



Kantonsrat

Sitzung vom: 30. Juni 2014, vormittags

Protokoll-Nr. 271

Nr. 271

Motion Furrer-Britschgi Nadia namens der AKK über die Präzisierung der Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und Dienststellenleiter (M 497). Erheblicherklärung

Nadia Furrer begründet die am 31. März 2014 eröffnete Motion namens der AKK über die Präzisierung der Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und Dienststellenleiter. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte sie an der Motion fest.

Im Namen des Regierungsrates ist Finanzdirektor Marcel Schwerzmann bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

„Die Stellung und Funktion der Dienststellen, die Option zur Gliederung der Dienststellen in Abteilungen sowie die Verantwortung der Dienststellenleitungen sind im Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13. März 1995 (Organisationsgesetz, OG, SRL Nr. 20) festgehalten. Die Regelung zur Stellung und Funktion der Dienststellen, wonach diese die Verwaltungsgeschäfte in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig und im eigenen Namen besorgen (§ 33 OG), hat der damalige Grosse Rat des Kantons Luzern bei der Einführung des Gesetzes 1995 beschlossen.

In der Botschaft B 73 vom 29. September 2000 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat den Schlussbericht zur versuchsweisen Einführung des Modells der «Wirkungsorientierten Verwaltung» und der «Leistungsorientierten Spitäler» (WOV/LOS-Versuch) und die Änderung des Organisationsgesetzes und anderer Erlasse zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Luzern vorgelegt. Wesentliche Merkmale waren eine flexiblere, selbständigere und mit mehr Eigenverantwortung ausgestattete Verwaltung. Dabei werden in Leistungsaufträgen die Aufgaben klar festgehalten, und die Dienststellen verfügen über die notwendigen Ausführungskompetenzen und tragen die Ressourcen- und Ergebnisverantwortung. Mit Änderung vom 26. März 2001 wurde festgehalten, dass die Dienststellenleiter und -leiterinnen gegenüber ihren Vorgesetzten für die Erfüllung der ihren Dienststellen erteilten Leistungsaufträge verantwortlich sind (§ 35 OG). Aus der Überlegung, dass Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen einander entsprechen müssen, wurde auch die Regelung angepasst, dass die Dienststellenleiter und -leiterinnen ihre Dienststellen in Abteilungen gliedern können (§ 34 OG).

Integraler Bestandteil der heutigen Verwaltungsführung auf der Basis dieser Rechtsgrundlagen sind geeignete Controlling-Instrumente auf allen Stufen des staatlichen Handelns, welche die Führungskräfte mit den notwendigen Informationen versehen. Dazu gehören Planen, Ziele setzen, Kontrollieren und Steuern, was auch korrigierende Massnahmen bei Abweichungen umfasst. Das Verwaltungs-Controlling wird von Stabsstellen unterstützt, auf der Ebene Departement übernehmen die Departementscontrollerinnen und -controller diese Aufgaben. Das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG, SRL Nr. 600) regelt die Führungsverantwortung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sowie der Dienststellenleiterinnen und -leiter für die ordnungsgemässe und wirksame Erfüllung der Leistungsaufträge in Art. 4 Abs. 3. Die Zuständigkeit und das Be-

richtswesen sind in der Verordnung über die Organisation, die Führung und die Kontrolle der kantonalen Verwaltung vom 22. August 1995 (Organisationsverordnung, SRL Nr. 36) umschrieben.

Als zentrales Element des Controllings hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1615 vom 9. Dezember 2003 die Standards des Internen Kontrollsystems (IKS) für verbindlich erklärt. Diese Vorgaben sind als Teil eines umfassenden Führungssystems in das FLG und die zugehörige Verordnung eingeflossen. Die Regelungen sehen vor, dass jede Dienststelle über ein schriftliches IKS-Konzept verfügt. Darin sind die Zuständigkeiten und Abläufe klar zu regeln, die Instrumente einzuführen und die Kontrollen durchzuführen. Die Finanzkontrolle ist beauftragt, einerseits die Systemprüfung vorzunehmen und andererseits zu überwachen, dass die festgelegten Kontrollen auch durchgeführt werden.

Heute ist das IKS Teil des Risikomanagements, welches gemäss Beschluss des Regierungsrats Nr. 1203 vom 31. Oktober 2013 flächendeckend über alle Dienststellen eingeführt wird. Damit werden risikobehaftete Prozesse wie beispielsweise Beschaffung, Erbringung von Dienstleistungen, Investitionen, Geldflüsse, Personalwesen und Berichterstattung beurteilt. Dazu wird auch das Kontrollumfeld erfasst und beurteilt, was sich aus der Organisation und den persönlichen Eigenschaften der Beteiligten ergibt, und es werden Aspekte wie die Organisationsstruktur und die personellen Risiken, wie Know-how-Verlust, Fragen der Integrität, der ethischen Grundwerte und des Führungsstils, erfasst.

Die selbständige Besorgung der Verwaltungsgeschäfte durch die Dienststellen, die Steuerung über Leistungsaufträge, die Delegation der Wahlkompetenz an die Dienststellenleitungen und das Instrumentarium des Führungscontrollings haben sich bewährt und entsprechen dem heutigen Verständnis einer modernen Verwaltungsführung. Die Instrumente sind vorhanden und die Prozesse definiert. Das IKS funktioniert und das System wurde in den letzten Jahren zusätzlich optimiert sowie in ein umfassendes Risikomanagement integriert. Eine Abkehr von den heutigen Grundsätzen der Verwaltungsführung mittels Leistungsaufträgen und Controlling wird auch in der Motion nicht gefordert und die grundsätzliche Steuerung soll nicht geändert werden.

Im Vorstoss werden zwei Fälle erwähnt, welche in jüngster Vergangenheit publik geworden sind:

- Der externe Bericht zu den Vorgängen bei der Luzerner Polizei fordert, dass bereits bei einem Verdacht auf Dienstpflichtverletzungen seitens Angehöriger der Luzerner Polizei, neben einer Administrativuntersuchung und der Verständigung der Staatsanwaltschaft, insbesondere auch das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) beziehungsweise deren Vorsteherin zu orientieren ist. Dabei stehen die ungenügende respektive fehlende Information der Departementsleitung und somit der Vertrauensverlust sowie die ungeeignete Führungskultur in der Geschäftsleitung der Luzerner Polizei im Zentrum. Der Bericht empfiehlt eine umfassende Lagebeurteilung durch die Führungsverantwortlichen.
- Im Zusammenhang mit der Verletzung beschaffungsrechtlicher Vorschriften in der Dienststelle Informatik sowie Verdachtsmomenten auf ungetreue Amtsführung gegen einen ehemaligen Mitarbeiter hat das Finanzdepartement die erforderlichen Massnahmen getroffen, um solche Vorkommnisse in der Zukunft vermeiden zu können. Dazu gehört eine Neuauslegung des Beschaffungsprozesses und die vermehrte Schulung respektive Unterstützung der Dienststelle.

Beide Fälle wurden zum Anlass genommen, um die Regeln und Abläufe der Information und Zusammenarbeit zwischen den Departementen und den Dienststellen und die Kontrolle von Prozessen und Entscheidungen zu optimieren.

Wirkungsvolle konkrete Massnahmen sind in den verschiedenen Verwaltungsbereichen unterschiedlich auszugestalten und auf die konkreten Risiken abzustellen. Grundsätzlich sind entsprechende Rechtsgrundlagen vorhanden. Dennoch sind wir bereit zu prüfen, ob die be-

stehenden Bestimmungen in den Organisationserlassen (Gesetz, Verordnung, Weisung) erweitert werden sollen.

Handlungsbedarf sehen wir in folgenden zwei Bereichen:

- Die Verantwortung der Departementsleitung zur Überwachung und Steuerung der Verwaltungstätigkeit der unterstellten Dienststellen soll ausdrücklich geregelt werden. Die Departementsleitung soll die Verantwortung der Dienststellenleitungen mit Weisungen oder im Rahmen der Leistungsaufträge situations- und sachgerecht abstimmen können. Dazu kann sie beispielsweise festlegen, über welche geplanten strategischen und operativen Entscheidungen, organisatorische Änderungen, Gestaltung von Prozessen, Beschaffungen, Personalentscheide sowie Schwierigkeiten in der Führung der Dienststelle sie vorgängig oder zeitnah zu informieren ist. Sie kann die Selbständigkeit der Dienststellen einschränken und zum Beispiel zusätzliche Verfahrensschritte einbauen und sich gewisse Entscheide vorbehalten.
- Der Informationsauftrag der Dienststellenleitungen gegenüber den Departementsleitungen soll präziser umschrieben werden. Insbesondere sollen die Dienststellenleitungen, wie in der Motion gefordert, in die Pflicht genommen werden, die Departementsleitung vorgängig über Entscheidungen, welche potenziell von erheblichem öffentlichem Interesse sind, und zeitnah über besondere Vorkommnisse – wie beispielsweise vermutete Dienstpflichtverletzungen – zu informieren.

Im Sinne unserer Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion als Postulat erheblich zu erklären.“

Nadia Furrer erklärt, jeder Firmenchef, jeder Gemeinderat, jeder Regierungsrat, jeder Bundesrat habe die Möglichkeit, entweder seinem Kader vollstes Vertrauen zu schenken und es walten zu lassen oder es eng zu führen und über alle sensiblen Themen ständig auf dem Laufenden gehalten zu werden. In der Wahrnehmungspflicht ihrer Oberaufsicht über die Geschäftsführung habe die AKK wiederholt festgestellt, dass die Organisationsfreiheiten der Departements- und Dienststellenleitern sehr gross seien, die Regierungsräte nicht über Sensibilitäten auf datiert seien und deren Führungsleinen sehr lang seien. Die von der AKK einstimmig beschlossene Motion korrigiere den zu grossen Spielraum, in dem die Regierung ihre Aufsichtspflicht enger und reger ausführe. In der aktuellen publikten AKK-Akte der Polizei-affäre sei innerhalb des Departementes bereits gehandelt und die Führung sichtlich gestrafft worden. Eine zentrale Änderung der Verordnung über die Luzerner Polizei sowie eine Anpassung der Organisationsstruktur würden per 1. September 2014 bereits in Kraft treten. Doch auch in den anderen Departementen bestünden ähnliche Mängel. Mit der vorliegenden Motion gewinne man eine konsequent straffere Führung. Der Regierungsrat sehe in seiner Antwort offensichtlich nicht ein, dass es um das persönliche Führungsverständnis gehe und nicht nur um die Gesetzesgrundlage einer selbständigen Zuständigkeitsfunktion seiner Kaderleute. Eine gewisse Informations-Holschuld gehöre ins Führungsverständnis und werde heute in den Departementen zu wenig gelebt. Vorkommnisse, wie die DIIN-Akte sowie die Polizei-affäre, könnten ohne klare Gesetzespräzision jederzeit wieder passieren. Namens der AKK bitte sie um Erheblicherklärung der Motion.

Priska Galliker unterstützt im Namen der CVP-Fraktion die Erheblicherklärung der Motion. Die AKK verlange die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass die Führung der Dienststellenleiter und die Aufsicht über die Leistungen der Dienststellen verbessert werden. Richtigerweise habe die AKK im Rahmen ihrer Oberaufsicht festgestellt, dass die gesetzlich verankerten Organisationsfreiheiten der Dienststellen überprüft und gesetzlich angepasst werden müssten. Zudem sollten Dienststellenleiter ihre Vorgesetzten, vor allem in Ausnahmesituationen, ausführlich über den Geschäftsgang informieren. Die entsprechenden Paragraphen seien zwar im Organisationsgesetz verankert, liessen den Dienststellenleitern aber sehr viele Freiheiten offen. Im Oktober 2013 habe der Regierungsrat auf die verschiedenen Vorfälle reagiert und das interne Kontrollsystem IKS für alle Dienststellen eingeführt. Die Regierung stelle aber fest, dass vor allem in zwei Bereichen Handlungsbedarf bestehe: Die Ver-

antwortung der Departementsleitung zur Überwachung und Steuerung müsse ausdrücklich geregelt und der Informationsauftrag der einzelnen Dienststellenleiter gegenüber der Departementsleitung präziser umschrieben werden. Der Vorstoss liege im Kompetenz- und Handlungsbereich des Regierungsrates. Da aber dem Kantonsrat die Oberaufsicht über die gesamte Verwaltung obliege, wünsche die CVP-Fraktion verbindliche Vorgaben.

Michèle Bucher unterstützt im Namen der Grünen Fraktion den Antrag des Regierungsrates, die Motion als Postulat erheblich zu erklären. Die Wirkungsorientierte Verwaltung sei im Kanton Luzern vor über zehn Jahren eingeführt worden. Damit seien der Verwaltung mehr Flexibilität, Selbständigkeit und Eigenständigkeit zugesprochen worden. Der Regierungsrat schreibe, WOV habe sich bewährt, namentlich die Delegation der Wahlkompetenz an die Dienststellenleiter. Darüber hinaus erkläre der Regierungsrat nachvollziehbar, dass die rechtlichen Grundlagen vorhanden seien, um die in den einzelnen Verwaltungsbereichen vorhandenen konkreten Risiken abfangen zu können. Es stelle sich die Frage, inwiefern die Forderung der AKK, die Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und Dienststellenleiter zu präzisieren, gerechtfertigt sei. Diese Frage könne man nicht beantworten. Man spreche von Zuständigkeits- und Verantwortungsbereichen. Sie appelliere an das Verantwortungsbewusstsein der Ratsmitglieder, man solle nicht blindlings einem Anliegen stattgeben und sich bewusst sein, dass man die Grundlagen, auf welche sich die Motion stütze, nicht kenne. Die meisten Ratsmitglieder kennten leider weder den AKK-Schlussbericht zur Untersuchung im Zusammenhang mit der Dienststelle Informatik noch denjenigen zur Polizei-affäre. Die Grüne Fraktion vertrete unabhängig von den Geschehnissen bei der DIIN und der Polizei die Meinung, dass WOV nach über zehn Jahren seit Einführung einer umfassenden Wirkungsanalyse unterzogen werden sollte. Würde sich dabei ein konkreter Handlungsbedarf herausstellen, zum Beispiel wegen eines Ungleichgewichts zwischen Kompetenzen und Verantwortung, sei man bereit, dies inhaltlich zu bereinigen.

Trix Dettling unterstützt im Namen der SP/Juso-Fraktion die Erheblicherklärung der Motion. Der Regierungsrat zähle in seiner Antwort akribisch auf, was in den letzten knapp 20 Jahren in Sachen Verwaltungstätigkeit geregelt worden sei: vom Organisationsgesetz über diverse Führungs- und Steuerungsinstrumente bis zum Risikomanagement. Es handle sich dabei um geeignete Instrumente, um damit eine moderne Verwaltungsführung zu gestalten. Wie so häufig zeigten sich die Schwachstellen erst mit der Zeit. Die AKK habe einen Handlungsbedarf im Verhältnis zwischen Departements- und Dienststellenleitung erkannt. Die Selbständigkeit und die Eigenverantwortung der Dienststellenleitenden werde zu stark gewichtet und die Informationspflicht gegenüber der Departementsleitung zu wenig klar definiert. Dies erschwere es den Departementsleitungen, die notwendige Führung und Aufsicht zu gewährleisten und die politische Verantwortung wahrzunehmen. Die Überweisung als Postulat begründe der Regierungsrat damit, dass in der Motion keine Abkehr von den heutigen Grundsätzen zur Verwaltungsführung gefordert worden seien. Die AKK wolle nicht alles verändern, aber ein unverbindliches Postulat sei zu wenig. Die SP/Juso-Fraktion sei für ein genaues Hinsehen und gegebenenfalls müsse man die Grundsätze der Wirkungsorientierten Verwaltung hinterfragen und entsprechend anpassen. Die Erfahrung habe gezeigt, dass sich weder der Kantons- noch der Regierungsrat auf alte Kontrollsysteme verlassen sollten. Die Dienststellenleitenden sollten verpflichtet werden, umfassend und transparent zu informieren und jederzeit einen Einblick in die relevanten Bereiche zu ermöglichen. Natürlich sollten sich die Departementsvorstehenden auch selber darum bemühen. Zudem sollten sie in Form von Genehmigungsverfahren in wichtige Entscheide miteinbezogen werden. Es sei ein hoher Anspruch an die Exekutive und dieser habe sich durch die Verkleinerung von sieben auf fünf Mitglieder erhöht. Wolle man Vorfälle, wie sie die AKK in letzter Zeit habe aufarbeiten müssen, in Zukunft minimieren, müsse jetzt gehandelt werden. Ein erster Schritt dazu sei die Überweisung der Motion.

Daniel Gloor erklärt, die FDP-Fraktion sei grossmehrheitlich für die Überweisung als Postulat. Es gehe um Führungsfragen und um das Verhindern von Fehlern. Dies lasse sich aber mit gesetzlichen Regulierungen nicht umsetzen. Im Gegenteil, unter dichterem Auflagen würden das unternehmerische Handeln und die situative Führung leiden. Bei den erwähnten Beispielen handle es sich um gravierende Fälle. Die FDP-Fraktion bezweifle aber, ob dies

durch weitere Regeln verhindert werden könne. Man sehe auch einen gewissen Handlungsbedarf, begrüsse aber den pragmatischen Vorschlag des Regierungsrates.

Rosy Schmid ergänzt, die Motion der AKK sei nicht wegen der DIIN oder der Luzerner Polizei entstanden, sondern des Organisationsgesetzes wegen. Die Motion verlange eine Verbesserung der Führung und Oberaufsicht sowie der Einflussnahme des Regierungsrates gegenüber den Dienststellen. Insbesondere gehe es darum, die Selbständigkeit der Dienststellen so zu lenken und zu definieren, dass diese primär auf die Interessen und Bedürfnisse des Kantons ausgerichtet seien und nicht auf ihre eigenen. In § 33 des Organisationsgesetzes werde festgehalten, dass die Dienststellen ihre Verwaltungsgeschäfte in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig und im eignen Namen erledigen und ihre Dienststellen in Abteilungen gliedern könnten. Die Dienststellen könnten selber bestimmen, wer was und wie machen wolle, also praktisch eine "carte blanche". Auch in heiklen Situationen sei der Regierungsrat nicht zum Eingreifen legitimiert, müsse aber die Verantwortung tragen. Diese Unabhängigkeit gehe zu weit und müsse im Gesetz klarer definiert werden. Man möchte keine unabhängigen Unternehmungen innerhalb des Kantons. Die Dienststellen hätten sich nach den übergeordneten Führungsvorgaben zu richten. Natürlich bleibe den Dienststellen eine gewisse Selbständigkeit. Deshalb sei es für eine Minderheit der FDP-Fraktion zwingend notwendig, das Organisationsgesetz und die entsprechenden Vorgaben anzupassen. Der Regierungsrat müsse dazu Vorschläge unterbreiten. Sie bitte deshalb, die Motion erheblich zu erklären.

Marcel Omlin unterstützt im Namen der SVP-Fraktion die Erheblicherklärung der Motion. Es sei erstaunlich, dass die AKK die Motion zwar einstimmig unterzeichne, nun aber grosse Fraktionen ihre Meinung dazu plötzlich änderten. Man könne sich selber seine Gedanken dazu machen, warum der Regierungsrat die Motion als Postulat erheblich erklären wolle. Im Namen des Regierungsrates beantragt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann die Motion als Postulat erheblich zu erklären. Es sei richtig, dass die Dienststellen in der Verwaltungsführung und Organisation weitgehend selbständig seien. Das käme aber nicht wie gehört einer "carte blanche" gleich. Es stimme nicht, dass der Regierungsrat zu wenig Führungsverständnis in Bezug auf die Dienststellen habe. Wer schon mehrstufig geführt habe, wisse, dass man mit einer Gesetzesbestimmung nicht einfach über Führung entscheiden könne. Es gebe Dienststellen, die intensiver als andere geführt würden. Es sei beispielsweise verständlich, dass im Justiz- und Sicherheitsdepartement das Handelsregisteramt anders geführt werde als die Polizei. In seinem Departement werde die Dienststelle Steuern anders geführt als die Dienststelle Immobilien. Bei der Dienststelle Immobilien führe er etwa auch bei einem Einzeldossier, was bei der Steuerverwaltung jedoch nie vorkomme. Dort gehe es um Praxis, immer unabhängig von einem Dossier. Da es sich um verschiedene Arten der Führung handle, sei es schwierig, gesetzliche Grundlagen dazu zu erarbeiten. Die Regierung nehme ihre Führungsverantwortung wahr im Wissen, dass man den Dienststellen möglichst viele Freiheiten zum Erfüllen der Aufgaben lassen sollte. Im Einzeldossier greife die Regierung gemäss ihren Kompetenzen ein. WOV habe sich bewährt, es gebe aber immer Verbesserungsmassnahmen, diese habe man ja aufgezeigt. Man sei bereit, weitere Optimierungen vorzunehmen. Man dürfe nicht anhand von Einzelfällen urteilen. Es brauche keine vertiefte gesetzliche Grundlage, das Führungsverständnis lasse sich nicht im Gesetz regeln. Der Regierungsrat trage die politische Verantwortung und nehme diese wahr. Es liege in seinem Interesse, die Verwaltung zu führen.

Der Rat erklärt die Motion mit 79 gegen 26 Stimmen erheblich.