

## **Schaffung einer Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten**

*Entwürfe Änderungen des Organisations-  
gesetzes und des Personalgesetzes*

## Zusammenfassung

**Aufgrund von parlamentarischen Vorstössen soll im Organisationsgesetz die rechtliche Grundlage für eine Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten geschaffen werden. Die Anlaufstelle hat die Aufgabe, Meldungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Verwaltungsangestellten über Missstände und Unregelmässigkeiten sowie Mängel und Risiken, welche die Tätigkeit der kantonalen Verwaltung betreffen, entgegenzunehmen. Sie soll auch zu Abklärungen befugt sein. Die Verwaltung wird zur Mitwirkung verpflichtet. Die Anlaufstelle soll der Verwaltung Anregungen für das weitere Vorgehen oder schriftliche Empfehlungen für eine Massnahme geben können. In das Personalgesetz wird zudem eine Schutzbestimmung im Fall von Whistleblowing eingefügt.**

In Ergänzung zu den Institutionen und Instrumenten der Verwaltungsrechtspflege und der Verwaltungsaufsicht soll im Kanton Luzern eine unabhängige Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten geschaffen werden. Als Bürgeranlaufstelle nimmt sie Beanstandungen zur Prüfung entgegen und kann der Verwaltung in diesen Fällen Anregungen und Empfehlungen geben. Für die Angestellten ergibt sich mit der Anlaufstelle die Möglichkeit, sich an eine unabhängige Stelle zu wenden, sofern sie einen Missstand melden wollen und sich dieser nicht innerhalb der Verwaltungsorganisation, mithilfe der vorgesetzten Organe, beseitigen lässt.

Die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten soll fachlich selbständig und unabhängig sein. Sie wird vom Kantonsrat auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die Anlaufstelle wahrt die Vertraulichkeit der meldenden Person. Die Verwaltung muss die Anlaufstelle bei ihren Abklärungen unterstützen und ihr die erforderlichen Auskünfte erteilen. Die Anlaufstelle verfügt nicht über ein Weisungsrecht, kann aber Anregungen und Empfehlungen geben. Innert Monatsfrist muss die Verwaltung sie über deren weitere Behandlung informieren. Der Auftrag der vorgesehenen Anlaufstelle ist etwas enger als derjenige einer Ombudsstelle in anderen Kantonen: So gehört die Vermittlung zwischen Privaten und Behörden nicht dazu.

Im Zusammenhang mit der Regelung der Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sollen im Personalgesetz ergänzende Bestimmungen zu den Melde- und Anzeigerechten der Angestellten sowie eine Schutzbestimmung im Fall von Whistleblowing aufgenommen werden: Hat ein Angestellter eine Meldung über einen Missstand oder eine Unregelmässigkeit erstattet, darf er weder direkt noch indirekt im Arbeitsverhältnis benachteiligt werden.

Der Kantonsrat hat das Anliegen unter der Bezeichnung «Verwaltungskontrollstelle», «Ombudsstelle» und «Beschwerdestelle mit Anlaufstelle für Whistleblowing» im Rahmen der Beratung verschiedener Vorstösse diskutiert. Das Vernehmlassungsverfahren hat ergeben, dass die Einführung der Anlaufstelle umstritten ist. Den Bedenken wird hauptsächlich damit Rechnung getragen, dass die Anlaufstelle in der Anfangsphase mit einem geringeren Stellenpensum von nur 40 Prozent ausgestattet wird.

Mit der Schaffung der Anlaufstelle wird beim Kanton eine zusätzliche, komplementäre Einrichtung zu den bestehenden Institutionen und Instrumenten von Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsaufsicht geschaffen. Die vorgesehenen Regelungen erhöhen Kontrolle und Transparenz der kantonalen Verwaltung.

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1 Ausgangslage</b>                                                                                 | 4  |
| <b>2 Regelungen beim Bund und in den Kantonen</b>                                                     | 6  |
| 2.1 Meldung von Missständen am Arbeitsplatz                                                           | 6  |
| 2.2 Eidgenössische Finanzkontrolle und kantonale Finanzkontrollorgane                                 | 9  |
| 2.2.1 Bund                                                                                            | 9  |
| 2.2.2 Kantone                                                                                         | 9  |
| 2.3 Kantonale Ombudsstellen                                                                           | 10 |
| 2.4 Fazit                                                                                             | 14 |
| <b>3 Beschwerdemöglichkeiten im Kanton Luzern</b>                                                     | 15 |
| <b>4 Ergebnis der Vernehmlassung</b>                                                                  | 18 |
| <b>5 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft –<br/>    Botschaft an den Kantonsrat</b>         | 23 |
| <b>6 Grundzüge der Neuregelung</b>                                                                    | 24 |
| 6.1 Ziele                                                                                             | 24 |
| 6.2 Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten                                                        | 24 |
| 6.2.1 Aufgaben                                                                                        | 24 |
| 6.2.2 Stellung                                                                                        | 26 |
| 6.2.3 Zugang                                                                                          | 27 |
| 6.2.4 Arbeitsweise                                                                                    | 27 |
| 6.2.5 Zusicherung der Vertraulichkeit und Umgang mit anonym<br>oder pseudonym eingereichten Meldungen | 28 |
| 6.2.6 Abgrenzungen                                                                                    | 30 |
| 6.3 Anzeige- und Melderechte für Angestellte                                                          | 31 |
| 6.3.1 Anzeigerecht                                                                                    | 31 |
| 6.3.2 Melderecht                                                                                      | 33 |
| 6.4 Personalrechtlicher Schutz für Angestellte                                                        | 33 |
| <b>7 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b>                                                  | 35 |
| 7.1 Organisationsgesetz                                                                               | 35 |
| 7.2 Personalgesetz                                                                                    | 41 |
| <b>8 Auswirkungen</b>                                                                                 | 42 |
| <b>9 Antrag</b>                                                                                       | 44 |
| <b>Entwurf</b>                                                                                        | 45 |

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Gesetzes über die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sowie die Melde- und Anzeigerechte der Angestellten (Mantelerlass Anlaufstelle).

## 1 Ausgangslage

Gemäss der Motion M 403 ist unser Rat beauftragt, eine Beschwerdestelle mit Anlaufstelle für Whistleblowing einzurichten. Diese Stelle soll Beanstandungen von Bürgerinnen und Bürgern wie auch von Kantonsangestellten entgegennehmen. Sie soll regelwidriges Verhalten, Missstände und illegales Handeln untersuchen. Die Stelle soll unabhängig sein und der Aufsichts- und Kontrollkommission des Kantonsrates über ihre Tätigkeit berichten. Unser Rat führte in der Stellungnahme zu diesem von Heidi Frey-Neuenschwander namens der Aufsichts- und Kontrollkommission eingereichten parlamentarischen Vorstoss aus, dass für die Einrichtung einer solchen Anlaufstelle Gesetzesänderungen erforderlich sind. Am 10. September 2013 hat Ihr Rat die Motion daraufhin erheblich erklärt. Mit der Forderung nach einer besonderen Stelle für die Entgegennahme und die Untersuchung von Beanstandungen von Bürgerinnen und Bürgern und von Meldungen von Angestellten nimmt die Motion Bezug auf die vom Kantonsrat in der Legislatur 2007–2011 erheblich erklärte Motion M 9 «über die Verbesserung der Verwaltungskontrolle und die Optimierung von Verwaltungsabläufen» und auf die von Ihrem Rat in der März-Session 2013 abgelehnte Motion M 189 «über die Einrichtung einer Ombudsstelle im Kanton Luzern». Die Motion M 9 verfolgt die Einrichtung einer Verwaltungskontrollstelle (als Anlaufstelle bei der oder wie die Finanzkontrolle) und den personalrechtlichen Schutz für sogenannte Whistleblower als Ziele (Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2008, S. 599; vgl. auch die Ausführungen zur parlamentarischen Anfrage A 283, in: KR 2013 S. 398). Die Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltungsangestellte sollen gemäss dieser Motion der Kontrollstelle ihre Wahrnehmungen betreffend die «ungenügende Führung der Verwaltungstätigkeit und überkomplizierten Administrativaufwendungen» melden können.

Gemeinsam ist den parlamentarischen Vorstössen das Anliegen, dass eine von der Verwaltung und den politischen Leitungsbehörden unabhängige Einrichtung geschaffen werden soll. Aus den Diskussionen der Vorstösse im Kantonsrat lassen sich drei Modelle von besonderen Einrichtungen zur Verwaltungskontrolle erkennen, obwohl die verwendeten Bezeichnungen nicht immer einheitlich gebraucht worden sind:

1. Meldestelle

Eine Meldestelle nimmt Meldungen über angebliche Missstände in der Staatsverwaltung entgegen. Sie nimmt lediglich eine Sichtung vor und leitet die Meldung nach der Erfassung an die zuständige Aufsichtsbehörde, die Finanzkontrolle oder die Strafverfolgungsbehörde weiter. Meldestellen werden üblicherweise als interne Einrichtungen für die Angestellten geschaffen. Im Bereich der Staatsverwaltung erscheint nicht ausgeschlossen, dass eine solche Meldestelle auch Hinweise von Personen ausserhalb der Verwaltung entgegennimmt.

2. Beschwerdestelle in Verwaltungsangelegenheiten

Auch dieser Stelle können Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltungsangestellte Meldungen erstatten. Im Unterschied zur reinen Meldestelle kann sie den gemeldeten Sachverhalt näher prüfen. Die Stelle klärt den Sachverhalt in dem Umfang, wie es ihr geboten erscheint, ab. Allenfalls genügt eine Auskunft oder ein Rat zum weiteren Vorgehen. Bei einer Abklärung holt sie (mündliche oder schriftliche) Auskünfte bei der Verwaltung ein, nimmt in Akten Einsicht und kann bei Bedarf auch Verwaltungsvorgesetzte oder Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter der Verwaltung befragen. Die Verwaltung ist zur Mitwirkung verpflichtet. Bei der Beschwerdestelle handelt es sich – entgegen ihrer Bezeichnung – nicht um eine Rechtsmittelinstanz, und sie kann Rechtsmittelinstanzen auch nicht ersetzen. Einer Verwaltungsbehörde kann sie eine Anregung oder Empfehlung hinsichtlich der Erledigung der Sache oder des künftigen Verhaltens geben. Allenfalls ist eine Weiterleitung der Meldung an die Strafverfolgungsbehörde oder die Finanzkontrolle nötig.

3. Ombudsstelle

Der Auftrag einer Ombudsstelle ist weiter gefasst als derjenige der vorgenannten Stellen: Eine Ombudsstelle nimmt sowohl Anfragen wie auch Beanstandungen, die tatsächliche oder vermeintliche Ungerechtigkeiten des Verwaltungshandelns betreffen, entgegen, berät Private im Verkehr mit der Verwaltung und gibt ihnen Auskunft. Sie klärt nicht nur den Sachverhalt in dem Umfang ab, wie es ihr geboten erscheint, sondern kann in Konflikten vermitteln und auch Gespräche mit allen Beteiligten organisieren. Eine Ombudsstelle soll nicht nur eine Kontrollfunktion wahrnehmen, sondern auch Hand bieten für den (allenfalls erst nachträglichen) Einbezug von im Einzelfall besonders Betroffenen in den administrativen Entscheidungsablauf und damit Bürgernähe schaffen. Die Ombudsstelle gibt Empfehlungen hinsichtlich der Erledigung der Sache und des künftigen Verhaltens der Behörde oder hinsichtlich der Rechtsetzung ab. Der Wirkungsbereich der Ombudsstelle umfasst in der Regel die ganze Staatstätigkeit: Verwaltung von Kanton und Gemeinden, Justizverwaltung, Anstalten des öffentlichen Rechts und zum Teil die weiteren Organisationen, denen öffentliche Aufgaben übertragen sind. Eine Ombudsstelle ist von den Regierungs- und Verwaltungsbehörden unabhängig und nur dem Parlament rechenschaftspflichtig. Der Ombudsmann oder die Ombudsfrau wird vom Parlament gewählt.

Bei allen drei Modellen muss geregelt werden, welche Aufgaben die Stelle bei der Kontrolle der staatlichen Verwaltung erfüllen soll. Grundsätzlich können Beanstandungen, wie eine unangemessene Behandlung im Einzelfall, und auch eigentliche Missstände, wie Verstösse gegen Rechtsvorschriften, sonstige Unregelmässigkeiten, unmoralische Praktiken, Mängel, Störungen, Schäden und Risiken, Gegenstand von Meldungen sein. Damit die Meldemöglichkeit bei schwerwiegenden Vorkommnissen überhaupt genutzt wird, sind besondere Verfahrensregelungen und ausserdem Schutzbestimmungen für die Angestellten vorzusehen. Die in unserem Entwurf vorgeschlagene Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten folgt dem mittleren der drei erörterten Modelle.

## **2 Regelungen beim Bund und in den Kantonen**

### **2.1 Meldung von Missständen am Arbeitsplatz**

Die Meldung von Missständen am Arbeitsplatz wird unter dem Begriff Whistleblowing diskutiert. Der Begriff leitet sich vom englischen Ausdruck to blow the whistle ab, was mit «in eine Pfeife blasen» übersetzt werden kann, und kommt aus den USA. Ein Whistleblower ist jemand, der mit einem Warnpfeif vor einer Gefahr warnt, so wie ein Bahnarbeiter im Eisenbahnbau seine Kollegen auf der Baustelle vor einem herannahenden Zug gewarnt hat. Im negativen Sinn ist ein Whistleblower jemand, der seine (Arbeits-)Kollegen verpfeift oder auf anonymem Weg anschwärzt. Anders als in der Umgangssprache ist in der englischen Rechtssprache Whistleblowing ein wertneutraler Begriff. In der Rechtswissenschaft werden für die Definition von Whistleblowing im Wesentlichen folgende Elemente vorgeschlagen (vgl. für das Ganze und die vollständige Definition Stefan Rieder, Whistleblowing als interne Risikokommunikation, Dissertation, Zürich/St. Gallen 2013):

- Vorsätzliche und ausdrückliche Offenlegung eines entdeckten Missstandes aufgrund konkreter Hinweise oder aufgrund mehrerer Anhaltspunkte (begründeter Verdacht),
  - Offenlegung durch eine der Organisation zugehörige oder nahestehende Person, die den Missstand nicht eigenmächtig beseitigen kann,
  - Offenlegung gegenüber einer internen oder mit der Organisation verbundenen Stelle, welche die Möglichkeit hat, gegen den Missstand Massnahmen zu ergreifen.
- Diese Definition ist relativ breit, und es lassen sich unterschiedliche Fälle damit erfassen. Das Phänomen Whistleblowing hingegen ist keineswegs neu und war schon vor der Verbreitung des Begriffs bekannt. Zu einer Gesetzgebung über das Whistleblowing kam es zunächst im Unternehmensrecht des angelsächsischen Rechtsraums (USA, Grossbritannien, Australien usw.). Parallel dazu entstanden internationale Vertragswerke gegen die Korruption.

Damit von Whistleblowing im Rechtssinn gesprochen werden kann, muss es sich beim Missstand um illegales, illegitimes oder unmoralisches Fehlverhalten handeln. Der Missstand kann in einem Widerspruch zu gesetzlichen Verpflichtungen oder organisationsinternen Weisungen bestehen oder in einem Verhalten, das aus der

Sicht einer ordnungsgemässen Geschäftstätigkeit oder aus Sicht der Öffentlichkeit auch ohne spezifische Gesetzesverletzung als Missstand erscheint (z.B. Eingehen eines Risikos technischer Art). Gegenstand von Meldungen sollen nicht einfache, rasch korrigierbare Sachverhalte und auch nicht unbelegte Vermutungen oder Gerüchte sein. Korrektes Whistleblowing setzt voraus, dass diejenige Person, welche die Meldung erstattet, im Rahmen ihrer Stellung in der Organisation die Selbstverantwortung übernommen hat. Dabei hat sie den Missstand nicht aus Eigenmacht oder auf dem Dienstweg, das heisst über ihre Vorgesetzten, beseitigen können und beabsichtigt, durch die Offenlegung die Voraussetzungen für dessen Beseitigung zu schaffen.

Nach zwei Vernehmlassungen in den Jahren 2009 und 2010 hat der Bundesrat am 20. November 2013 die Botschaft zur Teilrevision des Obligationenrechts über den Schutz bei Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz verabschiedet (Bundesblatt 2013, S. 9513). Die Vorlage ist derzeit in der parlamentarischen Beratung (vgl. [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) unter der Geschäftsnummer 13.094). Im Wesentlichen umschreibt der Normentwurf die Melderechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Verdacht auf Unregelmässigkeiten. Unterschieden wird kaskadenartig zwischen Meldungen innerhalb der Organisation, Meldungen an die zuständige Behörde und Meldungen an die Öffentlichkeit. Als Unregelmässigkeiten gelten dabei insbesondere Straftaten, andere unerlaubte Handlungen und (in der Fassung des erstberatenden Ständerates) wesentliche Verstösse gegen die Statuten, Anordnungen und Weisungen des Arbeitgebers. Die Vorlage geht von folgenden Anforderungen an das betriebsinterne Meldesystem aus: Es handelt sich um eine unabhängige Meldestelle, welche die Meldungen entgegennimmt und auch behandelt. Betriebliche Regeln über das Meldeverfahren und die weitere Behandlung der Meldung und ein Verbot von Kündigungen und anderen Nachteilen wegen der Meldung müssen bestehen. In der Fassung des Ständerates sollen die Meldungen ausserdem vertraulich erstattet werden können. Aufgrund der kontroversen Vernehmlassungen sind Verbesserungen des Kündigungsschutzes nicht mehr in der Vorlage enthalten. Eine missbräuchliche oder ungerechtfertigte Kündigung nach einer Meldung, die nicht gegen die Treupflicht verstösst, soll weiterhin nur mit Entschädigung sanktioniert werden können. Im Zusammenhang mit Whistleblowing ist eine parlamentarische Initiative in Beratung, die eine Ergänzung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311) mit einer Vorschrift verlangt, wonach unter einen Straftatbestand fallende Handlungen, die verübt werden, um höhere, berechnete öffentliche Interessen zu wahren, und dabei die Grenzen der Verhältnismässigkeit einhalten, als gerechtfertigt gelten und strafflos bleiben (Geschäftsnr. 12.419).

Die Regelungen im Schweizerischen Obligationenrecht richten sich an die Privatwirtschaft. Für die Angestellten des Bundes gilt seit dem 1. Januar 2011 der neue Artikel 22a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (SR 172.220.1). Danach sind die Angestellten verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle anzuzeigen. Ausserdem haben die Angestellten das Recht, letzterer über andere Unregelmässigkeiten Meldung zu erstatten. Wer in guten Treuen eine Meldung oder Anzeige erstattet oder wer als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat, darf deswegen nicht in seiner beruflichen Stellung benachteiligt werden.

Auch in verschiedenen Kantonen werden Regelungen über die Melderechte und -pflichten der Angestellten diskutiert. Auf den 1. Januar 2014 ist im Kanton Zug eine Änderung des Personalgesetzes zur Meldung von Missständen und von strafbaren Handlungen in Kraft getreten. Die Änderung umfasst ein Melderecht der Angestellten für Missstände, namentlich strafbare Handlungen und anderweitige Unregelmässigkeiten, und eine Meldepflicht bei Straftaten (§§ 28<sup>bis</sup> und 28<sup>ter</sup> Personalgesetz; Systematische Gesetzessammlung Nr. 154.21). Als Meldestelle soll die Ombudsstelle des Kantons Zug bezeichnet werden, doch ist die Ausführungsgesetzgebung noch in Vorbereitung. Seit dem 1. Oktober 2013 sind Mitarbeitende des Kantons Basel-Stadt berechtigt, Missstände der basel-städtischen Ombudsstelle zu melden. Ein Missstand ist definiert als ein Verstoß gegen rechtliche Bestimmungen. Die kantonale Ombudsstelle nimmt den Sachverhalt auf und prüft die Meldung auf ihre Begründetheit hin. Sie informiert den Meldung erstattenden Mitarbeiter über das Verfahren und seine Rechte und Pflichten. Über die Art und Weise der Erledigung erhalten die meldenden Personen Kenntnis, sofern keine überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen entgegenstehen. Reagiert die kantonale Ombudsstelle auf die Meldung über einen Missstand nicht innert einer Frist von zehn Arbeitstagen, ist der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin berechtigt, an die Öffentlichkeit zu gelangen. Eine Bestimmung im kantonalen Personalgesetz und eine Verordnung regeln im Kanton Basel-Stadt das Nähere (Systematische Gesetzessammlung Nrn. 162.100 und 162.600).

Seit Anfang Juni 2012 ist im Kanton St. Gallen eine Meldestelle für die Kantonsangestellten eingerichtet, welcher Missstände gemeldet werden können. Gemäss der Personalverordnung hat die Regierung des Kantons St. Gallen eine ausserhalb der Staatsverwaltung stehende Person zu bezeichnen, die als interne Meldestelle handelt. Die Meldestelle nimmt den Sachverhalt auf und klärt die meldende Mitarbeiterin oder den meldenden Mitarbeiter über das Verfahren auf. Sie informiert das Departement, die Staatskanzlei, das Gericht oder das zuständige Organ der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt über die Meldung, wenn sie die Anordnung einer Massnahme als geboten erachtet. Zudem begleitet die Meldestelle diese Verwaltungseinheiten bei der Abklärung des Sachverhalts und der Umsetzung von Massnahmen. Stehen keine überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen entgegen, wird dem meldenden Mitarbeiter oder der meldenden Mitarbeiterin Auskunft über die Erledigung der Meldung erteilt. Die Meldestelle behandelt die Meldung vertraulich, das heisst, sie gibt den Namen des meldenden Mitarbeiters oder der meldenden Mitarbeiterin ohne dessen oder deren Einverständnis nicht bekannt und stellt sicher, dass keine Rückschlüsse auf die meldende Person möglich sind. Anonyme Meldungen werden nicht entgegengenommen. Die Meldestelle erstattet der Regierung jährlich Bericht über ihre Tätigkeit (vgl. Art. 62 Personalgesetz und Art. 15 ff. Personalverordnung; Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen Nrn. 143.1 und 143.11).



## **2.2 Eidgenössische Finanzkontrolle und kantonale Finanzkontrollorgane**

### **2.2.1 Bund**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes und prüft das Finanzgebaren der Bundesverwaltung sowie zahlreicher halbstaatlicher und internationaler Organisationen. Die Bundesangestellten können der EFK Anzeigen und Verdachtsmeldungen erstatten. Die EFK nimmt auch Meldungen von Privaten entgegen, weist aber auch darauf hin, dass die von einer Verfügungs- verfügung betroffene Person entsprechend der Rechtsmittelbelehrung handeln solle. Strafanzeigen werden an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet. Bei Verdachtsmeldungen behandelt die EFK die Herkunft der Hinweise grundsätzlich vertraulich. In einem gerichtlichen Verfahren besitzen die Mitarbeitenden der EFK allerdings kein Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 4 Finanzkontrollgesetz, SR 614.0). Auch anonyme Eingaben werden bearbeitet. Wie die EFK auf ihrer Internet-Seite [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch) ausführt, erlauben die Abklärungen keine Offenlegung des Vorgehens, und daher mache die EFK keine Rückmeldungen an die hinweisgebende Person über die eingeleitete Massnahme, unabhängig davon, ob es sich um einen Straftatbestand handle oder nicht. Wenn sich die hinweisgebende Person nicht zu erkennen gebe, wirke sich das insofern nachteilig aus, als die Zuverlässigkeit der Informationsquelle nicht geprüft werden könne und Rückfragen nicht möglich seien. Die EFK macht darauf aufmerksam, dass sie von Gesetzes wegen verpflichtet ist, festgestellte Mängel in der Organisation, in der Verwaltungsführung oder in der Aufgabenerfüllung der zuständigen Verwaltungseinheit zur Kenntnis zu bringen und sich über die getroffenen Massnahmen Bericht erstatten zu lassen.

Aufgrund ihrer Funktion ist es der EFK möglich, im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit die Plausibilität der erhobenen Vorwürfe zu prüfen und allenfalls auch Massnahmen anzuordnen. Gemäss Jahresbericht 2013 hat die EFK verschiedene, allerdings nicht näher quantifizierte Verdachtsmeldungen von Bundesangestellten wie auch von Dritten erhalten. Im Jahresbericht 2012 wurde die Zahl dieser Meldungen mit 86 angegeben, wovon gemäss Aussage des abtretenden Direktors «etwa ein Dutzend» weiterverfolgt worden seien («Neue Zürcher Zeitung» vom 3. Januar 2014, S. 11). Als Beispiele sind Meldungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge, zur Besteuerung, zum Datenschutz und zum Personalrecht (betreffend Spesenverrechnung, Führungsfragen usw.) aufgeführt. Wie der Berichterstattung der EFK zu entnehmen ist, sind seit Erlass des revidierten Bundespersonalgesetzes die Meldungen angestiegen. Anzeigen wegen gravierender Missstände (z. B. Korruption) haben aber nicht zugenommen.

### **2.2.2 Kantone**

Ähnlich wie beim Bund ist beispielsweise im Kanton Genf der kantonale Rechnungshof (Cours des comptes) für die Entgegennahme von Meldungen offen. Der Rechnungshof entscheidet frei, ob und wie er der Meldung Folge gibt. Beim Rechnungshof

des Kantons Genf handelt es sich um eine Einrichtung, die durch vom Volk gewählte Magistraten geleitet wird (vgl. [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)). Die Genfer Kantonsverfassung garantiert jeder Person, die in guten Tremen und zum Schutz des öffentlichen Interesses dem zuständigen Organ ein rechtmässig festgestelltes gesetzeswidriges Verhalten meldet, einen angemessenen Schutz (Art. 26 Abs. 3). Gemäss dem massgeblichen Genfer Gesetz kann jede Person Tatsachen oder Verhaltensweisen, über die sie Kenntnisse hat und die für den Rechnungshof nützlich sein könnten, melden. Die meldenden Personen können aber in das Kontrollverfahren des Rechnungshofes nicht eingreifen. In anderen Kantonen, in denen die Finanzkontrolle insbesondere Meldungen von finanzieller Bedeutung entgegennimmt, erklären sich die Organe der Finanzkontrolle indes für Anfragen und Hinweise von Bürgerinnen und Bürgern ausdrücklich als nicht zuständig (z. B. Solothurn). Im Kanton Bern hat der Grosse Rat im März 2014 eine Änderung des kantonalen Finanzkontrollgesetzes verabschiedet, welche die Finanzkontrolle als Meldestelle bei Missständen im Tätigkeitsbereich der kantonalen Verwaltung bezeichnet, an die sich aber nur die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons wenden können.

## **2.3 Kantonale Ombudsstellen**

Zahlreiche Gemeinwesen haben als Institute einer zusätzlichen Verwaltungskontrolle und als Anlaufstelle für ihre Einwohnerinnen und Einwohner seit Längerem Ombudsstellen eingerichtet (vgl. auf dem Internet die Darstellung der Schweizerischen Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz: [www.ombudsman-ch.ch](http://www.ombudsman-ch.ch)). Von den Kantonen sind dies Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Waadt («Bureau de médiation administrative et judiciaire») und Zürich. Im Kanton Zug wurde das Pilotprojekt «Vermittler in Konfliktsituationen» auf den 1. Januar 2014 in eine gesetzlich geregelte Ombudsstelle übergeführt. Im Oktober 2013 hat der Kantonsrat Obwalden einen Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen und den Regierungsrat aufgefordert, dem Rat den Beschlussentwurf für ein Pilotprojekt vorzulegen. Die Schaffung von Ombudsstellen wurde in den letzten Jahren in weiteren Kantonen diskutiert, unter anderem im Kanton St. Gallen, und verschiedene Kantone sehen – wie der Kanton Luzern in § 67 der Kantonsverfassung (KV; SRL Nr. 1) – die Möglichkeit zur Schaffung einer Ombudsstelle in ihren Verfassungen vor, ohne bisher davon Gebrauch gemacht zu haben (Aargau, Bern).

Die erste schweizerische Ombudsstelle wurde 1971 in der Stadt Zürich unter der Bezeichnung «Beauftragter in Beschwerdesachen» eingerichtet. Heute verfügen mehrere Stadtgemeinden über Ombudsstellen, unter anderem Rapperswil, St. Gallen und Winterthur. Auf den 1. Januar 2014 hat die Ombudsstelle Stadt Luzern ihre Tätigkeit aufgenommen, und die im städtischen Personalrecht geregelte verwaltungs-externe Meldestelle für Missstände wurde aufgehoben (vgl. § 53a der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 und das Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Luzern vom 31. Januar 2013). Neben den staatlichen Gemeinwesen bestehen auch in verschiedenen Wirtschaftsbranchen Ombudsstellen (z. B. Banken, Versicherungen, Hotellerie und Reisebranche).

Der Begriff «Ombudsman» kommt aus dem skandinavischen Sprachkreis. «Ombud» bedeutet Vollmacht und hat einen Bezug zum Kernauftrag solcher Stellen, als vom Staat eingesetzter Bürgerbeauftragter eine ungerechte Behandlung von Personen durch staatliche Einrichtungen zu verhindern. Die kantonalen Gesetze umschreiben den Auftrag der Ombudsstellen beziehungsweise eines Ombudsmannes oder einer Ombudsfrau unterschiedlich. Das Mustergesetz der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz nennt folgende hauptsächliche Aufgaben einer Ombudsstelle:

- Sie erteilt Ratsuchenden Auskunft, berät sie im Verkehr mit Trägern öffentlicher Aufgaben und informiert sie über Vorgehensmöglichkeiten.
- Sie nimmt Anliegen, Beanstandungen und (ausserhalb des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes) Beschwerden zur Prüfung entgegen, unterbreitet Vorschläge und gibt Empfehlungen ab, die sich auf die Erledigung der unterbreiteten Angelegenheit, das künftige Verhalten oder das anwendbare Recht beziehen können.
- Sie sucht bei Konflikten zwischen natürlichen und juristischen Personen und den Trägern öffentlicher Aufgaben zu vermitteln.

Bei einer Ombudsstelle handelt es sich um ein mit Funktionen der Verwaltungskontrolle betrautes Staatsorgan eigener Art (Alain Griffel, Hrsg., Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Auflage Zürich 2014, Vorbemerkungen zu den §§ 87–94, N. 4). Wie erwähnt haben die kantonalen Ombudsstellen zum Teil die Aufgabe der Entgegennahme und Bearbeitung von Meldungen von Verwaltungsangestellten über Missstände und Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz übernommen.

Im Folgenden werden die Regelungen und die Organisation der Ombudsstellen in den Kantonen Basel-Landschaft, Zug und Zürich näher beschrieben.

#### *Kanton Basel-Landschaft*

Zurückgehend auf die Kantonsverfassung von 1984 hat der Kanton Basel-Landschaft am 23. Juni 1988 ein «Gesetz über den Ombudsman» erlassen (vgl. Systematische Gesetzessammlung Basel-Landschaft Nrn. 100 und 160). Seit 1989 wacht dieser Ombudsmann über die Rechtmässigkeit, Korrektheit und Zweckmässigkeit der Verwaltung in Kanton und Gemeinden sowie die Korrektheit der Justizverfahren. Er ist jedermann im Verkehr mit der Verwaltung und der Justiz behilflich. Bei seiner Tätigkeit soll er Verwaltung und Justiz zu bürgerfreundlichem Verhalten anregen und sie vor ungerechtfertigten Vorwürfen schützen.

Der Ombudsmann des Kantons Basel-Landschaft wird auf Ersuchen von Interessierten tätig, kann aber auch von sich aus tätig werden, sei es zu laufenden oder abgeschlossenen Angelegenheiten. Dem Wirkungsbereich entzogen sind insbesondere das Kantonsparlament sowie alle Behörden hinsichtlich Rechtsetzungstätigkeit und Rechtsmittelverfahren. Der Ombudsmann kann den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern Rat erteilen, die Angelegenheit mit den Behörden besprechen und Dritte allenfalls zu Besprechungen beiziehen. Er kann Beanstandungen anbringen, auf Mängel des geltenden Rechts hinweisen und Empfehlungen abgeben. Empfehlungen stellt er auch der vorgesetzten Behörde und dem Gesuchsteller zu. Diese Dienste sind unentgeltlich. Die Behörden sind dem Ombudsmann zur Auskunft und zur Vorlage der Akten verpflichtet.

Der Ombudsmann wird vom Landrat, dem Parlament, gewählt. Sein Amt ist nicht vereinbar mit der Ausübung eines anderen Berufes oder Gewerbes oder einer leitenden Stellung in einer politischen Partei. Dem Landrat legt der Ombudsmann jährlich einen Bericht zur Genehmigung vor. Der Ombudsmann kann dem Landrat, dem Regierungsrat und dem Kantonsgericht sowie den Gemeindebehörden jederzeit Einzelberichte vorlegen oder bei diesen Behörden Anliegen mündlich vorbringen.

In den Jahren 2005/2006 wurde das Institut des Ombudsmanns einer Evaluation durch eine parlamentarische Spezialkommission unterzogen. Es wurden insbesondere die Abschaffung oder eine Reduktion des Aufgabenbereichs, das Dienstverhältnis und die Koordination mit dem Parlament überprüft. Daraufhin wurde das Gesetz im Wesentlichen um eine Koordinations- und eine Fristenbestimmung ergänzt: Ist eine Angelegenheit sowohl beim Ombudsmann als auch beim Kantonsparlament hängig, soll sich der Ombudsmann in der Regel zuerst bei Einzelfragen, das Parlament oder die zuständige Parlamentskommission hingegen bei Anliegen genereller Art damit befassen. Gibt der Ombudsmann der Behörde eine Empfehlung ab, informiert diese ihn in der Regel innert vier Wochen darüber, ob und wie sie mit der Empfehlung umgeht.

Gemäss Jahresbericht 2013 bearbeitete der Ombudsmann mit einem Stellenetat von 200 Prozent rund 330 Geschäfte und erteilte zu 250 sonstigen Anfragen telefonische Auskünfte (Bevölkerungszahl Kanton Basel-Landschaft: 279'000). Die Aufwendungen für das Jahr 2014 sollen sich gemäss kantonalem Budget auf knapp 450'000 Franken belaufen. In den letzten Jahren wurden 10 bis 15 Prozent der Geschäfte von Verwaltungsangestellten anhängig gemacht, und in rund einem Viertel aller Geschäfte verlangte der Ombudsmann von der Verwaltung eine schriftliche oder mündliche Auskunft. Lediglich in zwei Fällen kam es im Jahr 2013 zu einem eigentlichen Vermittlungsgespräch mit dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin und der Behörde.

### *Kanton Zug*

Seit dem 4. August 2010 ist im Kanton Zug das Gesetz über die Ombudsstelle in Kraft (Ombudsgesetz; vgl. Bereinigte Gesetzessammlung Nr. 156.1). Als Zweck der Ombudsstelle führt das Gesetz die Stärkung des Vertrauens zwischen der Bevölkerung und den Trägern öffentlicher Aufgaben auf Kantons- und Gemeindeebene sowie insbesondere die Vermittlung in Konflikten auf. Die Ombudsstelle erteilt bei akuten oder drohenden Konflikten ratsuchenden Privaten und Angestellten von Verwaltung und weiteren Trägern öffentlicher Aufgaben Auskunft, berät die Ratsuchenden im Verkehr mit den Behörden, informiert sie über Vorgehensweisen oder weist sie an die geeigneten Stellen weiter. Die Ombudsstelle vermittelt in Konflikten und nimmt Anliegen und Beanstandungen zur Prüfung entgegen. Sie kann Vorschläge machen und Empfehlungen abgeben, die sich auf die Erledigung der unterbreiteten Angelegenheit, das künftige Verhalten oder auf die Rechtsetzung beziehen. Die Ombudsstelle entscheidet, ob und wie sie in einer Angelegenheit tätig werden will. Sie hat das Recht auf uneingeschränkte Akteneinsicht und auf die Durchführung von Besprechungen und Aussprachen. Die Ombudsstelle ist grundsätzlich an das Amtsgeheimnis und die Schweigepflicht gebunden. Ihre Leistungen sind unentgeltlich.

Die Ombudsperson und eine Stellvertretung werden vom Kantonsrat des Kantons Zug auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die Ombudsstelle erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht. Sie erstellt ein eigenes Budget, nimmt an dessen parlamentarischer Beratung teil und verfügt im Rahmen des Budgets über die Ausgabenbefugnis, insbesondere zur Anstellung des Personals. Administrativ ist die Ombudsstelle der Staatskanzlei zugeordnet.

Die Ombudsstelle des Kantons Zug verfügt über insgesamt 1,55 Stellenäquivalente. Wie dem Tätigkeitsbericht 2013 der gewählten Ombudsfrau entnommen werden kann, wurden 143 Fälle und 175 Anfragen erledigt (Bevölkerungszahl Kanton Zug: 118000). In rund einem Viertel der Fälle ging es um Konflikte innerhalb der Verwaltung oder innerhalb der übrigen Träger öffentlicher Aufgaben. Das Budget 2014 rechnet mit Aufwendungen von 340000 Franken.

### *Kanton Zürich*

Im Kanton Zürich ist seit 1978 eine kantonale Ombudsperson tätig. Fünfzehn meist kleinere Zürcher Gemeinden nutzen die Möglichkeit, ihre Behörden und Verwaltungen der Prüftätigkeit der kantonalen Ombudsperson zu unterstellen. Seit 2012 haben diese Gemeinden dem Kanton eine Gebühr zu entrichten, die sich aus einem nach der Gemeindegrösse abgestuften Sockelbetrag und einem Betrag gemäss der Einwohnerzahl zusammensetzt.

Die Aufgaben der Ombudsperson sind im Gesetz wie folgt umschrieben: Die Ombudsperson prüft, ob die Behörden nach Recht und Billigkeit verfahren. Sie wird auf Beschwerde eines an der Überprüfung rechtlich oder tatsächlich Interessierten hin tätig. Die Überprüfung kann sich auf laufende oder abgeschlossene Angelegenheiten beziehen; ausgenommen sind im Wesentlichen die Rechtsprechung der Gerichte, sämtliche Rechtsmittelverfahren und die Erlassstätigkeit der staatlichen Organe. Die Ombudsperson kann auch von sich aus tätig werden. Sie kann den Sachverhalt unter anderem durch Befragen der Beteiligten und durch Beizug von Akten und Amtsberichten abklären. Die Ombudsperson ist an die Schweigepflicht gebunden, was bedeutet, dass sie sich in einer Angelegenheit erst dann an die Verwaltung wenden darf, wenn die anfragende Person sie von der Schweigepflicht entbunden hat. Die Behörden sind zu Auskunft und Aktenvorlage verpflichtet und haben ihrerseits das Recht, eine Stellungnahme abzugeben. Aufgrund der Überprüfung kann die Ombudsperson dem Interessierten einen Ratschlag erteilen, die Angelegenheit mit den Behörden besprechen und diesen nötigenfalls eine schriftliche Empfehlung abgeben. Die Inanspruchnahme der Ombudsperson ist unentgeltlich.

Auf der Internetseite des Kantons Zürich bezeichnet sich die Ombudsstelle auch als Korruptionsmeldestelle, dies mit der Begründung, dass die Rechtmässigkeitsprüfung auch die Begehung von Straftaten oder den Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zu privatem Nutzen materieller oder ideeller Art umfasst. Die Einrichtung einer weiteren, unabhängigen Meldestelle für Staatsangestellte hat der Kantonsrat des Kantons Zürich im September 2012 abgelehnt.

Die kantonale Ombudsperson und ihr Stellvertreter werden vom Kantonsrat des Kantons Zürich auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Sie ist unabhängig und administrativ der Geschäftsleitung des Kantonsrates zugeordnet. Sie führt eine eigene Rechnung und unterbreitet dem Kantonsrat einen eigenen Budgetentwurf

sowie einen Tätigkeitsbericht. Sie verfügt weiter über eine eigene Kanzlei. Die Ombudsstelle umfasst 4,4 Stellen bei Aufwendungen von 1,2 Millionen Franken (Budget 2014). Gemäss Tätigkeitsbericht 2013 des Ombudsmannes des Kantons Zürich hat die Ombudsstelle rund 770 Fälle erledigt (Bevölkerungszahl Kanton Zürich: 1 422 000). In zwei Dritteln der Fälle wurde Rat erteilt, in einem Drittel der Fälle fanden eine oder mehrere Besprechungen mit den Behörden statt. 79 Prozent der Aktivitäten gingen von Privatpersonen, 2 Prozent von juristischen Personen und rund 17 Prozent vom Staatspersonal aus (Rest: diverse).

Die aufgeführten Regelungen über die Organisation und die Aufgaben der Zürcher Ombudsperson finden sich in der Kantonsverfassung, im Verwaltungsrechtspflegengesetz des Kantons Zürich und in einer Verordnung und einem Beschluss des Kantonsrates (vgl. Zürcher Loseblattsammlung Nrn. 101, 175.2, 176.1 und 176.5).

## **2.4 Fazit**

In verschiedenen Kantonen nehmen Ombudsstellen Beanstandungen über die Staatsverwaltung und Anliegen zur Verwaltungstätigkeit der Behörden entgegen. In den Gemeinwesen, die Ombudsstellen eingerichtet haben, wirken die Ombudsstellen faktisch oder zunehmend gemäss ausdrücklicher Regelung auch als Meldestellen für die Angestellten. Beim Bund nimmt gemäss ausdrücklicher Regelung die Finanzkontrolle die Aufgabe einer Meldestelle für alle Personen wahr, die Meldungen über Straftaten und andere Unregelmässigkeiten erstatten wollen. Interne Kontrollsysteme mit Meldestellen sind ausserdem in zahlreichen grösseren Privatunternehmen sowie öffentlichen Unternehmen eingerichtet worden und gelten heute als Bestandteil guter Führung (vgl. Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance). Interne Meldestellen oder vom Arbeitgeber bezeichnete externe Stellen werden durch die Änderungen des Obligationenrechts, die sich derzeit in der parlamentarischen Beratung befinden, weiter gefördert.

Unabhängig von der organisatorischen Frage sind eigentliche Whistleblowing-Meldungen über schwerwiegende Missstände, wie zum Beispiel Korruption, selten, wie sich den Jahresberichten der kantonalen Ombudsstellen und der Eidgenössischen Finanzkontrolle entnehmen lässt. Ein beträchtlicher Anteil des Geschäftsaufkommens der kantonalen Ombudsstellen handelt von Belangen der Angestellten der Gemeinwesen; diese verwaltungsinternen Fälle können bis zu einem Fünftel der Beanstandungen ausmachen.

Die Erfahrungen insbesondere der Ombudsstellen in den anderen Kantonen zeigen, dass bei öffentlichen Anlaufstellen eine grosse Vielfalt an Anliegen vorgebracht wird. Das Bedürfnis nach mündlicher Kontaktaufnahme und auch persönlicher Vorgesprache ist gross. Um Vermittlung wird hingegen wenig nachgesucht. Meldungen über einfache Mängel in der Verwaltungstätigkeit (wie in der Verwaltungsführung und bei Verwaltungsabläufen), persönliche Anliegen im Zusammenhang mit Verwaltungshandlungen sowie Nachfragen zu Verwaltungsentscheiden und -schreiben sind bei Bürgerkontakten üblich. Die meisten Anliegen von Bürgerseite stammen aus den Verwaltungsbereichen, deren Dienststellen zahlreiche Kundenkontakte haben und bei denen auch subjektive Vorstellungen über gerechte Lösungen und die persön-

liche Betroffenheit eine Rolle spielen. Unter den vorsprechenden Personen sind nur ausnahmsweise Querulanten anzutreffen. Die Ombudsstelle der Stadt Luzern teilte uns auf Anfrage mit, dass rund ein Fünftel der bei ihr vorgebrachten Anfragen in den ersten zehn Monaten dieses Jahres die kantonale Verwaltung betroffen haben.

Ombudsstellen und Finanzkontrollen haben hinsichtlich ihrer rechtlichen und organisatorischen Stellung Gemeinsamkeiten: Sie sind im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig. Der Stellenleiter oder die Stellenleiterin ist vom Parlament gewählt oder wenigstens bestätigt. Die Ombudsstellen und Finanzkontrollen können direkt mit den Verwaltungseinheiten verkehren und verfügen über umfassende Auskunfts- und Einsichtsrechte. Ihr Auftrag ist zu weiten Teilen bestimmt von der staatsrechtlichen Einordnung als Instrument der Verwaltungskontrolle und durch die verfahrensrechtliche Stellung ausserhalb des Instanzenzuges. Indessen unterscheiden sich die Aufgaben von Ombudsstellen und Finanzkontrollen sowie die Art und Weise, wie sie ihre Aufgaben erledigen, in grösserem Ausmass: Während die Finanzkontrolle im Hintergrund tätig ist und allfällige Meldungen, die von Angestellten der Gemeinwesen eingehen, hauptsächlich zum Anlass nimmt, sie in ihre ordentlichen Kontrollen im Zusammenhang mit der Prüfung des Finanzhaushalts einzubauen, ist der Ombudsmann oder die Ombudsfrau für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar, und sie können mit ihm oder ihr mündlich Kontakt aufnehmen oder bei ihm oder ihr sogar persönlich vorsprechen. Im Unterschied zu Gerichtsverfahren gibt es kein (für Aussenstehende) kompliziertes Verfahrensrecht und keine Eintrittshürden. Im Zentrum steht die Einzelfallgerechtigkeit für die vom Verwaltungshandeln betroffene Person. Die Ombudsstelle wahrt die Vertraulichkeit und kontaktiert die Verwaltung nur, wenn die ratsuchende Person damit einverstanden ist. Die Ombudsstelle kann Rat geben und bei Bedarf vermitteln, wenn sich eine hilfesuchende Person durch das Handeln oder Nichthandeln von Verwaltungsstellen oder einzelner Angestellter benachteiligt fühlt. Ihr Auftrag umfasst auch, das Vorgehen und die Entscheide der Verwaltung zu erklären und im Verkehr mit der Verwaltung behilflich zu sein. Durch den direkten Kundenkontakt ist die Ombudsstelle imstande, zur Problemlösung beizutragen, namentlich auch dann, wenn das primär dargelegte Problem gar nicht dasjenige ist, für welches sie angegangen worden ist. Die Erfahrungen der Kantone zeigen aber, dass Ombudsstellen weder Verwaltungs- noch Rechtssprechungsorgane ersetzen und letztere nicht in nachweisbarem Masse entlasten können. Einrichtung und Betrieb von Ombudsstellen sind vielmehr mit Personal- und Sachaufwendungen verbunden, die nicht über Verfahrenskosten und Gebühren eingebracht werden können.

### **3 Beschwerdemöglichkeiten im Kanton Luzern**

Wie in den anderen Kantonen besteht auch im Kanton Luzern in öffentlich-rechtlichen Streitsachen ein ausgebauter Rechtsschutz. Im Folgenden werden die Grundzüge dargestellt.

Die Rechtsweggarantie der Bundesverfassung garantiert bei Rechtsstreitigkeiten jeder Person einen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Art. 29a BV). Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (Ver-

waltungsrechtspflegegesetz, VRG; SRL Nr. 40) regelt das Verfahren für behördliche Entscheide und Anordnungen in Verwaltungssachen und enthält die Vorschriften zu den Rechtsmitteln der Verwaltungsbeschwerde und der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Gesetz enthält ausserdem die Bestimmungen zur Einsprache, zur Revision, zur Berichtigung und zur Wiedererwägung; diese Rechtsinstitute ermöglichen es den Behörden, auf ihre Entscheide unter bestimmten Voraussetzungen zurückzukommen. Im Verwaltungsrechtspflegegesetz sind ausserdem die Aufsichtsbeschwerde und die aufsichtsrechtliche Anzeige geregelt, die durch die vorgesetzten Behörden zu beurteilen sind. Des Weiteren haben die Verfahrensparteien die Möglichkeit, ein Erläuterungsgesuch zu einem behördlichen Entscheid zu stellen.

Der Zweck der Verwaltungsrechtspflege besteht darin, Personen, die von einem Entscheid besonders berührt sind und an dessen Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse haben, in ihren Rechten zu schützen (vgl. § 129 VRG). Für die Behörden stellen Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren wichtige Informations-, Kontroll- und Aufsichtsmittel dar. Für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren bestehen in den Departementen Rechtsdienste, welche die Rechtsmittelentscheide der Departemente und des Regierungsrates mit juristischer Fachkompetenz vorbereiten und sonstige Anfragen und Beanstandungen – wie auch die Dienststellen der Departemente selbst – in ihrem Zuständigkeitsbereich auf dem Korrespondenzweg bearbeiten. Die Verantwortung für die Aufsicht und die Führung der Verwaltung liegt beim Regierungsrat (vgl. § 57 KV und § 25 Abs. 2 Organisationsgesetz vom 13. März 1995, OG; SRL Nr. 20). Für das verwaltungs-externe Beschwerdeverfahren liegt die Zuständigkeit zur Hauptsache beim Kantonsgericht.

Die Verfahren vor den Behörden und Gerichten sind von Grundsätzen geprägt, die es den vom staatlichen Handeln und von staatlichen Entscheiden betroffenen Bürgerinnen und Bürgern erleichtern, ihre Rechte gegenüber dem Gemeinwesen zu wahren. An erster Stelle zu nennen ist die Bindung staatlichen Handelns an das Recht, insbesondere die Grundrechte nach Massgabe der Bundesverfassung, an das öffentliche Interesse und an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (vgl. §§ 2 und 10 KV). Für das Verwaltungsverfahren und die Beschwerdeverfahren gelten sodann eine Anzahl wichtiger Grundsätze, die den Rechtsschutz in verfahrensmässiger Hinsicht für den Einzelnen stark vereinfachen. Zu erwähnen sind die Rechtsanwendung von Amtes wegen (§ 37 VRG), der Untersuchungsgrundsatz, wonach die Behörde den Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen festzustellen hat (§ 53 VRG), die Mitwirkungsrechte der Parteien (§ 55 VRG), die Begründungspflicht (§ 110 Abs. 1c VRG), die Möglichkeiten der Änderung und Aufhebung von Verwaltungsentscheiden von Amtes wegen oder auf Gesuch hin (Wiedererwägung nach § 116 und Revision nach § 174 VRG) und – unter bestimmten Voraussetzungen – der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (§ 204 VRG). Der Anteil der teilweise oder vollständig gutgeheissenen Verwaltungsgerichtsbeschwerden lag in den letzten Jahren bei knapp 15 Prozent, wobei sich dieser Anteil auf die gegen Kanton und Gemeinden angestrebten Verfahren bezieht. Im Jahr 2013 beurteilte das Kantonsgericht 445 solche Beschwerden (Zahlen ohne Fälle aus den Bereichen Sozialversicherungsrecht und Kindes- und Erwachsenenschutz).



In einigen wenigen Gebieten des öffentlichen Rechts besteht im Kanton Luzern die Möglichkeit, bei einer besonderen Schlichtungsstelle ausserhalb des Instanzenzuges nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz und ohne Risiko zur Tragung von Verfahrenskosten vorzusprechen. Für die nach kantonalem Personalgesetz angestellten Personen behandelt auf Gesuch hin eine Schlichtungsstelle sämtliche Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis (vgl. § 69 Personalgesetz und §§ 68 ff. Personalverordnung; SRL Nrn. 51 und 52). Im Bereich Heime und heimähnliche Einrichtungen im Sinn des Gesetzes über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 (SEG; SRL Nr. 894) besteht eine Schlichtungsstelle für Streitigkeiten aus dem Betreuungsverhältnis (vgl. § 35 SEG und §§ 36 ff. Verordnung zum SEG; SRL Nr. 894b). Der Bedarf nach einem Schlichtungsverfahren ist jedoch unterschiedlich: Die Schlichtungsstelle nach dem Personalgesetz vom 26. Juni 2001 (PG) behandelte im Durchschnitt der letzten Jahre fünf Fälle pro Jahr, die Schlichtungsstelle nach SEG hatte überhaupt keine Fälle zu bearbeiten.

Besondere Einrichtungen bestehen sodann in den Anstalten des luzernischen öffentlichen Rechts. Im Rahmen ihres Beschwerdemanagements hat das Luzerner Kantonsspital als Ombudsstellen bezeichnete Anlaufstellen für Patientinnen und Patienten sowie Angehörige geschaffen. An der Universität Luzern gibt es eine Ombudsstelle, an die sich ihre Mitarbeitenden und Studierenden in Konfliktsituationen mit Universitätsangehörigen wenden und die sie um Vermittlung ersuchen können (§ 25a Statut der Universität Luzern vom 12. Dezember 2001; SRL Nr. 539c). Die Hochschule Luzern beabsichtigt zur Wahrung ihres wissenschaftlichen Rufes einen Integritätsbeauftragten einzusetzen, der Meldungen bei Verdacht auf wissenschaftliches Fehlverhalten entgegennimmt, Vorabklärungen trifft und das Untersuchungsverfahren führt (Art. 9 ff. Reglement zur wissenschaftlichen Integrität und zur guten wissenschaftlichen Praxis der Hochschule Luzern, FH Zentralschweiz, vom 13. Juni 2013, Gesetzessammlung des Kantons Luzern 2014, S. 289). Die Pflicht zur Entgegennahme von Anliegen und Beanstandungen obliegt im Übrigen sämtlichen gesetzlich vorgesehenen Aufsichtsbehörden.

Grundlegende und wichtige Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern finden im demokratischen Rechtsstaat ihren Weg auch über den Kantonsrat. Die Ratsmitglieder erhalten verschiedentlich Hinweise von besorgten Bürgerinnen und Bürgern. Sie können mittels parlamentarischer Vorstösse, namentlich mit Anfragen im Sinn von § 73 des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976 (KRG; SRL Nr. 30), Anliegen zur Sprache bringen und in diesem Rahmen Anregungen und Aufträge einbringen. Der Kantonsrat behandelt sodann die an ihn gerichteten Petitionen. Ausserdem obliegt ihm die parlamentarische Oberaufsicht nach § 50 der Kantonsverfassung. Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit verfügt die Aufsichts- und Kontrollkommission über gesetzliche Informations- und Kontrollrechte, kann Empfehlungen abgeben und hat dem Kantonsrat Bericht zu erstatten (vgl. §§ 21a und 25 ff. KRG). Mit seiner Artikulations- und Anstossfunktion übernimmt das Parlament neben Regierung und Verwaltung sowie den Gerichten eine wichtige Aufgabe, um das staatliche Handeln auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abzustimmen.

Mit der in unserem Entwurf vorgeschlagenen Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten soll – in Ergänzung zu den genannten Institutionen und Instrumenten von

Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsaufsicht – im Kanton Luzern eine zusätzliche, komplementäre Einrichtung der Verwaltungskontrolle eingerichtet werden. Von Bedeutung kann die Möglichkeit zur Kontaktnahme mit einer besonders bezeichneten Anlaufstelle sein, wenn es am Interesse an einem formalisierten Rechtsverfahren in der Sache fehlt. So mag einem die Hürde eines Gerichtsverfahrens als zu hoch erscheinen oder ein formelles Verfahren den Aufwand wegen der Geringfügigkeit der Sache oder wegen eines zu leistenden Kostenvorschusses oder generell wegen des Kostenrisikos nicht wert sein. Möglicherweise rechnet sich ein Betroffener geringe Chancen aus, dass ein Gericht den Ermessensbereich der Verwaltung korrigiert, und sieht in einer Beanstandung des Verwaltungshandelns bei der Anlaufstelle eine einfachere Möglichkeit als in einer förmlichen Beschwerde. Von Bedeutung mag die Möglichkeit der persönlichen Vorsprache bei einer Anlaufstelle für Menschen sein, die von einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber der Verwaltung geprägt sind, deren (schriftliche) Entscheide nicht verstehen oder für welche die Schriftlichkeit der Verfahren eine grosse Schwierigkeit darstellt. Die Formlosigkeit des Verfahrens vor der Anlaufstelle kann Vertrauen und Sicherheit schaffen. Weiter mag eine Person lieber eine Meldung erstatten statt eine Beschwerde einreichen, weil sie einen grundsätzlichen Missstand zu erkennen glaubt, der über ihren Einzelfall hinaus geht und ein umsichtiges Vorgehen erfordert. Oder ein an einem Verwaltungsverfahren Beteiligter befürchtet durch ein Beschwerdeverfahren faktische Nachteile für die Zukunft (z.B. bei einer künftigen Arbeitsvergabe), die er mit einer vertraulichen Meldung an die Anlaufstelle nicht gewärtigen muss. Schliesslich kann der Fall eintreten, dass eine Person lediglich darauf hinwirken will, dass eine bestimmte Verwaltungspraxis unabhängig von ihrem Fall in der Zukunft ändert (z.B. kompliziertes administratives Verfahren). Da die Aufgaben und Strukturen der parlamentarischen Oberaufsicht (Kommission, Sekretariat) nicht auf die Behandlung von Einzelanliegen und auf die Betreuung von Einzelpersonen angelegt sind, kann die meldende Person darin einen grösseren Nutzen erkennen, wenn sie an eine unabhängige Anlaufstelle statt an die politisch zusammengesetzte Aufsichts- und Kontrollkommission des Kantonsrates gelangt.

Für die Angestellten ergibt sich mit der Anlaufstelle schliesslich die Möglichkeit, sich an eine unabhängige Stelle zu wenden, insbesondere wenn sich Missstände in der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben oder in der Personalführung nicht innerhalb der Verwaltungsorganisation, mithilfe der vorgesetzten Organe, beseitigen lassen.

## **4 Ergebnis der Vernehmlassung**

Im Dezember 2013 hat unser Rat das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, den Entwurf zu den Änderungen des Organisations- und des Personalgesetzes in die Vernehmlassung zu geben. Im Rahmen dieses Verfahrens haben sich die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, der Verband Luzerner Gemeinden, 41 Gemeinden, 5 Personalverbände, das Kantonsgericht, die Departemente und die Staatskanzlei sowie die Finanzkontrolle und der kantonale Datenschutzbeauftragte geäussert. Ihnen stand ein Fragebogen zur Verfügung.

Die Vorschläge zur Einrichtung einer Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten und zum Erlass von personalrechtlichen Schutzbestimmungen sind auf ein geteiltes Echo gestossen. Nachstehend sind die wichtigsten Rückmeldungen und deren Weiterbearbeitung in den Gesetzesentwürfen dargestellt.

### *Schaffung der Anlaufstelle*

Die CVP weist zwar auf die überwiesenen parlamentarischen Vorstösse hin, die den Regierungsrat zur Vorlage eines Gesetzesentwurfs verpflichten, macht aber geltend, es sei fraglich, ob eine Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger sowie Angestellte der Verwaltung im derzeitigen finanzpolitischen Umfeld umgesetzt werden könne und solle. Es handle sich um eine neue, freiwillige Dienstleistung. Sie werde auf Jahrzehnte Bestand haben und tendenziell eher ausgebaut werden. Eine kostengünstige und effektive Lösung mit der Finanzkontrolle wie beim Bund könne sich die CVP vorstellen. Sollte das Vorhaben realisiert werden, sei die Anlaufstelle auf Mandatsbasis einzurichten. Dies ergäbe Gewissheit, dass sie nur tätig würde, wenn Meldungen eintreffen, und es würden keine Stellenprozente auf Vorrat geschaffen. SVP, SP und Grüne äussern keine solchen grundsätzlichen Bedenken. Die FDP hingegen unterstützt den Gesetzesentwurf weder hinsichtlich der Aufgaben noch der Organisation der vorgesehenen Anlaufstelle; auch sie weist auf die Kantonsfinanzen hin und sieht den Bedarf nach einer zusätzlichen Stelle mit einem Pensum von 60 bis 80 Prozent nicht als ausgewiesen an. Hingegen befürwortet diese Partei eine Umsetzung des Anliegens im Mandatsverhältnis bei Bedarf. Die Grünliberalen ersuchen darum, aus Kostengründen einen Betrieb auf Mandatsbasis zu prüfen. Der Verband Luzerner Gemeinden erachtet die vorgeschlagene Anlaufstelle unter anderem aufgrund des Kosten-Nutzen-Verhältnisses und der Schwächung der bestehenden Aufsichtsorgane als nicht zielführend; sollte die Anlaufstelle geschaffen werden, müsse sichergestellt werden, dass den Gemeinden daraus keine Verpflichtungen erwachsen.

Laut den Anliegen der parlamentarischen Vorstösse soll die Anlaufstelle eine öffentliche, für Beanstandungen der Bevölkerung gegenüber der kantonalen Verwaltung zugängliche Stelle sein und zugleich für die Angestellten des Kantons als Meldestelle bei Missständen in der eigenen Verwaltungseinheit dienen. Wir sehen daher vor, die Anlaufstelle als fachlich selbständiges, unabhängiges Organ auszugestalten und lediglich administrativ der Staatskanzlei zuzuordnen. Der Stelleninhaber oder die Stelleninhaberin soll auf Antrag unseres Rates von Ihrem Rat gewählt und nach Personalgesetz öffentlich-rechtlich angestellt werden. Er oder sie muss die Anforderungen an eine unabhängige Stellung und im Einzelnen die fachlichen und persönlichen Eignungskriterien erfüllen. Die Stelle soll vorerst in einem Teilpensum besetzt werden. An diesem Konzept soll festgehalten werden, erfüllt die Anlaufstelle doch eine aus rechtsstaatlicher Sicht sensible Aufgabe. Jedermann kann mit der Anlaufstelle in Kontakt treten und eine Beanstandung machen. Die Anlaufstelle soll selber entscheiden, wie eingehend sie sich mit einer solchen Meldung inhaltlich befassen will. Sie hat die mit der unabhängigen Stellung verbundene Befugnis zur Sachverhaltsabklärung und soll den Regierungsrat bei der Aufsicht über die kantonale Verwaltung und den Kantonsrat bei der

Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht unterstützen. Die Verwaltung muss der Anlaufstelle auf Anfrage hin unmittelbar Auskunft geben. Mit diesem Pflichtenheft ist die geplante Anlaufstelle nicht vergleichbar mit der im letzten Jahr zur Krisenintervention eingerichteten temporären Meldestelle für Angestellte der Luzerner Polizei.

Eine Anlaufstelle ist vom Vertrauen abhängig, das ihr einerseits die betroffenen Personen und andererseits die Verwaltungsangestellten entgegenbringen. Zudem muss der gesetzliche Auftrag über eine reine Meldestelle hinausgehen, wenn die Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger glaubwürdig sein und die ordentlich zuständigen Behörden entlasten soll, darf aber aufgrund der Vorgabe Ihres Rates auch nicht so umfassend sein wie derjenige einer Ombudsstelle. Eine Einschränkung aber auf eine bloss durch schriftliche Meldungen angestossene Verwaltungskontrolle wäre nicht zweckmässig. Tragen Bürgerinnen und Bürger Anliegen an die Anlaufstelle heran, haben sie die berechtigte Erwartung, dass sie bei einer Person vorsprechen können und ihr Problem geprüft und gelöst und nicht nur an eine andere Stelle weitergereicht wird.

Der Aufgabenstellung wie der Bedeutung eines solchen Organs würde die Beauftragung einer aussenstehenden Person mittels eines Auftrags nach Obligationenrecht, sei es auf eine bestimmte Dauer oder im Einzelfall, kaum gerecht. Zudem wären bei einer solchen Organisationsform der grössere administrative Aufwand bei der – noch näher zu bezeichnenden – auftraggebenden Behörde zu berücksichtigen und auf der Kostenseite neben den aufgrund des Zeitaufwandes dem Kanton verrechenbaren Aufwendungen auch die Entschädigungen für Bereitschafts-, Empfangs- und Sekretariatsdienste einzurechnen. Würde die Aufgabe beispielsweise einem Anwaltsbüro übertragen, könnte sogar der Eindruck entstehen, dieses habe sich gleichsam als Rechtsbeistand für das Anliegen des Meldeerstatters einzusetzen und sei weniger an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns gebunden. Allenfalls würde die gewerbliche Anwaltschaft konkurrenziert. Der Entwurf lehnt sich daher an die beiden Erlasse über die Finanzkontrolle und über den Datenschutzbeauftragten an, die in ihren Bereichen fachlich selbstständige Kontrollorgane sind und entsprechend eine unabhängige Stellung haben. Weder die Aufgabenerfüllungsgrundsätze der Verfassung noch die neueren, im Organisationsgesetz enthaltenen Grundsätze zur Übertragung staatlicher Aufgaben verlangen die Auslagerung der Tätigkeit der vorgesehenen Anlaufstelle. Auch von einer Angliederung an die Finanzkontrolle hat unser Rat bereits zu einem frühen Zeitpunkt abgesehen, namentlich weil die Finanzkontrolle einen anderen Auftrag und eine andere Vorgehensweise hat und insbesondere ihr unabhängiger Prüfauftrag nicht gefährdet werden soll (was bei einer Einrichtung als Quasi-Beschwerdestelle für Bürgerinnen und Bürger zu befürchten wäre). Im Übrigen hätten bei der Finanzkontrolle gleichermassen die erforderliche Kapazität und Infrastruktur für eine solche Stelle erst geschaffen werden müssen.

In unserem Entwurf halten wir somit am mittleren Modell der eingangs dargestellten drei Modelle fest (vgl. Kap. 1). Die im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Befürchtungen zur Kostenfolge sind mit anderen Massnahmen als der Auslagerung oder Angliederung aufzufangen. Im Vordergrund steht für uns die Ausstattung mit einem geringeren Stellenpensum zumindest in der Anfangsphase (vgl. Kap. 8). Weiter dürften die Streichung der im Vernehmlassungsentwurf enthaltenen Kompetenz, dass die Anlaufstelle von sich aus (ohne Vorliegen einer Meldung) Abklärungen vornehmen kann, die Reduktion der Koordinationspflicht und der Ersatz der Meldepflicht durch ein Melderecht für das Personal in diesem Sinn entlastend wirken.

### *Aufgaben der Anlaufstelle*

Was die Entgegennahme und Bearbeitung von Beanstandungen durch die geplante Anlaufstelle betrifft, möchte die SVP wie folgt unterscheiden: Meldungen zu kleineren Vergehen könne die Anlaufstelle selbständig überprüfen, Meldungen zu gröberen Vergehen habe die Anlaufstelle an die zuständige Aufsichtsstelle weiterzuleiten und wiederkehrende Beanstandungen seien umgehend mit dem Obergericht zu besprechen. Die FDP hält dafür, dass Abklärungen nur bei gravierenden Sachverhalten möglich sein sollen und Meldungen von geringer Bedeutung nicht bearbeitet werden dürfen. Ausserdem solle die Anlaufstelle nur bei Bedarf der Aufsichts- und Kontrollkommission des Kantonsrates oder des Regierungsrates und für diese – wie erwähnt – auf Mandatsbasis tätig werden. Die SP erachtet es als notwendig, dass die Anlaufstelle auch Meldungen zu Gemeinde- und Zweckverbänden sowie ähnlichen bedeutsamen Organisationen entgegennimmt. Die Grünen bevorzugen eine voll ausgebaut Ombudsstelle und verlangen deren Zuständigkeit auch für die rechtlich selbständigen Organisationen des Kantons. Die GLP ist mit den vorgesehenen Aufgaben einverstanden. Die CVP äussert sich nicht im Detail zu den Aufgaben der Anlaufstelle.

Aus Sicht von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern können weniger bedeutende Anliegen wichtig erscheinen, oder es können sich allenfalls hinter kleineren Mängeln grundsätzliche Probleme verstecken. Jede Person, die ein konkretes Verwaltungshandeln beanstanden will, soll an die Anlaufstelle herantreten dürfen. Mit dieser Funktion als öffentlich zugängliche kantonale Einrichtung wäre ein Ausschluss von sogenannt kleineren Anliegen nicht vertretbar. Zudem wären alle vorgeschlagenen Ausschlussgründe auslegungsbedürftig. Im Entwurf findet sich daher keine Bagatellklausel und neben Missständen können der Anlaufstelle auch lediglich Mängel gemeldet werden. Es soll der Anlaufstelle überlassen bleiben, in welchem Umfang sie im Einzelfall tätig werden will. Die Unabhängigkeit der Anlaufstelle, auch gegenüber den Meldeerstatern, wird dadurch am besten gewährleistet. Bei den besonderen Abklärungsaufträgen, die der Regierungsrat oder die für die Oberaufsicht zuständige Kommission des Kantonsrates erteilen, müsste die Anlaufstelle hingegen tätig werden. Die Anlaufstelle soll dem Kantonsrat beziehungsweise dessen für die Oberaufsicht zuständiger Kommission und dem Regierungsrat Rechenschaft schuldig sein. Diesen Gremien bleibt es im Übrigen unbenom-

men, bei besonderen Vorkommnissen einen aussenstehenden Experten oder eine aussenstehende Expertin beizuziehen (z. B. zur Abklärung eines Sachverhalts in einer Administrativuntersuchung).

Auf eine Ausweitung des Mandats der Anlaufstelle auf Gemeinden und Gemeindeorganisationen wird aus grundsätzlichen staatsrechtlichen Erwägungen (u. a. Organisationsverantwortung der Gemeinden) wie auch aus Kostengründen verzichtet. Eine umfassende Ombudsstelle im Sinn von § 67 der Kantonsverfassung hat Ihr Rat bereits abgelehnt (vgl. Kap. 1).

### *Bezeichnung*

Im Vernehmlassungsentwurf wurde die Bezeichnung «Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten» vorgeschlagen. Damit sind FDP, SP, GLP und die meisten übrigen Organisationen einverstanden, soweit sie nicht eine Ombudsstelle in der Sache oder vom Namen her verlangen. Andere Vorschläge sind «Meldestelle für Verwaltungsangelegenheiten» (CVP) und «Verwaltungskontrollstelle» (SVP).

Die korrekte Bezeichnung einer staatlichen Einrichtung hängt von ihrer Stellung, ihren Aufgaben und ihrer Organisation ab. Gemäss unserem Konzept kann sich jede Person an die Anlaufstelle wenden, die in einer kantonalen Verwaltungsangelegenheit eine Beanstandung inhaltlicher oder verfahrensmässiger Natur vorbringen will, und die Anlaufstelle kann den gemeldeten Sachverhalt näher abklären und allenfalls bei den involvierten Behörden Anregungen machen und ihnen Empfehlungen geben. Damit ist die Anlaufstelle mehr als eine Meldestelle, aber dennoch keine Beschwerdeinstanz und auch keine Vermittlungs- oder Schlichtungsstelle (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 1). Die Anlaufstelle kann zwar beurteilen, aber nicht urteilen; sie kann nicht wie eine Kontrollinstanz Verfügungen abändern oder anstelle einer Verwaltungsbehörde handeln, selbst wenn Verfügung oder Handlung offensichtlich falsch sind. Den Privatpersonen wie auch den Angestellten der Verwaltung soll sie für Vorsprachen zur Verfügung stehen. Deshalb erachten wir die Bezeichnung «Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten» als sachlich zutreffend und halten daran fest.

### *Meldungen und Strafanzeigen des Verwaltungspersonals*

Im Vernehmlassungsverfahren haben wir Melde- und Anzeigepflichten für das Staatspersonal und ein Diskriminierungsverbot für diejenigen Angestellten, die in gutem Glauben eine Meldung oder eine Strafanzeige erstattet haben, zur Diskussion gestellt. Die meisten Parteien und Organisationen, namentlich die Personalverbände, sind gegenüber den Melde- und Anzeigepflichten skeptisch oder ablehnend eingestellt. Verschiedentlich wurde vorgeschlagen, die Melde- und Anzeigepflichten seien durch Melde- und Anzeigerechte zu ersetzen. Der Grundsatz zum Schutz für sogenannte Whistleblower hingegen fand fast einhellig Zustimmung.

Von der Einführung allgemeiner Melde- und Anzeigepflichten für die Verwaltungsangestellten wird aufgrund von rechtlichen Vorbehalten zur Ausdehnung der Anzeigepflicht, befürchteter praktischer Umsetzungsprobleme und wegen Bedenken hinsichtlich des Betriebsklimas abgesehen. Hingegen ist die Aufnahme einer Bestimmung über Meldungen und Strafanzeigen auch im Zusammenhang mit dem Grundsatz zweckmässig, dass Angestellte, die eine Meldung oder eine Strafanzeige erstatten, im Arbeitsverhältnis nicht benachteiligt werden dürfen. Im Übrigen erwachsen den Gemeinden daraus keine institutionellen Verpflichtungen.

## 5 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft – Botschaft an den Kantonsrat

Für die Ausarbeitung dieser Botschaft an Ihren Rat wurden sämtliche Kapitel überprüft und ergänzt sowie redaktionell bereinigt. Insbesondere das Kapitel 2 wurde aktualisiert und erweitert, namentlich indem das frühere Kapitel 4 über Whistleblowing dort aufgenommen wurde. Das neue Kapitel 4 orientiert über die Vernehmlassungsergebnisse und die Weiterbearbeitung der Gesetzesentwürfe. In der Vernehmlassung geäusserte Fragen und Bemerkungen haben zu einzelnen Ergänzungen in den nachstehenden Kapiteln 6 und 7 geführt. Unsere Gesetzesentwürfe in dieser Botschaft unterscheiden sich inhaltlich in folgenden Punkten von den Vernehmlassungsentwürfen:

| Thema                                                                                             | geänderte Bestimmungen in vorliegender Botschaft gegenüber Vernehmlassungsbotschaft |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>I. Organisationsgesetz</b>                                                                     |                                                                                     |
| Umschreibung personalrechtliche Kompetenzen                                                       | gestrichen in § 44a, vgl. stattdessen § 44f Abs. 2                                  |
| Vorgehensschritte der Anlaufstelle bei Anhandnahme (Präzisierung; keine Abklärungen ohne Meldung) | § 44b Abs. 1–3                                                                      |
| Koordination (Umfang reduziert)                                                                   | § 44b Abs. 4                                                                        |
| Auskunft/Einsichtnahme bei Strafverfolgungsbehörden und Gerichten mit Einschränkungen             | § 44d Abs. 2                                                                        |
| <b>II. Personalgesetz</b>                                                                         |                                                                                     |
| Verzicht auf Melde- und Anzeigepflichten für Angestellte                                          | § 46a                                                                               |
| Zuständigkeit übrige personalrechtliche Entscheide                                                | § 67 Abs. 2 neu                                                                     |

## **6 Grundzüge der Neuregelung**

### **6.1 Ziele**

Mit der Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten soll ausserhalb des Instanzenzuges, in dem die Organe der verwaltungsinternen und -externen Rechtspflege wirken, eine unabhängige kantonale Institution geschaffen werden, die sowohl Anliegen aus der Bevölkerung wie auch Anliegen von Verwaltungsangestellten entgegennehmen und behandeln kann. Die Anlaufstelle soll einen – aus der Sicht der meldenden Person – bestehenden oder drohenden Missstand in der Staatsverwaltung, namentlich Handlungen gegen Gesetzesvorschriften und gegen die bewährten rechtsstaatlichen Grundsätze, aber auch andere, aus Sicht des Meldeerstatters eingetretene Unregelmässigkeiten und Mängel oder Risiken in der Staatstätigkeit näher abklären können. Die Regelungen zur Anlaufstelle werden durch Bestimmungen zum Anzeige- und Melderecht und zum personalrechtlichen Schutz der Angestellten, die eine Meldung oder eine Strafanzeige erstattet haben, ergänzt (vgl. Kap. 6.3 und 6.4). Dadurch entsteht ein eigentliches Betriebs- oder Organisationskontrollsystem.

Dieses dient primär dazu, Informationen zu Risiken aller Art, die eine negative Entwicklung auslösen können, auf einen institutionalisierten Kommunikationsweg zu bringen. Dadurch können im Idealfall von der Organisation selbst Massnahmen zur Behebung eingeleitet werden. Die ihr zugekommenen Informationen tragen im Rahmen der weiteren Abklärungen und der daraus gezogenen Schlussfolgerungen zur Qualitätssicherung von Dienstleistungen und Geschäftsprozessen bei. Dadurch, dass die Anlaufstelle der Bevölkerung als öffentliche Einrichtung zur Verfügung steht, kann die Bürgernähe der Verwaltung auch künftig gesichert werden.

Die Erfahrungen aus dem Ausland und der Schweiz zeigen, dass insbesondere Angestellte als sogenannte Organisationsinsider über genaue Kenntnisse in den internen Betriebsabläufen verfügen und dadurch Fehlentwicklungen und Fehlverhalten beobachten können. Ihre Meldungen wirken im Sinn eines Frühwarnsystems, wenn die Informationen ausreichend früh eintreffen. Ansonsten können solche Informationen auch der Aufdeckung von Fehlverhalten in der Verwaltung dienen und damit Risiken für die Organisation reduzieren. Mit der organisationsinternen Erkennung von Fehlentwicklungen und Fehlverhalten kann verhindert werden, dass die Reputation (d. h. Ruf und Ansehen) der Gesamtorganisation beeinträchtigt wird. Die Ortung eines künftigen Risikos wie auch die Aufdeckung eines tatsächlichen Missstandes oder Fehlers dienen gleichermassen der Prävention.

### **6.2 Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten**

#### **6.2.1 Aufgaben**

Die Aufgaben der Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sind im Gesetz zu regeln. Unser Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Anlaufstelle Meldungen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Departemente, der Staatskanzlei oder der kantonalen



Dienststellen entgegennimmt. Nicht in den Aufgabenbereich der Anlaufstelle gehören die rechtlich selbständigen Organisationen des Kantons, die grundsätzlich ein eigenes, auf ihre Bedürfnisse angepasstes Kundenmanagement betreiben sollen. Insbesondere die Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts betreuen einen in den Spezialerlassen fest umrissenen Aufgabenbereich ausserhalb der Departementsorganisation und verfügen über eine im Gesetz umschriebene Selbständigkeit. In der Praxis der Anlaufstelle wird es bei den kantonalen Dienststellen unweigerlich zu Differenzierungen kommen, sei es, dass bestimmte Organisationseinheiten wie die Strafverfolgungsbehörden den besonderen Verfahrensbestimmungen des übergeordneten Bundesrechts unterliegen, sei es, dass bestimmte Einheiten wie die (kantonalen) Schulen und Gefängnisse ihrer Natur nach durch den persönlichen Umgang (Realakte) und Anstaltsregeln geprägt sind und besondere Aufsichtsorgane haben (z. B. Schulaufsicht).

Als Anliegen, bei denen man sich an die Anlaufstelle wenden kann, sind insbesondere (vermutete) Missstände und andere Unregelmässigkeiten zu nennen (vgl. § 42 Abs. 1 OG-Entwurf). Unter «Missstand» ist allgemein ein schlimmer, nicht der Ordnung entsprechender Zustand zu verstehen. Ein solcher Missstand kann lediglich aus Sicht der Person, welche die Meldung erstattet, und in deren Einzelfall einen Missstand darstellen oder bei objektiver Betrachtung beziehungsweise allgemein die Bedeutung eines Missstandes haben. Als Missstand oder Unregelmässigkeit sind Verstösse gegen Rechtsvorschriften anzusehen. In einem weiteren Sinn zählen auch Verstösse gegen die bewährten Handlungsgrundsätze des Rechtsstaates dazu, namentlich Handeln im öffentlichen Interesse und nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Als Missstand oder Unregelmässigkeit kann aber auch ein Verhalten bezeichnet werden, das ohne Verletzung einer spezifischen Regel als Missstand im ethischen oder moralischen Sinn erscheint, dessen Bekanntwerden reputationsschädigend ist. Mängeln und Risiken liegen eingetretene oder drohende fachliche (z. B. technische) oder betriebliche Fehler oder Fehleinschätzungen zugrunde.

Als Beispiele für Missstände im öffentlichen Bereich werden in der Fachliteratur namentlich genannt: die Korruption und ihre Unterarten, wie Bestechung, Vetternwirtschaft oder sogenannte Klimapflege mittels Geschenken und andere Annehmlichkeiten. Solche Handlungen sind Straftaten ohne Opfer oder Straftaten mit Doppeltäterschaftscharakter, weshalb sie selten zur Anzeige gelangen. Neben Fällen mit wirtschaftskriminellem Hintergrund werden in der Literatur insbesondere auch Verstösse gegen Umweltrechtsnormen und Sicherheitsvorschriften, welche unter Umständen (noch) keinen direkten Schaden verursacht haben, als mögliche Gegenstände von Meldungen beschrieben. Die Entgegennahme von solchen Meldungen dient dazu, Risiken und Schäden für das Gemeinwesen abzuwenden (vgl. Kap. 6.1). Die Triage – Sortierung und Ausscheidung von Meldungen – gehört zur Risikobewirtschaftung durch die Anlaufstelle.

Da die Anlaufstelle nicht nur für die Entgegennahmen von Meldungen über Missstände am Arbeitsplatz, das heisst in der Verwaltungseinheit des Angestellten, dient, sondern als öffentliche Einrichtung für die Bevölkerung zugänglich sein soll, muss sie gegenüber einer internen Meldestelle einen erweiterten Auftrag erfüllen. Die Erfahrungen der Ombudsstellen zeigen, dass bei öffentlichen Einrichtungen auch Meldungen zu weniger gravierenden Sachverhalten nicht unbeachtet bleiben

dürfen. Namentlich aus Sicht einer vom Verwaltungshandeln betroffenen Person kann eine im Einzelfall als ungerecht erscheinende Behandlung durch eine staatliche Stelle eine persönlich belastende Wirkung haben. Auch in der Sache weniger bedeutende Rückmeldungen (z.B. Beanstandung eines komplizierten Ablaufs) und einfachere Mängelmeldungen sollen zulässig sein.

Die Anlaufstelle kann den gemeldeten Sachverhalt näher abklären. Dabei sollen Rechtmässigkeit und Angemessenheit sowie die übrigen Grundsätze des § 21 OG, die Leitlinien für eine gute Verwaltungstätigkeit sind, ihren Massstab bilden (vgl. § 42 Abs. 2 OG-Entwurf). Auch ohne weitere Abklärungen im Einzelfall kann die Summe der eingegangenen Meldungen beispielsweise zu einer bestimmten Verwaltungstätigkeit einen Beitrag zur Qualitätssicherung staatlichen Handelns leisten.

## **6.2.2 Stellung**

Die Anlaufstelle unterstützt den Regierungsrat bei der Aufsicht und den Kantonsrat bei der Oberaufsicht über die Verwaltung. Die Anlaufstelle soll als selbständiges und unabhängiges staatliches Organ, das nicht in die Departementsorganisation eingliedert ist, ausgestaltet werden (§ 43 OG-Entwurf). Sie ist wie die Finanzkontrolle und der Datenschutzbeauftragte administrativ der Staatskanzlei zuzuordnen. Die übrigen Bestimmungen über die Wahl und die Kompetenzen des Leiters oder der Leiterin der Anlaufstelle sowie über die Berichterstattung an die Organe orientieren sich am Finanzkontrollgesetz vom 8. März 2004 (SRL Nr. 615). Der Stelleninhaber oder die Stelleninhaberin soll auf Antrag des Regierungsrates vom Kantonsrat auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden (§ 44 Abs. 1 OG-Entwurf).

Die Anlaufstelle legt dem Regierungsrat und der für die Oberaufsicht zuständigen Kommission des Kantonsrates jährlich ihren Tätigkeitsbericht zur Kenntnisnahme vor (§ 44h OG-Entwurf). Der Regierungsrat und die für die Oberaufsicht zuständige Kommission des Kantonsrates können der Anlaufstelle besondere Abklärungsaufträge erteilen (§ 44b Abs. 5 OG-Entwurf). Die Anlaufstelle kann direkt mit dem Regierungsrat und der für die Oberaufsicht zuständigen Kommission des Kantonsrates verkehren, und diese können den Leiter oder die Leiterin der Anlaufstelle zu einer Aussprache einladen (vgl. § 43 Abs. 3 und 4 OG-Entwurf). Mit diesen Regeln ist das wechselseitige Zusammenwirken der Anlaufstelle mit der Aufsichts- und Kontrollkommission als Organ der parlamentarischen Oberaufsicht sowie mit dem Regierungsrat als Aufsichtsorgan über die Verwaltung verfassungskonform sichergestellt. In welchen Fällen sich diese Behördenkontakte ergeben, kann der Praxis überlassen werden und bedarf keiner Normierung im Gesetz. Jedenfalls kann mit diesen Regelungen die von der Aufsichts- und Kontrollkommission gewünschte Entlastung durch die Anlaufstelle unterstützt werden.

### **6.2.3 Zugang**

Die Person, die eine Meldung erstattet, muss keine besonderen Voraussetzungen erfüllen. Sie kann etwa Schweizerin oder Ausländer sein oder Wohnsitz im Kanton Luzern haben oder ausserhalb des Kantons wohnen. Sodann sollen an eine schriftliche Eingabe keine besonderen formellen Anforderungen gestellt werden. Das Vorliegen eines schutzwürdigen rechtlichen Interesses wird nicht geprüft. Inhaltlich muss einzig ein Zusammenhang mit einer kantonalluzernischen Verwaltungsangelegenheit bestehen. Die Voraussetzungs-, Form- und Kostenfreiheit sollen einen niederschweligen Zugang ermöglichen. Damit besteht ein wesentlicher Unterschied zu den Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsverfahren. Auch im Vergleich zu einem Aufsichtsbeschwerdeverfahren sind die Zugangshürden herabgesetzt (vgl. zu den Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz unsere Ausführungen in Kap. 3, zur Vertraulichkeit Kap. 6.2.5).

### **6.2.4 Arbeitsweise**

Die Anlaufstelle nimmt die Meldungen entgegen: Sie erfasst die Angaben zur Person, welche die Meldung erstattet, nimmt den Sachverhalt auf, fragt Einzelheiten nach und dokumentiert das Ganze mit den beigebrachten Belegen oder sonstigen weiterführenden Hinweisen. Im Sinn einer lösungsorientierten Kommunikation soll die Anlaufstelle bei der Person, welche die Meldung erstattet, auch nachfragen, welche Schritte sie selber unternommen hat, um das beanstandete Verwaltungshandeln zu ändern. Zum Erstkontakt bei der Anlaufstelle gehört regelmässig eine Orientierung der meldenden Person über das Verfahren und, soweit erwünscht, eine Beratung zum richtigen Vorgehen (vgl. § 44b Abs. 1 und 2 OG-Entwurf). Die Anlaufstelle wird eine Geschäftskontrolle führen müssen.

Der Anlaufstelle kann die Meldung schriftlich oder mündlich erstattet werden. Die mündliche Form ist von Vorteil, da sie einen direkten Austausch, gezieltes Nachfragen und eine bessere Einschätzung des Anliegens und der Erwartungen durch die Anlaufstelle ermöglicht. Auch der fernmündliche Kontakt über Telefon hat diese Vorteile, sodass nicht notwendigerweise eine persönliche Vorsprache bei der Anlaufstelle nötig ist. Sowohl bei Bürgeranliegen wie bei Anliegen von Kantonsangestellten ist der mündliche oder persönliche Kontakt ein grosses Bedürfnis, wie die Erfahrungen der Ombudsstellen zeigen.

Wie die Anlaufstelle einer Beanstandung nachgehen will, liegt in ihrem Ermessen. Möglicherweise wartet sie weitere Meldungen ab, welche die erste Meldung bestätigen. Die Glaubhaftigkeit einer Meldung über einen Missstand in der Verwaltung hängt von den Belegen, aber auch von der meldenden Person und ihrer Funktion (z. B. ihrer Rolle im gemeldeten Vorkommnis) ab. Möglicherweise kann die meldende Person weitere Auskunftspersonen in der Verwaltung benennen. Die meldende Person hat keinen Anspruch auf das Tätigwerden der Anlaufstelle und keine weiteren Verfahrensrechte (vgl. §§ 44b Abs. 3 und 44e Abs. 2 OG-Entwurf). Damit wird die Unabhängigkeit der Anlaufstelle, aber auch die Handlungsfähigkeit der Verwaltung sichergestellt.

Meldende Personen schildern den Sachverhalt aus ihrer eigenen Perspektive. Für die Einschätzung, ob weitere Abklärungen nötig sind, genügt dies in der Regel nicht. Die Anlaufstelle ist berechtigt, direkt mit den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Verwaltung oder mit der vorgesetzten Person Kontakt aufzunehmen und diese zu befragen. Der Dienstweg, das heisst der Weg über die Verwaltungshierarchie, muss nicht eingehalten werden, die Anlaufstelle kann ihm aber Rechnung tragen. Die Verwaltung und soweit möglich die Gerichte und die Strafverfolgungsbehörden sind zur Zusammenarbeit verpflichtet (vgl. § 44d OG-Entwurf). Der Anlaufstelle kann auch das Amtsgeheimnis nicht entgegengehalten werden, unterliegt sie beziehungsweise der Stelleninhaber oder die Stelleninhaberin doch selber der Geheimhaltungspflicht nach dem Personalgesetz. Die Anlaufstelle hat daher volle Akteneinsicht, sei es in laufende oder abgeschlossene Verwaltungsgeschäfte. Die Anlaufstelle kann auch schriftliche Auskünfte über eine Verwaltungspraxis verlangen.

Ein Anspruch auf Auskunft über die Erledigung der Meldung besteht gemäss unserem Entwurf nicht (§ 44e Abs. 2 OG-Entwurf). Zu erwarten ist, dass es namentlich bei Bürgeranliegen zu einem Zweitkontakt mit der Anlaufstelle kommt. Daraus können sich zusätzliche oder von der Darstellung der Verwaltung abweichende Hinweise ergeben, welche die Anlaufstelle zu einer weiteren Nachfrage in der Verwaltung veranlassen. Eine eigentliche Vermittlung, welche die meldende Person und die Verwaltung an einen Tisch bringt, gehört nicht zum Pflichtenheft der Anlaufstelle.

Wenn die Anlaufstelle eine Anregung über das weitere Vorgehen oder eine Empfehlung für eine Massnahme zuhanden der Verwaltung als geboten erachtet, nimmt sie Kontakt mit der zuständigen Dienststelle oder dem zuständigen Departement oder der Staatskanzlei auf. Die Kompetenz zu weiteren Vorkehren liegt indes bei der Verwaltungseinheit (z.B. Wiedererwägung eines Entscheides, Ergreifung einer organisatorischen oder personalrechtlichen Massnahme, Eröffnung einer Administrativuntersuchung nach Personalgesetz mit Befragungen). Die Anlaufstelle verfügt über keine Weisungsbefugnis. Sie soll aber begründete Kritik üben und eine Anregung oder eine (schriftliche) Empfehlung abgeben können. Die Wirksamkeit der Anlaufstelle hängt zu einem grossen Teil von der Überzeugungskraft des Stelleninhabers oder der Stelleninhaberin ab. Bei Untätigkeit der Verwaltung kann die Anlaufstelle die Umsetzung der Empfehlung anmahnen oder beim Regierungsrat als oberster Aufsichtsbehörde und beim Organ der parlamentarischen Obergewalt vorsprechen. Auch die Veröffentlichung einer Empfehlung zusammen mit dem (gekürzten) Sachverhalt im Tätigkeitsbericht dürfte einer Forderung der Anlaufstelle den nötigen Nachdruck verleihen.

### **6.2.5 Zusicherung der Vertraulichkeit und Umgang mit anonym oder pseudonym eingereichten Meldungen**

Die Anlaufstelle soll den Namen der Person, die eine Meldung erstattet, ohne deren Einverständnis nicht bekannt geben dürfen. Nur so kann die meldende Person der Anlaufstelle das nötige Vertrauen entgegenbringen. Die Vertraulichkeit gegenüber

der Verwaltung stellt eine zentrale Voraussetzung dar, damit die Anlaufstelle funktionieren kann. Diese soll wenn immer möglich sicherstellen, dass keine Rückschlüsse auf die meldende Person möglich sind (sog. Neutralisierung; vgl. § 44c OG-Entwurf). Da die Anlaufstelle als Einzelpersonenbetrieb konzipiert ist, dürfte die Wahrung der Vertraulichkeit gut zu gewährleisten sein. Durch ein geschicktes Vorgehen kann die Herkunft der Meldung auch in heiklen Situationen geheim gehalten werden: So kann bei einer Beanstandung, welche die Handhabung der Spesenregelung betrifft, eine Untersuchung nicht nur in der offenbar betroffenen kleinen Abteilung, sondern in allen Abteilungen der Dienststelle oder über alle Hierarchiestufen hinweg erfolgen, um die meldende Person – zum Beispiel hinsichtlich ihres beruflichen Fortkommens – zu schützen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass im Strafverfahren kein allgemeines Zeugnisverweigerungsrecht besteht und die vorgesetzte Behörde den Träger des Amtsgeheimnisses zur Aussage ermächtigen muss, wenn das Interesse an der Wahrheitsfindung im Zusammenhang mit der Strafverfolgung das Geheimhaltungsinteresse überwiegt (Art. 170 und 173 Schweizerische Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0).

Da die Anlaufstelle den Namen der meldenden Person vertraulich behandelt, besteht an sich kein Grund, Meldungen ohne Namensangabe oder mit einem falschen Namen entgegenzunehmen. Dennoch ist nicht vorgesehen, anonym und pseudonym eingereichte Mitteilungen von der weiteren Bearbeitung von Gesetzes wegen auszuschliessen. In der Praxis dürfte die Anlaufstelle bei solchen Mitteilungen höhere Anforderungen an die Belege, welche die Missstände dokumentieren, stellen. Meldungen mit fehlenden oder falschen Angaben zu deren Absender erlauben es der Anlaufstelle nicht, Rückfragen zu stellen und ein sinnvolles Vorgehen zu besprechen. Die anonym oder pseudonym auftretende Person muss daher damit rechnen, dass ihre Meldung weniger beachtet oder von der Anlaufstelle gar nicht weiterverfolgt wird. Sicher werden pauschale Beschuldigungen ohne konkrete Hinweise auf einen Sachverhalt unbeachtlich bleiben müssen. Unseres Erachtens genügt es, dass das Verfahren vor der Anlaufstelle nicht auf anonyme Meldungen angelegt ist, dies auch deshalb, damit das betriebliche Klima in der Verwaltung nicht Schaden nimmt. Ein gesetzlicher Ausschluss von solchen Meldungen, wie vereinzelt im Vernehmlassungsverfahren gefordert, ist nicht erforderlich. Aufgrund der Erfahrungen der Ombudsstelle des Kantons Zürich ist im Übrigen mit einer sehr geringen Zahl an anonymen Hinweisen zu rechnen (vgl. Tages-Anzeiger vom 15. November 2011, S. 19). Enthält eine anonyme oder pseudonyme Eingabe nicht nur Angaben zu einem Vorkommnis, sondern wird darin auch ein Angestellter der Verwaltung mit Namen beschuldigt, ist aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes dafür zu sorgen, dass die Meldung vernichtet wird, wenn die Meldestelle sie nicht weiterbearbeitet. Vorgeschlagen wird daher die Vernichtung der Meldung spätestens nach 100 Tagen, wenn die persönlichen Daten nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen werden (vgl. § 44g OG-Entwurf).

## 6.2.6 Abgrenzungen

Wie aus den Tätigkeitsberichten der kantonalen Ombudsstellen hervorgeht, sind die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an diese Vermittlungsstellen zuweilen zu gross. Ähnlich wie eine Ombudsstelle wird auch die vorgesehene Anlaufstelle nicht allen Ansprüchen gerecht werden können. Die Anlaufstelle hat sich in den vorgegebenen, bewährten rechtsstaatlichen Strukturen zu bewegen. Ihre besondere Stellung als unabhängige, niederschwellige staatliche Einrichtung bringt es mit sich, dass sie nicht in den Instanzenzug eingebunden ist. Die Anlaufstelle ist daher wie erwähnt nicht befugt, wie eine obere Verwaltungsinstanz oder ein Gericht einen Entscheid aufzuheben oder zu ändern. Sie kann und darf eine Instanz nicht wie eine obere Instanz verbindlich zu einer bestimmten Verwaltungshandlung verpflichten oder die Vollstreckung eines Entscheides aussetzen oder anstelle der in der Sache zuständigen Instanz selbst handeln.

Wird der Anlaufstelle ein Gerichtsurteil vorgelegt, ist sie nicht befugt, die Richtigkeit des Urteils zu überprüfen. Im Sinn einer Dienstleistung kann sie versuchen, das Urteil – soweit nötig und sinnvoll – zu erklären (z. B. hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage oder des Verfahrens). Läuft die Beschwerdefrist und sind noch Rechtsmittel möglich, muss die anfragende Person darauf und auf die Möglichkeit der Vertretung durch einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin verwiesen werden. Die Beratung einer Verfahrenspartei gehört nicht zum Auftrag der Anlaufstelle; innert der gesetzlichen Fristen hat die am Verfahren interessierte Person selber rechtzeitig für die notwendigen Vorkehren zu sorgen. Eine Meldung an die Anlaufstelle ersetzt weder die notwendige Rechtsschrift noch hemmt sie den Fristenlauf; bei Untätigkeit riskiert der Betroffene sonst die Verwirkung seiner Rechtsposition (vgl. § 42 Abs. 3 OG-Entwurf). Eine Meldung an die Anlaufstelle ist ihm aber vom Gesetz her nicht verwehrt. Immerhin kann sich aus einer über die Jahre auftretenden Häufung von bestimmten gemeldeten Sachverhalten die Notwendigkeit zu einer Empfehlung an die Verwaltung ergeben. Zudem kann eine Meldung einen Aspekt betreffen, der im Beschwerdeverfahren nur von untergeordneter Bedeutung ist.

Ist die Person, welche bei der Anlaufstelle vorspricht und eine Meldung erstattet, in ein Verwaltungsverfahren verwickelt, ist zu unterscheiden:

- Bei Personen, die ein Verwaltungsverfahren in Gang gesetzt haben, das zum Zeitpunkt der Konsultation der Anlaufstelle noch hängig ist, wird die Anlaufstelle aus Zweckmässigkeitsgründen nicht parallel tätig werden wollen. Gemäss den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes kann die Verfahrenspartei das gegen den (End-)Entscheid zulässige Rechtsmittel ergreifen, wenn es bei der Beanstandung um die Frage der unrechtmässigen Verweigerung oder Verzögerung des angebehrten Verwaltungsentscheides geht (§ 128 Abs. 4 VRG). Beanstandungen zum laufenden Verfahren, wie zum Beispiel strittiger Ausstand oder verweigerte Akteneinsicht, sind bei der entscheidenden Instanz vorzubringen, die einen anfechtbaren Zwischenentscheid erlassen kann (vgl. § 128 Abs. 2 und 3 VRG). Anschliessend ist für diese Anliegen der Rechtsweg zu beschreiten. Liegt der kritisierte Mangel in einer ungebührlichen Behandlung durch Angestellte und Behördenmitglieder und in der unberechtigten Verweigerung oder Verzögerung einer Amtshandlung, stellt das Verwaltungsrechtspflegegesetz die Rechtsbehelfe

der Aufsichtsbeschwerde und der aufsichtsrechtlichen Anzeige zur Verfügung (§§ 180 ff. VRG). Eine Meldung an die Anlaufstelle soll aber nicht von Gesetzes wegen ausgeschlossen werden. Immerhin kann sich aus einer über die Jahre auftretenden Häufung von bestimmten gemeldeten Sachverhalten auch hier die Notwendigkeit zu einer Empfehlung an die Verwaltung ergeben.

- Hat eine von einem Verwaltungsentscheid betroffene Person ein ordentliches Rechtsmittel – beim zuständigen Departement oder beim Regierungsrat eine Verwaltungsbeschwerde gegen die untere Instanz oder beim Kantonsgericht eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde – eingereicht, kann der Anlaufstelle ein gewisser Handlungsspielraum in der Sache offen stehen. Dies könnte sie damit begründen, dass die Behörde nach Gesetz dazu berechtigt ist, den angefochtenen Entscheid bis zum Rechtsmittelentscheid zu ändern oder aufzuheben (§ 138 Abs. 1 VRG). Wo das Verfahrensrecht eine solche Handlungsoption zulässt, darf es auch der Anlaufstelle nicht verwehrt sein, tätig zu werden, wenn sie die Notwendigkeit hierfür zu erkennen glaubt.

Im Gesetzesentwurf ist keine besondere Norm vorgesehen, welche die Handlungsmöglichkeiten der Anlaufstelle umschreibt, wenn Meldungen ein noch mögliches oder ein hängiges Verwaltungsbeschwerdeverfahren betreffen. Im Vernehmlassungsverfahren wurde dies nur vereinzelt gefordert. Aufgrund der obigen Darlegungen vermögen wir die Notwendigkeit einer Regelung nicht zu erkennen, zumal die Anlaufstelle ohnehin nur Anregungen und Empfehlungen abgeben kann. Es bleibt somit der Praxis der Anlaufstelle überlassen, sich bei Bedarf und im Einzelfall Klarheit über den Handlungsspielraum und die Notwendigkeit eines Engagements zu verschaffen.

## **6.3 Anzeige- und Melderechte für Angestellte**

Ergänzend zu den neuen Bestimmungen über die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten im Organisationsgesetz sollen die Anzeige- und Melderechte der Angestellten im Personalgesetz geregelt und dadurch zusammen mit einem ausformulierten Grundsatz zur Nichtdiskriminierung der personalrechtliche Schutz bei Anzeigen und Meldungen verbessert werden.

### **6.3.1 Anzeigerecht**

Im schweizerischen Recht besteht keine allgemeine Anzeigepflicht, das heisst eine Verpflichtung für alle Personen, begangene Straftaten den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen. Jede Person hat aber das Recht zur Strafanzeige (Art. 301 Abs. 1 StPO). Unter einer Strafanzeige ist die Mitteilung über ein verübtes Delikt zu verstehen. Die Strafanzeige unterscheidet sich vom Strafantrag, der die Voraussetzung für die Verfolgung von Antragsdelikten bildet. Personen, die einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht unterliegen, haben kein Anzeigerecht, ausser es liege eine besondere Gesetzesvorschrift oder ein besonderer Rechtfertigungsgrund vor. Das Gesetz kennt beson-

dere Anzeigepflichten für bestimmte Personenkategorien: Durch die Schweizerische Strafprozessordnung zu Anzeigen verpflichtet sind die Strafbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft und Strafgerichte). Für die kantonalen Verwaltungsbehörden, die Bundesrecht vollziehen, bestehen zum Teil besondere Anzeigepflichten, so in den Bereichen direkte Bundessteuer und Grundstückserwerb durch Personen im Ausland (vgl. Art. 188 und 194 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 [SR 642.11], Art. 24 Abs. 2 Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983 [SR 211.412.41]). Die Kantone können weitere Anzeigepflichten für Behörden vorsehen (Art. 302 Abs. 2 StPO). Unter den Behördenbegriff fallen einerseits gewählte Organe des Gemeinwesens (z. B. eine Kollegialbehörde), andererseits Personen, die in einem dienst-, arbeits- oder auftragsrechtlichen Verhältnis zum Gemeinwesen stehen. Entscheidend ist die Tätigkeit, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, unabhängig von der Rechtsform des Anstellungsverhältnisses (vgl. zum Ganzen die Ausführungen von Hagenstein zu Art. 302 StPO, in: Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung, 2011). Nach § 34 des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes vom 14. September 1976 (SRL Nr. 300) gilt eine Anzeigepflicht für jede Person, die von einem geplanten Kapitalverbrechen glaubhafte Kenntnis erhält, dessen Verhinderung noch möglich ist.

Gemäss dem Luzerner Personalrecht sind die Angestellten gehalten, die Interessen des Gemeinwesens zu wahren (§ 50 Abs. 1 Satz 2 PG). Eine allgemeine Verpflichtung für die Angestellten zur Strafanzeige an die Strafverfolgungsbehörden, wenn sie in ihrer dienstlichen Tätigkeit eine Straftat wahrnehmen oder von einer solchen Kenntnis erhalten, kann aus der Interessenwahrungspflicht kaum abgeleitet werden. Einzelne wenige Erlasse legen ausdrücklich eine Anzeigepflicht fest: Im Naturschutzrecht sind die Aufsichtsorgane für Wald und Jagd zur Strafanzeige bei Übertretungen gegen Schutzbestimmungen verpflichtet, mit Ausnahme geringfügiger Fälle, in denen die Organe Ermahnungen aussprechen (vgl. zum Beispiel § 4 Verordnung betreffend den Pflanzenschutz vom 2. Mai 1923; SRL Nr. 715). Eine Anzeigepflicht mit der Möglichkeit der Verwarnung haben die Organe der Zivilschutzorganisationen (§ 18 Verordnung über den Zivilschutz vom 8. April 2008; SRL Nr. 372a). Nötigenfalls Strafanzeige oder Strafantrag stellen sodann die Vollstreckungsbehörden (§ 211 VRG). Weitere Erlasse erwähnen das Anzeigerecht von Behörden, namentlich des Gemeinderates (vgl. § 53a Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989; SRL Nr. 892). Im Zusammenhang mit dem Finanzhaushalt der Gemeinwesen ist die Finanzkontrolle verpflichtet, Hinweise auf strafbare Handlungen der zuständigen kantonalen Behörde zu melden, welche für die gebotenen Massnahmen zu sorgen hat (§ 18 Finanzkontrollgesetz).

Im Entwurf ist vorgesehen, ein Anzeigerecht für die dem Personalgesetz unterstellten Angestellten einzuführen (vgl. § 46a Abs. 2 PG-Entwurf). Einer Entbindung von der Geheimhaltungspflicht bedarf es dazu nicht mehr (§ 52 Abs. 4 PG-Entwurf). Das Strafanzeigerecht kann zu einer in allen Teilen korrekten Verwaltung beitragen und ist im Interesse des Gemeinwesens, dem die Angestellten angehören. Vom arbeitsrechtlichen Zusammenhang nicht erfasst sind Straftaten von Personen, die nicht Angestellte sind. Ob solche Straftaten der Strafbehörde angezeigt werden müssen, richtet sich allein nach dem Spezialrecht.



### **6.3.2 Melderecht**

Lehre und Rechtsprechung zum Arbeitsrecht gehen davon aus, dass die Treuepflicht gemäss Artikel 321a Absatz 1 des Obligationenrechts im Grundsatz eine Rechtsgrundlage für die Meldepflicht der diesem Gesetz unterstellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer darstellt. Ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin hat sich nach besten Kräften für die berechtigten Interessen des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin einzusetzen und alles zu unterlassen, was diesen Interessen abträglich sein könnte. Er oder sie hat sodann Schaden abzuwenden und Störungen, Missstände oder Unregelmässigkeiten im Betrieb den Vorgesetzten zu melden. Über die Geltung und den Umfang der Meldepflicht sind in der Rechtslehre verschiedene Auffassungen zu finden. Es ist wohl davon auszugehen, dass die Meldepflicht mit der erhöhten Verantwortung und einer hierarchisch höheren Stellung stärker wird. Aus der spärlichen Rechtsprechung ergeben sich nur wenige Anhaltspunkte zum Umfang und Inhalt einer auf der arbeitsvertraglichen Treuepflicht basierenden Meldepflicht (vgl. Rieder, a.a.O., S. 49 ff.). Auch gemäss dem Luzerner Personalgesetz sind die Angestellten lediglich in allgemeiner Form gehalten, die Interessen des Gemeinwesens zu wahren (§ 50 Abs. 1 PG). Nur ausnahmsweise werden die Meldepflichten der Angestellten gegenüber dem Gemeinwesen, in denen sie angestellt sind, konkreter umschrieben. Gemäss § 22 des Finanzkontrollgesetzes sind im Zusammenhang mit der Verwendung staatlicher Finanzmittel Mängel von grundsätzlicher oder grosser finanzieller Bedeutung unverzüglich der Finanzkontrolle zu melden, dies in der Regel unter Einhaltung des Dienstwegs, das heisst über die Verwaltungshierarchie. In den letzten Jahren gingen laut Auskunft der Finanzkontrolle keine solchen Meldungen ein. Weitere gesetzliche Meldepflichten betreffen Personen ausserhalb der Verwaltung (z. B. die Meldepflicht bei Hilfebedürftigkeit einer Person durch Angestellte im Bildungs-, Betreuungs- und Pflegebereich nach § 46 EGZGB; SRL Nr. 200, bzw. Art. 443 Abs. 2 ZGB; SR 210).

Im Entwurf ist vorgesehen, für alle Angestellten des Gemeinwesens ein Melde-recht im Personalgesetz zu konkretisieren (vgl. § 46a Abs. 1 PG-Entwurf). Das Melde-recht kann im Sinn der Verwaltungskontrolle dazu dienen, die Risiken innerhalb der Verwaltungseinheiten zu minimieren.

### **6.4 Personalrechtlicher Schutz für Angestellte**

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben durch ihre Stellung und ihre Aufgaben Zugang zu Informationen in ihren Unternehmen und können so von innerbetrieblichen Missständen oder Unregelmässigkeiten Kenntnis erlangen. Weisen sie in ihrem Betrieb auf einen Missstand hin, setzen sie sich dem Risiko von Vergeltungsmassnahmen aus. Dies kann beispielsweise der Verlust der Stelle sein, aber auch die Verweigerung einer Beförderung, die Versetzung oder die Zuweisung von Aufgaben, die nicht den Fähigkeiten des Arbeitnehmers entsprechen. Mit dieser Begründung wird auf Bundesebene wie oben erwähnt eine Teilrevision des Obligationenrechts diskutiert (vgl. Kap. 2.1).

Ähnlich wie ein nach Obligationenrecht verpflichteter Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft dürfte sich aufgrund der heutigen Rechtslage auch ein Angestellter, für den das Luzerner Personalgesetz gilt, fragen, ob ihm die Kündigung oder eine andere personalrechtliche Massnahme droht, wenn er auf einen Missstand in seiner Dienststelle hinweist, insbesondere wenn die vorgesetzte Person in den Missstand involviert zu sein scheint. Was bedeutet die Verpflichtung, dass die Angestellten «die Interessen des Gemeinwesens zu wahren haben» (§ 50 Abs. 1 PG), oder die Pflicht «zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind» (§ 52 Abs. 1 PG) konkret bei einem Missstand in der Dienststelle? Der meldewillige Angestellte wird sich bewusst sein, dass bei einer Verletzung der genannten Pflichten nach schriftlicher Mahnung eine Kündigung möglich ist (§ 18 Unterabs. b PG) und es Umstände gibt, die eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nach Treu und Glauben nicht mehr als zumutbar erscheinen lassen, oder andere wichtige Gründe bestehen, die eine fristlose Kündigung auch im öffentlichen Dienst ermöglichen (§ 19 Abs. 2 PG). Das Schicksal bekannter Whistleblower vor Augen, dürften Angestellte daher zur Vorsicht neigen.

Haben Angestellte hinreichende Gründe, die sie zur Meldung eines Missstandes an die vorgesetzte Person oder deren Vorgesetzte oder eine besonders bezeichnete Meldestelle (z.B. Finanzkontrolle) veranlassen, ist davon auszugehen, dass sie im Sinn der arbeitsvertraglichen Treuepflicht handeln. Um Unklarheiten über die Treuepflicht auszuräumen und insbesondere Befürchtungen entgegenzutreten, dass Angestellten im Arbeitsverhältnis Nachteile erwachsen könnten, wird eine Ergänzung des Personalgesetzes vorgeschlagen. Es soll darin der Grundsatz aufgenommen werden, dass Angestellte, die aus hinreichenden Gründen Anzeige und Meldung erstattet haben, weder direkt noch indirekt im Arbeitsverhältnis benachteiligt werden dürfen (vgl. § 46a Absatz 3 PG-Entwurf). Mit der Ausformulierung des Diskriminierungsverbotes im Personalgesetz wird meldenden Angestellten zugesichert, dass sie keine personalrechtlichen Nachteile erfahren. Da im öffentlichen Dienstrecht eine ordentliche oder eine fristlose Kündigung mit Begründung erfolgen muss und angefochten werden kann, erleichtert das Diskriminierungsverbot die Beurteilung einer ungerechtfertigten Entlassung und trägt damit zur Rechtssicherheit bei. Mit der bereits im heutigen Recht enthaltenen Verpflichtung, die Würde und Persönlichkeit der Angestellten zu achten und zu schützen, ist die Anstellungsbehörde ausserdem gehalten, Massnahmen zu ergreifen, wenn Angestellte, die einen Missstand gemeldet haben, von ihren Arbeitskolleginnen und -kollegen drangsaliert werden oder Mobbing ausgesetzt sind.

Neben dem personalrechtlichen Diskriminierungsverbot dienen die Schaffung der unabhängigen Anlaufstelle und die vorgesehenen Verfahrensregeln dem Schutz der meldenden Angestellten aus der kantonalen Verwaltung. Mit der Anlaufstelle kann nämlich die Meldung an die vorgesetzte Person unterbleiben, namentlich wenn diese selbst in die Angelegenheit verwickelt scheint. Meldende Angestellte werden sodann geschützt, indem die Nennung des Namens auf Wunsch hin unterbleibt und die Anlaufstelle eine als Neutralisierung zu bezeichnende Darstellung des Sachverhaltes vornimmt (vgl. Kap. 6.2.5). Im Unterschied zu Beispielen im ausländischen Recht enthält die Vorlage kein Anreizsystem, um die Offenlegung von Missständen

durch Belohnung zu fördern. Es ist davon auszugehen, dass besondere Verdienste von Angestellten für das Gemeinwesen im Rahmen der regelmässigen individuellen Leistungsbeurteilungen in genügendem Masse anerkannt und im Einzelfall gewürdigt werden können.

Vorliegend nicht weiter geregelt wird eine Erscheinungsform von Whistleblowing, die als externes oder öffentliches Whistleblowing bezeichnet werden kann. Dabei handelt es sich um die Offenlegung von Missständen an externe, nicht mit der Organisation der meldenden Person verbundene Stellen wie Interessengruppen, Berufsverbände, Medien und Öffentlichkeit. Zum einen besteht aufgrund der vorgeschlagenen Melde- und Anzeigerechte sowie aufgrund der allgemeinen Rechenschaftspflicht der öffentlichen Organe im Gegensatz zur Privatwirtschaft bei den Gemeinwesen kaum Bedarf für eine Regelung. Zum anderen kennt die Rechtsprechung den Rechtfertigungsgrund des Schutzes höherwertiger Rechtsgüter, welcher bewirkt, dass zumindest bei schweren Missständen und bei Untätigkeit oder Unwirksamkeit der Meldestelle die arbeitsrechtliche Treuepflicht gelockert und der Gang an die Öffentlichkeit im Einzelfall auch als in rechtlicher Hinsicht gerechtfertigt beurteilt werden kann, zumal an einer korrekten Staatsverwaltung ein hohes öffentliches Interesse besteht. Ob die auf dem Spiel stehenden Interessen eine Gesetzesverletzung (namentlich die Verletzung des Amtsgeheimnisses gemäss Art. 320 StGB) rechtfertigen, soll deshalb der Beurteilung des Einzelfalles durch die Rechtsprechung überlassen bleiben (vgl. Urteil 6B\_305/2011 des Bundesgerichtes und Jositsch/Brunner, Whistleblowing als Rechtfertigungsgrund, sowie Hangartner, Whistleblowing in der öffentlichen Verwaltung, beide in: Aktuelle Juristische Praxis 4/2012).

## **7 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **7.1 Organisationsgesetz**

#### *Zwischentitel nach § 41*

Im Zusammenhang mit der Änderung von § 73 Absatz 2 der Kantonsverfassung betreffend die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Gemeinden wurden die §§ 42–44 des Organisationsgesetzes vom 13. März 1995 (OG; SRL Nr. 20) über die Regierungstatthalter und Regierungstatthalterinnen aufgehoben. Dies schafft die Möglichkeit, im dritten Teil dieses Gesetzes die Regelungen zur Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten aufzunehmen. Diese neuen Regelungen schliessen somit unmittelbar an die Bestimmungen des Teils II an, der Aufgaben und Organisation der Verwaltung regelt.

#### *§ 42*

Diese Bestimmung regelt die Aufgaben der Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten und umschreibt die Zuständigkeit. Gemäss Absatz 1 nimmt die Anlaufstelle Meldungen über Missstände in der Tätigkeit der Departemente, der Staatskanzlei und der Dienststellen entgegen. Die weiteren verwendeten Umschreibungen für die Anliegen, die gemeldet werden können, nämlich «Unregelmässigkeiten» und «Män-

gel» zeigen an, dass der Regelung ein breites Verständnis der möglichen Meldegegenstände zugrunde liegt (vgl. zum Ganzen die Ausführungen in Kap. 6.2.1). Eines besonderen Interessennachweises durch die Person, welche die Meldung erstattet, bedarf es nicht. Entscheidend ist, dass es sich um eine Verwaltungssache eines Departementes, der Staatskanzlei oder einer kantonalen Dienststelle handelt. Diese Umschreibung des Wirkungsbereichs der Anlaufstelle knüpft an den Aufgabenträger an. Auf die formelle Bezeichnung der Dienststellen kommt es nicht an; im Sinn eines materiellen Verwaltungsbegriffs ist die Funktion entscheidend und damit sind auch die als Ämter bezeichneten Dienststellen erfasst (z.B. Strassenverkehrsamt, Grundbuchamt). Vorbehalten bleiben Bestimmungen des übergeordneten Bundesrechts, welche die Handlungsmöglichkeiten der Anlaufstelle einschränken (z.B. bei den Strafverfolgungsbehörden).

Die Anlaufstelle kann den gemeldeten Sachverhalt unter dem Blickwinkel der Rechtsstaatlichkeit und der Handlungsgrundsätze näher abklären, die in § 21 OG als Grundsätze des guten Verwaltungshandelns aufgeführt sind (Abs. 2). Unter diesem Titel soll sie auch die Handhabung des Ermessens und die Einhaltung der dort genannten weiteren, nicht justiziablen Grundsätze einer kritischen Betrachtung unterwerfen können, womit sie das Verwaltungshandeln auch unter Aspekten beurteilen kann, die über eine blossе Rechtskontrolle hinausgehen.

Eine (schriftliche) Eingabe an die Anlaufstelle hat nicht den Charakter einer Einsprache oder Beschwerde im Rechtssinne und erfüllt andere Zwecke (vgl. die Ausführungen in Kap. 3). Vorbehalten sind deshalb sämtliche Rechtsmittel und Rechtsbehelfe sowie Schlichtungsverfahren nach den Verfahrens- und Sacherlassen des Bundes- und des kantonalen Rechts (Abs. 3). Dieser Vorbehalt untersagt es der Anlaufstelle indessen nicht, Anliegen entgegenzunehmen (vgl. Kap. 6.2.6) und allenfalls Abklärungen vorzunehmen. Umgekehrt darf eine Aufsichtsbehörde der Anlaufstelle eine Eingabe nur im Einverständnis mit dem Meldeerstatter zur Prüfung weiterleiten.

#### § 43

Diese Bestimmung beschreibt die Stellung der Anlaufstelle im Behördengefüge. Gemäss Absatz 1 unterstützt sie die Aufsichtstätigkeit des Regierungsrates über die Verwaltung (vgl. § 25 Abs. 2 OG) und die parlamentarische Oberaufsicht gemäss § 50 der Kantonsverfassung und den entsprechenden Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes.

Die Anlaufstelle ist fachlich selbständig und unabhängig. Absatz 2 lehnt sich an die entsprechenden Umschreibungen bei der Finanzkontrolle und beim Datenschutzbeauftragten an (vgl. § 1 Abs. 2 Finanzkontrollgesetz vom 8. März 2004, FKG; SRL Nr. 615, und § 22 Abs. 2 kantonales Datenschutzgesetz vom 2. Juli 1990, DSG; SRL Nr. 38, und unsere Ausführungen in Kap. 6.1). Wie die beiden genannten Organe soll die Anlaufstelle administrativ der Staatskanzlei zugeordnet werden. Damit wird die institutionelle Unabhängigkeit gegenüber den von einem Regierungsrat oder einer Regierungsrätin geführten Departementen und dem Regierungsrat als Gesamtbehörde betont. Zur Unabhängigkeit der Anlaufstelle tragen auch weitere Regelungen, namentlich § 44a über die Finanzkompetenzen, bei. Der Wahrung der Unabhän-

gigkeit gegenüber meldenden Personen dient der Grundsatz, dass kein Anspruch auf Tätigwerden der Anlaufstelle besteht (§ 44b Abs. 3).

Die Anlaufstelle verkehrt direkt mit den Departementen, der Staatskanzlei und allen Dienststellen, einschliesslich der Finanzkontrolle und der Staatsanwaltschaft (Abs. 3). Sie muss den Dienstweg über die Verwaltungshierarchie nicht einhalten. Zudem hat die Anlaufstelle jederzeit Zugang zum Regierungsrat und zu der für die Oberaufsicht zuständigen Kommission des Kantonsrates. Ausserdem soll der Stelleninhaber oder die Stelleninhaberin von diesen Organen zu Aussprachen eingeladen werden können (Abs. 4).

#### *§ 44*

§ 44 regelt Wahl und Anstellung des Leiters oder der Leiterin der Anlaufstelle auf die Amtsdauer von vier Jahren. Die Wiederwahl nach Ablauf der Amtsdauer ist selbstverständlich möglich. Gemäss Absatz 1 soll die Anlaufstelle von einer Person geführt werden, die vom Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates gewählt wird. Bei der Stellenbesetzung wird darauf zu achten sein, dass der Stelleninhaber oder die Stelleninhaberin auch in persönlicher Hinsicht und aus Sicht einer breiten Öffentlichkeit den Anforderungen der (institutionellen) Unabhängigkeit der Anlaufstelle genügt, beispielsweise hinsichtlich der Nebenbeschäftigungen. Sodann muss die Person über genügende Kenntnisse der Funktionen der öffentlichen Verwaltung verfügen.

Gemäss Absatz 2 legt der Regierungsrat den Besoldungsrahmen bei der erstmaligen Wahl fest. Die Besoldungsentwicklung ist nach Massgabe der Entwicklung der nutzbaren Erfahrung gewährleistet (§ 12 Abs. 2 Besoldungsverordnung für das Staatspersonal vom 24. September 2002; SRL Nr. 73a).

#### *§ 44a*

Diese Bestimmung umschreibt die Finanzkompetenzen. Im Vergleich zum Vernehmlassungsentwurf ist die Zuständigkeit für personalrechtliche Entscheide nicht mehr ausdrücklich aufgeführt. Diese Zuständigkeit ist in § 44f Absatz 2 enthalten und hat aufgrund der geplanten Stellenprozenze nicht die gleiche Bedeutung wie bei der Finanzkontrolle, an deren Regelung sich der Entwurf angelehnt hatte (vgl. § 4 FKGe).

#### *§ 44b*

Die Bestimmung regelt das Vorgehen nach Eingang einer Meldung im Sinn von § 42. Die Meldestelle erfasst die Angaben zur Person, welche die Meldung erstattet, den Inhalt der Meldung und die beigebrachten Belege. Jedermann kann eine Meldung erstatten. Die meldende Person muss keine besonderen Voraussetzungen erfüllen und braucht nicht wie in einem Beschwerdeverfahren die Befugnis zur Einreichung des Rechtsmittels zu begründen. Auch hinsichtlich der Form der Meldung werden keine besonderen Anforderungen gestellt. Wie die Erfahrungen der Ombudsstellen zeigen, besteht bei Bürgerkontakten das Bedürfnis nach einem persönlichen Gespräch oder sogar einer persönlichen Vorsprache an ihrem Amtssitz. Nötig ist nur, dass die Meldung die Tätigkeit einer kantonalen Verwaltungsstelle betrifft (§ 42 Abs. 1; vgl. Kap. 6.2.1).

Bei der Entgegennahme der Meldung kann kurz über das Verfahren informiert und der meldenden Person zum weiteren Vorgehen Rat erteilt werden (Abs. 2). Mit

der meldenden Person ist festzulegen, wie die Anlaufstelle weiter vorgehen soll, zum Beispiel, ob sie die Verwaltung kontaktieren soll. Damit soll die Anlaufstelle insbesondere Verwaltungsangestellte, die als Whistleblower auftreten wollen, beraten können. Auch kann sie die meldende Person beispielsweise in Personalangelegenheiten, für welche die Schlichtungsstelle nach Personalgesetz zuständig ist, weiter weisen. Mit einer kurzen Auskunft soll bei Bürgeranliegen Klarheit über den allfällig offenen Rechtsweg geschaffen werden. Eine Rechtsberatung in der Sache hingegen gehört nicht zur Aufgabe der Anlaufstelle (vgl. Kap. 6.2.6).

Die Anlaufstelle entscheidet selber, wie eingehend sie sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit einem Anliegen befassen will. Insbesondere kommt es nicht darauf an, ob es sich um eine laufende oder eine abgeschlossene Angelegenheit handelt. In der Praxis wird es auf die Bedeutung und Einordnung des gemeldeten Sachverhalts und die konkreten Hinweise sowie die offengelegten Absichten und Interessen der meldenden Person ankommen. Die Anlaufstelle kann die Angelegenheit näher abklären. Ein Anspruch auf Abklärung und Information über den Verlauf oder das Ergebnis der Abklärungen besteht indes nicht (Abs. 3 und § 44e Abs. 2; zur Ausnahme des Behördenauftrags vgl. Abs. 5). Diese Regelungen ermöglichen es der Anlaufstelle, Meldungen, die offensichtlich leichtfertig erhoben wurden oder lediglich schikanösen Charakter haben, ohne Weiterungen unbeachtet zu lassen. Die Anlaufstelle ist auf der anderen Seite auch nicht gehalten und nicht befugt, die eingegangenen Meldungen mittels Entscheid im Sinn des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zu behandeln (vgl. zu den Kompetenzen der Anlaufstelle § 44e).

Absatz 4 enthält den Grundsatz der Koordination mit den Parlamentsorganen, die ähnliche Aufgaben wahrnehmen. Damit die Anlaufstelle die Bedeutung einer Meldung besser abschätzen kann und auch nicht unnötig tätig wird, soll sie sich bei den nach dem Parlamentsrecht für die Oberaufsicht und für die Petitionen zuständigen Kommissionen des Kantonsrates erkundigen können, ob bereits eine Eingabe in der Sache erfolgt ist. Der materiellen Koordination würde beispielsweise die Absprache dienen, dass bei einem grundsätzlichen Anliegen die Aufsichts- und Kontrollkommission und bei einem punktuellen Anliegen die Anlaufstelle tätig wird. Die Aufsichtsorgane der Verwaltung unterliegen – wie die übrigen Verwaltungsorgane – den Mitwirkungspflichten gemäss § 44d Absatz 1, die Strafverfolgungs- und Rechtssprechungsorgane der Mitwirkungspflicht gemäss § 44d Absatz 2, weshalb sie bei der Koordination nicht weiter zu erwähnen sind.

Absatz 5 erlaubt auch der Aufsichts- und Kontrollkommission und dem Regierungsrat, der Anlaufstelle Anliegen zur weiteren Abklärung zu übergeben. Dadurch kann insbesondere das Parlamentsorgan entlastet werden.

#### § 44c

Wer der Anlaufstelle eine Meldung macht, soll sicher sein, dass die Vertraulichkeit gewahrt werden kann. Diese Bestimmung hält daher den Grundsatz fest, dass die Anlaufstelle weder den Namen der Person, die eine Meldung erstattet, bekannt gibt noch den gemeldeten Sachverhalt im weiteren Verfahren so verwendet, dass Rückschlüsse auf diese Person möglich sind. Dieses Vertraulichkeitsprinzip hat die Anlaufstelle auch gegenüber Ihrem und unserem Rat einzuhalten.

#### § 44d

Die Verwaltung hat die Anlaufstelle in jeder Hinsicht zu unterstützen. Für die Anlaufstelle gilt die Geheimhaltungspflicht nach § 52 des Personalgesetzes vom 26. Juni 2001 (PG; SRL Nr. 51) wie für die übrige Verwaltung. Der Anlaufstelle sind deshalb auf Verlangen alle Unterlagen vorzulegen. Der Begriff der Unterlagen ist breit zu verstehen, es sind «unabhängig vom Informationsträger alle aufgezeichneten Informationen, die bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben des Kantons empfangen oder erstellt worden sind» (vgl. § 3 Abs. 2 Archivgesetz vom 16. Juni 2003; SRL Nr. 585). Der Anlaufstelle ist volle Einsicht in die Datenbestände zu gewähren, und vorgesetzte Personen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben die erforderlichen Auskünfte mündlich oder schriftlich zu erteilen (Abs. 1). Gemäss § 43 Absatz 3 kehrt die Anlaufstelle direkt mit den Dienststellen, sie muss daher den Dienstweg über die Verwaltungshierarchie nicht einhalten und kann direkt zum Beispiel mit der in der Sache zuständigen Abteilungsleiterin einer Dienststelle Kontakt aufnehmen und sie befragen.

Der Auskunftspflicht und der Pflicht, Akteneinsicht zu gewähren, unterliegen auch die luzernischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, soweit es deren Auftrag beispielsweise in der Strafverfolgung zulässt.

#### § 44e

Absatz 1 umschreibt die Handlungsoptionen der Anlaufstelle nach Würdigung der erhaltenen Meldung und allenfalls vorgenommenen weiteren Abklärungen. Die Anlaufstelle kann einer Verwaltungsstelle eine Anregung geben, wie sie in einer Angelegenheit vorgehen soll (z.B. Änderung einer Verwaltungspraxis). Sie kann ihr eine Empfehlung abgeben, wenn sie eine Massnahme als nötig erachtet (z.B. Eröffnung einer Administrativuntersuchung im Sinn des Personalrechts). Bei besonderen Abklärungsaufträgen von Regierungsrat oder Aufsichts- und Kontrollkommission des Kantonsrates gemäss § 44b Absatz 5 erstattet sie diesen Organen Bericht. Die Anlaufstelle reicht Strafanzeige ein, wenn hinreichende Verdachtsgründe für ein Verbrechen oder Vergehen bestehen. Die Strafverfolgungsbehörden verfügen über ausgedehntere Untersuchungskompetenzen als die Anlaufstelle und über die Zwangsmittel des Strafrechts.

Die Aufzählung in Absatz 1 ist abschliessend. Damit wird auch klargestellt, was die Anlaufstelle nicht kann: Sie kann in der beanstandeten Sache keine Anordnungen oder anstelle des zuständigen Verwaltungsorgans keinen Entscheid treffen, sie kann nicht wie eine Aufsichtsbehörde eine Weisung erteilen und sie kann nicht wie ein Gericht einen Entscheid aufheben (vgl. Kap. 3 und 6.2.6). Diese Rechtslage ergibt sich aus dem Verfahrensvorbehalt des § 42 Absatz 3 und der Umschreibung der Handlungskompetenzen der Anlaufstelle in den §§ 44b und 44e. Entsprechend der fehlenden Verfahrensherrschaft kann einer Meldung an die Anlaufstelle keine aufschiebende Wirkung in jedwelchen Verfahren zukommen.

Die Anlaufstelle kann der Person, die eine Meldung erstattet hat, auf Nachfrage hin eine allgemeine Auskunft über die Erledigung ihres Anliegens geben (Abs. 2).

Beabsichtigt die Anlaufstelle, eine schriftliche Empfehlung abzugeben, gibt sie der betroffenen Verwaltungsstelle vorgängig die Gelegenheit zur Stellungnahme

(Abs. 3). Nach Erhalt einer Anregung oder einer Empfehlung ist die Anlaufstelle durch die Verwaltungsstelle schriftlich darüber zu informieren, welche Vorkehren getroffen oder nicht getroffen werden. Bei der dafür anzusetzenden Monatsfrist handelt es sich um eine Regelfrist, die bei Vorliegen objektiver Gründe im Einzelfall länger sein kann (Abs. 4). Sofern erforderlich, kann die Anlaufstelle zudem an den Regierungsrat gelangen (vgl. § 43 Abs. 3, zweiter Teilsatz).

#### *§ 44f*

Absatz 1 gewährleistet die Kostenfreiheit für die Meldeerstatte: Die Anlaufstelle erhebt weder für die Entgegennahme von Meldungen noch die allfälligen weiteren Abklärungen, noch die Auskunft über die Erledigung von Meldungen Kosten. Diese Unentgeltlichkeit sichert wie bei den Ombudsstellen einen niederschweligen Zugang für die Bevölkerung.

Gemäss unseren Ausführungen in den Kapiteln 3, 6.2.2 und 6.2.6 gilt die Anlaufstelle nicht als untere Instanz der kantonalen Verwaltung, die dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) unterstellt ist (vgl. § 6 Abs. 1a VRG). Gemäss § 6 Absatz 1g VRG kommen daher die Bestimmungen des VRG nur zur Anwendung, soweit eine besondere Gesetzesvorschrift sie als anwendbar erklärt. Absatz 2 stellt diese besondere Vorschrift dar. Allerdings kommt damit das VRG nur bei personalrechtlichen Entscheiden der Anlaufstelle selbst und bei Sachverhalten, die im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde oder einer aufsichtsrechtlichen Anzeige gegen die Anlaufstelle bei der Staatskanzlei als vorgesetzter Behörde geltend gemacht werden, zur Anwendung.

#### *§ 44g*

Die von der Anlaufstelle erfassten Meldungen können Angaben zu Personen enthalten, welche für einen Missstand oder eine Unregelmässigkeit verantwortlich sein sollen. Es wäre nun unter verschiedenen Aspekten, namentlich des Persönlichkeitschutzes und der arbeitsrechtlichen Fürsorgepflicht, stossend, würden Daten über angebliche Verfehlungen von Angestellten unbesehen und ungeprüft gesammelt, ohne dass der oder die Betroffene die Möglichkeit hätte, den Sachverhalt richtigzustellen. Es ist davon auszugehen, dass Abklärungen innert nützlicher Frist abgeschlossen werden können. Die Bestimmung sieht daher vor, dass Personendaten spätestens nach 100 Tagen zu löschen sind. Auf eine Löschung zu verzichten ist, wenn diese Daten in einem weiteren Verfahren (insbes. einer Strafuntersuchung) benötigt werden.

#### *§ 44h*

Wie der oder die Beauftragte für den Datenschutz (§ 23 Abs. 1k DSG) wird die Anlaufstelle in dieser Bestimmung zu einem Tätigkeitsbericht und zur Orientierung der Öffentlichkeit verpflichtet.



## 7.2 Personalgesetz

### § 46a

Diese Bestimmung regelt die Melde- und Anzeigerechte der dem Personalgesetz unterstellten Angestellten. Durch Melde- und Anzeigerechte können Risiken für die Organisation erkannt und Schaden von ihr beziehungsweise dem Arbeitgeber abgewendet werden (vgl. Kap. 6.1). Die vorgesehenen Melde- und Anzeigerechte sind personalgesetzlicher Natur; besondere rechtsetzende Bestimmungen bleiben vorbehalten. Als Beispiel anderer solcher Rechte und Pflichten seien Melderechte und -pflichten zur Hilfebedürftigkeit von Personen gemäss Artikel 443 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 2007 (SR 210) erwähnt (vgl. § 46 Einführungs-gesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000; SRL Nr. 200).

Absatz 1 umschreibt das Melderecht. Eine besonders bezeichnete Stelle im Sinn dieser Bestimmung stellt die Finanzkontrolle (vgl. § 22 FKG) und – für die Angestellten der kantonalen Verwaltungseinheiten – die neue Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten dar. Selbstverständlich dürfen sich die Angestellten stattdessen an die direkt vorgesetzte Person oder an deren in der Hierarchiestufe vorgesetzte Stelle wenden. Der arbeitsrechtlichen Treuepflicht ist mit der Meldung an die besondere, vom Gemeinwesen bezeichnete Stelle oder mit der Meldung an die vorgesetzte Person im Übrigen gleichermassen Genüge getan.

Absatz 2 umschreibt das Recht zur Strafanzeige. Das Anzeigerecht gilt für die Angestellten der Gemeinwesen, wenn sie bei der Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit von einem Vergehen oder Verbrechen nach den Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311) – durch eigene Wahrnehmung oder Mitteilung von Dritten – Kenntnis erhalten haben. Verbrechen sind Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind, Vergehen Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht sind (Art. 10 StGB). Zu den Verbrechen zählen unter anderem schwere Körperverletzung, Veruntreuung, Diebstahl, unbefugte Datenbeschaffung, qualifizierte Datenbeschädigung, betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage, Erpressung, Betrug und Urkundenfälschung. Das Verbrechen oder Vergehen muss ein Officialdelikt sein, das heisst von Amtes wegen verfolgt werden. Somit entfallen alle Antragsdelikte. Für die berechnete Wahrnehmung des Anzeigerechtes sollen hinreichende Verdachtsgründe gegenüber einem anderen Angestellten vorliegen. Solche Gründe sind mehr als vage Vermutungen oder blosser Gerüchte. Ein dringender Tatverdacht ist jedoch nicht vorausgesetzt. Vom arbeitsrechtlichen Zusammenhang nicht erfasst ist das strafbare Verhalten von Personen ausserhalb der Verwaltung.

§ 30 des Personalgesetzes verpflichtet die Gemeinwesen, den Schutz der Persönlichkeit ihrer Angestellten zu achten. Mit § 46a Absatz 3 wird diesbezüglich klar-gestellt, dass Angestellte, die eine Meldung oder eine Strafanzeige gemäss den Absätzen 1 und 2 erstattet haben, nicht benachteiligt werden dürfen. Unzulässig wäre eine Benachteiligung zum Beispiel hinsichtlich der Aufgabenzuteilung, der Arbeitsbedin-gungen, der Entlohnung oder der Aus- und Weiterbildung. Die Einreichung einer

Meldung oder Anzeige stellt keine Verletzung arbeitsrechtlicher Verpflichtungen dar, wenn der Angestellte einen hinreichenden Verdacht (Abs. 1) beziehungsweise hinreichende Verdachtsgründe (Abs. 2) hat. Wer eine Meldung oder Anzeige erstattet, muss seine Meldung, zum Beispiel aufgrund konkreter Hinweise oder mehrerer Anhaltspunkte, für wahr halten. Missbräuchlich wäre demgegenüber eine Meldung, wenn sie beispielsweise aus Rachsucht Falschanschuldigungen enthielte.

#### § 52

Da die Einreichung einer Meldung oder einer Strafanzeige im Sinn des neuen § 46a keine Verletzung der Geheimhaltungspflicht nach § 52 des Personalgesetzes und – auf der Grundlage von Artikel 14 StGB – keine Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB) darstellt, bedarf es keiner Entbindung von der Geheimhaltungspflicht (Abs. 4).

#### § 67

Gemäss § 43 Absatz 2 OG-Entwurf ist die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten administrativ der Staatskanzlei zugeordnet. In § 67 PG ist deshalb die Zuständigkeit für die übrigen personalrechtlichen Entscheide im Sinn dieser Bestimmung zu regeln. In Anlehnung an die Formulierung von § 15 Absatz 1 OG ist der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin als Vorsteher beziehungsweise Vorsteherin der Staatskanzlei als zuständig zu bezeichnen.

## 8 Auswirkungen

Mit der Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten soll eine von der kantonalen Verwaltung unabhängige Institution geschaffen werden, die der Bevölkerung für Meldungen über Missstände oder Unregelmässigkeiten sowie Mängel und Risiken in der Tätigkeit der kantonalen Verwaltung zur Verfügung steht. Damit erhält die Bevölkerung einen zusätzlichen und auch komplementären Weg zu den heutigen verwaltungsrechtlichen Aufsichts- und Beschwerdeverfahren. Dabei handelt es sich um einen indirekten Weg: Im Unterschied zu den Instanzen der Verwaltungsrechtspflege ist die Anlaufstelle nicht zu Abklärungen verpflichtet und verfügt nicht über Anordnungsbefugnisse; die meldenden Personen haben auch keine Parteirechte und Rechtsmittel. Mit der Anlaufstelle sollen auch Personen die Gelegenheit erhalten, ein Vorkommnis zu melden, ihre Situation zu schildern und Kritik zu üben, die sich von der Verwaltung zu wenig Ernst genommen fühlen oder deren ausserordentliche Situation ihrer Meinung nach zu wenig Gehör findet. Es bleibt aber nur Spekulation, ob damit Frustrationen oder sogar Querulantenentum und Amokläufe verhindert werden können.

Indem die Anlaufstelle Meldungen von Bürgerinnen und Bürgern wie auch von Verwaltungsangestellten entgegennimmt und Abklärungen vornehmen kann, übt sie eine Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung aus. Mit der Einrichtung der Anlaufstelle und der Regelung der Rechte der Angestellten besteht die Chance, dass die Anlaufstelle zur kontinuierlichen Verbesserung von Verwaltungsorganisation und

-praxis beitragen kann. Entspricht eine Verwaltungspraxis nicht den Grundsätzen guten Verwaltungshandelns oder verhalten sich einzelne Angestellte nicht korrekt, können die Anfrage oder die Abklärungen der Anlaufstelle dazu führen, dass eine Verhaltensänderung eintritt. Bei den Beanstandungen ist damit zu rechnen, dass die Anlaufstelle schriftliche Eingaben und mündliche Vorsprachen in einem gewissen Umfang auffangen und damit die Dienststellen und Departemente entlasten kann. Eine gewisse Entlastung darf ebenfalls für den Kantonsrat erwartet werden, hauptsächlich weil die Zahl der Petitionen und der Eingaben an die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht abnehmen könnte. Eine Quantifizierung der Entlastungseffekte ist allerdings nicht möglich, zumal davon auszugehen ist, dass bei dringenden Anliegen weiterhin sämtliche institutionellen Möglichkeiten benutzt werden und mit der Anlaufstelle lediglich eine weitere solche Möglichkeit hinzukommt. Zudem ist die Anlaufstelle auch auf die Mitwirkung der Verwaltung angewiesen.

Die Schaffung einer Anlaufstelle hat Kosten zur Folge. Diese bestehen zum einen aus den Personalkosten und den für den Stelleninhaber oder die Stelleninhaberin nötigen Aufwendungen für die Räume und Einrichtungen (Mobiliar, Informatik, Fachliteratur usw.). Die Anlaufstelle soll unabhängig und der Zugang niederschwellig, das heisst einfach und kostenfrei, sein. Deshalb werden Aufwendungen für gut erreichbare Räumlichkeiten ausserhalb bestehender Verwaltungsgebäude anfallen, hingegen kann nicht mit Gebühreneinnahmen gerechnet werden. Neben den direkten Kosten entstehen ausserdem indirekte Aufwendungen, die durch die Arbeitsweise der Anlaufstelle bedingt sind. Die von der Anlaufstelle angegangene Verwaltung muss bei Bedarf Auskunft geben, allenfalls Stellungnahmen verfassen und Akten zur Verfügung stellen. Dieser Aufwand lässt sich nicht im Voraus beziffern.

Die personellen Aufwendungen hängen von den Fallzahlen ab. Eine verlässliche Schätzung aufgrund der Verhältnisse in anderen Kanton ist mit Schwierigkeiten verbunden, haben doch die kantonalen Ombudsstellen unterschiedliche Wirkungsbereiche (z. B. mit und ohne Gemeinden) und führen ihre Fallstatistiken verschieden. Im Vergleich zur vorgeschlagenen Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten erfüllen Ombudsstellen weiter gehende Aufgaben wie Erteilung von Auskünften über den Verkehr mit der Verwaltung, Erklärung von Verwaltungsentscheidungen und Vermittlung zwischen betroffenen Personen und Verwaltung, währenddem die wenigen kantonalen Meldestellen einen deutlich geringeren Aufgabenumfang wahrnehmen, da sie nur für das Personal eingerichtet sind. Besteht eine öffentliche Anlaufstelle, haben die Bürgerinnen und Bürger mit einer gewissen Berechtigung die Erwartung, dass die Anlaufstelle ihre Probleme lösen hilft. Bei Bürgerkontakten dürften auch Bagatellmeldungen nicht abgewehrt werden können. Wie die Dienstleistungen der neuen Anlaufstelle von der Öffentlichkeit beansprucht werden, lässt sich somit kaum abschätzen.

Entsprechend den im Vernehmlassungsverfahren erhobenen Bedenken gegen die Ausstattung der Anlaufstelle mit 60 bis 80 Stellenprozenten soll nun lediglich ein Arbeitspensum von 40 Prozent eingeplant werden. Dies ist aufgrund von kleineren Änderungen am Normentwurf gerechtfertigt (keine Abklärung ohne Meldung, Reduktion der Koordinationspflicht, Melderechte statt Meldepflichten für die Verwaltungsangestellten, vgl. Kap. 4 und 5). Mit dieser Vorgabe fallen für die öffentlich-

rechtliche Anstellung einer Person mit guten Kenntnissen des Verwaltungsrechts und der luzernischen Verwaltungspraxis sowie Erfahrungen in Vermittlung, Mediation, Verhandlungsführung oder Ähnlichem sowie für den Beizug einer Hilfskraft für Schreibarbeiten Ausgaben von schätzungsweise 150'000 Franken pro Jahr an. Es ist davon auszugehen, dass die Gesetzesänderungen auf den 1. Januar 2016 in Kraft treten und damit für das Budget 2016 wirksam werden.

Die Entwicklung in den Kantonen mit Ombudsstellen zeigt, dass nach der Schaffung dieser Stellen die Fallzahlen gestiegen sind, und zwar in einem Beobachtungszeitraum von zehn Jahren um 15 bis 25 Prozent. Somit ist davon auszugehen, dass die finanziellen Aufwendungen für den Betrieb der Anlaufstelle über die Jahre überproportional zum allgemeinen Verwaltungsaufwand zunehmen werden. Anhand der Fallzahlen der kantonalen Beschwerde- und Rechtsmittelinstanzen kann demgegenüber nicht nachgewiesen werden, dass die Tätigkeit der Ombudsstellen in den anderen Kantonen zu einer Entlastung insbesondere bei den Verwaltungsgerichten geführt hätte.

Aufgrund dieser Erfahrungen, aber vor allem aufgrund der im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Befürchtungen, dass die Anlaufstelle nicht ausgelastet sein werde (was wir allerdings bei unserem Konzept einer Bürgeranlaufstelle nicht erwarten), werden wir uns rechtzeitig vor Ablauf der ersten Amtsdauer beziehungsweise zusammen mit dem Wahlantrag für die zweite Amtsdauer zur Notwendigkeit und Zweckmässigkeit der Anlaufstelle äussern (vgl. Teil II des Mantelerlasses). Es ist davon auszugehen, dass nach einer Einführungsphase von zwei Jahren eine Auswertung vorgenommen werden kann. Im Übrigen kann Ihr Rat mittels parlamentarischen Vorstosses jederzeit sowohl die Abschaffung als auch den Ausbau der Stelle anregen und diskutieren.

## **9 Antrag**

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Gesetzes über die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sowie die Melde- und Anzeigerechte der Angestellten (Mantelerlass Anlaufstelle) zuzustimmen.

Luzern, 9. Dezember 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Robert Küng

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

# **Gesetz über die Anlaufstelle in Verwaltungs- angelegenheiten sowie die Melde- und Anzeige- rechte der Angestellten (Mantelerlass Anlaufstelle)**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 9. Dezember 2014,  
*beschliesst:*

## **I. Änderung von Gesetzen**

### **1. Organisationsgesetz**

Das Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13. März 1995 wird wie folgt geändert:

*Zwischentitel nach § 41*

III. Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten

#### **§ 42**      *(neu)* *Aufgaben*

<sup>1</sup> Die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten nimmt Meldungen entgegen, die Missstände, wie Verstösse gegen Gesetze oder Weisungen, oder andere Unregelmässigkeiten sowie Mängel und Risiken in der Tätigkeit der Departemente, der Staatskanzlei und der Dienststellen betreffen.

<sup>2</sup> Sie kann den gemeldeten Sachverhalt im Hinblick auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit sowie auf Befolgung der übrigen Grundsätze des Verwaltungshandelns gemäss § 21 näher abklären.

<sup>3</sup> Sämtliche Rechtsmittel, Einsprachen, Aufsichtsbeschwerden, aufsichtsrechtlichen Anzeigen und besonderen Schlichtungsverfahren bleiben vorbehalten.

**§ 43** (neu)  
*Stellung*

<sup>1</sup> Die Anlaufstelle unterstützt

- a. den Regierungsrat bei der Aufsicht über die Verwaltung,
- b. den Kantonsrat bei der Oberaufsicht über die Verwaltung.

<sup>2</sup> Sie ist fachlich selbständig und unabhängig; administrativ ist sie der Staatskanzlei zugeordnet.

<sup>3</sup> Sie verkehrt direkt mit den Departementen, der Staatskanzlei und den Dienststellen und hat jederzeit Zugang zum Regierungsrat und zu der für die Oberaufsicht zuständigen Kommission des Kantonsrates.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat und die für die Oberaufsicht zuständige Kommission des Kantonsrates können den Leiter oder die Leiterin der Anlaufstelle zu Aussprachen einladen.

**§ 44** (neu)  
*Leitung*

<sup>1</sup> Der Kantonsrat wählt auf Antrag des Regierungsrates den Leiter oder die Leiterin der Anlaufstelle auf eine Amtsdauer von vier Jahren.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat legt bei der erstmaligen Wahl eines Leiters oder einer Leiterin den Besoldungsrahmen fest.

<sup>3</sup> Er kann das Arbeitsverhältnis aus wichtigen Gründen vor Ablauf der Amtsdauer auflösen. Die Auflösung aus wichtigen Gründen bedarf der Genehmigung durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates.

**§ 44a** (neu)  
*Finanzkompetenzen*

<sup>1</sup> Über die vom Kantonsrat bewilligten Kredite verfügt die Anlaufstelle in eigener Kompetenz.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat Voranschlags- und Nachtragskreditbegehren der Anlaufstelle unverändert zu unterbreiten. Er kann sie zuhanden des Kantonsrates kommentieren.

**§ 44b** (neu)  
*Entgegennahme der Meldungen und Abklärung*

<sup>1</sup> Die Anlaufstelle nimmt die Meldungen zur Prüfung entgegen.

<sup>2</sup> Sie kann die Person, die eine Meldung erstattet hat, über das Verfahren orientieren und ihr zum weiteren Vorgehen Rat erteilen.

<sup>3</sup> Sie kann den gemeldeten Sachverhalt abklären. Ein Anspruch auf Abklärung besteht nicht.

<sup>4</sup> Die Anlaufstelle koordiniert ihre Tätigkeit mit den für die Oberaufsicht und für die Petitionen zuständigen Kommissionen des Kantonsrates.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat und die für die Oberaufsicht zuständige Kommission des Kantonsrates können der Anlaufstelle besondere Abklärungsaufträge erteilen.

**§ 44c** (neu)  
*Vertraulichkeit*

Die Anlaufstelle gibt den Namen der meldenden Person ohne deren Einverständnis nicht bekannt und stellt sicher, dass keine Rückschlüsse auf diese möglich sind.

**§ 44d** (neu)  
*Mitwirkungspflichten*

<sup>1</sup> Die Verwaltung unterstützt die Anlaufstelle bei den Abklärungen. Insbesondere sind ihr alle Unterlagen vorzulegen und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

<sup>2</sup> Die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte geben der Anlaufstelle Auskunft und Akteneinsicht, soweit keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

**§ 44e** (neu)  
*Erledigung*

<sup>1</sup> Die Anlaufstelle

- a. kann den Departementen, der Staatskanzlei und den Dienststellen Anregungen geben, wie sie in einer Angelegenheit vorgehen sollen,
- b. gibt den Departementen, der Staatskanzlei und den Dienststellen schriftliche Empfehlungen ab, wenn sie eine Massnahme als notwendig erachtet,
- c. erstattet bei besonderen Abklärungsaufträgen im Sinn von § 44b Absatz 5 der auftraggebenden Stelle sowie dem zuständigen Departement Bericht,
- d. reicht Strafanzeige bei den Strafverfolgungsbehörden ein, wenn hinreichende Verdachtsgründe für ein Verbrechen oder Vergehen bestehen.

<sup>2</sup> Sie kann der Person, welche die Meldung erstattet hat, Auskunft über die Behandlung der Meldung geben, wenn keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

<sup>3</sup> Beabsichtigt die Anlaufstelle, eine Empfehlung abzugeben, gibt sie dem betroffenen Verwaltungsorgan vorgängig die Möglichkeit zur Stellungnahme.

<sup>4</sup> Die Verwaltungsorgane prüfen die Anregungen und Empfehlungen und informieren die Anlaufstelle in der Regel innert Monatsfrist schriftlich über deren Behandlung. Bei Empfehlungen informieren die Dienststellen über den Dienstweg.

**§ 44f** (neu)  
*Verfahren*

<sup>1</sup> Die Anlaufstelle erhebt keine Kosten.

<sup>2</sup> Sie untersteht dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG) nur, soweit sie personalrechtliche Entscheide trifft. Vorbehalten bleiben die Vorschriften über die Aufsichtsbeschwerde und die aufsichtsrechtliche Anzeige (§§ 180 ff. VRG).

**§ 44g** (neu)  
*Datenschutz*

Die Anlaufstelle vernichtet Personendaten spätestens 100 Tage nach der Erfassung, soweit sie nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden.

**§ 44h** (neu)  
*Tätigkeitsbericht*

Die Anlaufstelle legt dem Regierungsrat und der für die Obergerichtszuständigkeit zuständigen Kommission des Kantonsrates jährlich einen Tätigkeitsbericht vor. Sie orientiert die Öffentlichkeit.

## **2. Personalgesetz**

Das Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz) vom 26. Juni 2001 wird wie folgt geändert:

**§ 46a** (neu)  
*Meldungen und Anzeigen*

<sup>1</sup> Bezeichnet das Gemeinwesen eine besondere Stelle, haben die Angestellten das Recht, dieser bei hinreichendem Verdacht Missstände, wie Verstösse gegen Gesetze oder Weisungen, oder andere Unregelmässigkeiten sowie Mängel und Risiken zu melden, die sie in Ausübung ihrer Tätigkeit festgestellt haben.

<sup>2</sup> Die Angestellten haben das Recht zur Strafanzeige bei den Strafverfolgungsbehörden, wenn sie bei ihrer Tätigkeit von einem Vergehen oder Verbrechen Kenntnis erhalten haben, das sie aufgrund hinreichender Verdachtsgründe einem anderen Angestellten zuschreiben und das nach den Bestimmungen des Schweizerischen Strafbuch vom 21. Dezember 1937 von Amtes wegen zu verfolgen ist.

<sup>3</sup> Die Angestellten dürfen aufgrund von Meldungen und Anzeigen gemäss den Absätzen 1 und 2 im Arbeitsverhältnis weder direkt noch indirekt benachteiligt werden.



**§ 52**      *Absatz 4 (neu)*

<sup>4</sup> Für Meldungen und Anzeigen gemäss § 46a bedarf es keiner Entbindung von der Geheimhaltungspflicht.

**§ 67**      *Absatz 2*

<sup>2</sup> Wurde die oder der Angestellte durch den Regierungsrat gewählt, ist die Vorsteherin oder der Vorsteher des Departementes oder der Staatskanzlei, dessen oder deren Dienstaufsicht die oder der Angestellte untersteht, für die übrigen personalrechtlichen Entscheide zuständig. Personalrechtliche Entscheide im Sinn von § 70 Absatz 1 erlässt der Regierungsrat.

## **II. Evaluation**

Im Zusammenhang mit dem Antrag auf Wahl des Leiters oder der Leiterin der Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten für die Amtsdauer 2020–2024 äussert sich der Regierungsrat gegenüber dem Kantonsrat zur Notwendigkeit und Zweckmässigkeit der Anlaufstelle.

## **III. Inkrafttreten**

Der Mantelerlass tritt am                      in Kraft. Er unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

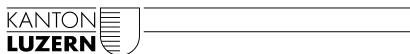
Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:







## Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15  
CH-6002 Luzern

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

