Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

4. Februar 2014

Nr. 2014-75 R-362-28 Interpellation Alex Inderkum, Schattdorf, zu Umgang mit Beschwerden, Whistleblowing und verbesserter Verwaltungskontrolle öffentlicher Organe auf Kantons- und Gemeindestufe; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 25. September 2013 reichte Landrat Alex Inderkum, Schattdorf, eine Interpellation zu Umgang mit Beschwerden, Whistleblowing und verbesserter Verwaltungskontrolle öffentlicher Organe auf Kantons- und Gemeindestufe ein.

Unter "Whistleblowing" wird gemäss Interpellant das Melden von Missständen, Risiken oder Gefahren verstanden, von denen Mitarbeitende bei ihrer Arbeit erfahren und bei denen es im gemeinschaftlichen bzw. öffentlichen Interesse liegt, dass sie trotz Amtsgeheimnis aufgedeckt und öffentlich bekannt gemacht werden.

Ein grosses Hindernis für richtig gelebtes Whistleblowing stelle die Loyalitätspflicht der Mitarbeitenden dar. Mitarbeitende müssten sich sicher sein können, dass ihre Stellung geschützt sei, wenn sie zugunsten des Gemeinwohls zum Mittel des Whistleblowings griffen. Die Kantone und die Gemeinden hätten auf der anderen Seite grosses Interesse daran, dass Missstände aufgedeckt würden und dass nicht deren mediale Skandalisierung oder politische Instrumentalisierung im Vordergrund stünden.

Eine öffentliche Beschwerdestelle könne einerseits Personen vor willkürlichem und fehlerhaftem Verhalten der Verwaltung schützen, andererseits die Verwaltung vor ungerechtfertigten Vorwürfen bewahren. Eine solche Anlaufstelle schaffe Klarheit darüber, an wen sich Bürgerinnen und Bürger oder Verwaltungsangestellte bei Missständen zu wenden hätten.

Ombudsstellen sind gemäss Interpellant bisher in den Kantonen Basel-Land, Basel-Stadt, Waadt, Zürich und Zug sowie in mehreren Stadtgemeinden wie z. B. Bern, Rapperswil, St. Gallen, Wallisellen, Winterthur und Zürich eingeführt. Eine Ombudsstelle sei in Obwalden in Planung und die Stadt Luzern habe eine Ombudsstelle an der Volksabstimmung beschlossen. Viele Wirtschaftsbranchen kennten ebenfalls Ombudsstellen.

Gestützt auf Artikel 128 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) ersucht der Interpellant den Regierungsrat, vier Fragen zu beantworten.

II. Vorbemerkung

Auf Bundesebene ist man gegenwärtig daran, den Schutz bei Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz zu verstärken. Konkret soll gesetzlich festgelegt werden, unter welchen Voraussetzungen eine Meldung von Arbeitnehmenden, die auf Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz hinweisen (sogenannte Whistleblower), rechtmässig ist. Der Bundesrat hat dazu am 20. November 2013 die Botschaft zur entsprechenden Teilrevision des Obligationenrechts (OR; SR 220) verabschiedet (BBl 2013 9513 ff.). Die Vorlage setzt den Auftrag der Motion Gysin (03.3212) um.

Die neue Regelung räumt der internen Behandlung von Meldungen Priorität ein: Demnach hat eine Meldung in der Regel zuerst an den Arbeitgeber, anschliessend an eine Behörde und erst als letztmöglichem Weg an die Öffentlichkeit zu erfolgen. Dem Arbeitgeber wird damit die Möglichkeit gegeben, selbst gegen Unregelmässigkeiten vorzugehen und diese zu beseitigen.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Arbeitnehmer seine Meldung künftig der zuständigen Behörde weiterleiten, ohne dabei seine Treuepflicht zu verletzen. Eine solche Weiterleitung ist zulässig, wenn der Arbeitgeber nach einer Meldung nicht innerhalb einer von ihm festgelegten Frist von maximal 60 Tagen ausreichende Massnahmen zur Klärung des Sachverhalts ergreift oder den Arbeitnehmer nicht über Eingang und Behandlung der Meldung sowie die Ergebnisse der ergriffenen Massnahmen informiert. Die Meldung an eine Behörde ist allerdings auf Straftaten und Verstösse gegen das öffentliche Recht beschränkt. Zuständige Behörden sind zum Beispiel die Strafbehörden, wenn eine Straftat begangen wurde, oder die Verwaltungsbehörde, die mit der Umsetzung der Norm betraut ist, gegen die verstossen wurde.

Eine direkte Meldung von Unregelmässigkeiten an die zuständige Behörde ist in gewissen Fällen ebenfalls erlaubt, nämlich dann, wenn ein Arbeitnehmer davon ausgehen darf, dass

seine Meldung an den Arbeitgeber keine Wirkung erzielen würde, weil der Arbeitgeber beispielsweise in früheren Fällen nicht oder nur ungenügend auf eine Meldung reagiert hat. Zulässig ist eine direkte Meldung auch dann, wenn der Arbeitnehmer gestützt auf objektive Tatsachen davon ausgehen muss, dass ohne sofortige Meldung die zuständige Behörde in ihrer Tätigkeit behindert wird oder wenn eine unmittelbare und ernsthafte Gefährdung des Lebens, der Gesundheit, der Sicherheit oder der Umwelt besteht.

Der Arbeitnehmer muss sich in allen Fällen zuerst an den Arbeitgeber respektive an die zuständige Behörde wenden. Seine Rolle beschränkt sich darauf, die Information an die betreffende Stelle weiterzuleiten. Eine direkte Meldung von Unregelmässigkeiten an die Öffentlichkeit ist nie gestattet.

Die vorgeschlagene Änderung des Obligationenrechts ist auf die Kantone und Gemeinden nicht unmittelbar anwendbar. Allerdings erklärt die kantonale Personalverordnung (PV; RB 2.4211) das Obligationenrecht als ergänzendes Recht anwendbar (Art. 3 PV), soweit eine Frage im Personalrecht nicht geregelt ist. Die neuen Normen würden somit hilfsweise zur Anwendung gelangen.

III. Zu den gestellten Fragen

Die Beantwortung der Fragen bezieht sich nachstehend auf die Stufe Kanton.

1. *An wen können sich mit der heutigen Regelung Bürgerinnen und Bürger sowie Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung wenden, falls Missstände oder illegales Handeln vermutet werden? Wie wird sichergestellt, dass die Whistleblower personalrechtlich geschützt sind?*

Die Bürgerinnen und Bürger wenden sich in unseren überblickbaren Verhältnissen mit ihren Problemen, Sorgen und Anliegen oftmals direkt an den Regierungsrat, einzelne Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher oder auch an die Mitglieder des Landrats. Das gilt insbesondere auch in Fällen, wo sie ein aufsichtsrechtliches Einschreiten erwarten. Eine gesetzliche Grundlage für eine zentrale Stelle zur Meldung von Unregelmässigkeiten durch Bürgerinnen und Bürger sowie durch Mitarbeitende der Verwaltung besteht heute nicht.

Auch innerhalb der Kantonsverwaltung unterbreiten die Mitarbeitenden ihre Anliegen oftmals ihrer Vorsteherin bzw. ihrem Vorsteher direkt. Daneben hat der Kanton für potenzielle Konflikte innerhalb der Organisation eine zuständige Anlaufstelle und ein entsprechendes

Meldeverfahren eingerichtet. Für Mitarbeitende der Kantonsverwaltung hat der Regierungsrat für den Bereich Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz im Personalleitbild der Kantonsverwaltung vom 14. Januar 2008 im Grundsatz 7 als Ziel festgehalten, jeglicher Diskriminierung von Mitarbeitenden aktiv vorzubeugen und die persönliche Würde und Integrität der Mitarbeitenden am Arbeitsplatz zu schützen. Mit der Genehmigung des Merkblatts "Konflikte am Arbeitsplatz" für das Personal der Kantonsverwaltung Uri vom 2. September 2013 hat der Regierungsrat die fünf nachfolgenden Ansprechpersonen bezeichnet, die bei sexueller Belästigung, Mobbing oder anderen gravierenden Konflikten betroffene Mitarbeitende betreuen sollen:

- Finanzdirektion Uri, Amt für Personal, Klausenstrasse 2, 6460 Altdorf, Franz Gisler, Amtsvorsteher, oder Maya Hirt, Amtsvorsteher-Stellvertreterin;
- Personalverband Kanton Uri, 6460 Altdorf, Susanne Gisler, Präsidentin;
- Volkswirtschaftsdirektion Uri, Abteilung Industrie und Gewerbe, Klausenstrasse 4, 6460 Altdorf, Charles Z'graggen, Abteilungsleiter;
- Fachstelle für Frauenfragen, Allmendstrasse 13, 6468 Attinghausen, Li Aschwanden.

Spezielle Bestimmungen im Personalrecht zum Schutz von Mitarbeitenden, die auf interne Missstände hinweisen (Whistleblower), bestehen nicht. Aufgrund des Verweises in Artikel 3 der Personalverordnung auf das OR ist jedoch der Kündigungsschutz bei einer missbräuchlichen Kündigung und (dereinst) auch ein erweiterter Schutz bei Meldung von Unregelmässigkeiten (vgl. vorgängig Ziffer I) auch im Personalrecht anwendbar.

2. *Erachtet der Regierungsrat die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdestelle, welche Beanstandungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie kantonalen und kommunalen Mitarbeitenden zur Untersuchung entgegennimmt, als nützliches Instrument, welches das Beschwerdemanagement der öffentlichen Hand auf Kantons- und Gemeindestufe, einschliesslich ausgelagerte Bereiche öffentlicher Verwaltungen, verbessert?*

Das Anliegen, eine zentrale Meldestelle für Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, um ihnen den Zugang zur Verwaltung zu erleichtern, wurde bereits früher vorgebracht. So reichte zuletzt Landrätin Pia Tresch am 14. Juni 2006 eine Motion zur Prüfung der Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle beim Regierungsrat ein. Die Motion wurde damals nicht erheblich erklärt, da kein Bedarf für eine solche Stelle gesehen wurde.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die damals aufgeführten Gründe gegen die Schaffung einer Ombudsstelle auch heute noch Gültigkeit haben. Auch ohne Ombudsstelle

haben die Bürgerinnen und Bürger sowie die Mitarbeitenden diverse Möglichkeiten, um ihre Anliegen bezüglich der kantonalen Verwaltung zu deponieren. Gerade bei den unverändert kleinen und überblickbaren Verhältnissen, wie sie im Kanton Uri herrschen, kennt die Bevölkerung die Mitarbeitenden der Verwaltung weitgehend, und die Bürgerinnen und Bürger suchen oftmals das direkte Gespräch mit den Betroffenen. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigt zudem, dass sich die Urnerinnen und Urner nach wie vor direkt an die zuständigen Regierungsmitglieder wenden, um ihnen ihre Beanstandungen und Anliegen persönlich vorzutragen.

Nicht zu vernachlässigen wären bei einer allfälligen Schaffung einer Ombudsstelle auch die daraus entstehenden jährlich wiederkehrenden Kosten. Vor dem Hintergrund, dass eine solche Stelle im Kanton Obwalden jährlich zirka 200'000 Franken kostet, und der Ungewissheit, ob die Bevölkerung eine solche Stelle auch wirklich nutzt, hat das Obwaldner Parlament der Errichtung einer Ombudsstelle im Oktober 2013 zwar zugestimmt, diese zunächst jedoch nur als Pilotprojekt auf drei Jahre befristet. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass im Kanton Uri weder die Notwendigkeit noch das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Schaffung einer Ombudsstelle gegeben ist.

3. *An welche Stelle können sich zurzeit Bürgerinnen und Bürger sowie Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung wenden, falls diese Beschwerden oder Verbesserungen einbringen möchten, um die Verwaltungstätigkeit zu optimieren oder um überkomplizierte, sowie ineffiziente administrative Abläufe zu melden?*

Hinsichtlich Meldung von Beschwerden oder Verbesserungsvorschlägen der Bürgerinnen und Bürger sei auf die Ausführungen zu Frage 1 verwiesen.

Für die angestellten Personen der kantonalen Verwaltung besteht gestützt auf Artikel 63 PV ein Mitspracherecht. Auf der Basis dieser Bestimmung hat der Regierungsrat am 13. August 2002 entsprechende Grundsätze für das Vorschlagswesen in der Kantonsverwaltung beschlossen. Alle im Rahmen der Personalverordnung angestellten Personen können sich somit direkt am Verwaltungs- und Betriebsgeschehen beteiligen und gezielt Verbesserungsvorschläge zu administrativen Abläufen dem Amt für Personal melden.

4. *Sieht der Regierungsrat die Schaffung einer Verwaltungskontrolle als hilfreich an, um Verwaltungsabläufe zu optimieren?*

Die Verwaltungskontrolle und die Optimierung der Verwaltungsabläufe gehören zum ständigen Auftrag der Regierung.

Gemäss Artikel 4 der Verordnung über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (Organisationsverordnung; RB 2.3321) sorgt der Regierungsrat für eine rechtmässige, leistungsfähige und rationelle Tätigkeit der gesamten Kantonsverwaltung (Abs. 1). Er bestimmt die zweckmässige Organisation der Kantonsverwaltung und übt regelmässige und systematische Aufsicht über die Kantonsverwaltung aus (Abs. 3).

Ebenfalls hat die Direktionsvorsteherin bzw. der Direktionsvorsteher den ständigen Auftrag, die Direktion nach den Grundzügen einer rechtmässigen, sachgerechten und rationellen Verwaltungsführung im Rahmen der vom Regierungsrat beschlossenen Zielsetzungen zu leiten (Art. 40 Organisationsverordnung).

Nebst den direktionsinternen Kontrollinstrumenten hat der Regierungsrat in den letzten Jahren zusätzliche direktionsübergreifende "Verwaltungskontrollinstrumente" geschaffen, unter anderem in den Bereichen:

- Beteiligungspolitik (ab 4. Mai 2010), Abteilung für Finanzfragen/Controlling im Direktionssekretariat der Finanzdirektion;
- Internes Kontrollsystem (IKS) (ab 1. August 2013); Fachstelle Internes Kontrollsystem im Direktionssekretariat der Finanzdirektion.

Im Weiteren führen auch andere Gremien die Verwaltungskontrolle aus, unter anderem:

- die Schulkommission, die dafür sorgt, dass die Berufsfachschule ihren Auftrag gemäss den gesetzlichen Bestimmungen und den Vorgaben des Regierungsrats erfüllt (Art. 14 Verordnung über die Berufs- und Weiterbildung [BWV; RB 70.1103]).
- der Mittelschulrat, der unter anderem für eine erfolgreiche und zeitgemässe Führung und Entwicklung der Mittelschule sorgt (Art. 26 Verordnung über die Kantonale Mittelschule [Mittelschulverordnung; RB 10.2401]).
- die kantonale Finanzkontrolle als unabhängiges Fachorgan der Finanzaufsicht (Art. 83 Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri [FHV; RB 3.2111]);
- die Staatspolitische Kommission, die insbesondere die Geschäftsführung des Regierungsrats und der Kantonsverwaltung überwacht (Art. 53 Geschäftsordnung des Landrats [GO; RB 2.3121]);
- die Finanzkommission, die vorab den gesamten Finanzhaushalt überwacht (Art. 54 GO).

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass mit den zusätzlichen direktionsübergreifenden Kontrollinstrumenten und den diversen Gremien eine wirkungsvolle Optimierung der

Verwaltungsabläufe sowie die Erkennung von Risiken gegeben ist. Er sieht daher keinen Bedarf zur Einführung einer speziellen, separaten, zusätzlichen Verwaltungskontrollstelle.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Interpellationstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; alle Direktionssekretäre; Amt für Personal und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor