organisationsverordnung das Reglement der Konferenz der Departementssekretäre überarbeitet werden und wurde unlängst die Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen mit Bestimmungen zum

Controller-Gremium als Koordinationsstelle in Finanz- und Controlling-Angelegenheiten ergänzt. Vorangetrieben haben wir schliesslich auch die IT-Compliance. So haben wir vor knapp eineinhalb Jahren das Konzept IT-Governance Kanton Luzern betreffend die Konzern- und Departementsinformatik und deren Steuerung verabschiedet. In deren Folge wurde die Informatiksicherheitsverordnung totalrevidiert. Auf der Massnahmenebene wurde unter anderem ein Beauftragter für Informationssicherheit in der Dienststelle Informatik eingesetzt, im Bereich Informatik ein juristischer Mitarbeiter angestellt sowie in der ganzen Verwaltung Informations- und Schulungsmassnahmen im Sinn der IT-Compliance umgesetzt. Wie im Postulat erwähnt, stellen Schulungen einen wichtigen Teil des Compliance-Managements dar. Insbesondere in den Bereichen Kreditrecht und Beschaffungen haben sich periodische verwaltungsinterne Schulungen etabliert. Auch hier wurden die Möglichkeiten der Online-Information konsequent genutzt (Internet-Seite www.beschaffungswesen.lu.ch und verwaltungsinterne elektronische Plattform im Intranet der Verwaltung).

Zusammenfassend erachten wir das Compliance-Management als Teil des Risikomanagements, des Qualitätsmanagements und der Führung und Führungskontrolle der Linienvorgesetzten. Verschiedene Stabs- und Kontrollgremien üben Compliance-Funktionen aus. Die als nützlich und notwendig erkannten Compliance-Instrumente und Massnahmen werden im Rahmen der bestehenden Verwaltungsorganisation eingesetzt. Die dargelegten Massnahmen (wie Verhaltenskodex, elektronische Handbücher, Wegleitungen und Schulungen) zeigen auf, dass Compliance in die Verwaltungsführung integriert ist. Als verwaltungsinterne Vorkehrungen des Compliance-Managements sind sie für Aussenstehende naturgemäss weniger sichtbar.

Nicht eingesetzt haben wir vorerst die verwaltungsexterne Meldestelle für die Angestellten der Kantonsverwaltung für deren Verdachtsmeldungen bei vermuteten oder beobachteten Missständen und Unregelmässigkeiten. Solche Meldestellen sind bekannte Compliance-Einrichtungen bei grösseren Unternehmen der Privatwirtschaft. Ihr Rat hat denn auch mit der Personalgesetzänderung vom 7. November 2016 die Rechtsgrundlage für die Einsetzung von verwaltungsinternen oder -externen Meldestellen für die Angestellten der öffentlichen Verwaltungen geschaffen (vgl. § 46a Personalgesetz). Im Zuge der Konsolidierung des Staatshaushaltes nach der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 und der Ablehnung der Steuerfusserhöhung mussten wir jedoch die Einsetzung der externen Meldestelle sowie die entsprechende Verordnungsänderung einstweilen, mindestens bis ins Jahr 2020, sistieren. Insgesamt besteht somit aus sachlichen Gründen keine Notwendigkeit zur Schaffung der zentralen Stelle eines Beauftragten für die Compliance in der Luzerner Verwaltung und sprechen ausserdem finanzielle Gründe dagegen. Wir beantragen Ihrem Rat, das Postulat im Sinn dieser Ausführungen abzulehnen.