



Nr. 865

Stans, 10. Dezember 2013

Landrat. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Karl Tschopp, Stans, betreffend Änderung der Anstellungsinstanzen bei der Polizei. Position des Regierungsrats

Sachverhalt

1.

Das Landratsbüro hat mit Schreiben vom 6. August 2012 eine Motion von Landrat Karl Tschopp, Stans, betreffend Änderung der Anstellungsinstanzen bei der Polizei überwiesen. Die Motion hat im Wesentlichen verlangt, dass die Gesetzgebung derart zu ändern sei, dass künftig der Polizeikommandant durch den Landrat und die Leiter der Dienstabteilungen „Kriminalpolizei und Staatsschutz“ sowie „Verkehrs- und Sicherheitspolizei“ durch den Regierungsrat zu wählen bzw. anzustellen sind.

2.

Mit Beschluss Nr. 922 vom 18. Dezember 2012 hat der Regierungsrat dem Landrat beantragt, die Motion abzuweisen. Der Regierungsrat hielt gleichzeitig fest, dass entsprechenden Anpassungen vorgenommen werden könnten, falls sich dies aufgrund der Rückmeldungen im Vernehmlassungsverfahren zum neuen Polizeigesetz aufdränge. Diese Vernehmlassung wurde am 31. Mai 2013 gestartet und dauerte bis am 26. September 2013.

Ebenso wurde in den landrätlichen Gremien beschlossen, die Motion zusammen mit dem Polizeigesetz zu behandeln.

3.

Der Landrat hat die Motion nun dennoch bereits vor der Behandlung des Polizeigesetzes auf die Traktandenliste gesetzt. Der Regierungsrat muss daher mit diesem Beschluss ebenfalls bereits vorab zu den einzelnen Argumenten aus der Vernehmlassung des Polizeigesetzes, welche die Anstellungsinstanzen der Polizeikader betreffen, Stellung nehmen.

4.

Am 18. November 2013 hat die Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) und am 29. November 2013 die Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (FGS) die Motion beraten.

In die vorliegenden Überlegungen können daher neben den Vernehmlassungsantworten auch die Berichte der Kommissionen einbezogen werden.

Erwägungen

Im Rahmen der Vernehmlassung und der Beratungen in den Kommissionen sind die folgenden Argumente vorgebracht worden:

1 Der Kommandant sei durch den Landrat zu wählen, weil....

1.1 ...„absolute Schlüsselpositionen“ in der kantonalen Verwaltung, die dann noch die unmittelbare Staatsgewalt betreffen, durch eine landrätliche Wahl legitimiert sein müssen. (FDP)

Gemäss § 1 Landratsbeschluss über die Festlegung der Anstellungsinstanz im Sinne der Personalgesetzgebung (NG 165.12) ist der Landrat Anstellungsinstanz für die folgenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter:

1. Landratssekretärin, Landratssekretär;
2. Vorsteherin Finanzkontrolle, Vorsteher Finanzkontrolle;
3. Mitglieder der Staatsanwaltschaft gemäss dem Gerichtsgesetz

Es handelt sich dabei durchwegs um Positionen, die nicht in die Verwaltung integriert sind und welche der direkten Aufsicht des Landrats unterstehen. Die Anstellungskompetenzen sind in diesem Sinne in der heutigen Regelung konzipiert.

Die Anstellung von Verwaltungsmitarbeitenden durch den Landrat wäre ein Novum und ein Eingriff in die Organisationskompetenz des Regierungsrats. Dem Regierungsrat würde zwar noch zugestanden, „normale“ Mitarbeitende, Amtsleitende und sogar den Landschreiber selber anzustellen bzw. deren Anstellungsinstanz zu regeln, nicht jedoch den Polizeikommandanten, weil ihm hier eine „absolute Schlüsselposition“ zugestanden wird, welche in der Verwaltung sonst niemand habe. Konsequenterweise müsste unter diesem Kriterium deshalb auch die Anstellung weiterer Verwaltungsmitarbeitender durch den Landrat wieder diskutiert werden. Auch andere Mitarbeitende tragen grosse Verantwortung und treten zuweilen in der Öffentlichkeit in Erscheinung, allen voran der Landschreiber. Sie alle sind jedoch nicht von der Funktion her unabhängig von der Exekutive sondern darin eingebunden.

Überdies ist der Regierungsrat (als Exekutive) wie auch der Landrat (als Legislative) vom Volk gewählt. Beide Gewalten haben die ihnen zustehenden Funktionen. Der Exekutive ist die Verantwortung über die Verwaltungsführung übertragen. Dazu gehört auch die Organisation und Führung der Polizei. Es muss daher auch dem Regierungsrat überlassen bleiben, wie und mit welchem Personal er die ihm vom Volk übertragene Verantwortung wahrnehmen will. Mithin sind auch die Anstellungsbeschlüsse, die der Regierungsrat in seinem Verantwortungsbereich fällt, nicht weniger legitimiert, als jene des Landrats. Es steht dem Regierungsrat in diesem Sinne durchaus zu, auch die „Schlüsselposition“ des Polizeikommandanten innerhalb seiner Verwaltung selber zu besetzen. Einmal gewählt, steht er unter dem direkten Weisungsrecht der Direktion. Der Regierungsrat trägt die Verantwortung für „seine“ Leute, nicht der Landrat.

1.2 ...nur eine Wahl durch den Landrat werde der Bedeutung des Amtes und der Repräsentation des Staates gerecht. (FDP)

Es dürfte stimmen, dass die Kantonspolizei im Allgemeinen stärker wahrgenommen wird, als andere Verwaltungszweige. Dies liegt aber vor allem am regelmässigen Kundenkontakt der uniformierten Polizistinnen und Polizisten. Es sind die Mitarbeitenden an der Front, welche in Vertretung des Staates die polizeilichen Funktionen ausüben. Gegenüber den einzelnen Bürgerinnen und Bürger repräsentieren daher diese den Staat. Der Polizeikommandat tritt dabei kaum in Erscheinung. Insbesondere sind ihm von Amtes wegen keine offiziellen Repräsentationsaufgaben übertragen, die über jene anderer Amtsleitenden hinausgehen.

Zudem hat der Nidwaldner Kommandant auch keine diesbezüglichen Aufgaben, die ihn gegenüber den übrigen Polizeikommandanten der Schweiz auszeichnet. Diese werden alle von der Regierung bzw. in einem Kanton sogar vom Departement gewählt. Im Übrigen wird ergänzend auf die Ausführungen unter Ziffer 1.1 verwiesen.

1.3 ...die Polizei im Gebilde der Verwaltung analog der Staatsanwaltschaft eine Sonderrolle einnehme, welche eine Abweichung vom Grundsatz rechtfertige. Diese Sonderrolle trachte geradezu nach einer Wahl der Polizeikommandantin oder des Polizeikommandanten durch den Landrat. (SJS)

Die Staatsanwaltschaft ist nicht innerhalb der Verwaltung angesiedelt, sondern ist von ihrer Funktion her unabhängig und braucht deshalb die entsprechende Legitimation. Sie muss z.B. auch Strafuntersuchungen gegen Regierungsräte, Landräte und Richter führen. Die Organisation der Polizei kann daher nicht ohne weiteres mit jener der Staatsanwaltschaft gleich gesetzt werden.

Es ist zudem nicht ersichtlich, welche „Sonderrolle“ die Polizei innerhalb der Verwaltung einnimmt. Die Polizei ist ohne Zweifel ein grosser Verwaltungszweig und wird von der Öffentlichkeit stark wahrgenommen. Allein die Grösse der Verwaltungseinheit und die Tatsache, dass sie in der öffentlichen Wahrnehmung eine grössere Rolle spielt, rechtfertigt keine Andersbehandlung bezüglich der Anstellungsinstanz.

1.4 ...der Polizei verschiedene Kompetenzen bei der Strafverfolgung und –untersuchung zukämen und deshalb der Kommandant unter Einbezug eines möglichst breiten Wahlkörpers, nämlich des Landrats, zu wählen sei. Dadurch werde auch die Verantwortlichkeit auf den Gesamtlandrat übertragen. (FGS)

Die Strafuntersuchungen werden ausnahmslos durch die Staatsanwaltschaft geführt.

Der Landrat hat in seiner Eigenschaft als Legislative zudem nicht die Funktion, Verwaltungseinheiten zu führen. Dies ist die Aufgabe der Exekutive. Für Fehler, die sich in der täglichen Arbeit ergeben können, wird daher in jedem Fall der Regierungsrat die Verantwortung tragen müssen. Der Landrat kann und wird in diesem Fall eine Verantwortung nicht übernehmen. Die Anstellung durch den Landrat bei gleichzeitiger Führung durch den Regierungsrat/Direktion wird im Falle von Fehlern viel eher zu Diskussionen Anlass geben, ob es sich um eine Fehlanstellung gehandelt habe oder ob der Fehler in der Führung liege. Es wird hinsichtlich der Verantwortlichkeit daher nicht ein Problem gelöst, sondern einem neuen Diskussionsfeld Raum gegeben.

Der Landrat hat die Oberaufsicht inne. Diese nimmt er durch die regelmässigen Besuche der Aufsichtskommission in den Direktionen wahr. In diesem Rahmen kann der Landrat Einblick in sämtliche Entscheide und Vorgänge auch der Polizei nehmen. Damit ist es dem Landrat auch möglich, Einfluss auf die Strategie und die Prozesse innerhalb der Kantonspolizei zu nehmen. Konkrete Personalentscheide zu treffen, gehört jedoch nicht zum Aufgabenbereich einer Oberaufsicht, sondern obliegt jener Stelle, welche das Personal in der Folge führen und direkt beaufsichtigen wird. Es wäre systemwidrig, Aufgaben der Aufsicht (Führung) durch die Oberaufsicht wahrnehmen zu lassen.

2 Die Leitungen der Dienstabteilungen Verkehr und Sicherheit sowie Kriminalpolizei seien durch den Regierungsrat oder die Direktion zu wählen, weil

2.1 ...bei einer Wahl durch die Direktion den erhöhten Anforderungen an die Kaderleute gerecht geworden werde und um den Einfluss der Direktion zu erhöhen. (FDP)

Ob angehende Kaderleute die Anforderungen an eine Stelle erfüllen, ist eine fachliche Entscheidung. Diese zu treffen, ist am besten der Vorgesetzte in der Lage. Der Einfluss der Direktion ist zudem jederzeit sichergestellt. Gemäss § 40 Abs. 3 der Regierungsratsverordnung

(NG 152.11) verfügt die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher innerhalb der Direktion grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs- und Kontrollrechte.

2.2 ...nur eine Wahl dieser Abteilungsleitenden durch die Exekutive der Sensibilität dieser Jobs Rechnung zu tragen vermöge. (SJS)

Siehe oben bei 4.1.3

Eine „Sensibilität dieser Jobs“, welche eine Andersbehandlung hinsichtlich der Anstellungsmodalitäten rechtfertigt, sind nicht ersichtlich. Viel mehr ist es wichtig, dass die Rekrutierung und die Selektion dieser Stellen durch die Stelle geschieht, die fachlich dazu am besten in der Lage ist. Dies ist der Polizeikommandant bzw. die Polizeikommandantin unter Einbezug der weisungsberechtigten Direktion.

2.3 ...es sich bei der Polizei um eine strenge hierarchische Organisation handle. Daher müsse eine gewisse Unabhängigkeit der beiden operativ tätigen Abteilungsleiter gegenüber dem Kommandanten sichergestellt sein. (FGS)

Die Polizei ist aufgrund ihres Sicherheits-Auftrags darauf angewiesen, dass Befehle von oben unten rasch ausgeführt werden, ohne sie lange zu hinterfragen. Eine „Unabhängigkeit“ von unterstellten Organen kann die Polizei somit in der Erfüllung ihres Auftrags schwächen und erschwert in jedem Fall die Führungsarbeit.

Zu erwähnen ist aber auch, dass alle Amtsstellen hierarchisch organisiert sind. Es gibt in diesem Sinne in keinem Amt eine Unabhängigkeit von unterstellten Mitarbeitenden. Es ist deshalb auch nicht ersichtlich, weshalb gerade bei der Polizei die Hierarchie aufgeweicht werden soll, indem bestimmten Leitern von Dienstabteilungen eine wie auch immer geartete Unabhängigkeit zugestanden wird.

2.4 ...die Polizei in Nidwalden zurzeit dieselbe Organisation wie die Kantonspolizei in Luzern habe, welche unter starke Kritik geraten sei. Auch dort sei ein „Anstellungsmonopol“ allein durch den Kommandanten festzustellen. (FDP)

So weit es sich aus den Medienberichten beurteilen lässt, scheint bei den angesprochenen Problemen bei der Luzerner Kantonspolizei das Problem nicht primär eine falsche Anstellungsinstanz gewesen zu sein, sondern der Umgang mit Fehlern von untergebenen Polizisten sowie eine mangelnde Kommunikation zwischen Polizeikommando und Direktionsleitung sowie innerhalb der Geschäftsleitung der Polizei.

Diese Probleme lassen sich nicht dadurch lösen, dass die Direktion oder der Regierungsrat bestimmen, mit welchen Abteilungsleitern der Polizeikommandant seinen Auftrag zu erfüllen hat. Ob eine Person nicht nur fachlich überzeugt, sondern auch aufgrund seines oder ihres Alters, Charakters etc. ins Corps, in die Organisationskultur und die Strategie des Kommandanten passt, kann nur der Kommandant selbst entscheiden. Zudem ist es für eine gute Zusammenarbeit wichtig, dass das Kommando auch menschlich gut zusammenspielt. Bezeichnenderweise werden im Luzerner Fall Änderungen der Anstellungsinstanzen deshalb weder im Untersuchungsbericht von Dr. Sollberger nahegelegt noch politisch gefordert.

Auch hier gilt: Damit eine Kommandantin oder ein Kommandant seine Aufgabe verantwortungsbewusst wahrnehmen und die Polizei auch strategisch positionieren kann, müssen ihm die notwendigen Kompetenzen in die Hand gegeben werden. Dazu gehört es, seine engsten Mitarbeitenden selber zu bestimmen. Selbstverständlich ist, dass die Direktionsvorsteherin oder Direktionsvorsteher über alle Schritte umfassend im Bild ist und - falls sie oder er es als notwendig erachtet - im Sinne von oben genanntem Weisungsrecht eingreifen kann.

3 Fazit

Die aufgeführten Argumente überzeugen nicht. Die bestehende Regelung, die der Landrat erst vor kurzer Zeit beschlossen hat, ist konzis und richtig. Demnach stellt der Landrat das Personal an, welches seiner direkten Aufsicht unterstellt ist. Die Anstellung des Verwaltungspersonals wird durch den Regierungsrat geregelt. Durch diese Regelung ist sichergestellt, dass der Regierungsrat einerseits und die Kantonspolizei andererseits die nötigen Kompetenzen besitzen, damit der wichtige Auftrag, die Sicherheit der Nidwaldner Bevölkerung sicher zu stellen, wirkungsvoll erfüllt werden kann. Ein Eingreifen in die Organisationskompetenz des Regierungsrats durch den Landrat, indem dieser Personalentscheide in der Verwaltung, welche der Regierungsrat führen muss, fällt, ist nicht angezeigt. Ebenso wenig, wie ein Übergehen des Polizeikommandanten bei der Wahl seiner engsten Mitarbeitenden.

Die Wahl des Polizeikommandanten durch das Parlament wäre schliesslich auch nicht nur innerhalb der Nidwaldner Verwaltung einzigartig sondern auch schweizweit ein Novum. In sämtlichen Kantonen wird der Polizeikommandant durch den Regierungsrat gewählt mit Ausnahme des Kantons Thurgau, wo diese Kompetenz dem Departement gegeben ist.

Bei Kündigungen des Anstellungsverhältnissen gegenüber Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist zudem festzuhalten, dass gemäss Art. 55 Abs. 3 des Personalgesetzes in jedem Fall die Zustimmung des Regierungsrates erforderlich ist (Gültigkeitsvoraussetzung).

Beschluss

Der Regierungsrat hält an seiner Beurteilung fest, wonach die Anstellungsinstanz des Polizeikommandanten sowie der Leiter der Dienstabteilungen Kriminalpolizei sowie Verkehrs- und Sicherheitspolizei nicht geändert werden sollen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Mitglieder des Landrates
- Mitglieder des Regierungsrates
- Landratssekretariat
- Direktionssekretariat Justiz- und Sicherheitsdirektion

NWLR.93

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber