



## KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 27. März 2017  
Kantonsratspräsident Andreas Hofer

### **B 67 Präzisierung der Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und der Dienststellenleitungen; Entwurf Änderung des Organisationsgesetzes und weiterer Gesetze / Justiz- und Sicherheitsdepartement**

#### 1. Beratung

Für die Staatspolitische Kommission (SPK) spricht Kommissionspräsident Daniel Gasser. Daniel Gasser: Die SPK hat die vorliegende Botschaft B 67 an ihrer Sitzung vom 15. Februar erstmals beraten. Die Kommission ist mit 13 zu 0 Stimmen auf die Vorlage eingetreten und stimmte ihr, wie sie aus der Beratung hervorgegangen ist, in der Schlussabstimmung mit 13 zu 0 Stimmen zu. Basis der heute zu beratenden Vorlage ist die Motion M 497, welche von der AKK eingereicht und am 30. Juni 2014 vom Kantonsrat erheblich erklärt wurde. Grund für den damaligen Vorstoss waren Vorkommnisse bei der Dienststelle Informatik (DIIN) und der Luzerner Polizei, welche aus Sicht des Kantonsrates mit einem präzisierten Organisationsgesetz zu verhindern gewesen wären. Die heutige Vorlage trägt diesem Anliegen Rechnung. Die Zuständigkeiten, die Aufsichtspflicht und die Informationswege sind nun abschliessend geregelt. Obwohl der Kanton Luzern mit dieser Präzisierung der Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche über die schweizweit ausformulierteste Variante eines Organisationsgesetzes verfügt, wird aus Sicht der SPK immer entscheidend bleiben, wie die Umsetzung der Gesetzesvorlage in der Praxis gelebt wird. In der Beratung der SPK wurden einzelne Paragraphen intensiv diskutiert. Dies waren vor allem Themen rund um rechtswidrige Unregelmässigkeiten und Aufsichtsbeschwerden. Anträge dazu wurden aber durchgehend zur Klärung im Hinblick auf die 2. Beratung zurückgezogen. Ein einziger Antrag konnte bereits in der 1. Beratung eine Mehrheit finden. Es handelt sich um eine sprachliche Korrektur im § 28 Absatz 3a. Damit werden Ereignisse und Entwicklungen nicht nur in der Gegenwart betrachtet, sondern auch zukünftige Entwicklungen in den Betrachtungsparameter miteinbezogen. Die Kommission stimmte diesem Antrag mit 12 zu 0 Stimmen bei 1 Abwesenheit zu. In der Schlussabstimmung stimmte die SPK der Vorlage B 67 in 1. Beratung mit 13 zu 0 Stimmen zu. Das Absetzen einer Medienmitteilung lehnte die Kommission mit 9 Stimmen bei 4 Enthaltungen ab. Mit 12 Stimmen bei 1 Enthaltung sprach sich die Kommission für den Einsatz von Fraktionssprechern aus. An dieser Stelle weise ich gerne auch auf den Mitbericht der AKK hin, welche Urheberin der Vorlage war. Die AKK begrüsst in ihrem Mitbericht die Botschaft in der vorliegenden Form und sieht ihr Anliegen als umgesetzt an. Wir bitten Sie, der Botschaft B 67, wie sie aus der Beratung der SPK hervorgegangen ist, zuzustimmen.

Für die SVP-Fraktion spricht Josef Schnider.

Josef Schnider: Am 31. März 2014 hat die 17-köpfige AKK die Motion M 497 lanciert, und anlässlich der Juni-Session 2014 wurde die Motion vom Kantonsrat mit 79 zu 26 Stimmen

erheblich erklärt. Grund für das Zustandekommen der Motion waren die Polizei-Affäre mit mindestens vier festgestellten schwerwiegenden Mängeln beim Führungsverhalten sowie der gröbere Veruntreuungsfall bei der Dienststelle Informatik. Von beiden Akten hatten die zuständigen Regierungsräte zu wenig oder scheinbar gar keine Kenntnis. Es scheint, dass die im Organisationsgesetz festgehaltenen Bestimmungen für eine professionelle, wirkungsvolle Aufsicht ungenügend sind oder es zumindest waren. Die Umsetzung im bestehenden Organisationsgesetz durch Ausformulierung der teilweise bisher knapp gehaltenen Bestimmungen erachten wir als klare Verbesserung im Sinn der Motionsforderung. Auch eine entsprechende Anpassung des Justizgesetzes zwecks sinngemässen Bestimmungsvollzugs im Gerichtswesen unterstützen wir. Was wir heute spüren und hören wollen, ist die Überzeugung des Regierungsrates, dass durch das Inkrafttreten der vorliegenden Botschaft solche AKK-Fälle von beschämender Führungskultur oder gar fehlender Informationsstrategie gegenüber dem Departementskader sich nicht mehr ereignen können. Regierungsrat Paul Winiker hat anlässlich der Kommissionssitzung gut und überzeugend dargelegt, dass sich mit der vorliegenden Botschaft eine markante Verbesserung des Informationsauftrags und konsequent straffere Führungswahrnehmungen ergeben sollen. Die Paragraphen sind griffig, jetzt fehlt es noch an der ebenso gekonnten Umsetzung. In diesem Sinn ist die SVP für Eintreten und Zustimmung.

Für die CVP-Fraktion spricht Priska Galliker.

Priska Galliker: Die Botschaft wurde aufgrund der erheblich erklärten Motion M 497 der AKK vom Juni 2014 erarbeitet. Die AKK hatte in der Dienststelle Informatik und bei der Führung der Luzerner Polizei Mängel im Führungssystem festgestellt. Diese Botschaft soll nun die Verantwortungsbereiche in der Verwaltung klären und somit die Führung stärken. Gleichzeitig sollen die ausformulierten Gesetze den Führungsanspruch auch in der Öffentlichkeit sichtbar machen. Die CVP begrüsst, dass mit dieser Vorlage die bereits vorhandenen Rechtsgrundlagen besser ausformuliert und somit konkreter sind und dass transparentere Verwaltungsgrundsätze im Organisationsgesetz festgehalten werden. Wir begrüssen zudem, dass die Informationspflicht nach oben und nach unten klar definiert wird und dass die Aufgaben und Kompetenzen der Departements- und Dienststellenleitungen und die Aufsicht systematisch geregelt werden. Wir nehmen zur Kenntnis, dass auch der Mitbericht der AKK die vorliegende Botschaft unterstützt. Die CVP möchte aber darauf hinweisen, dass die ganze Vorlage nur etwas wert ist, wenn sie in der Praxis auch umgesetzt und gelebt wird. Führungsaufgaben sind stets personenabhängig, und der Spagat zwischen Verantwortung abgeben und enger Führung ist und bleibt sehr schwierig. Wir erwarten sowohl von den Departements- wie auch von den Dienststellenleitern, dass sie in diesem Zusammenhang ihre politische Verantwortung jederzeit wahrnehmen. In diesem Sinn tritt die CVP auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu.

Für die FDP-Fraktion spricht Irene Keller.

Irene Keller: Dies ist eine Geschichte in fünf Kapiteln, eine logische Abfolge. Die ersten vier Kapitel kennen wir nun bereits, zum fünften Kapitel komme ich am Schluss. Wir haben als erstes die Vorkommnisse bei der Polizei und der DIIN, als zweites die Untersuchungsberichte Grüter, Sidler und Fanger, im dritten Kapitel findet sich die Motion 497 der AKK und schlussendlich im vierten Kapitel die Botschaft B 67, die aktuelle Botschaft zu den Änderungen im Organisationsgesetz, das heisst die Umsetzung der Motion der AKK. Die FDP ist bekanntlich keine Freundin von zu vielen Regelungen, vor allem durch den Staat, doch im vorliegenden Fall war es ihr klar, dass das Ganze Konsequenzen haben muss und sie diese Konsequenzen unterstützt. So haben wir damals auch die Erheblicherklärung der Motion M 497 unterstützt. Wir stellen zwar fest, dass es sogar Kantone gibt, die in diesem Organisationsbereich gar keine Vorgaben haben, und sehr wahrscheinlich, wie es Daniel Gasser ausführte, hat nur der Bund umfangreichere Vorgaben als der Kanton Luzern mit der Inkraftsetzung dieser Vorlage. Den nun vorgeschlagenen Gesetzesänderungen stimmen wir aber aus folgenden zwei Gründen zu. Erstens: Die AKK bestätigt in ihrem Mitbericht, dass ihre Forderungen vollumfänglich erfüllt sind. Zweitens: Der Regierungsrat bestätigt, dass für ihn sowie für die Verwaltung die neuen und ergänzenden

Vorgaben machbar und lebbar sind, auch was den Aufwand betrifft. Die meisten Vorgaben sind bereits umgesetzt. Was nun fehlt, ist das fünfte Kapitel, nämlich der Beweis. Der Regierungsrat schreibt in der Botschaft: „Informieren und sich informieren lassen, ist Teil des Führungsauftrags.“ und etwas später „... ergibt sich bei einem aktiven Gremium von selbst.“ Ja, das ist auch die Überzeugung der FDP, die Vorlagen sind da, das Wort ist gedruckt, im fünften Kapitel ist nun der Beweis anzutreten. Dies liegt nicht beim Parlament, der Ball liegt nun bei der Regierung und der Verwaltung. Die FDP tritt auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu, so wie sie aus der Beratung der SPK hervorgegangen ist.

Für die SP-Fraktion spricht Urban Sager.

Urban Sager: Die SP nimmt die Botschaft zur Präzisierung der Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und Dienststellenleitungen im positiven Sinn zur Kenntnis. Die Zuständigkeiten und Verantwortungen werden damit geschärft und nun auch im Gesetz explizit festgehalten. Dadurch werden sie transparenter, nicht zuletzt auch für die Öffentlichkeit. Allerdings muss hier auch gesagt werden, dass sämtliche Entwicklungen hin zu einem Öffentlichkeitsprinzip fehlen. Denken wir an die Ereignisse, die Auslöser für diese Präzisierungen waren: der Beschaffungsskandal bei der DIIN und die Untersuchungen gegen die Luzerner Polizei. Nur ein umfassendes Öffentlichkeitsprinzip schafft die nötige Transparenz, um die zuständigen Behörden zur Verantwortung zu ziehen. Schritte in diese Richtung wurden mit der vorliegenden Gesetzesänderung leider nicht gemacht, was die SP-Fraktion bedauert. Auch wenn die Verantwortungen und Zuständigkeiten geschärft werden, dürfen wir uns sicherlich nichts vormachen. Gute Führung, transparente Entscheide und das Übernehmen von Verantwortung haben viel mehr mit den Menschen zu tun, die sich in solchen Positionen befinden, als mit irgendwelchen Gesetzen. Nur Menschen können eine gute und transparente Kommunikationskultur etablieren, das kann kein Gesetz übernehmen. Die vorliegenden Verbesserungen helfen aber sicherlich dabei, dies auch umzusetzen und teilweise konkrete Informationspflichten festzulegen. Inwiefern diese Pflichten dann auch zu konkreten Konsequenzen führen, wird sich zeigen. Dem zusätzlichen Antrag der Kommission wird die SP folgen, wir haben darüber hinaus noch einen weiteren Antrag eingereicht. Die Zuständigkeit der Dienststellenleiter für Aufsichtsbeschwerden gegen Mitarbeitende können wir unterstützen, aber den zuständigen Departementsvorsteher möchten wir unbedingt informiert wissen. Ohne diese vorgeschriebene Informationsweitergabe an den zuständigen Regierungsrat wird unserer Ansicht nach der grundlegenden Forderung der AKK, die Dienststellenleiter seien enger zu führen, nicht nachgekommen. Ich werde das beim entsprechenden Antrag noch etwas konkreter ausführen. Die SP tritt auf die Vorlage ein und wird dem Gesetz, nach Behandlung der vorliegenden Anträge, zustimmen.

Für die Grüne Fraktion spricht Hans Stutz.

Hans Stutz: Der SP-Sprecher hat etwas sehr Wichtiges gesagt: Das Öffentlichkeitsprinzip ist in unserem Kanton nicht eingeführt. Das ist auch einer der Gründe, warum immer wieder solche Vorfälle passieren. Es ist auch bezeichnend, dass die Polizei-Affäre durch einen Medienschaffenden vorangetrieben worden ist. Ohne diese aussergewöhnliche Rechercheleistung wäre das Ganze gar nicht in diesem Umfang politisch diskutiert worden. Die FDP-Sprecherin hat zwei Berichte erwähnt, die ebenfalls für diese Vertraulichkeitskultur kennzeichnend sind und die immer wieder zu Versteckspielen Anlass gibt. Weder den Bericht Fanger noch den Bericht Sidler habe ich je gesehen. Diese Berichte sind nur ganz wenigen Mitgliedern unseres Rates vorbehalten geblieben – eine unerfreuliche Tatsache. Bei der Begründung der Motion erklärte die damalige AKK-Präsidentin, es gehe darum, die Verantwortung der Departementsleitung für die Überwachung und Steuerung der Verwaltungstätigkeit der unterstellten Dienststellen ausdrücklich zu regeln, und die Departementsleitung solle die Verantwortung der Dienststellenleitungen mit Weisungen oder im Rahmen der Leistungsaufträge situations- und sachgerecht abstimmen; unter anderem soll sie vorgängig oder zeitnah bei Schwierigkeiten in der Führung der Dienststelle informieren. Der Informationsauftrag der Dienststellenleitungen gegenüber den Departementsleitungen soll präziser umschrieben werden. Insbesondere sollen die

Dienststellenleitungen, wie in der Motion gefordert, in die Pflicht genommen werden, und die Departementsleitung soll vorgängig über Entscheidungen, welche potenziell von erheblichem öffentlichem Interesse sind, zeitnah über besondere Vorkommnisse informieren, etwa über vermutete Dienstpflichtverletzungen. Der nun vorliegende Vorschlag hat in den Hauptpunkten wenig Anlass zu Diskussionen gegeben, und das zu Recht. Aber man muss davon ausgehen, dass wir Gesetze für einen Konfliktfall beschliessen und nicht für die Sonntagsruhe oder den normalen Alltag. Das hat zu Diskussionen bei einem Nebenpunkt geführt, nämlich dass man in einem Konfliktfall bei Aufsichtsbeschwerden die Departementsvorsteher entlasten will. Das widerspricht unseres Erachtens dem Grundgedanken der Motion der AKK. Ich komme anlässlich der Detailberatung auf diese Frage zurück.

Für die GLP-Fraktion spricht Claudia Huser Barmettler.

Claudia Huser Barmettler: Mit der Botschaft B 67 trägt die Regierung der Motion M 497 der AKK Rechnung. Das ist in unserem Sinn. Die Anforderungen sind an die heutige Zeit angepasst, und damit befindet sich der Kanton Luzern im Durchschnitt verglichen mit anderen Kantonen. Es zeigt sich, dass die Kantone ähnliche Gesetze verfassen. Nebst diesen Regelungen ist uns eine Kultur der Information und der Transparenz wichtig und nicht nur wie in der Vorlage definiert zwischen Dienststellenleitungen und Regierungsrat. Wir wünschen uns auch eine transparente und rechtzeitige Informationskultur gegenüber dem Kantonsrat – ohne zusätzliche Botschaft. Dies zu gewährleisten, ist die Aufgabe der Regierung in der täglichen Arbeit auf allen Ebenen. Im Fall der Verwaltung machen wir das mittels Botschaft, das ist sicher nicht falsch. Zum Inhalt: Die Formulierungen sind teilweise sehr offengehalten, und es ist nicht klar, ob damit in einem Streitfall die nötige Klarheit erreicht werden kann. Aber am wichtigsten ist für die GLP, dass, wenn solche neue Gesetzesformulierungen geschaffen werden, diese auch angewendet werden. Aus diesem Grund erachten wir es als essenziell, dass die Mitarbeitenden proaktiv darüber informiert werden, denn sie sind eine Gruppe, für welche diese Gesetzesartikel ein Instrument sein könnten. Es ist uns im Vorfeld versichert worden, dass eine proaktive und stufengerechte Kommunikation innerhalb der Verwaltung aufgegleist wird. Nur dann kann mit der Vorlage ein wirklicher Beitrag zu einer korrekten Verwaltungsführung geleistet werden und so auch die propagierte transparente Unternehmenskultur zur Anwendung kommen. Gleichzeitig unterstützen wir, dass die Regelungen an ein bestehendes Gesetz angehängt werden und somit die ganze Sache schlank bleibt. Die GLP tritt auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu.

Yvonne Hunkeler: Ich spreche in meiner Funktion als AKK-Präsidentin zu Ihnen. Die AKK nimmt die Botschaft B 67, welche aufgrund der von der AKK im Frühjahr 2014 eingereichten Motion M 497 erarbeitet worden ist, zur Kenntnis. Im Rahmen der von der AKK als Oberaufsichtsorgan des Kantonsrates vorgenommenen Prüftätigkeiten hat die AKK – insbesondere bei ihren Untersuchungen betreffend die DIIN in den Jahren 2011 und 2012 sowie zur Führung der Luzerner Polizei in den Jahren 2013 und 2014 – Mängel im Führungssystem festgestellt. Zu den Untersuchungen der DIIN im Jahr 2012: Damals wurde die Brisanz nicht konformer Beschaffungen vom Regierungsrat nicht erkannt. Die AKK empfahl Massnahmen zur künftigen Unterbindung einer bewussten Umgehung von gesetzlichen Vorgaben sowie zur Verbesserung der Wahrnehmung der regierungsrätlichen Führungsaufgaben. Zu den Untersuchungen zur Luzerner Polizei im Jahr 2013: Der Informationsfluss und die Kommunikation zwischen Vorgesetzten und Unterstellten, aber auch im Regierungsratsgremium selber, sollte verbessert werden. Die AKK empfahl dem Regierungsrat, seine Aufsichtspflicht gegenüber Dienststellenleitern vermehrt wahrzunehmen. Die einzelnen Regierungsräte sollten bei den ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten aktiv dafür besorgt sein, dass eine gute und transparente Unternehmenskultur herrscht und sie über die relevanten Geschäfte und Organisationsprozesse informiert sind. Daraufhin hat die AKK die Motion M 497 eingereicht. Ziel der damals eingereichten und vom Kantonsrat überwiesenen Motion war es, die Führung der Departementsvorsteher über die Dienststellenleiter und die Aufsicht über deren Leistung zu verbessern. Nach der Erheblicherklärung der Motion M 497 durch den

Kantonsrat bestätigten weitere Untersuchungen der AKK – unter anderem zur Internetnutzungsanalyse im Jahr 2015 sowie zum Informationsfluss über die NFA-Gelder im letzten Jahr –, dass Handlungsbedarf besteht. Die AKK ist mit den vom Regierungsrat in seiner Botschaft B 67 vorgeschlagenen Gesetzesänderungen einverstanden. Mit den vollständig neuen respektive ergänzten Paragrafen, insbesondere im Organisationsgesetz, wird dem Anliegen der AKK für eine risikobewusste, zielorientierte und vor allem auch transparente Verwaltungsführung vollumfänglich nachgekommen. Die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten sind präzisiert und eindeutiger geregelt und mögliche Handlungsspielräume geklärt. Aber auch die AKK stellt fest, dass eine gute Führungs- und Unternehmenskultur nicht nur mit den rechtlichen Grundlagen zusammenhängt. Vor allem die Art und Weise der Führung und die konkrete Umsetzung der Gesetzesgrundlagen sind von den involvierten Personen abhängig. In diesem Sinn empfehle ich Ihnen im Namen der AKK, den Änderungen gemäss der Vorlage zuzustimmen.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Ich gehe nicht mehr auf die Geschichte ein. Mit der Motion M 497 der AKK haben wir einen Auftrag erhalten, den wir nun umsetzen. Beim letzten Kapitel geht es auch um eine Änderung der Kultur. Es ist verschiedentlich gesagt worden, dass wir allein mit den sehr ausführlichen Formulierungen von Informations- und Führungspflichten die Kultur nicht prägen können, sondern dass diese Kultur gelebt werden muss. Ich kann Ihnen versichern, dass die bereits umgesetzten Präzisierungen und Änderungen, beispielsweise gegenüber den Dienststellenleitern, aber auch die gegenseitige Information im Regierungsrat, tatsächlich gelebt werden. Ich bedanke mich für Ihre Zustimmung zu dieser Vorlage.

Der Rat tritt auf die Vorlage ein.

Antrag Sager Urban zu § 183 Abs. 1c bis des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 3. Juli 1972 (Stand 1. September 2015): die Dienststellenleiter der kantonalen Verwaltung bei Aufsichtsbeschwerden gegen unterstellte Angestellte. Der zuständige Departementsvorsteher ist in jedem Fall über den Eingang einer Aufsichtsbeschwerde gegen Angestellte sowie den Entscheid zu informieren,

Urban Sager: Neu werden Aufsichtsbeschwerden an die Dienststellenleiter gerichtet und nicht mehr wie bisher an den zuständigen Regierungsrat. Dieses Vorgehen kann die SP grundsätzlich unterstützen, zumal es auch der gelebten Praxis entspricht und sehr oft die Dienststellenleiter über solche Aufsichtsbeschwerden befinden, da sie näher am Geschehen sind. Was wir aber nicht wollen, ist, dass der Regierungsrat respektive der zuständige Departementsvorsteher grundsätzlich von der Information entbunden wird. Wir möchten, dass er die Verantwortung dafür tragen muss, indem er von einer solchen Aufsichtsbeschwerde zumindest in Kenntnis gesetzt wird. Mit unserem vorliegenden Antrag würde dem Anliegen Rechnung getragen. Zudem sollen die Dienststellenleiter in dieser Frage nicht vollends an die lange Leine genommen werden. Wenn bei einer Aufsichtsbeschwerde der Regierungsrat gar nicht mehr informiert wird, kann der Dienststellenleiter alles selbständig abwickeln; der Kontrollmechanismus soll aber unbedingt erhalten bleiben. Ich bitte Sie, unserem Antrag zuzustimmen.

Für die Staatspolitische Kommission (SPK) spricht Kommissionspräsident Daniel Gasser.

Daniel Gasser: Das Thema der beiden vorliegenden Anträge von Urban Sager und Hans Stutz ist in der SPK diskutiert worden. Es ist aber zu keinem Antrag gekommen, nicht zuletzt weil die SPK im Hinblick auf die 2. Beratung noch klären wollte, wie viele Aufsichtsbeschwerden überhaupt gestellt werden. Aus diesem Grund bin ich bereit, die beiden Anträge in die SPK zurückzunehmen.

Antrag Stutz Hans zu § 183 Abs. 1c bis des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 3. Juli 1972 (Stand 1. September 2015): streichen.  
(Beibehaltung der bisherigen Regelung.)

Hans Stutz: Ich bin damit einverstanden, dass mein Antrag zurückgeht in die SPK, auch weil uns die Zahl der Aufsichtsbeschwerden anlässlich der 1. Beratung nicht bekannt war.

Urban Sager: Ich bin ebenfalls damit einverstanden, dass zuerst nochmals in der SPK über meinen Antrag diskutiert werden kann.

Für die Staatspolitische Kommission (SPK) spricht Kommissionspräsident Daniel Gasser.  
Daniel Gasser: Wir nehmen die beiden Anträge von Urban Sager und Hans Stutz zurück in die Kommission.

In der Gesamtabstimmung stimmt der Rat der Änderung des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG), wie sie aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 101 zu 1 Stimme zu.