

Justiz- und Sicherheitsdepartement  
des Kantons Luzern  
Frau Yvonne Schärli-Gerig  
Regierungsrätin  
Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern

Luzern, 19. März 2014

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sowie die Anzeige- und Meldepflichten der Angestellten (Mantelerlass Anlaufstelle)**

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin  
Geschätzte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2013 wurden wir zur Stellungnahme zum vorerwähnten Gesetzesentwurf eingeladen. Wir nehmen die Gelegenheit gerne wahr, nachfolgend unsere Haltung dazu zu formulieren.

**Antrag**

Vor dem Hintergrund der nachfolgenden Begründungen und Anmerkungen bitten wir Sie, auf die vorgeschlagenen Ergänzungen resp. Abänderungen von Organisationsgesetz und Personalgesetz - mit Ausnahme der Schutzbestimmung im Falle von Whistleblowing - zu verzichten.

Sollte die Anlaufstelle trotzdem realisiert und die vorgesehenen Änderungen des Personalgesetzes vorgenommen werden, stellen wir folgende Anträge:

- Es ist sicherzustellen, dass durch die Realisierung einer kantonalen Anlaufstelle den Gemeinden keine Verpflichtungen daraus erwachsen (z.B. keine Verpflichtung zur Schaffung von Anlaufstellen für kommunale Verwaltungstätigkeiten). Im Weiteren ist zu gewährleisten, dass die kantonale Anlaufstelle nicht für Meldungen von kommunalen Angestellten, die dem Personalgesetz unterstehen (Lehrpersonen der Volksschule, Fachpersonen der schulischen Dienste, allenfalls kommunale Angestellte) als zuständig erklärt wird.
- Es ist sicherzustellen, dass die Melde- und die Anzeigepflicht für kommunale Angestellte, die dem Personalgesetz unterstehen (Lehrpersonen der Volksschule und Fachpersonen der schulischen Dienste, weitere kommunale Angestellte) explizit ausgeschlossen werden.

## **Begründungen und Anmerkungen**

Aufgrund von parlamentarischen Vorstössen soll eine Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger sowie Angestellte der Verwaltung geschaffen werden. Gleichzeitig sollen im Personalgesetz ergänzende Bestimmungen betreffend Melde- und Anzeigepflicht der Angestellten und eine Schutzbestimmung im Falle von Whistleblowing aufgenommen werden. Die nun vorliegende Vernehmlassungsvorlage trägt den parlamentarischen Vorstössen Rechnung.

Grundsätzlich halten wir fest, dass wir die Schaffung einer Anlaufstelle in der geplanten Ausprägung aus verschiedenen Gründen nicht als zielführend erachten (schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis, Schwächung der vorhandenen Aufsichtsorgane, nicht förderlich für eine gute Unternehmenskultur). Aus ähnlichen Überlegungen stehen wir einer Einführung einer Melde- und Anzeigepflicht der Angestellten negativ gegenüber. Die vorgesehene Schutzbestimmung im Falle von Whistleblowing erachten wir hingegen durchaus als sinnvoll.

Sollte die Anlaufstelle errichtet werden, muss insbesondere sichergestellt werden, dass daraus keine Verpflichtungen für die Gemeinden erwachsen. Jede Gemeinde soll die Freiheit haben, eine auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Lösung umzusetzen (mögliche Anlaufstellen: Linienvorgesetzte, Personalstelle, Ombudsstelle, Schlichtungsstelle etc).

Das Personalgesetz umfasst unter anderem auch das Arbeitsverhältnis der Angestellten der Volksschule (§1 Abs. 1 lit. b). In Abs. 4 wird zudem darauf verwiesen, dass die Gemeinden die Arbeitsverhältnisse ihrer Angestellten durch rechtsetzende Erlasse selbständig regeln können. Ausnahme hiervon sind die Arbeitsverhältnisse der Lehrpersonen der Volksschule und der Fachpersonen der schulischen Dienste. Wenn die Gemeinden keine selbständigen Regelungen treffen, gelten die Vorschriften des Personalgesetzes. Aus diesem Sachverhalt lässt sich ableiten, dass die vorgesehenen Änderungen des Personalgesetzes in jedem Fall auch für die Lehrpersonen der Volksschule und die Fachpersonen der schulischen Dienste und bei Fehlen eines kommunalen Personalgesetzes auch für die weiteren kommunalen Angestellten Gültigkeit haben werden.

Es muss vermieden werden, dass innerhalb der Gemeinden ein Teil der Angestellten Melde- und Anzeigepflichten haben und andere nicht. Im Weiteren sollte jede Gemeinde eigenständig entscheiden können, ob sie solche weitgehenden Bestimmungen für ihre Angestellten einführen will oder nicht. Vor diesem Hintergrund stellen wir Ihnen den Antrag, die Melde- und Anzeigepflicht für kommunale Angestellte, die dem Personalgesetz unterstehen, explizit auszuschliessen.

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin, geschätzte Damen und Herren, wir bitten Sie, unsere Anträge wohlwollend zu prüfen und diesen stattzugeben.

Freundliche Grüsse

**Verband Luzerner Gemeinden (VLG)**



Hans Luternauer  
Präsident



Ludwig Peyer  
Geschäftsführer

Kopie z. K.:

- Alle Gemeinden
- Markus Hool, Leiter Bereich Justiz und Sicherheit

# Fragebogen zu Vernehmlassung

Justiz- und Sicherheitsdepartement  
Rechtsdienst  
Postfach 3768  
6002 Luzern

Vernehmlassung zum Entwurf eines Gesetzes über die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sowie die Anzeige- und Meldepflichten der Angestellten (Mantelerlass Anlaufstelle)

## **Stellungnahme eingereicht von:**

Absender: VLG Verband Luzerner Gemeinden

.....

**Hinweis für die Gemeinden und Personalverbände:** Teil A des Fragebogens kann weggelassen werden.

*Um Rücksendung des Fragebogens wird bis spätestens **28. März 2014** gebeten. Ausführliche Stellungnahmen bitten wir auch per E-Mail an folgende Adresse zu senden:*

vernehmlassung.jsd@lu.ch

# Fragebogen zu Vernehmlassung

## A. Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten (Organisationsgesetz)

### 1. Aufgaben der Anlaufstelle

#### (vgl. § 42 OG-Entwurf; Kap. 3, 4, 5.1 und 5.2.1)

Die Anlaufstelle soll Meldungen über Missstände, wie Verstösse gegen Gesetze oder Weisungen, und Meldungen über andere Unregelmässigkeiten sowie Mängel und Risiken entgegen nehmen, welche die Tätigkeit der Departemente, der Staatskanzlei und der Dienststellen betreffen. Meldungen erstatten können Privatpersonen und kantonale Verwaltungsangestellte. Die Anlaufstelle kann Rat zum weiteren Vorgehen erteilen. Sie kann den gemeldeten Sachverhalt im Hinblick auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit oder auf die Befolgung der übrigen Grundsätze des § 21 Organisationsgesetzes näher abklären. Die Anlaufstelle ist berechtigt, alle Akten einzusehen und nach Bedarf direkt, d.h. ohne Einhaltung des Dienstwegs, mit der Verwaltung zu verkehren. Es wird insbesondere davon abgesehen, je nach Herkunft der meldenden Person (z.B. Privatpersonen, Angestellte) oder je nach Inhalt der Meldung (z.B. Gesetzesverstoss, betriebliches Anliegen) verschiedene Anlaufstellen mit unterschiedlichen Kompetenzen zu schaffen und Meldungen von geringer Bedeutung von Gesetzes wegen auszuschliessen.

Sind Sie mit diesen Aufgaben einverstanden?

Ja

Nein  weniger Aufgaben, nämlich nur: .....

mehr Aufgaben, nämlich auch: .....

Bemerkung Verzicht auf eine gesetzliche Regelung gemäss schriftlicher Stellungnahme

### 2. Stellung der Anlaufstelle

#### (vgl. §§ 43 und 44a OG-Entwurf, Kap.5.2.2)

Die Anlaufstelle soll den Regierungsrat (Aufsicht über Verwaltung; § 25 OG) und den Kantonsrat (parlamentarische Oberaufsicht im Sinn von § 50 der Kantonsverfassung) unterstützen. Sie soll – wie die Finanzkontrolle – fachlich selbständig und unabhängig sein sowie lediglich administrativ der Staatskanzlei zugeteilt werden. Der Leiter oder Leiterin der Anlaufstelle wird vom Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Er oder sie hat Zugang zum Regierungsrat und zu der für die Oberaufsicht zuständigen Kommission des Kantonsrates und kann von ihnen besondere Abklärungsaufträge entgegen nehmen. Jährlich legt die Anlaufstelle diesen Organen ihren Tätigkeitsbericht vor.

Sind Sie damit einverstanden?

Ja

Nein

Bemerkung Verzicht auf eine gesetzliche Regelung gemäss schriftlicher Stellungnahme

# Fragebogen zu Vernehmlassung

## 3. Arbeitsweise der Anlaufstelle

(vgl. §§ 44b, 44c, 44f und 44g OG-Entwurf, Kap. 5.2.3-5.2.5)

Die Anlaufstelle kann selber entscheiden, ob und in welchem Umfang sie aufgrund der eingegangenen Meldung eine Abklärung vornehmen will. Sie gibt den Namen der meldenden Person ohne deren Einverständnis nicht bekannt und stellt wenn immer möglich sicher, dass keine Rückschlüsse auf die meldende Person möglich sind (namentlich durch Neutralisierung des Sachverhalts). Die Anlaufstelle erhebt keine Kosten. Sie vernichtet Personendaten, die nicht weiter verwendet werden, in- nert spätestens 100 Tagen.

Sind Sie damit einverstanden?

Ja

Nein

Bemerkung    Verzicht auf eine gesetzliche Regelung gemäss schriftlicher Stellungnahme

## 4. Kompetenzen der Anlaufstelle

(vgl. §§ 44d und 44e OG-Entwurf, Kap. 5.2.3 und 5.2.5)

Die Anlaufstelle hat Einsichtsrechte in alle Verwaltungsakten, dies unabhängig vom Verfahrensstand. Die Verwaltung beziehungsweise deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind verpflichtet, die Anlaufstelle in allen Belangen zu unterstützen (z.B. durch mündliche oder schriftliche Auskünfte). Die Anlaufstelle kann der Verwaltung Anregungen geben, wie sie in einer Angelegenheit vorgehen soll. Sie kann ihr ausserdem schriftliche Empfehlungen abgeben, wenn sie eine Massnahme als notwendig erachtet. Die Anlaufstelle ist berechtigt, der meldenden Person Auskunft über ihre Erledigung der Meldung zu geben, wenn keine öffentlichen oder privaten Interessen (wie z.B. bei einer personalrechtlichen Massnahme gegen einen Angestellten) entgegenstehen. Die Verwaltung hat der Anlaufstelle schriftlich Bericht über die Behandlung der Anregungen und Empfehlungen zu geben.

Sind Sie damit einverstanden?

Ja

Nein

Bemerkung    Verzicht auf eine gesetzliche Regelung gemäss schriftlicher Stellungnahme

## Fragebogen zu Vernehmlassung

### 5. Bezeichnung "Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten" (vgl. Kap. 1 und Ausführungen zu den Aufgaben und Kompetenzen in Kap. 3-5)

Gestützt auf die Motion M 9 könnte die neue Stelle als "Verwaltungskontrollstelle" bezeichnet werden. In der Motion M 403 wird die Bezeichnung "Beschwerdestelle mit Anlaufstelle für Whistleblowing" oder "Beschwerdestelle" benützt. Da die *Kontrolle* Teil der Führung durch die vorgesetzten Organe und Behörden bildet und die Stelle nicht in diesen Führungskreislauf eingebunden ist und sie ausserdem keine *Beschwerden im Rechtsinn* behandeln kann, soll eine andere Bezeichnung verwendet werden. Im Entwurf wird "Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten" (kurz: "Anlaufstelle") vorgeschlagen. Diese Bezeichnung zeigt den Bürgerinnen und Bürger, dass sie sich an die Stelle wenden können, wenn sie Beanstandungen in einer Verwaltungssache oder gegen einen einzelnen Angestellten vorbringen wollen.

Sind Sie mit dieser Bezeichnung einverstanden?

Ja

Nein, nämlich Verzicht auf eine gesetzliche Regelung gemäss schriftlicher Stellungnahme

### 6. Umsetzung (vgl. Kap. 7)

Die Anlaufstelle soll vorerst in einem Teilpensum betrieben werden. Der Stelleninhaber oder die Stelleninhaberin wird vom Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates gewählt und nach Personalgesetz angestellt. Er oder sie soll die Anforderungen an eine unabhängige Stellung und im Einzelnen die fachlichen und persönlichen Eignungskriterien erfüllen, welche in der künftigen Ausschreibung der Stelle genannt werden. Im Vordergrund stehen gute Kenntnisse von Verwaltungsrecht und luzernerischer Verwaltungspraxis sowie Erfahrungen in Vermittlung, Mediation, Verhandlungsführung o.Ä.

Sind Sie damit einverstanden?

Ja

Nein

Bemerkung Verzicht auf eine gesetzliche Regelung gemäss schriftlicher Stellungnahme

# Fragebogen zu Vernehmlassung

## B. Anzeige- und Meldepflichten (Personalgesetz)

### 7. Meldepflicht für Angestellte (vgl. §§ 51a und 52 PG-Entwurf; Kap. 5.3.1)

Zusammen mit den Bestimmungen zur Anlaufstelle im Organisationsgesetz soll im Personalgesetz die Meldepflicht für die Angestellten geregelt werden. Die Konkretisierung der Meldepflicht der Angestellten dient im Sinn der Verwaltungskontrolle dazu, die Risiken zu minimieren und Schaden abzuwenden. Vorgesehen ist eine Meldepflicht an eine vorgesetzte Person oder einer vom Gemeinwesen besonders bezeichneten Stelle (wie für Kantonsangestellte z.B. die Anlaufstelle gemäss Teil A des Fragebogens).

Sind Sie mit der vorgesehenen Meldepflicht, welche für alle dem Personalgesetz unterstellten Angestellten, einschliesslich z.B. den Angestellten der Gemeinden, gelten soll, einverstanden?

Ja

Nein

Bemerkung: Wenn seitens des Kantons die Einführung erfolgen sollte, soll die Meldepflicht für kommunale Angestellte, die dem Personalgesetz unterstehen (Lehrpersonen der Volksschule und Fachpersonen der schulischen Dienste, weitere kommunale Angestellte) explizit ausgeschlossen werden.

### 8. Pflicht zur Strafanzeige für Angestellte (vgl. § 51a PG-Entwurf; Kap. 5.3.2)

Zusammen mit den Bestimmungen zur Meldepflicht soll die Anzeigepflicht in das Personalgesetz aufgenommen werden. In diesem arbeitsrechtlichen Zusammenhang geht es um schwere Straftaten von anderen Angestellten. Wer im Arbeitsverhältnis davon Kenntnis erhält, soll zur Anzeige verpflichtet sein, wobei die Anzeigepflicht entfällt, wenn Meldung erstattet worden ist (z.B. der Anlaufstelle gemäss Teil A des Fragebogens; vgl. § 44e Abs. 1d OG-Entwurf).

Sind Sie mit vorgesehenen Anzeigepflichten sowie insbesondere mit den Ausnahmen, welche für alle dem Personalgesetz unterstellten Angestellten, einschliesslich z.B. den Angestellten der Gemeinden, gelten sollen, einverstanden?

Ja

Nein, betreffend Anzeigepflicht: .....

Nein, betreffend Ausnahmen von Anzeigepflicht: .....

Bemerkung: Wenn seitens des Kantons die Einführung erfolgen sollte, soll die Anzeigepflicht für kommunale Angestellte, die dem Personalgesetz unterstehen (Lehrpersonen der Volksschule und Fachpersonen der schulischen Dienste, weitere kommunale Angestellte) explizit ausgeschlossen werden.



# Fragebogen zu Vernehmlassung

C. Schutz für die Angestellten (Personalgesetz)

## 9. Whistleblowing-Schutz (vgl. § 30 PG-Entwurf; Kap. 4 und 5.4)

Im Personalgesetz soll ein Grundsatz aufgenommen werden, wonach Angestellte weder direkt noch indirekt diskriminiert werden dürfen, die in gutem Glauben eine Meldung erstattet oder eine Strafanzeige erhoben haben. Damit sollen sogenannte Whistleblower geschützt werden. Dem Schutz von Whistleblowern dienen auf kantonaler Ebene im Übrigen die Schaffung einer Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sowie die vorgesehenen Verfahrensregeln (z.B. dass die Anlaufstelle Rat zum weiteren Vorgehen erteilen kann und den Namen der Person, welche die Meldung erstattet hat, geheim hält).

Sind Sie damit einverstanden?

Ja

Nein

Bemerkung Siehe schriftliche Stellungnahme

D. Weitere Bemerkungen

.....  
.....  
.....  
.....

Datum: .....19. März 2014.....

Unterschrift: gez. Hans Luternauer/Ludwig Peyer

*Sämtliche Unterlagen sind auf unserer Homepage unter folgender Adresse verfügbar*

[http://www.lu.ch/index/justiz\\_sicherheit/jsd\\_vernehmlassungen.htm](http://www.lu.ch/index/justiz_sicherheit/jsd_vernehmlassungen.htm)