

Präzisierung der Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und der Dienststellen- leitungen

*Entwurf
Änderung des Organisationsgesetzes
und weiterer Gesetze*

Zusammenfassung

Das Organisationsgesetz regelt die Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung sowie die Organisation und Führung der kantonalen Verwaltung. Im Sinn der vom Kantonsrat erheblich erklärten Motion M 497 über die Präzisierung der Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und Dienststellenleiter beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat die Änderung verschiedener Bestimmungen im Organisationsgesetz. Dabei geht es um die Grundsätze, welche die Verwaltungstätigkeit und die Verwaltungsführung bestimmen, um die Regelungen über die Aufsicht und über die Verantwortlichkeit der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sowie über die Aufgaben der Dienststellenleiterinnen und -leiter. Mit der Überarbeitung sollen die Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und der Dienststellenleitungen geklärt und die Aufsicht über die Verwaltung gestärkt werden. Im Zusammenhang mit der Aufsicht und der Führung enthält die Vorlage auch Anpassungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz, im Justizgesetz und im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung sowie von Änderungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, des Justizgesetzes und des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen.

1 Ausgangslage

In der Junisession 2014 hat Ihr Rat die Motion M 497 von Nadia Furrer-Britschgi über die Präzisierung der Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und Dienststellenleiter vom 31. März 2014 erheblich erklärt. Die Motion wurde von der Motionärin namens der Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) im Zusammenhang mit deren Untersuchungen bei der Dienststelle Informatik und der Luzerner Polizei eingereicht. Gemäss der Motion sind die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass die Führung der Dienststellenleiterinnen und -leiter sowie die Aufsicht über die Leistungen der Dienststellen verbessert werden. Wie die Motionärin in der Begründung der Motion ausführt, hat die AKK während der Untersuchungen festgestellt, dass die Grundlagen der Führung der Dienststellen durch die Departemente und das Führungs- und Aufsichtsverständnis verbessert werden müssten. Insbesondere die Organisationsfreiheit der Dienststellen sei zu überprüfen und anzupassen. Dabei solle auch festgehalten werden, dass die Dienststellenleiterinnen und -leiter ihre Vorgesetzten über den Geschäftsgang, speziell in Ausnahmesituationen, informieren müssten. Unser Rat solle seine Aufsichtspflicht gegenüber den Dienststellenleitungen vermehrt wahrnehmen. Die einzelnen Regierungsrätinnen und -räte sollten aktiv darauf achten, dass in den ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten eine gute und transparente Unternehmenskultur herrscht und dass sie über die relevanten Geschäfte und Organisationsprozesse informiert sind. Diesbezüglich solle unser Rat auch eine Holschuld gegenüber dem ihm direkt unterstellten Kader wahrnehmen.

In der parlamentarischen Beratung führte die damalige Präsidentin der AKK aus, bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht habe wiederholt festgestellt werden müssen, dass die Organisationsfreiheiten der Departements- und Dienststellenleitungen sehr gross, die Regierungsrätinnen und -räte nicht über Sensibilitäten aufdatiert und deren Führungsleinen sehr lang seien. Die Motion korrigiere den zu grossen Spielraum, indem unser Rat seine Aufsichtspflicht enger und reger erfüllen solle. Mit der Motion gewinne man eine konsequent straffere Führung. Es gehe um das persönliche Führungsverständnis und nicht nur um die Gesetzesgrundlage der selbständigen Zuständigkeit der Kaderleute. Eine gewisse Informationsholschuld gehöre ins Führungs-

verständnis und werde heute in den Departementen zu wenig gelebt. In weiteren Voten wurden verbindliche, zum Teil gesetzliche Vorgaben zur Überwachung und Steuerung gewünscht. Namentlich sei die Pflicht der Dienststellenleiterinnen und -leiter, die Departementsleitung zu informieren, präziser zu umschreiben. Einzelne Fraktionen verlangten ausserdem, die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltung seien zu analysieren und entsprechend anzupassen (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates 2014, S. 332 und S. 1259).

2 Umsetzung der Motion M 497

Unser Rat hat dem Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) den Auftrag zur Umsetzung der Motion M 497 erteilt und eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitarbeitern des Rechtsdienstes des Justiz- und Sicherheitsdepartementes und der Dienststelle Personal, eingesetzt. Mit der Projektsteuerung wurde die Konferenz der Departementssekretäre beauftragt. Die Arbeitsgruppe hat einen Vernehmlassungsentwurf erarbeitet.

Entsprechend unseren Ausführungen in der Stellungnahme zur Motion hat sich die Arbeitsgruppe hauptsächlich mit der Verantwortung und den Zuständigkeiten zur Führung der kantonalen Verwaltung, insbesondere mit dem Verhältnis zwischen Departementsleitung und Dienststellenleitung, befasst. In rechtlicher Hinsicht standen die Bestimmungen des Organisationsgesetzes vom 13. März 1995 (OG; SRL Nr. 20) im Vordergrund. Dieser Erlass regelt die Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung sowie die Organisation und die Leitung der kantonalen Verwaltung, namentlich die Führungsaufgaben des Regierungsrates, der einzelnen Regierungsmitglieder als Departementsvorsteherinnen oder -vorsteher sowie der Dienststellenleiterinnen und -leiter. Im Einzelnen wurden insbesondere die Bestimmungen über die Aufsicht und die Leitung sowie die Regelung über die Informationspflichten der Führungsverantwortlichen überprüft. Wie in Ihrem Rat angeregt, hat die Arbeitsgruppe auch die Grundlagen des Führungsverständnisses in die Überprüfung einbezogen. Auch diese sind, wenigstens zum Teil, auf Gesetzesstufe formuliert (nämlich durch Verweis in § 28 Abs. 1 OG auf die Grundsätze des § 21 OG und im Personalgesetz vom 26. Juni 2001, PG; SRL Nr. 51). Gegenstand der Abklärungen war die Zentralverwaltung ohne die besonderen Organisationsformen des öffentlichen und privaten Rechts, mit denen kantonale Aufgaben ausserhalb der Verwaltung im engeren Sinn erfüllt werden.

Im Folgenden sind den Ausführungen zu den Gesetzesänderungen zwei Grundlagenkapitel vorangestellt. Kapitel 3 stellt die Rechtsgrundlagen zu Verwaltungsorganisation und -führung im Kanton Luzern dar. In Kapitel 4 werden die Rechtsgrundlagen anderer Kantone erläutert. In beiden Kapiteln finden sich zusammenfassende Schlussfolgerungen und Erkenntnisse, auf die sich der Gesetzesentwurf im Weiteren stützt.

3 Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung im Recht des Kantons Luzern

3.1 Überblick über die Rechtsgrundlagen

Organisation und Führung der kantonalen Verwaltung sind im Kanton Luzern in der Verfassung vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) und in verschiedenen Einzelgesetzen geregelt. Die Regelungen umfassen Grundsätze zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung, die Grundzüge der Behördenorganisation, die Zuständigkeit der Behörden und die Kompetenzverteilung innerhalb der Behörden sowie die wesentlichen Instrumente der Verwaltungsführung. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die umfassenden Rechtsgrundlagen kantonalen Verwaltungsorganisation und -führung. Weitere Einzelheiten regeln die entsprechenden Verordnungen.

Gesetz	Paragraf und Inhalt
KV	<ul style="list-style-type: none">– § 2: Grundsätze staatlichen Handelns (Recht als Grundlage und Schranke, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Treu und Glauben)– §§ 4, 11 ff.: Grundsätze staatlicher Aufgabenerfüllung (Subsidiarität, Bevölkerungsnähe, Wirksamkeit, regelmässige Aufgabenüberprüfung usw.)– §§ 51 ff.: Organisation und Aufgaben Regierungsrat (u. a. Kollegialprinzip, Regierungstätigkeit, Führung der Verwaltung)– §§ 76 ff.: Grundsätze des Finanzhaushalts
OG	<ul style="list-style-type: none">– §§ 1 ff.: Aufgaben und Organisation des Regierungsrates– § 21: Grundsätze des Verwaltungshandelns– §§ 23 f. und 27: Gliederung der Verwaltung– § 25: Aufsicht über die Verwaltung– § 28: Leitung der Departemente durch Departementsvorsteher/-vorsteherinnen– §§ 29 und 31: Aufgaben der Departementssekretäre/-sekretärinnen als Stabschefs– §§ 34 f.: Stellung der Dienststellen und Aufgaben der Dienststellenleiter/-leiterinnen
PG	<ul style="list-style-type: none">– § 3: Grundsätze der Personalpolitik (u. a. Entwickeln von zweckmässigen Organisationsstrukturen, auf Zielerreichung und Mitarbeiterentwicklung ausgerichtete Führungspraxis)– §§ 50 ff.: Pflichten der Angestellten, insbesondere hinsichtlich ihrer dienstlichen Tätigkeit (u. a. kundenfreundliche Dienstleistungserfüllung, Interessenwahrung für Gemeinwesen, vertrauenswürdiges Verhalten, Unterstellung unter dienstliches und fachliches Weisungsrecht)– § 60: Beurteilungs- und Fördergespräch (Leistungsbeurteilung, Zielvereinbarung usw.)

FLG	<ul style="list-style-type: none"> – § 4: Controlling (Inhalt, Aufgaben von Departementsvorstehern/-vorsteherinnen und Dienststellenleiter/-leiterinnen zur Erfüllung der Leistungsaufträge) – § 19: Steuerung auf Verwaltungsebene (Leistungsplanung, betrieblicher Leistungsauftrag, Kosten-/Leistungs-/Erlösrechnung, Qualitätsmanagement, internes Kontrollsystem) – §§ 21 ff.: Ausgaben (Voraussetzungen, insbes. Ausgabenbewilligung) und Rechnungslegung
FKG	<ul style="list-style-type: none"> – § 10 ff.: Finanzaufsicht (Inhalt und Prüfgrundsätze); Verfahren der Finanzkontrolle

Von grundlegender Bedeutung für die Verwaltungsführung sind die Grundsätze des Verwaltungshandelns, wie sie in § 21 OG enthalten sind. Insbesondere muss das Handeln der Verwaltung rechtmässig sein. Es muss auf die Erfüllung der gesetzlichen Ziele und der Leistungsaufträge sowie auf möglichst wirtschaftliche, zeitgerechte, initiative und umweltverträgliche Leistungserbringung ausgerichtet sein. Im Einzelnen werden die Verwaltungsaufgaben dabei durch die Departemente und Dienststellen der kantonalen Verwaltung erbracht, für deren Leitung das Organisationsgesetz die Verantwortlichkeiten zuteilt. Weitere Anforderungen an die Verwaltungsführung ergeben sich aus dem Personalrecht. So sind alle Verwaltungsangestellten im Rahmen von Verfassung und Gesetz dem dienstlichen und fachlichen Weisungsrecht unterstellt und verpflichtet, die Interessen des Gemeinwesens zu wahren (vgl. §§ 50 ff. PG). Ausserdem verpflichtet das Personalrecht die Vorgesetzten zur Führung mittels Zielen und Zielvereinbarungen sowie mittels Beurteilungs- und Fördergesprächen (§ 3 Abs. 2e und § 60 PG). Wichtig sind im Zusammenhang mit der Verwaltungsführung schliesslich die Regelungen des Finanzrechts, die auf eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der finanziellen Mittel in den Verwaltungseinheiten hinwirken (vgl. Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 [FLG; SRL Nr. 600] sowie Finanzkontrollgesetz vom 8. März 2004 [FKG; SRL Nr. 615]) sowie die Vorschriften über den Datenschutz und den Einsatz der Informatikmittel in der Verwaltung.

3.2 Regierungsrat, Departemente und Dienststellen

Der Regierungsrat ist gemäss der Verfassung die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (§ 51 Abs. 1 KV). Er führt die kantonale Verwaltung (§ 57 Abs. 1 KV). Jedes Regierungsmitglied steht einem Departement vor (§ 57 Abs. 2 KV). Die Verfassung bestimmt somit eine Kollegialbehörde als hierarchische Spitze der Verwaltung und gibt das Departmentalsystem vor. Die Departemente sind die Organisationseinheiten erster Ordnung. Sie bereiten die Geschäfte des Regierungsrates vor, erledigen aber auch selbständig die ihnen durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgaben (§ 23 Abs. 1 OG). Die Departemente werden vom Regierungsrat im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben durch Verordnung in Dienststellen gegliedert

(§ 27 Abs. 1 i.V.m. § 23 OG; vgl. die Auflistung in § 8 der Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen vom 6. Mai 2003; SRL Nr. 37).

Stellung und Funktion der Dienststellen umschreibt das Organisationsgesetz wie folgt: Die Dienststellen sind die Strukturelemente der Departemente; sie besorgen die Verwaltungsgeschäfte in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig und im eigenen Namen (§ 33 Abs. 1). Die Dienststellen – in der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsverwaltung tragen sie teilweise die Bezeichnung Ämter (z. B. Strassenverkehrsamt, Grundbuchamt) – bilden somit organisatorische Basis- und Arbeitseinheiten der Verwaltung. Die Bevölkerung hat im Behördenverkehr meist mit Einheiten der Stufe Dienststelle (oder tiefer) Kontakt, und dort ist auch das fachliche Know-how angesiedelt. Aufgrund ihrer Befugnis, in ihrem Sachbereich aussenwirksame Entscheidungen zu treffen, werden die Dienststellen vom Gesetz zu den Verwaltungsorganen gezählt (vgl. § 22 Abs. 1 OG). Die Dienststellen befinden sich aber in einem Liniengefüge und sind Teil einer hierarchisch gegliederten Organisation. Auch kommt ihnen in Verfahren der Rechtspflege die Parteifähigkeit, das heisst die Fähigkeit, unter eigenem Namen Rechte und Pflichten wahrzunehmen, nur ausnahmsweise zu (z. B. kraft Bundesrecht dem Strassenverkehrsamt gemäss Art. 24 Abs. 2 Strassenverkehrsgesetz [SR 741.01]). Die Dienststellen der Verwaltung weisen daher keine volle Rechtspersönlichkeit im Rechtssinn auf, sondern haben nur eine beschränkte rechtliche Identität (vgl. Stefan Vogel, *Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten*, Grundprobleme der Verwaltungsorganisation, Zürich 2008, S. 225 ff.).

3.3 Hierarchieprinzip

Kernelement jeder Organisation ist die Hierarchie, das heisst eine Kategorisierung durch Über- und Unterordnung zwischen Einheiten auf mehreren Ebenen. Die vertikale Struktur in der Verwaltung wird als Dienstweg bezeichnet. Der Dienstweg einer Verwaltung ist gleichzeitig Informationskanal und Entscheidungsweg.

In staatlichen Verwaltungsstrukturen hat das Hierarchieprinzip nicht nur organisationstechnische Bedeutung, sondern weist auch eine rechtliche und demokratische Tragweite auf (vgl. Vogel, a. a. O., S. 137 ff.). Das Hierarchieprinzip dient der Verwirklichung des Rechts. Es sichert verwaltungsintern die justizförmigen Rechtsmittel- und Aufsichtsverfahren mit Weiterzugsmöglichkeit an vorgesetzte Stellen. Eine hierarchische Gliederung ermöglicht Planung, Koordination und Abstimmung von Verwaltungsaufgaben und trägt zu einer klaren Verwaltungspraxis und einem einheitlichen Vollzug bei. Die gemeinsame Führung innerhalb einer hierarchischen Struktur dient der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit. Die hierarchische Struktur erlaubt eine klare Regelung der Verantwortlichkeiten und Pflichten. Über die hierarchische Struktur wird die Verwaltung sodann an die politische Behörde angebunden, die vom Volk gewählt ist. Die Zuordnung der Verantwortung führt zu Transparenz und verhindert Machtmissbrauch und Willkür. In verwaltungstechnischer Hinsicht dient die hierarchische Gliederung schliesslich dazu, Doppelspurigkeiten und Zuständigkeitskonflikte zu vermeiden und eine leistungsfähige Verwaltung zu schaffen.

Als Strukturprinzip ist das Hierarchieprinzip im Luzerner Staats- und Verwaltungsorganisationsrecht breit verankert (vgl. §§ 51 Abs. 1 und 57 Abs. 2 KV; §§ 25, 28 Abs. 2 und 35 OG sowie § 50 Abs. 4 PG). Hinsichtlich der Verwaltungsführung sind in der Kantonsverwaltung – wie in grösseren Unternehmen der Privatwirtschaft – persönlich-hierarchische meist durch sachbezogene kooperative Führungsmethoden ersetzt worden. In einem modernen Führungsverständnis geht man davon aus, dass Organisationsziele besser erfüllt und Anpassungs-, Kommunikations- und Motivationsprobleme, die stark hierarchisch strukturierten Organisationen zugesprochen werden, vermieden werden können, wenn Eigeninitiative und Eigenverantwortung der Mitarbeitenden anerkannt und gefördert oder beispielsweise fachlich-netzwerkartige Kooperationsformen zugelassen werden. Wesentlich in diesem modernen Managementmodell sind die Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verbunden mit Zielvereinbarungen und einem Leistungscontrolling sowie einem Führungsverständnis, das sich mehr als früher an der zielorientierten, koordinativen Steuerung orientiert. Im Verwaltungsalltag sind denn auch weitreichende Entscheidungsbefugnisse vom Regierungsrat an die Departemente und ihre Fachdienststellen übertragen (§ 1 Abs. 2 OG) und deren Zuständigkeiten im Verordnungsrecht geregelt. Das Personalgesetz und das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen stellen die betriebswirtschaftlichen Instrumente zur Unterstützung der Verwaltungsführung zur Verfügung (insbes. zum Controlling, zum Qualitätsmanagement, zur Risikobewirtschaftung und zum internen Kontrollsystem).

3.4 Kontrolle der Verwaltung

Im politischen System der Schweiz wird die Verwaltungskontrolle gebündelt über die Regierung in ihrer Funktion als Verwaltungsspitze wahrgenommen. Das Parlament hat keine Möglichkeit, direkt und verbindlich in einzelne Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte einzugreifen. Die Oberaufsicht des Parlamentes erfolgt indirekt durch Einwirkung auf die Regierung. Diese bewährte Regelung gilt von Verfassungen wegen auch im Kanton Luzern.

Die Aufgaben des Regierungsrates und der Regierungsmitglieder in ihrer Funktion als Departementsvorsteher werden in der Verfassung als «Führen» der Verwaltung und als einem Departement, das heisst dem zugeordneten Zweig der Verwaltung, «Vorstehen» umschrieben (§ 57 KV). Die Bezeichnung «oberste leitende Behörde» für den Regierungsrat zeigt, dass in einer arbeitsteilig organisierten Verwaltung auch nachgeordnete Verwaltungsorgane in der Verwaltungshierarchie im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches Leitungsaufgaben wahrnehmen. Das Organisationsgesetz spricht von «unmittelbarer Aufsicht» eines jeden vorgesetzten Organs und von der «Oberaufsicht» des Regierungsrates über die gesamte Verwaltung (§ 25 OG). Dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin obliegt die Leitung seines beziehungsweise ihres Departements (§ 28 Abs. 1 OG) und die Verantwortung über die Kontrolle und Begleitung der Verwaltungseinheiten des Departementes (§ 28 Abs. 2a OG). Dabei hat er oder sie sich an die genannten Grundsätze des Verwaltungshandelns gemäss § 21 OG und an den Rahmen der vom Regierungsrat vorgege-

benen Ziele zu halten. Er oder sie informiert den Regierungsrat über alle wichtigen Vorgänge im Departement (§ 28 Abs. 1 OG).

Mit den Begriffen «Führen» und «Leiten» ist ein eher dynamisches Einwirken auf die Verwaltung gemeint: mittels Bestimmung von Zielen und Prioritäten sowie der grundlegenden Organisation (Organisationsstrukturen, Abläufe), mittels Koordination und mittels Beaufsichtigung. Mit dem etwas enger zu verstehenden Begriffspaar «Aufsicht und Kontrolle» wird eine bewachende, ausrichtende, begrenzende Tätigkeit angesprochen, wenn begleitend auf das ablaufende oder nachträglich auf das abgelaufene Verwaltungsgeschehen geblickt wird. Die Übergänge zwischen den Führungs- und den Aufsichtsfunktionen sind mit der Staatsrechtslehre als fliegend zu betrachten und eine Unterscheidung innerhalb der hierarchischen Verwaltungsorganisation weniger bedeutsam (vgl. zur Terminologie und Abgrenzung im Bundesrecht grundlegend Giovanni Biaggini, Rz. 12 ff. zu Art. 178 und Rz. 4 ff. zu Art. 187 BV, in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014).

Als Verwaltungsspitze verfügt der Regierungsrat über zahlreiche Führungs- oder Aufsichtsmittel, primär die Weisungskompetenz gegenüber der Verwaltung (vgl. zum Ganzen Hansjörg Seiler, Rz. 28 ff. zu § 57 KV, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010). Diese Kompetenz kann durch generelle Weisungen, aber auch im Einzelfall ausgeübt werden und besteht, soweit Gesetz oder Verordnung der Verwaltung einen Ermessensspielraum eröffnet. Weitere Instrumente der Aufsicht sind die Berichterstattungspflicht (z. B. Rapporte), Befragungen und Gespräche sowie Inspektionen und administrative Untersuchungen. Auch Bevölkerung- oder Kundenbefragungen und Evaluationen von Gesetzen oder Massnahmen können der Aufsicht dienen.

Je nach Intensität und Inhalt der Aufsicht wird in Lehre und Praxis zwischen Fach-, Rechts- und Finanzaufsicht einerseits und der blossen Dienst- oder administrativen Aufsicht andererseits unterschieden. Anstatt eine Weisung zu erteilen, haben die obersten Behörden gemäss der Verwaltungsrechtslehre die Möglichkeit, in einem konkreten Einzelfall einen Entscheid, der einer untergeordneten Stelle zustünde, an sich zu ziehen und selbst zu entscheiden. Dies wird als Selbsteintrittsrecht bezeichnet. Zu beachten sind dabei auf jeden Fall Einschränkungen wie die direkte Aufgabenzuweisung im Gesetz, die Rechtsmittelordnung (d. h. keine Verkürzung des Rechtsweges) und – bei bereits rechtskräftigen Entscheiden – die besonderen Voraussetzungen der Wiedererwägung ergangener Entscheide (vgl. § 116 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972, VRG; SRL Nr. 40). Vom fachlichen Weisungsrecht der übergeordneten Verwaltungsorgane ausgenommen sind ausserdem besondere, vom Gesetz als unabhängig bezeichnete Einheiten, beispielsweise der oder die Beauftragte für Datenschutz. Unterstützt wird die Aufsicht neben den Stabsstellen auf den verschiedenen Ebenen insbesondere durch die fachlich unabhängige Finanzkontrolle. Als oberstes Führungsorgan ist der Regierungsrat sodann oberste Personalbehörde; die Wahlbefugnisse sind jedoch vom Gesetzgeber weitgehend an die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sowie die Dienststellenleiterinnen und -leiter delegiert worden (vgl. §§ 66 und 67 PG). Als Departementsvorsteher oder -vorsteherin leitet das entsprechende Regierungsmitglied sein oder ihr gesamtes Departement (§ 28 Abs. 1 OG). Gemäss Gesetz über die Steuerung der

Finanzen und Leistungen findet die Steuerung mittels Leistungsaufträgen und durch ein Verwaltungscontrolling statt (vgl. §§ 4, 9 Abs. 3c, 12 Abs. 1a und 19 Abs. 2 FLG). Die Kontrolle stellt dabei einen integrierenden Bestandteil des betrieblichen Führungsprozesses im Führungskreislauf dar. Hinsichtlich der Zuteilung finanzieller und personeller Mittel bleibt die Verwaltung letztlich von den Entscheidungen vorgesetzter (Departement, Regierungsrat) oder diesen übergeordneter Stellen (Parlament) abhängig.

3.5 Fazit

Wie sich aus der Darstellung der Rechtsgrundlagen ergibt, sind die wesentlichen Elemente von Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung in der Verfassung und in den Gesetzen über die Organisation, das Personal und die Finanzen ausformuliert oder können aus den darin enthaltenen Grundsätzen abgeleitet werden. Die Untersuchung der Rechtsgrundlagen im Zusammenhang mit der Motion M 497 zeigt, dass ein Verbesserungsbedarf besteht. Zu nennen sind die bessere Abstimmung und eine Aktualisierung der Grundsätze, die der Verwaltung als Anleitung dienen und eine Grundlage für die Führung der Verwaltung bilden. Wir verweisen hierzu auch auf die rechtvergleichenden Darlegungen im nachstehenden Kapitel 4. Eine einheitlichere Verwendung der in den Erlassen verwendeten Begriffe trüge zudem zur Verdeutlichung der Kompetenzordnung bei. Weiterer Klarstellungsbedarf besteht bei den nach heutigem Verständnis eher knapp formulierten Bestimmungen des Organisationsgesetzes, welche die Aufsicht und die Leitung auf den Verwaltungsebenen regeln (§§ 25, 28, 35 OG). Insbesondere die Führung der Dienststellen der kantonalen Verwaltung steht unter dem primär in der Kantonsverfassung verankerten Hierarchieprinzip. Angesichts der mit den Verwaltungsreformen der letzten Jahre grösser gewordenen Dienststellen ergibt sich die Notwendigkeit, diesen Grundsatz im Gesetz deutlicher zum Ausdruck zu bringen. Dies kann – wie von der Motion M 497 angeregt – zum einen bei den Weisungsbefugnissen und zum anderen bei den Organisationsbefugnissen geschehen. Entsprechend einem weiteren Anliegen der Motion sollen schliesslich die Informationspflichten zwischen den Hierarchie-Ebenen klarer umschrieben werden.

4 Regelungen beim Bund und in den Kantonen

In der nachstehenden Zusammenstellung werden die Organisationserlasse von Bund und Kantonen im Hinblick auf die allgemeinen Leitlinien des Verwaltungshandelns und auf die Grundsätze guter Verwaltungsführung sowie auf die Aufsicht über die Verwaltung und die Informationspflichten gegenüber den vorgesetzten Behörden untersucht. Im Vordergrund stehen neuere Verwaltungsorganisationsgesetze. Kantone, welche lediglich wenige Vorschriften kennen und in Einzelnormen ähnliche Regelungen wie die unten behandelten Gemeinwesen treffen, werden nicht weiter erwähnt (u. a. AG, GR, NW, SG, SH, SZ). Die Kantone Thurgau, Uri und Wallis

haben überhaupt kein Verwaltungsorganisationsgesetz. Zum Teil finden sich in den Kantonen auch Detailregelungen auf Stufe Weisungen, die nur ausnahmsweise öffentlich zugänglich sind (z. B. in der Rechtssammlung des Kantons Basel-Landschaft die Dienstordnungen der Departemente und Dienststellen). Im Kanton Basel-Landschaft soll das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung totalrevidiert werden; im Wesentlichen ist gemäss Vernehmlassungsentwurf vorgesehen, dem Regierungsrat bei der Ausgestaltung der kantonalen Verwaltungsorganisation mehr Handlungsspielraum zu geben.

4.1 Bund

Der Bund hat auf verschiedenen Erlassstufen Organisationsvorschriften erlassen. Im Vordergrund stehen das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) und die zugehörige Verordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1). Der Bundesrat hat ausserdem Organisationsverordnungen für die einzelnen Departemente beschlossen (als Beispiel vgl. Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999; SR 172.213.1). Die Departemente haben sich Geschäftsordnungen gegeben, die allerdings nicht in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht sind. Am 15. August 2012 hat der Bundesrat zudem einen Kodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen erlassen. Dieser Verhaltenskodex fasst die wichtigsten Grundsätze des Personalrechts zusammen, welche den guten Ruf, die Glaubwürdigkeit und das Ansehen des Bundes erhalten und stärken sollen. Genannt werden mit Verweis auf die massgebenden Rechtsgrundlagen insbesondere die Wahrung der Interessen des Bundes, der Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen und mit erhaltenen Geschenken sowie das Anzeigerecht der Bundesangestellten. Der Verhaltenskodex wird allen Angestellten abgegeben.

In den genannten Erlassen interessieren hier hauptsächlich die grundlegenden Bestimmungen über die Verwaltungstätigkeit und die Verwaltungsführung. Gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz handeln Bundesrat und Bundesverwaltung auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz; sie setzen sich für das Gemeinwohl ein und wahren die Rechte der Bürgerinnen und Bürger und handeln nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 3 RVOG). Der Bundesrat bestimmt die zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung und passt sie den Verhältnissen an; er fördert die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Bundesverwaltung und übt die ständige und systematische Aufsicht über sie aus (Art. 8 Abs. 1–3 RVOG). In der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung sind diese Grundsätze wie folgt näher ausgeführt: Die Bundesverwaltung erkennt neuen Handlungsbedarf frühzeitig und leitet daraus Ziele, Strategien und Massnahmen ab. Sie ordnet ihre Tätigkeiten entsprechend der Wichtigkeit und Dringlichkeit und erbringt ihre Leistungen bürgernah, nachhaltig, wirksam und wirtschaftlich (Art. 11 RVOV). Die Führungsverantwortlichen aller Stufen gehen gemäss Artikel 12 RVOV unter anderem nach folgenden Grundsätzen vor: Sie führen mittels

Vereinbarung von Zielen und Wirkungen, nehmen periodisch Leistungsbeurteilungen ihrer Verwaltungseinheiten und Mitarbeitenden vor, passen Prozesse und Organisationen rechtzeitig neuen Bedürfnissen an, nutzen ihre Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen, fördern eine Kultur der Lern- und Veränderungsbereitschaft und stellen eine ergebnisorientierte und interdisziplinäre Arbeitsweise sicher. Gemäss Artikel 24 RVOV richtet sich auch die Aufsicht des Bundesrates, der Departemente und der Bundeskanzlei nach diesen Grundsätzen aus. Die Kontrolle als ein Instrument der Aufsicht dient der vertieften Abklärung von besonderen Fragestellungen, die sich aus aktuellen Ereignissen oder festgestellten Missständen ergeben oder der periodischen Überprüfung besonderer Fachbereiche (Art. 25 RVOV). Als spezielles Verfahren der Kontrolle wird die Administrativuntersuchung geregelt. Die Administrativuntersuchung dient der Abklärung, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert (Art. 27a-j RVOV).

Die Führung der Bundesverwaltung ist gemäss Artikel 36 RVOG dem Bundesrat und den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern übertragen. Sie geben der Bundesverwaltung die Ziele vor und setzen Prioritäten, beurteilen die Leistungen und überprüfen periodisch die Ziele und achten auf sorgfältige Auswahl und Weiterbildung der Mitarbeitenden. Die einzelnen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher führen ihr Departement und tragen dafür die politische Verantwortung; dabei bestimmt er oder sie die Führungsrichtlinien (Art. 37 RVOG). Innerhalb eines Departementes verfügt der Vorsteher oder die Vorsteherin grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte (Art. 38 RVOG). Vorbehalten bleiben insbesondere gesetzlich geregelte Zuständigkeiten.

Der Bundesrat ist ein Kollegialorgan; die Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin informieren das Kollegium regelmässig über ihre Geschäfte und insbesondere über damit zusammenhängende Risiken und mögliche Herausforderungen. Der Bundesrat kann von ihnen bestimmte Informationen verlangen (Art. 12a RVOG). Dem Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin kommen Koordinationsaufgaben zu; er oder sie kann ein Mitglied des Bundesrates beauftragen, dem Bundesrat bis zu einem festgelegten Zeitpunkt ein bestimmtes Geschäft zu unterbreiten, und kann jederzeit Abklärungen über bestimmte Angelegenheiten anordnen (Art. 25 Abs. 2 RVOG).

4.2 Kanton Appenzell Ausserrhoden

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz des Kantons Appenzell-Ausserrhoden vom 29. November 2004 (Organisationsgesetz, OrG; AGS 142.12) enthält zahlreiche Handlungs-, Organisations- und Führungsgrundsätze. Demnach haben Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten ihre Grundlage in Verfassung und Gesetz und beruhen auf den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit (Art. 3 Abs. 1 OrG). Der Regierungsrat hat für eine rechtmässige, leistungsfähige, koordinierte, effiziente und zweckmässig organisierte Verwaltung zu sorgen und eine ständige und systematische Aufsicht über die Verwaltung auszuüben (Art. 2 Abs. 2 OrG; vgl. auch Art. 93 Abs. 1 Verfassung des Kantons

Appenzell Ausserrhoden). Der Regierungsrat berücksichtigt bei der Festlegung der Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung und der Hierarchiestufen der Organisationseinheiten unter anderem eine flache Hierarchie. Der Grundsatz der flachen Hierarchie bedeutet, dass im Regelfall nicht mehr als zwei Hierarchiestufen innerhalb eines Departementes vorzusehen sind (Art. 27 Abs. 1 OrG). Die Departemente haben den Regierungsrat regelmässig zu den Themen der Gesamtplanungen zu orientieren, und jedes Regierungsmitglied orientiert den Regierungsrat wiederum regelmässig über alle wichtigen Vorgänge in seinem Zuständigkeitsbereich (Art. 29 Abs. 2 und Art. 33 OrG).

Der Regierungsrat sowie die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher erfüllen ihre Führungsaufgaben, indem sie namentlich die Leitlinien, Ziele, Prioritäten, Aufgaben sowie die Planung und Budgetierung festlegen, die Erreichung der Ziele und insbesondere die Erfüllung der Aufgaben durch geeignete, zeitgemässe interne Kontrollsysteme und Controllinginstrumente überwachen, die Tätigkeiten der einzelnen Organisationseinheiten koordinieren und zeitgemässe Führungs- und Organisationsinstrumente verwenden (Art. 32 Abs. 1 OrG). Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher haben in ihren Departementen grundsätzlich uneingeschränkte Weisungs- und Kontrollrechte (Art. 32 Abs. 2 OrG). Die Leiterinnen und Leiter der untergeordneten Organisationseinheiten sind gegenüber ihren Vorgesetzten für die Führung ihres Bereichs sowie die Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben verantwortlich (Art. 43 und 44).

4.3 Kanton Bern

Das Berner Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 20. Juni 1995 (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01) zählt die ständige und systematische Aufsicht über die Kantonsverwaltung zu den Regierungsobliegenheiten (Art. 2 Abs. 1f OrG). Der Regierungsrat ist für die Führung der Verwaltung verantwortlich und sorgt für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit (Art. 23 Abs. 1 OrG; so auch Art. 87 Abs. 2 Verfassung des Kantons Bern). Als Führungsgrundsätze nennt das Berner Organisationsgesetz in Artikel 24 Absatz 1 die Führungsorientierung, die Wirkungsorientierung, die Leistungsorientierung sowie die Kosten- und Erlösorientierung. Der Regierungsrat und seine Mitglieder schaffen und unterhalten moderne Führungs- und Organisationsinstrumente, bestimmen die Leitlinien ihrer Führung, geben der Verwaltung Ziele vor und setzen Prioritäten, beurteilen die Verwaltungstätigkeit und überprüfen periodisch die vorgegebenen Ziele, sorgen für eine zweckmässige Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und sorgen für die Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand (Art. 24 Abs. 2 OrG).

Im Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (BSG 620.0) werden die Führungsgrundsätze hinsichtlich der Steuerung und Führung des Finanzhaushaltes noch näher ausgeführt (vgl. Art. 3 Abs. 2). So verlangt die Führungsorientierung eine stufengerechte strategische Steuerung durch den Grossen Rat (Parlament) und eine stufengerechte Führung durch den Regierungsrat sowie eine

weitgehende Delegation der operativen Führung an die einzelnen Organisationseinheiten der Verwaltung. Die Führungsinstrumente und -prozesse sollen zweckmässig und auf den konkreten Bedarf der verschiedenen Verwaltungskategorien abgestimmt sein. Die Leistungsorientierung umfasst die Führung der Verwaltung mit stufengerechten Leistungszielen, das wirtschaftliche und bürgernahe Erbringen von Leistungen mit hoher Qualität sowie die Überprüfung der Leistungserbringung hinsichtlich der Zielerreichung.

4.4 Kanton Freiburg

Gemäss der Freiburger Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 (SGF 1) bestimmt der Staatsrat die zweckmässige Organisation der Verwaltung und sorgt dafür, dass sie wirkungsvoll und bürgernah ist («assure un service de proximité», Art. 118 KV). Gemäss dem Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (SVOG; SGF 122.0.1) hat die Handlungsweise der Regierung den Kriterien einer guten Geschäftsführung zu entsprechen und soll ermöglichen, die gesetzten Ziele zu erreichen (Art. 2 Abs. 3). Die Verwaltung soll vom Staatsrat mithilfe moderner Organisations- und Führungsinstrumente, die er regelmässig aktualisieren lässt, geleitet werden, insbesondere indem die Regierung die allgemeinen Ziele der Verwaltung bestimmt und ihre Prioritäten festlegt, die interne Information und die Koordination der Verwaltungstätigkeit auf höchster Ebene sicherstellt, sodann indem er dafür sorgt, dass günstige Bedingungen für die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bevölkerung herrschen, und indem er eine systematische Aufsicht über die Verwaltung ausübt (Art. 4 SVOG). Die einzelnen Mitglieder informieren den Staatsrat über die bedeutenden Geschäfte ihrer Direktion (d. h. ihrer Departemente; Art. 10 Abs. 3).

Laut Artikel 44 SVOG muss die Kantonsverwaltung rationell, leistungsfähig und transparent organisiert und die Zahl der Verwaltungseinheiten möglichst klein gehalten werden. Wenn immer die Umstände es rechtfertigen, soll die Verwaltungsorganisation angepasst werden. Folgende Grundsätze der guten Geschäftsführung sind in Artikel 55 SVOG genannt: Die Direktionen und Verwaltungseinheiten handeln zweckmässig und rationell; sie beachten die Grundsätze des öffentlichen Interesses, der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben sowie des Willkürverbots. Sie werden so geführt, dass sie ihre Ziele erreichen, und nutzen zu diesem Zweck ihre Mittel optimal; zudem richten sie ihre Leistungen auf die Erwartungen der Empfängerinnen und Empfänger aus. In Artikel 56 SVOG ist die Führung mit Zielen wie folgt umschrieben: Auf der Grundlage der von Staatsrat und Direktionen gesetzten allgemeinen Ziele und Prioritäten führen die Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten mit Zielen, indem sie periodisch die Ziele und die Prioritäten festlegen, die Tätigkeit ihrer Einheit planen, regelmässig die Tätigkeit ihrer Einheit evaluieren und die Ergebnisse den Zielen gegenüberstellen, die Schlussfolgerungen aus ihren Evaluationen ziehen und die nötigen Verbesserungen vornehmen. Artikel 57 und 58 SVOG umschreiben weitere allgemeine Führungsaufgaben und übertragen den Mitgliedern des Staatsrates die Füh-

rungsaufgaben in ihren Direktionen, welche sie mit der Unterstützung der entsprechenden Generalsekretariate wahrnehmen. Die Vorsteherinnen und Vorsteher der Direktionen haben gegenüber den ihnen unterstellten Einheiten ein allgemeines Weisungsrecht und das Recht, in eine bestimmte Sache einzugreifen. Sie üben über diese Einheiten eine umfassende Aufsicht aus, die sich ebenso auf die Aufgabenerfüllung wie auf die Geschäftsführung erstreckt. Die Verwaltungseinheiten, die einer Direktion nur administrativ zugewiesen sind, sind insofern von der Direktion unabhängig, als sie nur hinsichtlich der Geschäftsführung und nicht in fachlicher Hinsicht der Direktionsaufsicht unterstehen (Art. 45 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 1 SVOG). Die Verwaltungseinheiten, die die Funktion von zentralen Diensten haben, stehen dem Staatsrat und allen seinen Direktionen zur Verfügung. Dazu zählen das Amt für Gesetzgebung, die Finanzverwaltung, das Amt für Personal und Organisation, das Amt für Informatik und Telekommunikation, das Hochbauamt und das Amt für Drucksachen und Material (Art. 51 SVOG).

4.5 Kanton Solothurn

Im Zusammenhang mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung hat der Kanton Solothurn ein eigenes Gesetz erlassen (Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003, WoV-G; BGS 115.1). Darin sind die Wirkungsorientierung und das Controlling als abgestimmter Steuerungsprozess näher ausgeführt und die Leistungsorientierung der Verwaltung erwähnt (vgl. §§ 1, 4, 8, 9). Gemäss § 25 führt der Regierungsrat die Verwaltung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, der Bürgernähe, der Effizienz und der Wirkungsorientierung (Abs. 1). Zur Wirkungsorientierung gehört die Wahrung des Vorrangs verfassungsmässiger und gesetzlicher Vorgaben, die Umsetzung der rechtlichen und politischen Ziele in zielkonforme und wirkungsorientierte Leistungen, die vorgängige Wirkungsabschätzung und nachträgliche Wirkungsprüfungen. Der Regierungsrat, seine Mitglieder und der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin sollen den nachgeordneten Instanzen den erforderlichen Grad der Selbständigkeit gewähren und sorgen für eine zweckmässige Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Ausserdem sollen sie zeitgemässe Führungs- und Organisationsinstrumente schaffen und unterhalten, die Leitlinien ihrer Führung bestimmen, der Verwaltung Ziele vorgeben und Prioritäten setzen sowie die Verwaltungstätigkeit beurteilen und periodisch die Erreichung der vorgegebenen Ziele überprüfen (Abs. 2). Dabei verfügt der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin soweit erforderlich im Rahmen der Gesetzgebung über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte (§ 17 Abs. 2 Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 6. Juli 2004; BGS 115.11).

4.6 Kanton Zürich

Gemäss der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 100) leitet der Regierungsrat die kantonale Verwaltung und sorgt dafür, dass die Verwaltung rechtmässig, effizient, kooperativ, sparsam und bürgerfreundlich handelt. Im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OGRR; LS 172.1) wird dazu ausgeführt, dass der Regierungsrat die Verwaltung beaufsichtigt, wobei er dabei durch die Staatskanzlei und die Finanzkontrolle unterstützt wird (§ 8). Gemäss § 32 OGRR leitet und steuert der Regierungsrat die Verwaltungstätigkeit. Er beachtet dabei die Grundsätze zeitgemässer Verwaltungsführung und insbesondere den Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Er fördert die Leistungs- und Erneuerungsfähigkeit der Verwaltung.

Die Verwaltung handelt nach Verfassung und Gesetz und beachtet dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, der Bürgernähe und der Nachhaltigkeit. Sie richtet ihr Handeln nach Zielen und Prioritäten des Regierungsrates aus. Sie verfolgt wichtige Entwicklungen, schlägt dem Regierungsrat entsprechende Ziele, Mittel und Massnahmen vor und erarbeitet Umsetzungsmöglichkeiten (§ 33 OGRR). Mit der Aufgabenplanung und der Finanzplanung stellen Regierungsrat und Verwaltung die Verbindung von Leistungserbringung und Finanzierung sicher. Als weitere Führungsinstrumente bezeichnet das Gesetz die Erarbeitung und Festlegung von Zielen und Leistungen der nachgeordneten Verwaltungseinheiten, die Wirkungsprüfung und die Berichterstattung über die Geschäftsführung an den Kantonsrat (§§ 33–37 OGRR). Jedes Organ der kantonalen Verwaltung hat ein Informations- und Dokumentationssystem zu führen (§ 44 OGRR). Gemäss § 40 OGRR liegt die Zuständigkeit für die Festlegung des Aufbaus der Verwaltungseinheiten und der Geschäftsabläufe grundsätzlich beim Direktionsvorsteher oder der Direktionsvorsteherin. Diese verfügen im Einzelfall über uneingeschränkte Weisungs-, Überwachungs- und Selbsteintrittsrechte. Das entsprechende Recht hat auch die Chefin oder der Chef einer Verwaltungseinheit.

4.7 Fazit

Beim Bund und in den Kantonen finden sich Regelungen über die Grundsätze des Verwaltungshandelns, über die Verwaltungsorganisation und die Verwaltungsführung in unterschiedlichem Umfang und von verschiedener Dichte. Teilweise fehlen Gesetzesbestimmungen ganz. Soweit die Kantone in ihren Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzen Grundsätze aufstellen, umfassen diese hingegen nicht nur allgemeine Handlungsgrundsätze und Grundsätze über die Organisation der Verwaltung, die meist auch in den kantonalen Verfassungen genannt werden, sondern auch solche über die Verwaltungsführung. Zu nennen sind Aussagen über Zielvorgaben, Prioritätensetzung und Überwachung der Zielerreichung durch die politisch vorgesetzte Behörde, über den Einsatz zeitgemässer Führungsinstrumente und -prozesse sowie über die zweckmässige Aufgabendelegation. Die Verwaltungs-

aufsicht in den Kantonen obliegt dem Regierungsrat, wobei ein umfassendes Weisungs- und Kontrollrecht über den zugewiesenen Verwaltungszweig grundsätzlich den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern zukommt. Damit obliegt die Aufsicht über die Dienststellen in erster Linie den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern und steht unter dem Vorbehalt von Gesetz, Verordnung und Führungsverantwortung des Gesamtregierungsrates.

Relativ wenige Bestimmungen in den kantonalen Organisationserlassen äussern sich zur Informationspflicht der Dienststellen gegenüber den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern oder zur Informationspflicht von diesen gegenüber dem Regierungsrat. Neuere Erlasse erwähnen etwa die Pflicht eines jeden Regierungsmitgliedes, das Kollegium regelmässig über alle wichtigen Vorgänge in seinem Departement zu informieren.

Wie sich aus dem Rechtsvergleich ergibt, zeigt sich das Gesamtsteuerungssystem der Kantone, mithin das Führungssystem, in dem alle kantonalen Behörden zusammenwirken und ihre Tätigkeiten aufeinander abstimmen, in der Regel erst aus dem Zusammenspiel von Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsorganisations-, Personal- sowie Finanzgesetzgebung.

5 Vernehmlassung

5.1 Vernehmlassungsverfahren

Im März 2016 hat unser Rat das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, den Entwurf einer Änderung des Organisationsgesetzes und der damit zusammenhängenden übrigen Gesetzesanpassungen in die Vernehmlassung zu geben. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis Mitte Juni 2016. Zur Vernehmlassung eingeladen waren alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Arbeitsgemeinschaft Luzerner Personalorganisationen, das Kantonsgericht und die Departemente. Es gingen zwölf Stellungnahmen ein.

5.2 Vernehmlassungsergebnis

Die vorgeschlagenen Änderungen wurden insgesamt gut aufgenommen. Insbesondere die Parteien begrüsst die Ergänzungen des Organisationsgesetzes und erachteten diese als eine Verbesserung im Sinn der Motion M 497. Auf Zustimmung stiessen namentlich die in den §§ 21 und 21a OG-Entwurf formulierten Grundsätze der Aufgabenerfüllung und der Verwaltungsführung. Zu einzelnen Bemerkungen aus den Vernehmlassungsantworten gehen wir bei der Kommentierung dieser und weiterer Bestimmungen ein (vgl. Kap. 7.1).

Zu mehreren Bemerkungen gaben Umfang und Umschreibung der Informationspflichten Anlass. Informationspflichten haben gemäss dem Entwurf zum einen die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher gegenüber dem Regierungsrat und zum anderen die Dienststellenleiterinnen und -leiter gegenüber den Departementsvorste-

herinnen und -vorstehern. Die FDP wies darauf hin, dass der Aspekt der Information als Holschuld des übergeordneten Organs nicht ausformuliert sei, beantragte jedoch keine konkrete Formulierung. Die SVP begrüßte die Informationspflichten zwar, regte aber auch eine Ergänzung mit einer unmittelbaren Informationspflicht der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher untereinander an, verbunden mit einer Berichterstattungspflicht an den Gesamtratsrat. Sodann verlangte die SVP, dass die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher den Regierungsrat nicht nur über allfällig entdeckte Rechtswidrigkeiten zu informieren haben, sondern dass der Regierungsrat in solchen Fällen auch zur Strafanzeige zu verpflichten sei. Die SP wünschte sich eine Konkretisierung des Begriffs der bedeutsamen Ereignisse und Entwicklungen, auf die sich die Informationspflicht unter anderem erstreckt. Alle diese Anliegen thematisieren wichtige Aspekte der Informationspflicht der Mitglieder einer Kollegialregierung untereinander und zwischen den Hierarchieebenen der Verwaltung. Unser Rat erachtet eine Änderung am Gesetzesentwurf indes nicht als notwendig. Dass die wechselseitige Information nicht nur eine Bringschuld ist, indem ein Regierungsmitglied die übrigen Mitglieder des Regierungsrates von sich aus über Wichtiges und Neues informiert, sondern auch eine Holschuld, indem Regierungsmitglieder bei den anderen Mitgliedern interessiert nachfragen, ergibt sich bei einem aktiven Gremium von selbst. Der OG-Entwurf umschreibt in § 28 Absatz 3 die Informationspflichten der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher gegenüber dem Regierungsrat ausführlich. Dies führt dazu, dass diese ihrerseits die erforderlichen Informationen von ihren Dienststellenleiterinnen und -leitern einfordern müssen. Informieren und Sichinformieren-Lassen sind Bestandteil des Führungsauftrages. Die Ausformulierung dieses Kaskadenprinzips im Gesetz erachten wir als unnötig. Ausserdem sehen wir im Grundsatz der Selbstkoordination der Verwaltung (§ 36 OG) eine genügende Grundlage dafür, dass sich Departementsvorsteherinnen und -vorsteher untereinander direkt über Wichtiges informieren, wenn nicht alle Departemente davon betroffen sind und nicht der Regierungsrat einbezogen werden muss. Unseres Erachtens ist es richtig, Grundsätze zur Informationspflicht in das Gesetz aufzunehmen, diese Grundsätze sollen indes durch die Praxis konkretisiert werden. Die involvierten Gremien und Personen haben sich über den Rahmen zu verständigen, was «bedeutende» oder «wichtige» Informationen sind, und die Einschätzung ist auch von den konkreten Umständen abhängig. Eine weitere Normierung und damit Überregulierung ist zu vermeiden. Dies trifft auch hinsichtlich der Strafanzeigepflicht zu. Wir erachten eine starre Strafanzeigepflicht nicht als zweckmässig und weisen darauf hin, dass in anderen Zusammenhängen schon auf obligatorische Anzeigepflichten verzichtet worden ist (Baubewilligungsbehörde, Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten). Somit unterscheidet sich unser Gesetzesentwurf lediglich in redaktioneller Hinsicht vom Vernehmlassungsentwurf (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 7).

Bei der parlamentarischen Beratung der Motion M 497 wurde vereinzelt verlangt, die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) müssten evaluiert werden. In der Vernehmlassung haben zwei politische Parteien an der Forderung nach einer Überprüfung (Grüne) beziehungsweise einer Evaluation oder Standortbestimmung (SP) festgehalten. Demgegenüber liegt der Schwerpunkt der in Kapitel 7 erläuterten Revisionsvorschläge bei den Grundsatz- und Einzelregelungen des Organi-

sationsgesetzes, die einer umfassenden Überprüfung unterzogen wurden. Die Arbeitsgruppe, die den Gesetzesentwurf erarbeitet hat, begründet dies wie folgt:

Das Luzerner WOV-Modell wurde Ende der 1990er-Jahre im engen Verbund von Praxis, Wissenschaft und Politik entwickelt und nach der Einführung in mehrfacher Hinsicht evaluiert. Es kann auf die zusammenfassenden Ausführungen im Schlussbericht zum Projekt WOV verwiesen werden (vgl. Staatsrechnung 2006, Botschaft B 1 vom 3. April 2007, S. 39 ff.) Einer Evaluation im Sinn einer methodischen Wirkungsprüfung steht heute in grundsätzlicher Hinsicht entgegen, dass sich die Verhältnisse seit der flächendeckenden Umsetzung des WOV-Projektes in der gesamten Verwaltung laufend verändert haben. Zum einen haben sich in dieser Zeit die Behörden strukturell und personell stark gewandelt (u. a. Reduktion der Zahl der Behördenmitglieder und Zusammenführung von Dienststellen von der Verwaltung zu grösseren Einheiten gemäss Projekt «Luzern '99» und Nachfolgeprojekten). Zum anderen erfuhr WOV mit der Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes vom 13. September 1977 und dessen Ausbau zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen Anfang 2010 eine grundlegende Überprüfung und Weiterentwicklung (vgl. Botschaft B 145 vom 5. Februar 2010; in: Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2010, S. 1265). Seither wurden die Steuerungsinstrumente nochmals verfeinert und zuletzt anlässlich der Aktualisierung des Parlamentsrechts die Durchlässigkeit der Planungsinstrumente verbessert (z. B. Aufgaben- und Finanzplan/Voranschlag; vgl. B 129 vom 28. Oktober 2014; in: KR 2015 S. 16). Auf operativer Ebene wurde sodann das betriebliche Rechnungswesen weiterentwickelt und werden heute vermehrt Softwaresysteme zur Unterstützung betrieblicher Abläufe und insbesondere des Controllings eingesetzt.

Angesichts der Dynamik der Verwaltungssteuerung und der Verwaltungsorganisation in den letzten Jahren wäre eine Evaluationsstudie somit vor grosse Herausforderungen gestellt. Es wäre fraglich, ob die Untersuchung im Ergebnis bestimmte Auswirkungen bestimmten Ursachen genügend klar zurechnen könnte. Im Zusammenhang mit den hier interessierenden Aspekten der Verwaltungsführung kommt hinzu, dass das WOV-Projekt von Anfang an darauf ausgelegt war, dass neue Managementprinzipien flexibel in das System integriert und so weiterhin in die Verwaltungspraxis einfließen können (z. B. Elemente von Risk- und Total Quality Management als Ergänzung des Management-by-objectives-Konzepts, vgl. Daniel Brühlmeier/Theo Haldemann/Philippe Mastronardi/Kuno Schedler, Politische Planung, Bern 2001, S. 47).

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung hat weder das Hierarchieprinzip in der Verwaltung aufgehoben noch im Verwaltungsalltag die Notwendigkeit von Aufsicht und Kontrolle, welche durch die Vorgesetzten auf allen Stufen wahrzunehmen sind, ersetzt. Dies lässt sich auch dadurch zeigen, dass in formeller Hinsicht Art und Umfang der mit dem WOV-Projekt verknüpften Änderungen zwar hinsichtlich des Parlaments- und Finanzhaushaltrechts grundlegend und bedeutsam, im Verwaltungsorganisationsrecht selbst aber nicht sehr gross waren (vgl. Gesetzessammlung des Kantons Luzern [G] 2001, S. 125, und Botschaft B 73 des Regierungsrates zu Schlussbericht und Änderung des Organisationsgesetzes und anderer Erlasse zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Luzern vom 29. September 2000; in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2001, S. 38 ff.). Auch in der Lehre wird davon ausgegangen, dass wirkungsorientierte Verwaltungsmodelle ohne Hierarchieelemente

nicht auskommen, zumal die Aufsicht der Regierung sich zwangsläufig nur auf die oberste Gliederungsebene der Verwaltung und auf bedeutende Vorgänge konzentrieren muss (Andreas Lienhard, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005, S. 190). Der Einsatz von Leistungsvereinbarungen führe lediglich zu einer teilweisen Suspendierung der Verwaltungshierarchie, ohne die Hierarchie zu beseitigen. Ein zurückhaltender Gebrauch der «traditionellen» Führungsinstrumente verschaffe den untergebenen Verwaltungseinheiten faktisch mehr Eigenverantwortung (Vogel, a. a. O., S. 153). Gemäss den Erkenntnissen der Verwaltungslehre lässt sich kaum generell sagen, wie weit ein solcher Freiraum reichen darf (vgl. Mathias E. Brun/Philippe Mastronardi/Kuno Schedler, Hierarchie und Netzwerke, Bern 2005). Damit bleibt die Führung – im Rahmen der allgemeinen Staats- und Verwaltungsrechtsgrundsätze und der besonderen organisatorischen und personalrechtlichen Vorschriften – eine Frage des persönlichen Stils und ändert mit den beteiligten Personen, den Führungskonzepten (z. B. flache Hierarchien) und den vorherrschenden Konstellationen. Die von der Motion M 497 thematisierten Anliegen betreffen die im Organisationsgesetz geregelte Materie, nicht das auf WOV-Grundsätzen aufgebaute Steuerungssystem des Kantons Luzern als solches. Eine Evaluation, so sie denn überhaupt zweckmässig ausgestaltet und mit vernünftigen Aufwand durchgeführt werden könnte, ist zur Umsetzung der Motion nicht erforderlich.

Für die vorgesehenen Gesetzesänderungen wollen wir nicht eine kostenaufwendige Evaluationsstudie in Auftrag geben, zumal eine Evaluation auch gemäss dem Vernehmlassungsergebnis keine notwendige Voraussetzung für diese Änderungen ist.

6 Grundzüge der Revision

Zur Hauptsache sieht der im nachstehenden Kapitel kommentierte Gesetzesentwurf Änderungen in Teil 2 des Organisationsgesetzes vor, welcher die Überschrift «Verwaltung» trägt. Vorgesehen sind Ergänzungen durch neue Bestimmungen und Änderungen an bestehenden Bestimmungen in den Abschnitten 2.1 (Allgemeines), 2.2 (Verwaltungsorganisation), 2.3 (Departemente) und 2.4 (Dienststellen). In Anlehnung an die Sachüberschriften der einzelnen Bestimmungen umfasst die Revision die Grundsätze der Aufgabenerfüllung und der Verwaltungsführung, die Aufsicht über die Verwaltung, die Aufgaben der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, die Aufgaben der Departementssekretärinnen und -sekretäre, die Gliederung der Dienststellen, die Aufgaben der Dienststellenleiterinnen und -leiter sowie die Unterschriftsberechtigung. Mit der Revision sollen die Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und der Dienststellenleitungen geklärt und die Aufsicht des Regierungsrates beziehungsweise der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher gestärkt werden. Zu den Grundlagen verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel 1 und in den zusammenfassenden Kapiteln 3.5 und 4.7.

Im Zusammenhang mit der Aufsicht und der Führung enthält der Änderungsentwurf auch kleinere Anpassungen im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, im Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizgesetz) vom 20. Mai 2010 (SRL Nr. 260) und im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen.

7 Die einzelnen Bestimmungen

7.1 Organisationsgesetz

Vorbemerkung zu den §§ 21 und 21a

Der geltende § 21 des Organisationsgesetzes vom 13. März 1995 (SRL Nr. 20) zählt die Grundsätze des Verwaltungshandelns auf (Rechtmässigkeit, Zielausrichtung, Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung usw.). Diese Grundsätze sind auch für die Verwaltungsführung von Bedeutung, verweist doch § 28 Absatz 1 im Zusammenhang mit der Leitung der Departemente durch die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher ausdrücklich darauf. Neu wird die Bedeutung der Grundsatznorm verstärkt, indem auch im Zusammenhang mit der Leitung der Dienststellen darauf hingewiesen werden soll (vgl. § 35 Abs. 1 OG-Entwurf). Zudem wird vorgeschlagen, die Bestimmung grundlegend zu überarbeiten und auf die übergeordneten Verfassungsgrundsätze abzustimmen, namentlich auf § 2 der Kantonsverfassung mit den allgemeinen Grundsätzen staatlichen Handelns (Recht, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit). Dabei soll zwischen den Grundsätzen der Aufgabenerfüllung (§ 21) und den Grundsätzen der Verwaltungsführung unterschieden werden (neuer § 21a). Mit der Neufassung der Grundsätze kommt der Leitbildcharakter für die gesamte Verwaltung besser zum Tragen. So lassen sich als Handlungsmaßstäbe für das Verwaltungshandeln insbesondere die Rechtmässigkeit, die Rationalität (Ziel- und Auftragsorientierung, Interessenabwägungs- und Begründungspflicht, Nachvollziehbarkeit) und betriebliche Erfolgsmaßstäbe wie Effektivität, Effizienz und Anpassungsfähigkeit erkennen. Mit der Neufassung der Grundsatzbestimmungen nehmen wir ein Anliegen aus der parlamentarischen Beratung der Motion M 497 auf, stellen doch die Grundsätze eine wichtige Grundlage der Führung beziehungsweise wesentliche Bausteine eines gemeinsamen Führungsverständnisses für die gesamte Verwaltung dar.

§ 21

Absatz 1 nimmt die bisherigen Unterabsätze a–c des § 21 OG auf und Absatz 2 den bisherigen Unterabsatz d. Gemäss Absatz 1 soll die Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben rechtmässig handeln und ihr Handeln auf die Erfüllung der gesetzlichen Ziele und Leistungsaufträge ausrichten. Sie soll die anvertrauten Mittel wirtschaftlich und wirksam einsetzen. Absatz 2 umschreibt die Verpflichtung auf das öffentliche Interesse. Insbesondere soll die Verwaltung die Auswirkungen ihres Handelns oder Nichthandelns auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt sowie auf besonders betroffene Personen – zum Beispiel bei einer Eingriffsmassnahme – bedenken. Die relevanten öffentlichen und privaten Interessen sind gegeneinander abzuwägen. Lässt die Rechtsordnung Handlungsfreiraum, kann die Pflicht zur Interessenabwägung die Ermittlung von Handlungsalternativen und sachgerechtes Handeln der Verwaltung sicherstellen. Mit der Wendung «berücksichtigt schutzwürdige private Interessen» wird gesagt, dass nicht beliebige, sondern die wesentlichen privaten Interessen in die Interessenabwägung Eingang finden sollen. Im Rahmen der Mitwirkungspflichten ist es Sache der Betroffenen, solche Interessen einzubringen. Beurteilt wird die Interessenlage von der verfügenden Behörde und im Beschwerdefall von der

übergeordneten Verwaltungsbehörde oder von einem Gericht. Die Absätze 1 und 2 konkretisieren die verfassungsmässige Pflicht des Regierungsrates, für eine rechtmässige, wirtschaftliche und wirksame Verwaltungstätigkeit zu sorgen (§ 57 Abs. 1 KV i.V.m. §§ 2, 11 ff. und 76 KV).

In Absatz 3 wird die Qualitätsorientierung des Verwaltungshandelns angesprochen, ohne dass ein bestimmtes betriebswirtschaftliches Qualitätssicherungssystem festgelegt wird. Ein Aspekt der Qualitätsorientierung stellt beispielsweise die zeitgerechte Leistungserbringung dar, welche im geltenden § 21 Unterabsatz c OG genannt ist und jetzt allgemeiner gefasst wird. Im Einzelnen müssen Gesetz und Leistungsaufträge die Anforderungen konkretisieren und die Rahmenbedingungen für die Erbringung guter Verwaltungsleistungen – zum Beispiel hinsichtlich der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel oder hinsichtlich des Personalrechts und der Betriebskultur – müssen gewährleisten sein. Einen weiteren, für die öffentliche Verwaltung im Rechtsstaat wichtigen Grundsatz stellt die Sicherstellung von Begründung und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns dar. Die Absätze 1 bis 3 dienen letztlich dazu, eine – im Sinn von § 13 Absatz 1 der Kantonsverfassung – bevölkerungsnah oder bürgerfreundliche Verwaltung zu gewährleisten.

Der Transparenz des Verwaltungshandelns dienen die Absätze 4 und 5. Diese nehmen neuere Verfassungsanliegen auf: Absatz 4 den § 35 der Kantonsverfassung über die Information der Öffentlichkeit, Absatz 5 den § 27 über die Mitwirkung in Vernehmlassungsverfahren. Zudem ist auf § 20 Absatz 1c OG zu verweisen, welcher die Vorbereitung der Rechtsetzung als Aufgabe der Verwaltung bezeichnet. Unser Rat wird das Nähere zur Information der Öffentlichkeit gestützt auf den Absatz 4 durch Verordnung regeln, ebenso das Nähere zum Vernehmlassungsverfahren gemäss Absatz 5 (vgl. § 69 OG-Entwurf). Information und Mitwirkung sind in einem modernen Verwaltungsverständnis als unverzichtbare Bestandteile zu betrachten. Der Informationsauftrag gemäss Absatz 4 umfasst die Ziele, die Tätigkeit und die Organisation der Verwaltung sowie Angelegenheiten von allgemeinem Interesse. Von allgemeinem Interesse sind Informationen, die Belange von öffentlichem Interesse betreffen und für die Meinungsbildung und zur Wahrung der rechtsstaatlichen und demokratischen Rechte der Bevölkerung von Bedeutung sind. Mit diesem Absatz wird eine Lücke zwischen der Verfassung und den Informationsrichtlinien vom 21. November 1997 (SRL Nr. 28) geschlossen. Jedoch kann dem Begehren der Grünen nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung mittels eines allgemeinen Einsichtsrechts in amtliche Akten nicht entsprochen werden, da der Kantonsrat die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips erst in der Novembersession 2015 bei der Behandlung unserer Botschaft B 1 vom 16. Juni 2015 durch Nichteintreten ausdrücklich abgelehnt hat.

§ 21a

Neu sollen – in Ergänzung zu den Grundsätzen der Aufgabenerfüllung in § 21 – Grundsätze der Verwaltungsführung in das Gesetz aufgenommen werden. Diese übergeordneten Grundsätze beziehen sich gemäss Wortlaut auf den Regierungsrat als Gremium wie auch auf seine einzelnen Mitglieder in ihrer Funktion als Departementsvorsteher oder -vorsteherin. Darüber hinaus gelten sie aufgrund des Verweises in

§ 35 Absatz 1 sinngemäss auch für die Dienststellenleiterinnen und -leiter, für die Staatskanzlei (§ 14 Abs. 1 i.V.m. mit § 35) und die Departementssekretariate (§ 31 Abs. 3 i.V.m. mit § 35).

Zu den wichtigsten Führungsgrundsätzen gehört, dass sich die Verwaltungsspitze über die bedeutenden Entwicklungen und Risiken inner- und ausserhalb der Verwaltung ins Bild setzt und diese hinsichtlich der Auswirkungen auf den Kanton beurteilt. Im Rahmen von Verfassung und Gesetz sind sodann die entsprechenden politischen Schwerpunkte festzulegen und der Verwaltung die wesentlichen Ziele und Mittel zur Bewältigung des Handlungsbedarfs sowie die Prioritäten vorzugeben (Abs. 1a und 1b). Angesichts der Leistungsvielfalt der Verwaltung ist im Verwaltungsalltag für eine zweckmässige Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu sorgen, was in Absatz 1c verlangt wird. Gemäss Absatz 1d sind die Leistungsaufträge der Verwaltung und deren Leistungserbringung regelmässig zu überprüfen. Solche Überprüfungen können im Rahmen des Verwaltungscontrollings oder der periodischen Aufgaben- und Finanzplanung in die Wege geleitet werden. Das Überprüfungsprogramm gibt bereits § 15 KV vor; es kann die grundlegende Notwendigkeit oder auch nur Modalitäten der Aufgabenerfüllung umfassen.

Absatz 2 nimmt den Grundsatz auf, dass Geschäftsprozesse und Organisation auf die tatsächlichen und die rechtlichen Verhältnisse auszurichten sind und demnach an veränderte Verhältnisse angepasst werden müssen. Ausserdem sind die zur Führung einer öffentlichen Verwaltung geeigneten Instrumente einzusetzen. Damit sollen die Anliegen eines qualitäts- und prozessorientierten Dienstleistungsmanagements aufgenommen werden.

In Absatz 3 wird das Instrument des Verwaltungscontrollings genannt, welches die Leistungen der Verwaltung (einschliesslich der gewerblichen Leistungen gemäss § 33a OG und Spezialerlassen), das Personalcontrolling und das Finanzcontrolling umfasst. Mit dem Controlling erhalten insbesondere die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher wichtige Führungsinformationen und können dadurch ihre Führungsverantwortung gemäss § 28 Absatz 1 wahrnehmen.

Die nähere Regelung des Verwaltungscontrollings findet sich im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600) und hinsichtlich des Personalcontrollings im Personalgesetz vom 26. Juni 2001 (SRL Nr. 51), worauf in Absatz 4 verwiesen wird.

§ 24a

Mit dieser Bestimmung wird der bisherige § 28 Absatz 3, welcher die Unterzeichnung von Entscheiden und Kreisschreiben der Departemente sowie die Zeichnungsberechtigung im Schriftverkehr der Verwaltung regelt, neu gefasst. Einerseits wird der Regierungsrat beauftragt, die Unterschriftsberechtigung in der Verordnung zu regeln. Andererseits wird im Sinn einer grundlegenden Vorgabe bei Ausgabenbewilligungen und Verträgen die Kollektivunterschrift verlangt (Abs. 2). Mit dem Erfordernis der Kollektivunterschrift zu zweien (Doppelunterschrift) soll die interne Verwaltungskontrolle gestärkt werden. Dieses Prinzip der Gegenzeichnung soll im Sinn des Vieraugenprinzips dort greifen, wo die Verwaltungsorgane beziehungsweise deren Angestellten den Kanton verpflichten. Ausnahmen vom Prinzip sollen in der

Verordnung geregelt werden (z.B. für Ausgaben von geringem Umfang). Über die Einzelzeichnungsberechtigung verfügen in allen Fällen die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sowie der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin (Abs. 3). Damit wird der Bedeutung dieser Funktionen Rechnung getragen. Im Übrigen liegt die politische Verantwortung immer beim Departementsvorsteher oder bei der Departementsvorsteherin und kann nicht mit der Unterschrift delegiert werden.

§ 25

Entsprechend einem Anliegen der Motion M 497 wird die Bestimmung über die Aufsicht überarbeitet. Damit soll dem Stufensystem der Aufsicht und den Verantwortlichkeiten Rechnung getragen werden.

Gemäss Absatz 1 hat das vorgesezte Organ die unmittelbare Aufsicht auszuüben. Bei den Dienststellen ist das vorgesezte Organ das Departement. Somit obliegt dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin die Aufsichtspflicht. In der Praxis wird er oder sie dabei vom Departementssekretariat, namentlich den Controlling- und Rechtsdiensten, unterstützt. Der Umfang der Aufsicht umfasst in der Regel die volle Fach-, Rechts- und Finanzaufsicht, ausser das Gesetz sehe lediglich eine Dienst- oder administrative Aufsicht beziehungsweise eine administrative Zuteilung der Organisationseinheit vor. Die Aufsichtsintensität ist von den Umständen abhängig, insbesondere von der Bedeutung einer Verwaltungstätigkeit, den Gestaltungsspielräumen oder den festgelegten Strukturen, Abläufen und Vorkehren innerhalb der unterstellten Verwaltungseinheiten. Innerhalb einer Dienststelle gehört die Kontrolle in fachlicher, rechtlicher und finanzieller Hinsicht zur Führungsverantwortung des Dienststellenleiters oder der Dienststellenleiterin (vgl. § 35 Abs. 1 OG-Entwurf).

Absatz 2 umschreibt neu die bisher als «Oberaufsicht über die gesamte Verwaltung» bezeichnete Aufsichtskompetenz des Regierungsrates. Dabei ist von der Regelung in § 26 Absatz 1 auszugehen, gemäss welcher der Regierungsrat jedem seiner Mitglieder die Führung eines Departementes zuteilt und deshalb die Aufsicht des Gesamtregierungsrates über die seinen Mitgliedern zugeordneten Verwaltungszweige nur mittelbar ist. Diesem Grundsatz soll mit der Bezeichnung «mittelbare Aufsicht» in Satz 1 Rechnung getragen werden, womit sich diese Zuständigkeit besser von der parlamentarischen Oberaufsicht im Sinn von § 50 der Kantonsverfassung unterscheiden lässt. In Satz 2 werden Massnahmen der Regierungsaufsicht genannt. Im Rahmen der mittelbaren Aufsicht wird der Regierungsrat zunächst von seinem Mitglied im Kollegium Auskünfte verlangen und in der Regel erst dann, wenn diese nicht genügen, eigene Sachverhalts- oder Rechtsabklärungen veranlassen (bei Bedarf mittels administrativer Untersuchung durch eine externe Fachperson). Im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips und der Rechtsordnung kann der Regierungsrat selbstverständlich weitere Massnahmen prüfen und anordnen, um die Funktionsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen (z.B. Vorlage von Entscheidsabsichten oder -entwürfen zur Aussprache in einer nächsten Regierungssitzung). Innerhalb des Gremiums hat der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin bei Bedarf im Rahmen seiner oder ihrer Kompetenzen das Notwendige vorzukehren (vgl. § 8 OG).

Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin trägt die umfassende politische Verantwortung für das ihm oder ihr gemäss § 26 Absatz 1 OG vom Regierungsrat zur Führung zugeteilte Departement. Der neue Absatz 3 umschreibt die Aufsichtsmöglichkeiten des Departementsvorstehers oder der Departementsvorsteherin: Im Rahmen der Rechtsordnung verfügt er oder sie über alle erforderlichen Weisungs- und Kontrollrechte gegenüber den Dienststellen. Der Vorbehalt besonderer Vorschriften greift insbesondere bei jenen Organisationseinheiten, welche lediglich einer Dienstaufsicht ohne Fachaufsicht unterstellt sind.

§ 28

In Absatz 1 wird der Verweis auf den neuen § 21a ausgedehnt, und in den Absätzen 1 und 2 werden Begriffe ersetzt (insbes. «führt» statt «leitet» bzw. «Führung» statt «Kontrolle und Begleitung»; vgl. unsere Ausführungen in Kap. 3.5). Der bisherige Absatz 1 Satz 2 über die Information des Regierungsrates wird in einem neuen Absatz 3 eingehender ausgeführt.

Im Anschluss an den § 25 Absatz 3 des Entwurfs wird in Absatz 2 ausdrücklich die Aufsicht der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher über die Verwaltungseinheiten des Departementes erwähnt. Entsprechend den Anliegen der Motion M 497 können im Rahmen der Aufsicht allgemeine Weisungen oder sach- und situationsgerecht auch Weisungen im Hinblick auf eine einzelne Dienststelle erteilt werden (z. B. hinsichtlich bestimmter heikler Sach- oder Personalentscheide oder kritischer Abläufe). Gemäss dem Hierarchieprinzip können solche Weisungen die selbständige Aufgabenerfüllung vorübergehend einschränken (vgl. § 33 Abs. 1 und unsere Ausführungen in Kap. 3.4). Vorbehalten bleiben auch hier besondere gesetzliche Aufsichtsordnungen, namentlich diejenige bei der Staatsanwaltschaft (vgl. § 74 Abs. 1 Justizgesetz vom 10. Mai 2010, JusG; SRL Nr. 260).

Die Informationspflicht des geltenden § 28 Absatz 1 richtet sich an die einzelnen Mitglieder des Regierungsrates in ihrer Funktion als Departementsvorsteher oder -vorsteherin. In einem neuen Absatz 3 soll die Informationspflicht konkretisiert werden. Sie umfasst Ereignisse und Entwicklungen aus dem Aufgabenbereich des Departementes, die für den Kanton bedeutsam sind (z. B. weil sie die Erreichung wichtiger Ziele beeinflussen können oder sonstige Auswirkungen auf die Bevölkerung haben), und Verhandlungen aus dem Aufgabenbereich des Departementes (insbesondere mit anderen Gemeinwesen oder innerhalb von interkantonalen Gremien sowie von rechtlich selbständigen Organisationen, die dem Departement zugeteilt sind). Ausserdem umfasst die Informationspflicht wichtige Vorgänge im Departement, insbesondere wenn sie Auswirkungen auf die gesamte Verwaltung haben können. Solche Auswirkungen sind beispielsweise anzunehmen, wenn sie die Sicherheit oder die Infrastruktur (Informatik, Immobilien usw.) der Verwaltung oder eines Verwaltungszweiges betreffen. Um die Informationspflicht erfüllen zu können, müssen die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher dafür besorgt sein, dass sie über die relevanten Geschäfte in den Dienststellen durch deren Leiterinnen und Leiter informiert werden. In diesem Sinn haben sie eine Holschuld. Gemäss dem Verweis in § 35 Absatz 4 des Entwurfs gilt die Informationspflicht sinngemäss aber auch für die Dienststellenleiterinnen und -leiter gegenüber den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern (Bringschuld).

§ 29

Laut dem geltenden Unterabsatz c ist der Departementssekretär oder die Departementssekretärin im Departement für die Führung des Personals und für die Vorbereitung personeller Entscheidungen zuständig. In dieser Breite entspricht diese Zuständigkeit nicht mehr der geltenden Ordnung, zumal das Personalgesetz grundsätzlich den Dienststellenleiterinnen und -leitern die personalrechtlichen Befugnisse zuteilt (vgl. § 66 Unterabs. a und § 67 Abs. 1 PG). Folglich verfügt ein Departementssekretär oder eine Departementssekretärin lediglich über die personalrechtlichen Befugnisse über die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der eigenen Dienststelle, das heisst des Departementssekretariats (§ 31 Abs. 1 OG). In den neuen Unterabsatz b des § 29 soll stattdessen die Unterstützung des Departementvorstehers oder der Departementvorsteherin in der Führung des Departementes als Aufgabe aufgenommen werden. Diese Umschreibung ist breiter angelegt. Sollten in personellen Angelegenheiten einer Dienststelle formelle Anweisungen erforderlich sein, liegt die Zuständigkeit beim Departementvorsteher oder der Departementvorsteherin (vgl. § 28 Abs. 1 i.V.m. § 25 Abs. 3 OG-Entwurf). Hat er oder sie den Departementssekretär oder die Departementssekretärin mit der Vorbereitung oder Umsetzung von Massnahmen beauftragt, kann entsprechend der Massnahme jeweils Unterabsatz b (Unterstützung) oder c (Durchsetzung) die massgebende Grundlage für die weitere Tätigkeit bilden.

Mit der Streichung von Unterabsatz d wird der neuere § 4 Absatz 3 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600) berücksichtigt, mit dem die Wahrnehmung des Controllings ausdrücklich der Führungsverantwortung der Departementvorsteherinnen und -vorsteher und der Dienststellenleiterinnen und -leiter zugeordnet wurde. Gemäss dem geänderten Unterabsatz b hat der Departementssekretär oder die Departementssekretärin beziehungsweise das Departementssekretariat den Departementvorsteher oder die Departementvorsteherin darin weiterhin zu unterstützen.

In Unterabsatz e wird die Zuständigkeit für die Informationstätigkeit neu umschrieben; das Nähere ist durch Verordnung zu regeln (vgl. § 69 i.V.m. § 21 Abs. 4 OG-Entwurf).

§ 33

Zur Klarstellung wird Absatz 1 mit einem Vorbehalt ergänzt: Die selbständige Geschäftserledigung einer Dienststelle kann ausnahmsweise mit besonderer Weisung des Departementvorstehers oder der Departementvorsteherin eingeschränkt werden. Es kann auf die Ausführungen zu § 25 Absatz 2 und in Kapitel 3.4 verwiesen werden.

§ 34

Entsprechend den Anliegen der Motion M 497 wird diese Bestimmung über die Gliederung der Dienststellen ergänzt. Gemäss Absatz 1 soll ein Dienststellenleiter oder eine Dienststellenleiterin seine oder ihre Dienststelle nur mit Genehmigung des Departementvorstehers oder der Departementvorsteherin in Abteilungen gliedern können. Mit der einvernehmlichen Abteilungsbildung wird eine Praxis aufgenommen, welche in den Departementen zum grössten Teil schon heute gepflegt worden

ist. Sie lässt sich damit begründen, dass die Abteilungsbildung durchaus politische Auswirkungen haben und finanzielle Folgen mit sich ziehen kann (z. B. aufgrund Personalstruktur, Büroräumlichkeiten). In Ausnahmefällen ist die Gliederung einer Dienststellen bereits durch Verordnung vorgegeben (so bei der Staatsanwaltschaft, vgl. § 1 Abs. 1 Verordnung über die Staatsanwaltschaft vom 14. Dezember 2010; SRL Nr. 275).

Die Absätze 2 und 3 bleiben im Wesentlichen unverändert. Absatz 4 nimmt das Bedürfnis grösserer Dienststellen auf, Abteilungen aus praktischen Gründen noch weiter unterteilen zu können (z. B. in Fachdienste). Bei der Unterteilung von Dienststellen sollten aber in der Regel nicht mehr als zwei Hierarchiestufen vorgesehen werden.

§ 35

Die bisher knapp gehaltene Bestimmung über die Aufgaben der Dienststellenleiterinnen und -leiter soll entsprechend den Anliegen der Motion M 497 ausgebaut werden. In Absatz 1 wird (wie in § 28 Absatz 1) auf die neuen Grundsätze gemäss den §§ 21 und 21a unseres Entwurfs als Grundlage der Führungstätigkeit hingewiesen. Die Führungstätigkeit umfasst insbesondere eine zweckmässige Planung, Organisation und Koordination, eine angemessene verwaltungsinterne Information, die Erteilung von Weisungen und Aufträgen, die Beaufsichtigung der nachgeordneten Verwaltungseinheiten und anderes mehr. Selbstverständlich gelten diese Grundlagen entsprechend auch für die unteren Führungsstufen (Leiterinnen und Leiter von Abteilungen, Fachbereichen oder Teams in den Dienststellen). Absatz 2 nimmt den bisherigen Absatz 1 über die Verantwortung der Dienststellenleiterinnen und -leiter auf.

Absatz 3 verpflichtet die Dienststellenleiterinnen und -leiter, die Stellvertretungen sowie die Abteilungsleiterinnen und -leiter in Absprache mit dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin zu ernennen. Vorbehalten bleiben besondere Kompetenzen gemäss den Spezialerlassen, etwa die Befugnis des zuständigen Departementsvorstehers oder der zuständigen Departementsvorsteherin, die Abteilungsleiterinnen und -leiter der Luzerner Polizei zu wählen (§ 8a PolV; diese Verordnungsbestimmung stützt sich auf die Organisationskompetenz gemäss § 24 des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 [SRL Nr. 350]), oder die Befugnis des Oberstaatsanwalts oder der Oberstaatsanwältin, aus dem Kreis der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eine Stellvertretung und die Abteilungsleiterinnen und -leiter zu wählen (§ 65 Abs. 2 JusG).

Absatz 4 regelt neu die Informationspflicht der Dienststellenleiterinnen und -leiter gegenüber dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin. Die Informationspflicht umfasst die rechtzeitige Information über wichtige Vorgänge im Aufgabenbereich der Dienststelle, insbesondere wenn sie Auswirkungen auf die Finanzen der Dienststelle oder die politische Verantwortung des Departementsvorstehers oder der Departementsvorsteherin haben oder sonstige Belange von öffentlichem Interesse betreffen. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher können die Informationspflicht in Weisungen, sei es in einem Geschäftsreglement allgemein oder im Einzelfall, noch weiter konkretisieren.

§ 69

In dieser Bestimmung wird der Hinweis zum Beteiligungsabschluss gestrichen, da die entsprechenden Gesetzesbestimmungen bereits mit dem FLG auf den 1. Januar 2011 aufgehoben wurden (G 2010 S. 252). Neu erwähnt sind die Information der Öffentlichkeit und das Vernehmlassungsverfahren als Regelungsgegenstände des Verordnungsrechts (vgl. § 21 Abs. 4 und 5 OG-Entwurf).

Redaktionelle Anpassungen (§§ 13, 26, 31, 73 und 73a)

In den §§ 13, 26 und 31 werden die Begriffe «Leitung und Begleitung» beziehungsweise «Leitung» einheitlich durch «Führung» ersetzt, womit die Terminologie der Kantonsverfassung aufgenommen wird (vgl. 57 KV).

Die §§ 73 und 73a im Kapitel über die Übergangs- und Schlussbestimmungen sind veraltet und können aufgehoben werden.

Inkrafttreten (Ziffer IV)

Die Gesetzesänderung kann frühestens auf den 1. Juli 2017 in Kraft treten. Da es sich um organisationsrechtliche Bestimmungen handelt, die auf Dauerhaftigkeit angelegt sind, drängt sich deren Befristung nicht auf.

7.2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Im Zusammenhang mit der Departements- und der Dienststellenleitung soll § 183 Absatz 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege ergänzt werden. Dieser Absatz bestimmt die Beschwerdeinstanzen bei Aufsichtsbeschwerden und aufsichtsrechtlichen Anzeigen. Neu soll der Dienststellenleiter oder die Dienststellenleiterin über solche Beschwerden und Anzeigen entscheiden, wenn sich diese gegen einen Angestellten der Organisationseinheit richten (Abs. 1c^{bis}). Richtet sich die Aufsichtsbeschwerde gegen den Dienststellenleiter oder die Dienststellenleiterin, ist dessen vorgesetzte Behörde zuständig (Abs. 1d). Die Zuständigkeit des Dienststellenleiters oder der Dienststellenleiterin entspricht der Ordnung des Personalrechts, trifft er oder sie doch die allenfalls notwendigen personalrechtlichen Massnahmen (§§ 66 Abs. 1a und 68 Abs. 1 PG). Der Dienststellenleiter oder die Dienststellenleiterin ist verpflichtet, die Departementsleitung über wichtige Aufsichtsbeschwerden oder aufsichtsrechtliche Anzeigen und deren Erledigung sowie darauf folgende personelle Massnahmen zu informieren (vgl. § 35 Abs. 4 OG-Entwurf).

7.3 Justizgesetz

Die Grundsätze guter Verwaltungsführung sollen sinngemäss auch für das Gerichtswesen gelten, jedenfalls soweit es vom Gesetzgeber Verwaltungseinheiten zugeteilt bekommen hat, die Verwaltungsaufgaben erfüllen (Grundbuchämter, Konkursämter). Zu diesem Zweck soll § 21 Absatz 2 neu gefasst werden.

7.4 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen

Im Vernehmlassungsentwurf war die nun für den § 4 Absatz 2a FLG vorgeschlagene Ergänzung in § 21a Absatz 3 OG vorgesehen. Die Leistungen, auf welche sich das Controlling des Regierungsrates im Sinn des Finanzhaushaltsrechts bezieht, sollen auch die gewerblichen Leistungen der Verwaltung gemäss § 33a OG und Spezialerlassen sowie die Aufträge an Dritte umfassen.

8 Auswirkungen

Die Revision des Organisationsgesetzes soll die Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche in der Führung der Verwaltung klären, zur Verdeutlichung der Kompetenzordnung in der Öffentlichkeit beitragen und die Führung des Regierungsrates beziehungsweise der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher stärken. Diesem Ziel dienen hauptsächlich die zur Änderung vorgeschlagenen Bestimmungen über die Führungsaufgaben der Departements- und Dienststellenleitungen. Für die Vorgesetzten auf den verschiedenen Hierarchiestufen der Verwaltung wird durch diese Bestimmungen grössere Rechtssicherheit geschaffen.

Von grundlegender Bedeutung sind die vorgesehene Aktualisierung der Grundsätze zur Aufgabenerfüllung und deren Ergänzung mit Grundsätzen zur Verwaltungsführung. Diese Grundsätze sollen zusammen mit den Verfassungsgrundsätzen das Fundament der Verwaltungspraxis bilden und als Leitlinien in der gesamten Verwaltungsführung dienen. Die Verwaltungsführung lebt vor allem vom Einsatz und vom Engagement der vorgesetzten Personen. Gute Gesetze können sich darauf positiv auswirken. Unser Rat hat die Konferenz der Departementssekretäre beauftragt, Vorschläge für die Umsetzung dieser Normen auszuarbeiten und unserem Rat zu unterbreiten. Insbesondere sollen sie in die administrativen Anordnungen und die Weiterbildung (z. B. Kadereinführungstage) einfließen. Mit der Überarbeitung der wichtigen Verwaltungsgrundsätze und der Verankerung von Grundsätzen der Verwaltungsführung im Gesetz kann ausserdem das Vertrauen in die Behörden und die Verwaltung gestärkt werden.

Die vorgesehenen Änderungen haben keine direkten Kostenfolgen. Dank der klareren Regelung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten wird aber in Einzelfällen bei den Verwaltungsorganen, aber auch den Organen der parlamentarischen Oberaufsicht, die Rechtslage rascher geklärt und damit der administrative Aufwand minimiert werden können.

9 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Organisationsgesetzes samt Änderungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, des Justizgesetzes und des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen zuzustimmen.

Luzern, 15. November 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Marcel Schwerzmann

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 15. November 2016

**Gesetz
über die Organisation von Regierung und
Verwaltung
(Organisationsgesetz, OG)**

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 20 | 40 | 260 | 600
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 15. November 2016,

beschliesst:

I.

Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG) vom 13. März 1995¹ (Stand 1. Juni 2015) wird wie folgt geändert:

§ 13 Abs. 2 (geändert)

² Sie unterstützt den Regierungsrat namentlich bei der Führung der Verwaltung und bei der Koordination der Aufgabenerfüllung durch die Departemente.

§ 21 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu)

Grundsätze der Aufgabenerfüllung (*Überschrift geändert*)

¹ Die Verwaltung handelt rechtmässig und richtet ihr Handeln auf die Erfüllung der gesetzlichen Ziele und Leistungsaufträge aus. Sie verwendet die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und wirksam.

- a. *aufgehoben*
- b. *aufgehoben*

¹ SRL Nr. 20

- c. *aufgehoben*
- d. *aufgehoben*

² Sie wahrt in ihrer Tätigkeit das öffentliche Interesse und trägt den Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt Rechnung. Sie wägt die wesentlichen Interessen ab und berücksichtigt schutzwürdige private Interessen.

³ Sie erbringt ihre Leistungen in hoher Qualität und stellt Begründung und Nachvollziehbarkeit ihres Handelns sicher.

⁴ Sie informiert die Öffentlichkeit sachlich und rechtzeitig über ihre Ziele, ihre Tätigkeit und ihre Organisation sowie über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse.

⁵ Sie ermöglicht der Öffentlichkeit bei wichtigen Rechtsetzungsvorhaben und Vorhaben von allgemeiner Tragweite die Mitwirkung mit Vernehmlassungsverfahren. Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

§ 21a (neu)

Grundsätze der Verwaltungsführung

¹ Der Regierungsrat und seine Mitglieder führen die Verwaltung, indem sie

- a. die bedeutenden Entwicklungen und Risiken beurteilen und die politischen Schwerpunkte setzen,
- b. im Rahmen der Rechtsordnung die wesentlichen Ziele und Mittel der Verwaltung festlegen und Prioritäten setzen,
- c. für eine zweckmässige Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sorgen,
- d. die regelmässige Überprüfung der Leistungsaufträge und der Leistungserbringung der Verwaltung sicherstellen.

² Sie regeln Geschäftsprozesse und Organisation, passen sie veränderten Verhältnissen an und setzen geeignete Führungsinstrumente ein.

³ Sie stellen ein systematisches, insbesondere auf die festgelegten Ziele und die Risiken der Verwaltungstätigkeit ausgerichtetes Controlling sicher.

⁴ Das Weitere regeln das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 13. September 2010² und das Personalgesetz vom 26. Juni 2001³.

§ 24a (neu)

(neu) Unterschriftsberechtigung

¹ Der Regierungsrat regelt die Unterschriftsberechtigung durch Verordnung.

² Kollektivunterschrift ist erforderlich für Ausgabenbewilligungen und für Verträge. Der Regierungsrat kann Ausnahmen vorsehen.

² SRL Nr. 600

³ SRL Nr. 51

³ Einzelnen unterschreibungsberechtigt sind die Departementvorsteher und Departementvorsteherinnen sowie der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin.

§ 25 Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 3** (*neu*)

¹ Die unmittelbare Aufsicht ist Sache des vorgesetzten Organs.

² Der Regierungsrat übt die mittelbare Aufsicht über die gesamte Verwaltung aus. Er kann von seinen Mitgliedern jederzeit Auskünfte verlangen und Abklärungen und weitere Massnahmen veranlassen, um die Funktionsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen.

³ Der Departementvorsteher oder die Departementvorsteherin verfügt im Rahmen der Rechtsordnung über umfassende Weisungs- und Kontrollrechte gegenüber den Dienststellen des eigenen Departements.

§ 26 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Der Regierungsrat teilt jedem seiner Mitglieder die Führung eines Departements zu und bezeichnet ein anderes Mitglied als Stellvertreter oder Stellvertreterin.

§ 28 Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 3** (*geändert*)

¹ Der Departementvorsteher oder die Departementvorsteherin führt das Departement im Rahmen der vom Regierungsrat vorgegebenen Ziele und nach den Grundsätzen der §§ 21 und 21a.

² Er oder sie ist insbesondere verantwortlich für

- a. (*geändert*) die zweckmässige Organisation des Departements,
- b. (*geändert*) die unmittelbare Aufsicht über die Verwaltungseinheiten des Departements,
- c. (*geändert*) die Vorbereitung der Regierungsgeschäfte,
- d. (*geändert*) den Vollzug der Regierungsratsbeschlüsse, soweit in der Rechtsordnung nichts anderes bestimmt ist.

³ Er oder sie informiert den Regierungsrat rechtzeitig über

- a. (*neu*) Ereignisse und Entwicklungen im Aufgabenbereich des Departements, die für den Kanton bedeutsam sind,
- b. (*neu*) Verhandlungen über wichtige Verträge und Verhandlungen in interkantonalen Gremien im Aufgabenbereich des Departements,
- c. (*neu*) wichtige Vorgänge im Departement, insbesondere wenn sie Auswirkungen auf die gesamte Verwaltung haben können.

§ 29 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Der Departementssekretär oder die Departementssekretärin ist Stabschef oder Stabschefin des Departements und sorgt in dieser Hinsicht vor allem für

- b. (*geändert*) die Unterstützung des Departementvorstehers oder der Departementvorsteherin in der Führung,

- c. (*geändert*) die Durchsetzung der vom Departementsvorsteher oder von der Departementsvorsteherin getroffenen Anordnungen,
- d. *aufgehoben*
- e. (*geändert*) die Organisation der Informationstätigkeit des Departements.

§ 31 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Das Departementssekretariat ist die allgemeine Stabsstelle des Departements und wird vom Departementssekretär oder von der Departementssekretärin geführt.

§ 33 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Die Dienststellen sind die Strukturelemente der Departemente. Sie besorgen die Verwaltungsgeschäfte in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig und im eigenen Namen. Vorbehalten bleiben besondere Weisungen.

§ 34 Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 4** (*neu*)

¹ Die Dienststellenleiter und Dienststellenleiterinnen gliedern ihre Dienststellen mit Genehmigung des Departementsvorstehers oder der Departementsvorsteherin in Abteilungen.

² Mit der Gliederung sind die Aufgaben und Kompetenzen der Abteilungen festzulegen.

⁴ Die Abteilungen können weiter unterteilt werden.

§ 35 Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 2** (*neu*), **Abs. 3** (*neu*), **Abs. 4** (*neu*)

¹ Die Dienststellenleiter und Dienststellenleiterinnen führen die Dienststellen nach den Grundsätzen der §§ 21 und 21a und im Rahmen der vom Departementsvorsteher oder von der Departementsvorsteherin vorgegebenen Ziele.

² Sie sind gegenüber dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin für die Erfüllung der Leistungsaufträge verantwortlich, die ihren Dienststellen erteilt worden sind.

³ Sie ernennen in Absprache mit dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin einen Stellvertreter oder eine Stellvertreterin und die Abteilungsleiter und Abteilungsleiterinnen. Vorbehalten bleiben besondere Regelungen.

⁴ Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin ist rechtzeitig über alle wichtigen Vorgänge im Aufgabenbereich der Dienststelle zu informieren; § 28 Absatz 3 gilt sinngemäss.

§ 69 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Organisation, der Führung und der Kontrolle der Verwaltung sowie die Information der Öffentlichkeit und das Vernehmlassungsverfahren durch Verordnung.

§ 73

aufgehoben

§ 73a

aufgehoben

II.

1.

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 3. Juli 1972⁴ (Stand 1. September 2015) wird wie folgt geändert:

§ 183 Abs. 1

¹ Beschwerdeinstanzen sind:

c^{bis}. *(neu)* die Dienststellenleiter der kantonalen Verwaltung bei Aufsichtsbeschwerden gegen unterstellte Angestellte,

2.

Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizgesetz, JusG) vom 10. Mai 2010⁵ (Stand 1. Juli 2015) wird wie folgt geändert:

§ 21 Abs. 2 *(geändert)*

² Es leitet im Rahmen seiner Aufsicht die Gerichtsverwaltung und führt die ihm unterstellten Behörden. Für die Verwaltungsbereiche, die dem Gerichtswesen zugeteilt sind, finden die Grundsätze der §§ 21 und 21a des Organisationsgesetzes vom 13. März 1995⁶ sinngemäss Anwendung.

3.

Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 13. September 2010⁷ (Stand 1. August 2013) wird wie folgt geändert:

⁴ SRL Nr. 40

⁵ SRL Nr. 260

⁶ SRL Nr. 20

⁷ SRL Nr. 600

§ 4 Abs. 2

² Das Controlling des Regierungsrates erstreckt sich insbesondere auf

- a. (*geändert*) die Leistungen, einschliesslich gewerblicher Leistungen der Verwaltung und Aufträgen an Dritte,

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung tritt am in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatkanzlei

Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch

