

**Ergänzungsbotschaft
zur Botschaft B 132
über die Schaffung einer
Anlaufstelle in Verwaltungs-
angelegenheiten**

*Entwürfe Änderungen Organisations-
und Personalgesetz*

Zusammenfassung

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat eine Ergänzungsbotschaft zur Botschaft über die Schaffung einer Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten vom 9. Dezember 2014 (B 132). Am 16. März 2015 hat der Kantonsrat den Entwurf eines Gesetzes über eine Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sowie die Melde- und Anzeigerechte der Angestellten (Mantelerlass Anlaufstelle) zurückgewiesen. Die Rückweisung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass das Anliegen einer Anlaufstelle zwar berechtigt sei, diese jedoch als eine externe Stelle im Mandatsverhältnis mit einem vorgegebenen Auftrag und einem Kostendach eingerichtet werden müsse. Ausserdem sei die Stelle von administrativen Zusatzaufgaben zu entlasten. Mit der Ergänzungsbotschaft wird diesen Anliegen Rechnung getragen.

Im Sinne des Auftrags des Kantonsrates ist in den neuen Bestimmungen im Organisationsgesetz nun vorgesehen, dass der Regierungsrat nach öffentlicher Ausschreibung eine Person als Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten ernennt. Die beauftragte Person soll nach Stundenaufwand entschädigt werden. Sie nimmt von der Bevölkerung und vom Verwaltungspersonal Meldungen über Missstände, wie Verstösse gegen Gesetze, oder andere Unregelmässigkeiten sowie über Mängel und Risiken in der Verwaltung entgegen. Sie kann die Beanstandungen überprüfen und der Verwaltung Anregungen und Empfehlungen geben. Die Vertraulichkeit wird gewahrt. In das Personalgesetz werden ergänzende Bestimmungen zu den Melde- und Anzeigerechten der Angestellten sowie eine Schutzbestimmung im Fall von Whistleblowing aufgenommen: Hat ein Angestellter oder eine Angestellte eine Meldung über einen Missstand oder eine Unregelmässigkeit erstattet, darf er oder sie im Arbeitsverhältnis weder direkt noch indirekt benachteiligt werden.

Der oder die Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten ist eine zusätzliche, komplementäre Einrichtung zu den bestehenden Institutionen und Instrumenten der Verwaltungsrechtspflege und der Verwaltungsaufsicht. Die vorgesehenen Regelungen erhöhen die Kontrolle und die Transparenz der kantonalen Verwaltung.

Der Kantonsrat hat das Anliegen unter den Bezeichnungen «Verwaltungskontrollstelle», «Ombudsstelle» und «Beschwerdestelle mit Anlaufstelle für Whistleblowing» im Rahmen der Beratung verschiedener Vorstösse diskutiert. Bei der Beratung der Botschaft B 132 wurden im Rat verschiedene Anträge gestellt und schliesslich die Rückweisung der Vorlage zur Überarbeitung beschlossen. Mit der Ergänzungsbotschaft kommt der Regierungsrat diesem Überarbeitungsauftrag nach. Angesichts der finanziellen Perspektiven des Kantons beantragt der Regierungsrat jedoch, auf die Schaffung der Anlaufstelle für die Bevölkerung (Änderung des Organisationsgesetzes) zu verzichten und nur der Änderung des Personalgesetzes zuzustimmen. Abhängig von der Diskussion im Kantonsrat kann eine Anlaufstelle für das Verwaltungspersonal im Verordnungsrecht bezeichnet werden.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Ergänzungsbotschaft Änderungen zu der von Ihnen am 16. März 2015 zurückgewiesenen Vorlage zum Entwurf eines Gesetzes über die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sowie die Melde- und Anzeigerechte der Angestellten (Mantelerlass Anlaufstelle) vom 9. Dezember 2014 (Botschaft B 132).

1 Botschaft B 132 und parlamentarische Beratung

Wie in der Botschaft B 132 vom 9. Dezember 2014 dargelegt, geht das Anliegen einer Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten auf zwei Motionen zurück, mit denen unser Rat beauftragt wurde, eine Beschwerdestelle mit Anlaufstelle für Whistleblowing beziehungsweise eine Verwaltungskontrollstelle zu schaffen und sogenannte Whistleblower personalrechtlich zu schützen (vgl. Kap. 1 der Botschaft). Gestützt auf die parlamentarischen Beratungen der Vorstösse und auf das Vernehmlassungsverfahren vom Dezember 2013 schlug unser Rat in der Botschaft B 132 vor, mit einer Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten ausserhalb des Instanzenzuges, in dem die Organe der verwaltungsinternen und -externen Rechtspflege wirken, eine unabhängige kantonale Institution zu schaffen. Diese Anlaufstelle sollte sowohl Anliegen aus der Bevölkerung wie auch Anliegen von Verwaltungsangestellten entgegennehmen. Sie hätte einen – aus der Sicht der meldenden Person – bestehenden oder drohenden Missstand in der Staatsverwaltung, namentlich Handlungen gegen Gesetzesvorschriften, aber auch andere aus Sicht des Meldeerstatters eingetretene Unregelmässigkeiten und Mängel oder Risiken in der Staatstätigkeit, näher abklären können. Ein Anspruch auf eine solche Abklärung hätte nicht bestanden. Die Anlaufstelle hätte der Verwaltung Anregungen zum weiteren Vorgehen erteilen und sofern nötig Empfehlungen abgeben können. Der Leiter oder die Leiterin der Anlaufstelle wäre vom Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt worden. Ausserdem hätten die Regelungen zur Anlaufstelle durch Bestimmungen zum Anzeige- und Melderecht der Verwaltungsangestellten sowie zum personalrechtlichen Schutz der Angestellten, die eine Meldung oder eine Strafanzeige erstattet haben, ergänzt werden sollen.

In der parlamentarischen Beratung der Vorlage in der März-Session 2015 beantragte die vorberatende Staatspolitische Kommission, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen. Die CVP-Fraktion beantragte Eintreten und Rückweisung, die Fraktionen von SVP und FDP beantragten Nichteintreten und die Fraktionen von SP/Juso, Grünen und GLP jeweils Eintreten und Zustimmung. Am Schluss der Beratungen stimmte Ihr Rat, nachdem er auf die Vorlage eingetreten war, dem Rückweisungsantrag an den Regierungsrat zu. Gemäss den Ausführungen der antragstel-

lenden Fraktion soll die Anlaufstelle Privatpersonen vor willkürlichem oder fehlerhaftem Verhalten der Verwaltung bewahren und die Verwaltung vor ungerechtfertigten Vorwürfen schützen. Auch verwaltungsinterne Meldungen über Missstände soll sie behandeln. Die Anlaufstelle müsse indes als eine externe Stelle im Mandatsverhältnis mit einem vorgegebenen Auftrag und einem Kostendach eingerichtet werden. Auch müsse sie soweit als möglich von administrativen Zusatzaufgaben und Vorgaben entlastet werden.

Gestützt auf die Beratungen Ihres Rates ergibt sich die Notwendigkeit von Anpassungen des in der Botschaft B 132 enthaltenen Normentwurfes hauptsächlich hinsichtlich der organisatorischen Bestimmungen.

2 Regelungen beim Bund und in den Kantonen

In der Botschaft B 132 haben wir dargelegt, welche Regelungen über Ombuds-, Anlauf- und Meldestellen beim Bund und in den Kantonen bestehen. Es kann auf die Ausführungen in Kapitel 2 dieser Botschaft verwiesen werden. Seither haben sich folgende Entwicklungen ergeben:

– Bund

Die eidgenössischen Räte haben die Vorlage zur Teilrevision des Obligationenrechts über den Schutz bei Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz zur Überarbeitung an den Bundesrat zurückgewiesen (vgl. www.parlament.ch unter der Geschäftsnummer 13.094).

Des Weiteren haben die zuständigen Kommissionen von National- und Ständerat einer parlamentarischen Initiative zugestimmt, die im Zusammenhang mit Whistleblowing eine Ergänzung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (SR 311) verlangt. Die unter einen Straftatbestand fallenden Handlungen, die verübt werden, um höhere, berechnete öffentliche Interessen zu wahren, und dabei die Grenzen der Verhältnismässigkeit einhalten, sollen kraft ausdrücklicher Vorschrift als gerechtfertigt gelten und straflos bleiben (Geschäftsnr. 12.419).

– Kantone

Im Kanton Obwalden wurde auf die Einführung einer vom Parlament zunächst verlangten Ombudsstelle wie auch ein Pilotprojekt im Rahmen des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaketes 2017 verzichtet.

Im Kanton Thurgau gilt seit dem 1. Januar 2015 eine neue Meldevorschrift. Gemäss § 62a der Verordnung über die Rechtsstellung des Staatspersonals (Rechtsbuch Nr. 177.112) sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung berechtigt, Unregelmässigkeiten einer vorgesetzten Stelle oder der vom Regierungsrat bezeichneten Meldestelle zu melden. Wer in gutem Glauben eine Meldung erstattet, verstösst nicht gegen die Treuepflicht und darf deswegen in seiner beruflichen Stellung nicht benachteiligt werden. Die Meldung wird vertraulich behandelt. Es werden geeignete technische und organisatorische Schutzmassnahmen getroffen, um die Vertraulichkeit zu ge-

währleisten. Einzelheiten des Melderechts sind in einer Weisung des Regierungsrates geregelt. Demnach ist eine Meldung in erster Linie auf dem ordentlichen Dienstweg an eine vorgesetzte Stelle, das heisst den Amtsleiter oder die Amtsleiterin beziehungsweise den Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin, möglich. Die Meldung einer Unregelmässigkeit kann auch direkt an die interne Meldestelle gehen, als welche der Leiter oder die Leiterin der Finanzkontrolle wirkt.

Im Kanton Zug hat der Regierungsrat die bestehende kantonale Ombudsstelle auch als Meldestelle für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung bezeichnet (vgl. § 17a Personalverordnung; BGS 154.211). Diese können Missstände, die sie innerhalb der Organisation oder Institution feststellen, namentlich strafbare Handlungen oder anderweitige Unregelmässigkeiten, der Ombudsstelle anzeigen, wenn die vorgesetzten Stellen der Meldung keine Folge geben oder die Entbindung vom Amtsgeheimnis verweigern.

Fazit: Die neueren Entwicklungen in den Kantonen zeigen auf, dass die beschriebene Aufsichtstätigkeit nach Möglichkeit bestehenden staatlichen Institutionen (Ombudsstelle, Finanzkontrolle) zugeteilt wird. Dass eine ausserhalb der Verwaltung stehende Stelle auf Mandatsbasis Anliegen von der Bevölkerung entgegennimmt, stellt im Kantonsvergleich weiterhin eine Ausnahme dar. So nehmen die beiden verwaltungsexternen Anlauf- und Meldestellen der Kantone St. Gallen und Glarus lediglich Anliegen des Staatspersonals entgegen.

3 Grundzüge der Neuregelung

Der in der Botschaft B 132 enthaltene Gesetzesentwurf über die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sowie die Melde- und Anzeigerechte der Angestellten (Mantelerlass Anlaufstelle) wurde gemäss der in Kapitel 1 dargelegten Beratung in Ihrem Rat überarbeitet. Die Vorgaben, dass die Anlaufstelle als eine verwaltungs-externe Stelle im Mandatsverhältnis organisiert sein soll und so weit als möglich von administrativen Aufgaben entlastet werden müsse, führten zur Umformulierung oder Streichung einzelner Bestimmungen des Mantelerlasses und zu terminologischen Anpassungen. Insbesondere wird vorgeschlagen, von dem oder der Beauftragten in Verwaltungsangelegenheiten zu sprechen, um mit dieser Bezeichnung hervorzuheben, dass die Stelle ausserhalb der Verwaltung angesiedelt ist.

Der oder die Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten soll vom Regierungsrat auf Antrag der Staatskanzlei ernannt werden, nachdem die Stelle öffentlich ausgeschrieben und eine geeignete Person ausgewählt worden ist. Die beauftragte Person soll nach Zeitaufwand entschädigt werden. Das Weitere ist durch Vereinbarung zu regeln. Mit diesem Modell wird der Vorgabe Ihres Rates am besten entsprochen. Es entfällt die bisher vorgesehene Wahl auf Amtsdauer und das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis gemäss Personalgesetz vom 26. Juni 2001 (SRL Nr. 51). Zur weiteren administrativen Erleichterung ist insbesondere vorgesehen, die beauftragte Person von Arbeiten, welche die Entgegennahme und die Behandlung von Meldungen aus der Bevölkerung und vom Personal nicht direkt betreffen, zu entlasten (z. B. im Zusammenhang mit der Berichterstattungspflicht und der Anzeigerhebung).

Im Wesentlichen unterscheiden sich unsere Gesetzesentwürfe in der Botschaft B 132 und in der vorliegenden Ergänzungsbotschaft inhaltlich in folgenden Punkten:

Thema	geänderte Bestimmungen
I. Organisationsgesetz	
Ernennung und Regelung der Tätigkeit des oder der Beauftragten durch Vereinbarung, Geschäftsverkehr	§§ 44 und 44a neu; bisherige Regelung über Finanzkompetenzen entfällt
Auskunft/Einsichtnahme bei Strafverfolgungsbehörden und Gerichten	bisheriger § 44d Abs. 2 gestrichen
Entlastung von – besonderen Abklärungsaufträgen – Strafanzeigespflicht – obligatorischer vorgängiger Einholung der Stellungnahme der Verwaltung	Streichung – § 44b Abs. 5, – § 44e Abs. 1d, – § 44e Abs. 3
Erleichterungen bei Berichterstattung	§ 44h (neu § 44g)
II. Personalgesetz	
Zuständigkeit übrige personalrechtliche Entscheide	§ 67 Abs. 2 gestrichen

In Kapitel 3 der Botschaft B 132 haben wir Ihnen das ausgebaute öffentlich-rechtliche Rechtsschutzsystem im Kanton Luzern erläutert. Die entsprechenden Ausführungen sind immer noch gültig. Auch mit der nun vorgesehenen verwaltungsexternen Stelle wird in Ergänzung zu den bestehenden Institutionen und Instrumenten von Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsaufsicht eine weitere Einrichtung geschaffen. Dadurch öffnet sich ein zusätzlicher und komplementärer Weg zu den heutigen verwaltungsrechtlichen Aufsichts- und Beschwerdeverfahren. Dabei handelt es sich nach wie vor um einen indirekten Weg: Im Unterschied zu den Instanzen der Verwaltungsrechtspflege ist der oder die Beauftragte nicht zu Abklärungen über die geltend gemachten Missstände oder Unregelmässigkeiten verpflichtet und verfügt nicht über Anordnungsbefugnisse. Die meldenden Personen haben keine Parteirechte und Rechtsmittel. Der oder die Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten nimmt lediglich Meldungen entgegen und kann der Verwaltung gegebenenfalls nach weiteren Abklärungen Anregungen geben und Empfehlungen aussprechen.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Gegenstand der Botschaft B 132 bildeten einerseits die Änderungen des Organisationsgesetzes über die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten und andererseits die Änderungen des Personalgesetzes über die Meldungen und Anzeigen der Angestellten, beide in einem Mantelerlass. Im Folgenden werden die Änderungen, die sich aus der Überarbeitung ergeben, erläutert.

4.1 Organisationsgesetz

Zwischentitel nach § 41

Die bisherige, in der Botschaft B 132 verwendete Bezeichnung «Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten» wird ersetzt durch «Beauftragter oder Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten». Damit wird der besonderen Stellung der beauftragten Person ausserhalb der Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit besser Rechnung getragen.

§ 42

Der oder die Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten soll Meldungen behandeln können, die Verwaltungssachen betreffen. Dabei handelt es sich primär um solche der den Departementen zugeteilten Dienststellen, mithin der Zentralverwaltung. Wir verzichten weiterhin darauf, im Gesetz den Wirkungsbereich auf die gesamte staatliche Verwaltung, einschliesslich der kantonalen Anstalten und der dem Gerichtswesen zugeteilten Verwaltungszweige (z. B. im Grundbuchwesen), auszuweiten.

Der bisherige Absatz 3 über den Vorbehalt des Rechtsmittelweges kann gestrichen werden, da mit der neuen Bezeichnung und unter der neuen Organisationsform noch deutlicher als vorher zu erkennen ist, dass eine Meldung an die verwaltungsexterne Stelle nicht an die Stelle eines Rechtsmittels oder Rechtsbehelfs treten kann, welche im Instanzenzug gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege an die entsprechende Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde zu richten sind.

§ 43

Absatz 2 umschreibt die Stellung des oder der Beauftragten in Verwaltungsangelegenheiten als nicht weisungsgebunden. Diese Formulierung ist im Unterschied zur bisherigen Umschreibung auf die verwaltungsexterne Organisationsform abgestimmt. Vorbehalten bleiben Vorgaben zu den administrativen Abläufen und beispielsweise zur Verrechnung der Kosten, welche im Rahmen der Vereinbarung nach § 44 Absatz 2 getroffen werden.

Die Gegenstände der bisherigen Absätze 3 und 4 dieser Bestimmung, welche den Geschäftsverkehr der Anlaufstelle regelten, werden nun in einem eigenen Paragraphen (vgl. unten § 44a) thematisiert.

§ 44

Diese Bestimmung ist komplett neu abgefasst. Anstelle der Parlamentswahl tritt die Beauftragung durch den Regierungsrat. Nach einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren ist mit der ausgewählten Person eine Vereinbarung abzuschliessen, welche die Entschädigung regelt. Die vorher unter § 44a vorgesehene Bestimmung über die Finanzkompetenzen entfällt gänzlich. Die Aufwendungen des oder der Beauftragten sind unter der Rubrik «übrige Dienstleistungen und Honorare» bei der Staatskanzlei zu verbuchen.

Auch weitere Punkte des Vertragsverhältnisses sind in die öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem oder der Beauftragten aufzunehmen, insbesondere die Übertragung der Geheimhaltungsverpflichtung, der Beizug von Hilfspersonen, die Infor-

matiksicherheit und allenfalls Einzelheiten zum Behördenverkehr. In rechtlicher Hinsicht wird man sich am Auftragsrecht nach Artikel 394 des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 (SR 220) orientieren.

§ 44a

Es wird vorgeschlagen, auch in der verwaltungsexternen Organisationsform den direkten Geschäftsverkehr zwischen dem oder der Beauftragten und den Dienststellen zuzulassen. Er oder sie soll nicht den Dienstweg über die Verwaltungshierarchie einhalten müssen (Abs. 1). Mit praktischen Massnahmen ist dafür zu sorgen, dass dabei keine Auskünfte an unbefugte Dritte erteilt werden (z. B. kann in der Vereinbarung nach § 44 Abs. 2 festgelegt werden, wie sich die beauftragte Person mit ihrem Auftrag gegenüber dem Verwaltungspersonal zu erkennen gibt).

Die Formulierung in Absatz 2 (Satz 1) ist besser auf die Organisationsform eines oder einer verwaltungsexternen Beauftragten abgestimmt als im Text des vorherigen § 43.

§ 44b

Der oder die Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten kann den gemeldeten Sachverhalt abklären. Ein Anspruch auf Abklärung besteht nicht. Gegenüber der Anlaufstelle gemäss Botschaft B 132 ändert sich bei der Behandlung von Meldungen somit nichts. Da die beauftragte Person ausserhalb der Verwaltung tätig ist, wird aber klargestellt, dass die meldende Person in einfachen Fällen an das zuständige Verwaltungsorgan verwiesen werden kann (Abs. 3 Satz 2).

Absatz 4 hält die bisher in § 44f vorgesehene Kostenlosigkeit des Verfahrens fest. Im Zusammenhang mit der bei der Rückweisung der Botschaft B 132 erhobenen Forderung nach Entlastung fällt der bisherige Absatz 5 über besondere Abklärungen für den Regierungsrat und für die Kantonsratskommission weg. Diese Organe können, soweit überhaupt nötig, im Rahmen der verfügbaren Mittel Dritte als Experten beauftragen.

§ 44c

Diese Bestimmung bleibt in der Sache unverändert; sie wird nur sprachlich angepasst.

§ 44d

Die Verwaltung ist zur Zusammenarbeit mit der beauftragten Person in der Sachverhaltsabklärung verpflichtet; an der Mitwirkungspflicht ändert sich nichts. Hingegen erachten wir eine entsprechende Verpflichtung für die Gerichte und die Strafverfolgungsbehörden bei einer verwaltungsexternen Organisationsform als rechtsstaatlich heikel. Da insbesondere die Akteneinsichtsmöglichkeit umstritten war, sehen wir diese nicht mehr vor.

§ 44e

Im Zusammenhang mit der Rückweisung der Botschaft B 132 wurde verlangt, dass eine Entlastung von administrativen Zusatzaufgaben anzustreben sei. Dies kann unter anderem dadurch erreicht werden, dass der oder die Beauftragte nicht mehr

selber Strafanzeige erheben muss. Vielmehr ist dies Sache der zuständigen Verwaltungsbehörde. Hat die beauftragte Person konkrete Gründe für den Verdacht, dass eine Straftat vorliegt, kann sie der Behörde im Rahmen einer Empfehlung nach Absatz 1b raten, Anzeige zu erheben. Damit ist sie vom Anzeigeverfahren entlastet (wie die Finanzkontrolle gemäss § 18 Abs. 1 Finanzkontrollgesetz; SRL Nr. 615).

Zur administrativen Entlastung trägt auch bei, dass der oder die Beauftragte vom betroffenen Verwaltungsorgan vor der Abgabe einer Empfehlung nicht mehr zwingend eine Stellungnahme einholen muss. Das Verwaltungsorgan kann im Rahmen des unveränderten Prüf- und Informationsauftrages gemäss Absatz 3 Stellung nehmen. Falls im Einzelfall eine vorgängige Stellungnahme eines Verwaltungsorgans sinnvoll ist, kann der oder die Beauftragte eine solche auch ohne ausdrückliche Regelung im Gesetz einholen.

§ 44f

Die Bestimmung entspricht in sprachlich leicht geänderter Fassung dem bisherigen § 44g.

§ 44g

Mit dieser Umschreibung wird der administrative Aufwand im Zusammenhang mit der Berichterstattung über die Tätigkeit des oder der Beauftragten verringert, entfällt doch ein separater Bericht (vgl. bisheriger § 44h). In der Vereinbarung nach § 44 Absatz 2 kann die Erhebung der notwendigen Angaben festgelegt werden. Es ist vorgesehen, dass wir Ihrem Rat wie bei den übrigen kantonalen Aufgaben im Rahmen des Jahresberichtes gemäss Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG; SRL Nr. 600) Bericht erstatten (insbes. mit quantitativen Angaben).

4.2 Personalgesetz

Die Änderung von § 67 Absatz 2 entfällt mangels genügenden Sachzusammenhangs.

4.3 Evaluationsklausel

Im Jahresbericht gemäss § 18 FLG wird sich unser Rat zwei Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung zur Notwendigkeit und Zweckmässigkeit des oder der Beauftragten in Verwaltungsangelegenheiten äussern. Im Übrigen kann Ihr Rat mittels eines parlamentarischen Vorstosses jederzeit sowohl die Abschaffung wie auch den Umbau der Stelle anregen und diskutieren.

5 Auswirkungen

In der Botschaft B 132 schlugen wir Ihnen die Schaffung einer Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten vor, deren Leiter oder Leiterin von Ihrem Rat auf Amtsdauer gewählt und dann mit einem Teilpensum öffentlich-rechtlich angestellt worden wäre. Die Anlaufstelle wäre eine fachlich selbständige und von der Verwaltung unabhängige Institution gewesen; lediglich administrativ wäre sie der Staatskanzlei zugeordnet worden. Gestützt auf den Rückweisungsbeschluss Ihres Rates unterbreiten wir Ihnen eine entsprechend angepasste Vorlage mit verwaltungsexterner Mandatierung eines oder einer Beauftragten in Verwaltungsangelegenheiten. Mit dieser Organisationsform eröffnen sich Chancen und Risiken.

Zunächst ist festzuhalten, dass der oder die Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten, wie vom Kantonsrat verlangt, den Angestellten der Zentralverwaltung und der Bevölkerung gleichermaßen zur Verfügung stehen soll. Damit erhalten auch Personen die Gelegenheit, ein Vorkommnis zu melden, ihre Situation zu schildern und Kritik zu üben, die sich von den Behörden zu wenig ernst genommen fühlen oder deren ausserordentliche Situation ihrer Meinung nach zu wenig Gehör findet. Es bleibt aber nur Spekulation, ob damit Frustrationen und Querulantenentum oder sogar Amokläufe verhindert werden können. Bei den Beanstandungen ist damit zu rechnen, dass der oder die Beauftragte 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 parlamentarischen Organe abnehmen könnte. Eine Quantifizierung der Entlastungseffekte ist allerdings weiterhin nicht möglich, zumal davon auszugehen ist, dass bei dringenden Anliegen weiterhin sämtliche institutionellen Möglichkeiten benutzt werden und nun lediglich eine weitere solche Möglichkeit hinzukommt.

In der Botschaft B 132 führten wir aus, dass es sich bei der vorgesehenen Aufsichtstätigkeit um eine rechtsstaatlich sensible Aufgabe handle (Kap. 4). Zu diesem Urteil gelangten wir, da mit der Anlaufstelle jedermann in Kontakt treten und eine Beanstandung gegen die Verwaltung beziehungsweise einzelne Verwaltungsangestellte vorbringen könne. Ausserdem könne die Anlaufstelle selber entscheiden, wie eingehend sie sich mit einer solchen Meldung inhaltlich befassen wolle. Durch ihre Tätigkeit unterstütze sie die Aufsichts- und Oberaufsichtsorgane. Die Verwaltung sei verpflichtet, der Anlaufstelle auf Anfrage hin unmittelbar Auskunft zu geben. Mit dieser Stellung sowie diesen Entscheidungsfreiheiten ist auch der oder die Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten in einer heiklen Position tätig. Es findet sich in anderen Kantonen keine solche beauftragte Aufsichtsperson, welche in ihrer Haupttätigkeit einen Beruf in der Privatwirtschaft ausübt und nicht in einem Anstellungsverhältnis zum Kanton steht. Die verwaltungsexterne Mandatierung wird in den übrigen Kantonen nur dann gewählt, wenn die beauftragte Person für die Angestellten zur Verfügung stehen soll (vgl. Kap. 2) und damit nur in einem halben Dutzend Einzelfällen pro Jahr zum Einsatz kommt. Wir sind daher skeptisch, ob diese Organisationsform der vorgesehenen Aufgabe angemessen ist und überhaupt akzeptiert wird.

Das Stellenprofil verlangt die Einstellung einer Person mit guten Kenntnissen des Verwaltungsrechts und der luzernischen Verwaltungspraxis sowie Erfahrung in Ver-

mittlung, Mediation, Verhandlungsführung oder Ähnlichem. Die Unabhängigkeit, welche für die Stelle nötig ist, müsste auch gewährleistet sein, wenn die Person (im Hauptberuf) eigene Aufträge wahrnimmt und dadurch weitere Kundinnen und Kunden betreut. Die Erfahrungen der Ombudsstellen in den anderen Gemeinwesen zeigen, dass ein Bedürfnis nach mündlicher Kontaktaufnahme und auch nach persönlicher Vorsprache vorhanden ist. Die beauftragte Person muss somit Zeit für telefonische Gespräche oder solche vor Ort zur Verfügung stellen. Ideal wäre daher, wenn sie bereits gut erreichbare geeignete Räumlichkeiten und entsprechende Einrichtungen hat (Empfangs- und Besprechungsräume, Mobiliar, Telefonlinien, Informatik usw.). Denkbar erscheint unter diesen Umständen die Beauftragung eines Rechtsanwalts oder einer Rechtsanwältin beziehungsweise eines Anwaltsbüros. Würde ein solcher Auftragnehmer eingesetzt, müsste – entsprechend dem Tarif für die amtliche Verteidigung im Kanton Luzern – wohl von einem Entschädigungsansatz von 230 Franken pro Stunde Bearbeitungsaufwand ausgegangen werden. Ausserdem wäre anzustreben, dass dieser Ansatz die Kanzleitätigkeit und die Auslagen (z.B. für Telefonkosten) einschliesse und – entsprechend der auftragsrechtlichen Art und Weise der Aufgabenerfüllung – die reine Bereitschaftszeit nicht weiter finanziell entschädigt werden müsste. Ob sich unter den aktuellen Marktbedingungen bei einer Ausschreibung der Stelle genügend qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber melden, kann nicht im Voraus gesagt werden.

Wie in Kapitel 8 der Botschaft B 132 dargelegt, können die Kosten aufgrund der Verhältnisse in anderen Kantonen kaum verlässlich bestimmt werden, haben doch die kantonalen Ombudsstellen unterschiedliche Wirkungsbereiche (z.B. mit und ohne Gemeinden) und führen ihre Fallstatistiken verschieden. Ausserdem wird der durchschnittliche Bearbeitungsaufwand für aufwendigere Fälle wie auch für einfache Anfragen nicht ausgewiesen. Ausgehend von den Jahresberichten verschiedener kantonomer Ombudsstellen lässt sich immerhin eine theoretische Spannweite für das erwartete Geschäftsaufkommen errechnen. Demnach müsste pro Jahr von 0,5 bis 1,3 Fällen pro tausend Einwohner und zusätzlich von 1 bis 2 Anfragen pro tausend Einwohner ausgegangen werden. Diese Erfahrungswerte ergäben für den Kanton Luzern rund 200 bis 510 Fälle und 390 bis 790 Anfragen. Gemäss B 132 waren (bei einer 40 %-Anstellung, inkl. Hilfskraft) für die öffentlich-rechtliche Anstellung nach dem Personalgesetz 150 000 Franken vorgesehen und im Aufgaben- und Finanzplan ab dem Planjahr 2017 eingestellt. Bei einem Stundenansatz von 230 Franken würde der eingestellte Betrag von 150 000 Franken für 650 Arbeitsstunden reichen. Wird ein durchschnittlicher Aufwand von drei Stunden pro Fall und von einer Viertelstunde pro Anfrage angesetzt, könnten damit beispielsweise 200 Fälle und 200 Anfragen bearbeitet werden. Die effektiven Kosten einer externen Mandatierung mit stundenweiser Aufwandentschädigung hängen dabei von drei Grössen ab, nämlich der Menge der eingehenden Meldungen, vom Zeitaufwand und vom vereinbarten Stundenansatz für deren Bearbeitung. Im Kantonsrat wurde die Erwartung geäussert, dass die verwaltungsexterne Mandatierung einen niederschwelligeren Zugang bewirke. Träte dieser Effekt ein, würde daraus ein grösseres Mengengerüst resultieren. Auch kann bei der externen Mandatierung der Aspekt kostentreibend wirken, dass die beauftragte Person aus Eigeninteresse mehr (bezahlte) Zeit aufwendet. Dass ein Gesamtkostendach die Kosten des Mandats beschränken helfen könnte, erachten wir

insofern als unrealistisch, als die Dienstleistung nicht nach Erreichung der Planzahlen unter dem Jahr eingestellt werden könnte. Hingegen wäre es möglich, dass die beauftragte Person ab einer in der Vereinbarung festgelegten Kostenschwelle, beispielsweise von 1000 Franken pro Fall, mit der Staatskanzlei, welcher sie administrativ zugeordnet ist, Rücksprache zu nehmen hat. Zusammenfassend liegen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen weiterhin Unwägbarkeiten vor; die Kosten sind schwierig abzuschätzen und stellen aufgrund der geringen Beeinflussbarkeit ein Risiko dar.

Neben den direkten Kosten entstehen dem Kanton wie schon bei der Anlaufstelle gemäss Botschaft B 132 indirekte Aufwendungen. Die Verwaltung muss der beauftragten Person bei Bedarf Auskunft geben, Akten zur Verfügung stellen und schriftliche Berichte über die Behandlung der Anregungen und Empfehlungen abgeben. Dieser Aufwand lässt sich nicht im Voraus beziffern.

Die Gesetzesänderungen können frühestens auf den 1. Januar 2017 in Kraft treten und damit für den Voranschlag 2017 wirksam werden. Angesichts der finanziellen Perspektiven des Kantons, welche wir Ihnen seit der Vorlage der Botschaft B 132 im Aufgaben- und Finanzplan 2016–2019 aufgezeigt haben, verbleibt allerdings zu erwägen, ob auf die Einsetzung eines oder einer Beauftragten in Verwaltungsangelegenheiten nicht ganz oder teilweise verzichtet werden sollte. Bei einem Teilverzicht würde wie in den Kantonen Glarus und St. Gallen eine Anlaufstelle für das Personal geschaffen, deren Kostenfolge im Bereich um 10 000 Franken überblickbar wäre. Angesichts der finanziellen Perspektiven des Kantons regen wir an, jedenfalls auf darüber hinausgehende Leistungen zu verzichten.

6 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, entsprechend Ihrem Rückweisungsbeschluss unterbreiten wir Ihnen die dargelegten Ergänzungen zur Botschaft B 132 samt dem geänderten Entwurf eines Gesetzes über den Beauftragten oder die Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten sowie die Melde- und Anzeigerechte der Angestellten. Wir beantragen Ihnen jedoch gleichzeitig, aus finanziellen Gründen nur der im Mantelerlass enthaltenen Änderung des Personalgesetzes zuzustimmen und auf die Änderung des Organisationsgesetzes zu verzichten. Abhängig von der Diskussion in Ihrem Rat beabsichtigen wir indes, eine Anlaufstelle für das Verwaltungspersonal im Verordnungsrecht zu bezeichnen.

Luzern, 11. März 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Gesetz über den Beauftragten oder die Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten sowie die Melde- und Anzeigerechte der Angestellten

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Ergänzungsbotschaft des Regierungsrates vom 11. März 2016,
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

3. Beauftragter oder Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten

§ 42 *(neu)*
Aufgaben

¹ Der oder die Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten nimmt Meldungen entgegen, die Missstände, wie Verstösse gegen Gesetze oder Verordnungen, oder andere Unregelmässigkeiten sowie Mängel und Risiken in der Tätigkeit der Departemente, der Staatskanzlei und der Dienststellen betreffen.

² Er oder sie kann den gemeldeten Sachverhalt im Hinblick auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit sowie auf Befolgung der übrigen Grundsätze des Verwaltungshandelns gemäss § 21 näher abklären.

§ 43 (neu)
Stellung

¹ Der oder die Beauftragte unterstützt

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

² Er oder sie ist nicht weisungsgebunden und administrativ der Staatskanzlei zugeordnet.

§ 44 (neu)
Ernennung

¹ Der Regierungsrat ernennt nach öffentlicher Ausschreibung eine oder mehrere geeignete Personen für die Tätigkeit.

² Die beauftragte Person hat Anspruch auf Entschädigung. Die Einzelheiten des Vertragsverhältnisses sind durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu regeln.

§ 44a (neu)
Geschäftsverkehr

¹ Der oder die Beauftragte in Verwaltungsangelegenheiten verkehrt direkt mit den Departementen, der Staatskanzlei und den Dienststellen.

² Er oder sie hat das Recht, beim Regierungsrat und bei der für die Oberaufsicht zuständigen Kommission des Kantonsrates vorzusprechen. Diese können ihn oder sie zu Aussprachen einladen.

§ 44b (neu)
Entgegennahme der Meldungen und Abklärung

¹ Der oder die Beauftragte nimmt die Meldungen zur Prüfung entgegen.

² Er oder sie kann die Person, die eine Meldung erstattet hat, über das Verfahren orientieren und ihr zum weiteren Vorgehen Rat erteilen.

³ Er oder sie kann den gemeldeten Sachverhalt abklären. Ein Anspruch auf Abklärung besteht nicht. In einfachen Fällen kann die meldende Person an das zuständige Verwaltungsorgan verwiesen werden.

⁴ Es werden keine Kosten erhoben.

⁵ Der oder die Beauftragte koordiniert die Tätigkeit mit den für die Oberaufsicht und für die Petitionen zuständigen Kommissionen des Kantonsrates.

§ 44c (neu)
Vertraulichkeit

¹ Der oder die Beauftragte gibt den Namen der meldenden Person ohne deren Einverständnis nicht bekannt und stellt sicher, dass keine Rückschlüsse auf diese möglich sind.

§ 44d (neu)
Mitwirkungspflicht der Verwaltung

¹ Die Verwaltung unterstützt den Beauftragten oder die Beauftragte bei den Abklärungen. Insbesondere sind ihm oder ihr alle Unterlagen vorzulegen und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

§ 44e (neu)
Erledigung

¹ Der oder die Beauftragte

- 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 er oder sie eine Massnahme als notwendig erachtet.

² Er oder sie kann der Person, welche die Meldung erstattet hat, Auskunft über die Behandlung der Meldung geben, wenn keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

³ Die Verwaltungsorgane prüfen die Anregungen und Empfehlungen und informieren den Beauftragten oder die Beauftragte in der Regel innert Monatsfrist schriftlich über deren Behandlung. Bei Empfehlungen informieren die Dienststellen über den Dienstweg.

§ 44f (neu)
Datenschutz

¹ Personendaten sind spätestens 100 Tage nach der Erfassung zu vernichten, soweit sie nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden.

§ 44g (neu)
Berichterstattung

¹ Der oder die Beauftragte erstattet dem Regierungsrat jährlich Bericht.

2. Personalgesetz

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

§ 46a (neu)

Meldungen und Anzeigen

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

² 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 oder einer anderen Angestellten zuschreiben und das nach den Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 von Amtes wegen zu verfolgen ist.

³ Angestellte, die Meldung oder Anzeige gemäss den Absätzen 1 und 2 erstatten, dürfen im Arbeitsverhältnis weder direkt noch indirekt benachteiligt werden.

§ 52 Absatz 4 (neu)

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

II. Evaluation

Zwei Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung äussert sich der Regierungsrat im Jahresbericht gemäss § 18 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen zur Notwendigkeit und Zweckmässigkeit des oder der Beauftragten in Verwaltungsangelegenheiten.

III. Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

KANTON
LUZERN



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

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

