



Stans, 1. September 2020  
**Nr. 447**

Parlamentarische Vorstösse. Justiz- und Sicherheitsdirektion. Kleine Anfrage von Landrat Kilian Duss, Stans, und Mitunterzeichnende betreffend Fluktuation von Führungskräften in der Justiz- und Sicherheitsdirektion (JSD) des Kantons Nidwalden. Beantwortung

## **1 Sachverhalt**

### **1.1**

Mit Schreiben vom 18. Juni 2020 hat Landrat Kilian Duss (zusammen mit Mitunterzeichnenden) beim Landratsbüro eine Kleine Anfrage eingereicht. Mit Schreiben vom 6. Juli 2020 hat das Landratsbüro diesen parlamentarischen Vorstoss dem Regierungsrat überwiesen.

### **1.2**

Kleine Anfragen werden gemäss § 110 Abs. 3 des Reglements über die Geschäftsordnung des Landrats (Landratsreglement; NG 151.11) vom Regierungsrat schriftlich beantwortet.

## **2 Erwägungen**

### **2.1 Vorbemerkungen**

Im Rahmen des Direktionsbesuchs der Subkommission der Aufsichtskommission bei der Justiz- und Sicherheitsdirektion vom 6. Mai 2020 wurde ein Grossteil der Fragen, welche in dieser kleinen Anfrage erneut gestellt werden, auch schon behandelt. Aufgrund der speziellen Befugnisse der Aufsichtskommission konnte im Rahmen der Besprechung sehr umfangreiche Auskunft zu den Fragen abgegeben werden. In der damaligen Besprechung wurden die erwähnten Anstellungsverhältnisse namentlich und detailliert behandelt. Es ist hierbei erneut wichtig auch den Gesamtlandrat darauf hinzuweisen, dass bei Fragen, in welchen Angestellte oder ehemalige Angestellte betroffen sind, zu beachten ist, dass diese ein datenschutz- und persönlichkeitsrechtliches Anrecht darauf haben, dass personenbezogene Informationen nicht an die Öffentlichkeit gelangen.

Es wird betont, dass die Justiz- und Sicherheitsdirektion der Aufsichtskommission weiterhin vollständig, detailliert und – unter dem Verweis auf die oben erwähnte Verschwiegenheitspflicht – personalisiert Auskunft erteilen wird, sollte dies auch nach der Beantwortung der vorliegenden kleinen Anfrage als notwendig erachtet werden.

### **2.2 Beantwortung der Fragen**

Die gestellten Fragen können wie folgt beantwortet werden:

1. *Gibt es spezielle Gründe (z.B. Führungsproblem, Kommunikation, etc.), dass es seit Jahren Unstimmigkeiten innerhalb des Kaderns in der JSD gibt? Welche direkten und indirekten Kosten (Abfindungen, Neueinstellung, sonstige Kosten, etc.) sind aufgrund der Unstimmigkeiten, in den letzten Jahren aufgelaufen?*

#### *Vorbemerkungen*

Es wird eingangs der pauschalen Aussage widersprochen, dass es seit Jahren Unstimmigkeiten innerhalb des Kaderns in der Justiz- und Sicherheitsdirektion geben soll. Es ist sogar zu vermerken, dass insbesondere innerhalb der Geschäftsleitung der JSD, ein sehr kollegiales und motiviertes Arbeitsklima herrscht, in welchem der Kultur der Wertschätzung grosse Wichtigkeit beigemessen wird.

Wenn in der Anfrage von "Unstimmigkeiten" gesprochen wird, lohnt es sich ein paar Gedanken zu Konflikten zu machen. Konflikte basieren zwar sehr häufig auf Differenzen oder Meinungsverschiedenheiten (im Sinne von anderen Meinungen), aber nicht immer führen solche Differenzen oder Meinungsverschiedenheiten zu Streitigkeiten. Konflikte sind nicht per se negativ. Sie können sogar förderlich sein, weil sie die Spannbreite an Ideen und Lösungen erweitern. So bieten sie Chancen und Möglichkeiten zu positiven Veränderungen und Verbesserungen, da sie die jeweiligen Bedürfnisse, Erwartungen und Ziele offenlegen. Ein Konflikt wird erst dann zum Störfaktor, wenn es nicht gelingt, ihn konstruktiv zu lösen.

Wie die nachfolgende Tabelle (S. 3) zeigt, ist es so, dass sich in der JSD in den vergangenen sechs Jahren innerhalb verschiedener Ämter zwischen Führungspersonen tatsächlich vereinzelte Konflikte ergeben haben, welche schlussendlich auf der einen oder anderen Seite zur Entscheidung der Trennung geführt haben (hier waren meist unlösbare Differenzen zum Rollen- und Strukturverständnis und/oder zwischenmenschliche Konflikte der Grund). Hierbei ist aber explizit zu betonen, dass dies nur knapp die Hälfte der auf der Liste erwähnten Personen zutrifft.

Weiter ist auch zu vermerken, dass es sich bei der JSD aufgrund der zugewiesenen Aufgaben (insbesondere Vollzugsaufgaben) um eine Direktion mit relativ vielen Mitarbeitenden handelt.

Wenn man nun die Personalfuktuation in den vergangenen Jahren ins Verhältnis zum gesamten Personalbestand des Kantons setzt, zeigt sich folgendes Bild:

<b>Jahr</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>
Anzahl MA (total Kanton)	767	762	757
Anzahl MA (JSD)	145	136	142
<b>% Anteil JSD</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>
Anzahl Austritte (total Kanton)	66	53	53
Anzahl Austritte (JSD)	8	12	9
<b>% Anteil JSD</b>	<b>12%</b>	<b>22%</b>	<b>17%</b>

Es kann somit festgehalten werden, dass die Personalfuktuationsrate der Justiz- und Sicherheitsdirektion mit derjenigen der gesamten kantonalen Belegschaft vergleichbar ist.

Ganz allgemein ist zudem festzuhalten, dass der Kanton über sehr professionelles, vielfach auch junges und dynamisches Personal verfügt. Wenn es auch das Ziel ist, die Mitarbeitenden beim Kanton – und somit die Fluktuationsrate tief – zu halten, ist es nachvollziehbar, dass sich Menschen weiterentwickeln wollen. In solchen Situationen – in welchen die Kündigungen durch die jeweiligen Mitarbeiter selber eingereicht wurden – werden auch keine Zusatzkosten erzeugt (mit Ausnahme der mit der jeweiligen Stellenbesetzung anfallenden Kosten).

Ohne auf die Funktionen im Sachverhalt der kleinen Anfrage im Detail einzugehen, zeichnet sich bei den direkt angesprochenen acht Anstellungsverhältnissen folgendes Bild:

Grund der Beendigung des Arbeitsverhältnisses	Anzahl
Kündigung durch Arbeitnehmer	4
interner Wechsel	1
Auflösung im gegenseitigen Einvernehmen	2
Reorganisation kt. Gremium durch RR	1
<b>Total</b>	<b>8</b>

#### *Grundsätzliches*

Jeder Abgang ist ein Abgang zu viel. Vor allem wenn wertvolle Mitarbeitende mit grossem Knowhow und viel Erfahrung die Arbeitsstelle verlassen - nicht nur finanziell, sondern auch persönlich und zwischenmenschlich. Jede Kündigung hinterlässt Spuren, sowohl bei den Betroffenen wie auch im System. Der Kanton versucht bei der Auflösung von Arbeitsverhältnissen aber stets faire Bedingungen für beide Seiten und einen konstruktiven Umgang zu schaffen. Im Falle der Freistellung von Mitarbeitern leistet der Kanton die Lohnfortzahlungen bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Eine Freistellung kann insbesondere dann sinnvoll sein, wenn ein weiteres Verbleiben an der Arbeitsstelle für beide Parteien zu schwierigen oder unangenehmen Situationen führen würde. Gemäss Personalgesetz kann der Kanton zudem bis zu einer halben Jahresbesoldung in Form einer Abfindung ausrichten. Darüber entscheidet der Regierungsrat im Einzelfall.

Bei Kündigungen durch den Arbeitnehmer, fallen – wie bereits erwähnt – keine direkten Zusatzkosten (allenfalls indirekte Kosten) an.

#### *Direkte und indirekte Kosten bei Austritten*

Es ist generell sehr schwierig, die Kosten eines Austrittes genau zu quantifizieren. Grundsätzlich gilt: je höher und anspruchsvoller die Funktion, desto höher sind die Kosten. Berechnungen gehen davon aus, dass eine Neueinstellung direkte und indirekte Kosten im Umfang von bis zu einem Jahreslohn auslösen kann. Die Höhe der Fluktuationskosten hängt insbesondere auch stark damit zusammen, wie stark, ab wann und wie man "verdeckte Kosten" (Absinken von Arbeitsleistung, Bindung von Ressourcen der vorgesetzten Person, etc.) zu quantifizieren versucht. Eine effektive Vollkostenrechnung zu erstellen, ist somit sehr schwierig.

In eine Kalkulation fliessen aber sicher direkte Kosten wie Insertionskosten sowie Kosten für weitere personaldiagnostische Massnahmen (z. B. Assessment) ein.

Nach dem Anstellungsentscheid beansprucht jede Neuanstellung vom Vorgesetzten und vom Team, Zeit für Vorbereitungsarbeiten (Einarbeitungsprogramm, Terminkoordination etc.) oder der neue Mitarbeitende muss allenfalls noch Ausbildungen belegen, um sich nötiges betriebsinternes Wissen anzueignen.

Diese Ausführungen zeigen, dass ein Austritt beträchtliche Kosten auslöst und deshalb der Kanton als Arbeitgeber möglichst versucht, Austritte und Abgänge zu vermeiden.

## 2. *Der Markt an Führungskräften im Militär- und Sicherheits- und Polizeiumfeld ist überschaubar. Gibt es interne Mitarbeitende, die gefördert werden können?*

Diese von den Fragestellern angeführte Frage ist eine der Hauptgründe, weshalb es so schwierig ist, in den erwähnten Bereichen des Militär-, Sicherheits-, Polizei- aber auch Bevölkerungsschutzwesens gutes qualifiziertes Personal zu rekrutieren. Zudem ist diesbezüglich zu erwähnen, dass es sich bei diesem Personal um spezialisiertes Personal handelt, welches direkt in anderen Kantonen aber (insbesondere im Militär- und Bevölkerungsschutzbereich)

auch beim Bund gute Anstellungsbedingungen findet. Diese sind häufig besser als beim Kanton Nidwalden. Als Beispiel ist hier darauf zu verweisen, dass die Kantone Bern und auch Luzern beschlossen haben, ihre Polizeikorps um jeweils 100 Polizisten aufzustocken. Diese Entscheide erzeugen aktuell auf dem Markt für Polizeipersonal enorme Sogwirkung.

Die Förderung der Mitarbeitenden ist in der ganzen kantonalen Verwaltung ein Thema. Aus diesem Grund wird auch grosser Wert darauf gelegt, den Mitarbeitenden Weiterbildungen zu ermöglichen. Selbstverständlich wird auch versucht, interne Mitarbeitende im Sinne von Nachfolgeregelungen aufzubauen, sofern dies aufgrund der Qualifikationen und auch der Bereitschaft der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglich ist. Hier muss aber darauf hingewiesen werden, dass diesbezüglich immer der Einzelfall betrachtet werden muss. Aktuell kann beispielhaft auf die laufende Rekrutierung im Zusammenhang mit dem neuen Polizeikommandanten verwiesen werden. Hier wurden mit möglichen internen Kandidatinnen und Kandidaten Vorgespräche geführt, wobei alle Befragten angaben, in ihrem ursprünglichen Tätigkeitsgebiet verbleiben zu wollen.

3. *Wie steht es um die seit Jahren angekündigte Reorganisation der Direktion, welche Massnahmen wurden bereits angedacht und/oder umgesetzt?*

Hier ist vorab darauf hinzuweisen, dass keine Reorganisation der gesamten Direktion geplant war oder ist. Vielmehr erkannte man bereits vor mehreren Jahren, dass das Amt für Militär und Bevölkerungsschutz ein Amt mit schwierigen Voraussetzungen ist, da dasselbe Amt auf der Bundesebene zwei verschiedene Vertrags- und Ansprechpartner hat, welche wohl beide im Sicherheitsbereich ihre Aufgabe definieren, jedoch mit sehr eigenständigen Zielen.

Das Militär wie auch der Zivilschutz haben aktuell enorme Rekrutierungsprobleme. Die Rekrutierungsaufgabe im Bereich Militär fällt dem Bund (VBS) zu, dieser des Zivilschutzes wiederum den jeweiligen Kantonen. Wie erwähnt, hat sich die Anzahl der Dienstpflichtigen im Bereich des Zivilschutzes massiv reduziert und wird im Rahmen der aktuell in Umsetzung befindlichen neuen Zivilschutzgesetzgebung des Bundes noch weiter abnehmen. Diese Ausgangslage motivierte die beiden Departemente in Obwalden und Nidwalden zu prüfen, ob eine künftige Zusammenarbeit für beide Kantone von Vorteil sein könnte.

Die beiden Kantone Ob- und Nidwalden führen je eine eigene Militärverwaltung (MV) und eine Zivilschutzorganisation (ZSO). In Nidwalden sind diese beiden Abteilungen im Amt für Militär und Bevölkerungsschutz eingegliedert. Obwalden hingegen führt die beiden Bereiche als Dienststellen innerhalb der Kantonspolizei (Amt). Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass der Kanton Nidwalden einen Waffenplatz zu betreuen hat, was eine grössere Organisation seitens Militär notwendig macht. Für den Kanton Nidwalden stand hierbei aber immer auch die Optimierung der Führung und Koordination der Notorganisation des Kantons im Fokus. Dies, weil sich im Rahmen der Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU14) und des diesbezüglichen Schlussberichts der Übungsleitung vom 5. Januar 2015 verschiedene Probleme und Mängel manifestiert hatten.

Die Analysen für die vermehrte Zusammenarbeit oder gar Zusammenlegung von Abteilungen zwischen OW und NW zeigte drei Varianten: MINI/MIDI/MAXI. Hierbei wurde aufgezeigt, dass der grösste Mehrwert durch die komplette Zusammenlegung (MAXI) der jeweiligen Abteilungen (MV und ZSO) von OW und NW erzielt werden könnte. Die Umsetzung der optimalen Lösung scheiterte aber insbesondere auf Grund personeller Verpflichtungen. Zudem zeigte die diesbezügliche Analyse, dass die Koordinationsstelle Notorganisation (KS-NO) unterdoziert ist und die Angliederung der Notorganisation beim Amt für Militär und Bevölkerungsschutz suboptimal ist. Nach einem internen Reorganisationsprozess wurde die Funktion des Stabschefs (SC) bei der Kantonspolizei angegliedert und die Koordinationsstelle Notorganisation KS-NO als Stabsstelle direkt der Direktionsvorsteherin unterstellt. Die Notorganisation ist als Geschäftsstelle organisiert, welche in Friedenszeiten mit der Leiterin KS-NO und den drei

Stabschefs (SC, SC Stv1 (Zivilschutz), SC Stv2(Feuerwehr)) besetzt ist. In Krisenzeiten führt der SC die kantonale Notorganisation.

Gleichzeitig wurde die Organisationsbereinigung zwischen Militär und Zivilschutz kantonsintern erneut angegangen und wird aktuell vorangetrieben. Der Regierungsrat hat an seiner Sitzung vom 18. August 2020 von der geplanten neuen Organisationsstruktur Kenntnis genommen. Die Justiz- und Sicherheitsdirektion wird die neue Organisationsstruktur den Kommissionen für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) sowie der Aufsichtskommission (AK) präsentieren. Diese Strukturfestlegung wird somit dieses Jahr abgeschlossen sein.

Die Schaffung einer Geschäftsstelle Notorganisation als Stabsstelle der Direktion hat sich indes bewährt, was sich gerade auch im vergangenen Einsatz aufgrund der Corona-Pandemie gezeigt hat. Insbesondere hat sich die Zusammensetzung mit der Leiterin KS-NO, Stabschef und den beiden Stellvertretern bewährt. Mit dieser Aufstellung halten jeweils vier Personen die Sicherheitslage im Kanton im Auge und treffen zu Handen des KFS Entscheidungen und formulieren Massnahmen. Die Aufgaben können somit auf verschiedene bereits im Kanton angestellte und mit dem Thema bestens betraute Personen verteilt werden, was somit auch zu einer optimalen Stellvertreterlösung führt.

4. *Wie sieht die Lagebeurteilung (z.B. Alternativen) aus, wenn in nächster Zeit kein neuer Polizeikommandant gefunden werden kann? Sind allfällige strategische Neuausrichtungen innerhalb der Kantonspolizei notwendig und wie könnten diese ausschauen?*

Die Kantonspolizei Nidwalden leistet mit einem kleinen Korps in einem herausfordernden Einsatzgebiet hervorragende Arbeit. Während der Kanton sich weiterentwickelt hat, blieben die Strukturen des Korps über Jahre unverändert bestehen. Die jeweiligen Kommandanten und das Kader versuchten die neuen Herausforderungen und den daraus resultierenden Mehraufwand mit einer Effizienzsteigerung innerhalb der bestehenden Organisationsformen aufzufangen. Eine Umstrukturierung und eine grundlegende Überarbeitung der internen Weisungen steht seit Jahren auf der Pendenzenliste der Kantonspolizei. Die im Jahr 2018 vom abgetretenen Kommandanten angefangene Umstrukturierung wurde vom neuen Kommandanten weitergeführt. Die neue Aufbauorganisation führte insbesondere in den Themen Einsatzführung und Personalführung sowohl in der Kripo wie in der VSP während dem Prozess zu wachsenden Unstimmigkeiten zwischen dem mittleren Kader und dem oberen Kader, insbesondere dem Kommandanten selber. Ein Grossteil des mittleren Kaderns verlor aufgrund dieser grundlegenden Meinungsverschiedenheit die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Kommandanten. Auf der Gegenseite ging auch das Vertrauen des Kommandanten in das mittlere Kader verloren. Die Kantonspolizei hatte in diesen Wochen intern an Stabilität verloren. Das Tagesgeschäft war jederzeit sichergestellt, jedoch begann sich aufgrund des stets toxischeren Verhältnisses zwischen dem mittleren Kader und dem Kommandanten eine belastete Arbeitskult im ganzen Korps auszubreiten. Mit einem begleiteten Prozess bemühte man sich, den Konflikt zwischen dem Kommandanten und dem mittleren Kader aufzulösen. Es ist dabei nicht gelungen, den in den vergangenen Monaten stark eskalierten Konflikt zu beseitigen und die vorhandenen Differenzen beizulegen. Es schien jedoch gelungen zu sein, den Konflikt zu deeskalieren, eine minimale Gesprächsbereitschaft herzustellen, in einem gewissen Mass gegenseitiges Verständnis für die je andere Sichtweise zu wecken und den Beteiligten ein Bewusstsein für Versäumtes zu schaffen. Diese Ausgangslage führte die Regierung sowie den Kommandanten zur Erkenntnis, dass nur eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses zwischen dem Kommandanten und dem Kanton zu einer effektiven Entspannung der Lage führen kann.

Anschliessend bearbeitete das Korps, mit einem gewachsenen systemischen Verständnis gegenüber den Zusammenhängen und Aufgaben der verschiedenen Hierarchiestufen die grundsätzlich nicht in Frage gestellte Aufbauorganisation weiter. Am 27. April wurde die reorganisierte und den heutigen Bedürfnissen des Sicherheitsverbundes angepasste Organisationsstruktur von der Direktionsvorsteherin gutgeheissen und am 12. Mai wurde sie

vom Regierungsrat zustimmend zur Kenntnis genommen. Seit 1. Juni arbeitet die Kantonspolizei nach der neuen Organisationsstruktur, welche bis Ende Jahr in der Pilotphase ist und voraussichtlich per 1. Januar 2021 definitiv implementiert wird.

Parallel dazu läuft der Prozess für die Besetzung der Kommandantenstelle. Die Regierung hat sich entschieden den Bewerbungsprozess extern zu vergeben, da die Vorteile eines Personaldienstleisters offensichtlich sind. In der Regel bedarf die Rekrutierung neuer Fachkräfte und insbesondere von Kaderstellen viel Zeit, viel Personalaufwand und somit einiges an Finanzen. Durch die Weiterleitung dieser Aufgabe an professionelle Personalvermittler spart die Verwaltung letztendlich Zeit und somit Geld.

Personaldienstleister übernehmen bzw. unterstützen den gesamten Rekrutierungsprozess. Angefangen von der Jobbeschreibung (in Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber) und dem Bewerberprofil, über die Vorselektion geeigneter Kandidaten, bis hin zur Überprüfung von Unterlagen und der Analyse des Vorstellungsgesprächs. Dies geschieht äusserst diskret und stets im Interesse des Auftraggebers. Die Vergütung ist überwiegend erfolgsorientiert. Das Personalamt Nidwalden verfügt zwar ebenfalls über qualifiziertes Personal, jedoch sind auch hier die Ressourcen knapp und gerade in Zeiten von Covid-19 sind die Mitarbeiter in vielen anderen Projekten gefordert.

Am 18. August 2020 konnte dem Regierungsrat eine Shortlist von vier Personen vorgelegt werden, welche im Monat September in eine zweite Rekrutierungsrunde treten. Voraussichtlich kann bis Ende September der/die neue Kommandant/in bezeichnet werden. In der Zeit zwischen der Freistellung des Kommandanten und dem Antritt des neuen Kommandanten nimmt der Kommandant a.i. die Verantwortung für die Führung der Kantonspolizei wahr. Durch ihn und sein Kader war und ist die Leitung der KAPO jederzeit lückenlos und vorbildlich sichergestellt. Somit kann festgehalten werden, dass eine Neuanstellung einer Kommandantin oder eines Kommandanten absehbar ist und keine Alternative gesucht werden muss. Zudem benötigt die Kantonspolizei aufgrund der erfolgreich umgesetzten Reorganisation keine Neuausrichtung.

## Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, von der Beantwortung der Kleinen Anfrage von Landrat Kilian Duss, Stans, betreffend Fluktuation von Führungskräften in der Justiz- und Sicherheitsdirektion (JSD) des Kantons Nidwalden Kenntnis zu nehmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Kilian Duss, Aemättlihof 113, 6370 Stans
- Landratssekretariat
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch in Mandant STK)
- Direktionssekretariat Justiz- und Sicherheitsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

