

LUZERN



Die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern

*Entwurf Kantonsratsbeschluss
über die Kenntnisnahme*

Zusammenfassung

Wie steht es um die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern? Der Regierungsrat hat diese Frage in einem mehrstufigen Prozess untersuchen lassen: Aufgaben, Instrumente und Prozesse sind zweckmässig definiert, die Behandlung der Geschäfte funktioniert grundsätzlich gut. Es gibt aber auch noch Spielraum, um die Wirkung weicher Faktoren auf das politische Klima günstig zu beeinflussen.

Der Kantonsrat hat im Dezember 2017 die Motion M 204 über die zeitnahe Durchführung einer Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern erheblich erklärt. Zur Umsetzung der Motion hat der Regierungsrat eine externe Evaluation und eine breit abgestützte Expertenkommission beigezogen. In einer ersten Phase wurden die Grundlagen der Zusammenarbeit analysiert, in einer zweiten Phase äusserten sich die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Verwaltung in einer umfassenden Online-Befragung, in einer dritten Phase erarbeitete eine Expertengruppe mit Delegierten des Parlaments, der Regierung und der Verwaltung in einem partizipativen Prozess einen Katalog von Massnahmen auf der Basis der Befragungsergebnisse.

Gestützt auf den Massnahmenbericht der Expertengruppe hat der Regierungsrat den vorliegenden Planungsbericht über die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern erarbeitet. Es hat sich gezeigt, dass die Hauptursache für das teilweise als beeinträchtigt wahrgenommene Vertrauensverhältnis unter den politischen Akteurinnen und Akteuren nicht die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit sind, sondern externe und sogenannte weiche Faktoren. Es ist schwierig, auf externe Faktoren Einfluss zu nehmen. Der Regierungsrat hat sich bei der Definition der Entwicklungsmöglichkeiten deshalb auf Bereiche beschränkt, die in der Kompetenz des Kantonsrates und des Regierungsrates liegen.

Mit dem vorliegenden Planungsbericht unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Überblick über die institutionalisierte Zusammenarbeit der beiden Räte. Er präsentiert sodann 16 Entwicklungsmöglichkeiten, mit denen die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern nachhaltig verbessert werden kann:

1. Erhöhung der Planungstransparenz: Der Kantonsrat soll regelmässig und konsequent über geplante Gesetzgebungen und Projektaufträge informiert werden.
2. Einbezug des «Dulliker-Gremiums»: Das Gremium soll verstärkt einen offenen, konstruktiven, vertraulichen Austausch über wichtige Themen pflegen.
3. Optimierung des Vernehmlassungsverfahrens: Mit gezielteren Fragestellungen sollen Unklarheiten bei der Auswertung der Antworten möglichst ausgeschlossen werden.
4. Übergeordnete Zusammenhänge herstellen: Den Kommissionen soll der Bezug ihrer Geschäfte zu Kantonsstrategie und Legislaturprogramm erläutert werden.
5. Kommissionsarbeit durch breite Abstützung stärken: Es soll ein formelles Einsitzrecht aller Fraktionen in die Kommissionen des Kantonsrates diskutiert werden.
6. Stärkung des Mitberichtsverfahrens: Die Präsidien der Mitberichtscommissionen sollen ihre Anträge in der zuständigen Kommission vorbringen und erläutern können.
7. Standardtraktandum «Interkantonales»: Die Kommissionen sollen neu strukturiert über Entwicklungen und Verhandlungen im Bereich interkantonale Verträge informiert werden.

8. Besondere Planungsberichte stärken: Strategiereferenzen, zusätzliche Daten und Resümees sollen die Verbindlichkeit und Nutzbarkeit der Planungsberichte stärken.
9. Normierung der Kantonsstrategie: Die Kantonsstrategie soll neu im Gesetz konkret geregelt und künftig vom Kantonsrat formell beraten werden.
10. Leistungsdiskussion: Auf der Grundlage des Aufgaben- und Finanzplans sollen die Fachkommissionen künftig Ziele, Indikatoren und Leistungen vertieft diskutieren.
11. Optimierung der Durchgängigkeit der Steuerung: Indikatoren und Ziele zur Steuerung wichtiger Leistungsbereiche sollen künftig im Legislaturprogramm definiert werden.
12. Steuerungsrelevante Informationen bereitstellen: Der Aufgaben- und Finanzplan soll nur die nötigen Zahlen enthalten, zusätzliche Daten stehen digital zur Verfügung.
13. Auseinandersetzung mit Unternehmensstrategien: Organisationen mit kantonaler Beteiligung sollen den Kanton besser über ihre Unternehmensstrategien informieren.
14. Geschäftsberichte zur PFK: Die Geschäftsberichte von Unternehmen mit kantonaler Beteiligung sollen der Planungs- und Finanzkommission zugewiesen werden.
15. Stufengerechte Steuerung im Bereich PCG: Im Rahmen allfälliger Anpassungen der Spezialgesetze soll geprüft werden, ob der Kantonsrat von der Kenntnisnahme der Jahresrechnungen einzelner Organisationen mit kantonaler Beteiligung entlastet werden kann.
16. Diskussion über das Öffentlichkeitsprinzip: Der Kantonsrat kann bei Bedarf eine Botschaft zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips anfordern.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	5
1.1 Auftrag M 204	5
1.2 Umsetzungsprojekt	5
1.3 Einbettung in andere kantonale Projekte	6
1.4 Ergebnisse der externen Evaluation	6
1.5 Arbeit der Expertengruppe	8
2 Externe Faktoren	9
2.1 Medien und mediale Öffentlichkeit	9
2.2 Finanzlage des Kantons Luzern	11
2.3 Polarisierung und genereller Wandel im Politikstil	12
3 Zusammenarbeit von Legislative und Exekutive	14
3.1 Grundsätze der Gewaltenteilung	14
3.2 Rollenverständnis	14
3.3 Kooperative Geschäftsprozesse: Überblick	16
4 Kooperationsfeld 1: Sachgeschäfte im Allgemeinen	18
4.1 Rechtsetzung	18
4.2 Dekrete und Kantonsratsbeschlüsse	22
4.3 Planungs- und Rechenschaftsberichte	23
5 Kooperationsfeld 2: Steuerung der Finanzen und Leistungen im Besonderen	25
5.1 Das Führungssystem des Kantons Luzern	25
5.2 Instrumente des Führungskreislaufs	26
5.3 Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung	29
6 Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit des Regierungsrates	32
6.1 Information von Amtes wegen	32
6.2 Information auf Anfrage und Gesuch	34
7 Follow-up	35
7.1 Zeitpunkt des Follow-ups	35
7.2 Zuständigkeit	36
8 Fazit	36
9 Antrag	38
Entwurf	39
Beilagen	40

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Planungsbericht über die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag M 204

Am 11. Dezember 2017 hat Ihr Rat die [Motion M 204](#) von Herbert Widmer und Mit. über die zeitnahe Durchführung einer Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern erheblich erklärt. Mit der Motion wird eine zeitnahe Evaluation der politischen Kultur und der Zusammenarbeit im Kanton Luzern gefordert. Das vorrangige Ziel besteht in der Optimierung von Kultur und Zusammenarbeit. In ihrer Begründung haben die Motionärinnen und Motionäre auf das Modell der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (WOV) verwiesen, nach welchem der Kanton Luzern seit 2006 flächendeckend in einer Art geführt wird, die der Grundphilosophie des New Public Management (NPM) entspricht. Im [Schlussbericht zur versuchsweisen Einführung von WOV](#) (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates 2001, S. 38) wurde festgehalten, dass mit der Einführung eines NPM-Modells zwangsläufig ein Kulturwandel verbunden sei. Damit dieser Kulturwandel gelingen könne, müsse ein Paradigmenwechsel erfolgen von einem Ansatz der Staatslenkung, welcher die Aspekte der Gewaltentrennung und der Konkurrenz betont, hin zu einem modernen, die Gewaltenteilung und Kooperation fördernden Ansatz.

In den bisherigen Evaluationen um das Führungssystem des Kantons Luzern stand die Ausgestaltung dieses Systems im Vordergrund. Dabei hat sich das Führungssystem als solide und zweckmässig erwiesen. Mit der Motion M 204 wird erstmals die Prüfung der politischen Kultur und Zusammenarbeit sowie die Prüfung der Anwendung des Planungs- und Führungsinstrumentariums gefordert.

1.2 Umsetzungsprojekt

Um das Ziel einer nachhaltigen Verbesserung der politischen Kultur im Kanton Luzern zu erreichen, haben wir ein externes Büro mit der Durchführung einer Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern beauftragt. Das Ziel dieser Evaluation bestand darin, eine objektive, breit abgestützte Beurteilung der aktuellen politischen Kultur und Zusammenarbeit zu erhalten und gleichzeitig Optimierungspotenzial zu identifizieren. Hauptthematik der externen Evaluation bildete das Vertrauen. Dabei interessierten nicht nur die Komponenten des Vertrauens, sondern auch interne und externe Faktoren, die das Vertrauen und damit die politische Kultur beeinflussen. Erkenntnisleitend waren folgende übergeordnete Fragestellungen:

- Wie ist das Vertrauensverhältnis zwischen der Bevölkerung und den politischen Hauptakteuren Regierung, Verwaltung und Parlament sowie unter diesen Hauptakteuren zu beurteilen?
- Wie sind die Informationspolitik und die Kommunikation der Regierung und der kantonalen Verwaltung zu bewerten?

- Wie sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) der einzelnen Akteure zu beurteilen?
- Inwiefern bewähren sich die Anwendung der Planungs- und Führungsinstrumente und die Gesetzgebung? Inwiefern ist eine Staatslenkung nach der Maxime der Gewaltenteilung möglich?

In Anbetracht der Tiefe der Analyse wurden die evaluativen Arbeiten gestaffelt. Nach einer ersten Phase, in der insbesondere die bestehenden Grundlagen analysiert worden sind, wurden die Vertreterinnen und Vertreter der Legislative und der Exekutive (Regierungsrat, Staatsschreiber, Verwaltungskader) in zwei aufeinanderfolgenden Runden online befragt. Bei der ersten Befragungsrunde lag die Beteiligung bei 70 Prozent, bei der zweiten Befragungsrunde bei 62 Prozent. Insgesamt wurden 157 Personen zur Teilnahme an der Befragung eingeladen.

Nach Vorliegen der Ergebnisse der externen Evaluation wurden in einem politisch breit abgestützten partizipativen Prozess auf der Grundlage der Ergebnisse konkrete Massnahmen zur Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit definiert. Der entsprechende Massnahmenbericht (vgl. Anhang 2) bildet die Grundlage für den vorliegenden Planungsbericht.

1.3 Einbettung in andere kantonale Projekte

Am 1. Juni 2015 ist eine Teilrevision des Kantonsratsgesetzes (KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. 30) und die neue, totalrevidierte Geschäftsordnung des Kantonsrates (GOKR) vom 16. März 2015 (SRL Nr. 31) in Kraft getreten. Wir haben Ihnen bereits damals eine Evaluation des aktualisierten Parlamentsrechts in Aussicht gestellt. Diese Evaluation wird Anfang 2021 gestartet. Allfällige Änderungen des Kantonsratsgesetzes oder der Geschäftsordnung des Kantonsrates, die sich aus der Beratung des vorliegenden Planungsberichtes ergeben, sollen im Zuge dieser Evaluation und der anschliessenden Teilrevision der beiden Erlasse Eingang in die Gesetzgebung finden.

Im Zusammenhang mit den im vorliegenden Planungsbericht mehrfach thematisierten Führungsinstrumenten weisen wir Sie darauf hin, dass wir diese dank neuer Informatikmöglichkeiten kontinuierlich weiterentwickeln. Denkbar ist beispielsweise, dass wir die heute statischen Dokumente «Aufgaben- und Finanzplan (AFP)» und «Jahresrechnung», welche heute immer noch in Papierform vorliegen, zu digitalen Dokumenten ausbauen. So könnten dank der Verknüpfung mit Datenbanken verstärkt längere Zeitreihen (Kennzahlen, Indikatoren, Finanzzahlen) als zusätzliche Informationsquellen gezeigt werden.

1.4 Ergebnisse der externen Evaluation

Die Ergebnisse der externen Evaluation sind im Schlussbericht der econcept AG, Zürich, vom 15. Februar 2019 detailliert festgehalten (vgl. Anhang 1). Die übergeordneten Fragen (vgl. Kap. 1.2) werden im Schlussbericht zusammengefasst wie folgt beantwortet:

Massgebend für die Qualität der politischen Kultur und Zusammenarbeit ist das Vertrauen. Die externe Evaluation hat ergeben, dass das Vertrauen unter den politischen Institutionen (Kantonsrat, Regierungsrat, Verwaltung) von diesen ambivalent wahrgenommen und nicht eindeutig beurteilt wird. Das Vertrauen *zwischen* den politischen Institutionen wird insgesamt als geringer eingeschätzt als dasjenige *inner-*

halb der Institution. Zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat sowie zwischen den Fraktionen im Kantonsrat ist das Vertrauen zumindest teilweise beeinträchtigt. Als wichtigste Einflussfaktoren auf das Vertrauen und als Hauptursachen für beeinträchtigtes Vertrauen unter den politischen Institutionen werden die Polarisierung und allgemein der Wandel des Politikstils, die Finanzlage des Kantons Luzern sowie die Medien und die mediale Öffentlichkeit ausgemacht.

In Bezug auf die Informationspolitik und die Kommunikation kann gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation festgehalten werden, dass die heutige Kommunikation der politischen Institutionen über die bestehenden Kanäle und Instrumente mehrheitlich als zielführend wahrgenommen wird. Verbreitet bestehen jedoch auch Vorbehalte gegenüber der Kommunikation, so insbesondere betreffend die Informationspolitik der Regierung gegenüber dem Kantonsrat und der Bevölkerung. Ein Teil der Mitglieder des Kantonsrates fühlt sich durch den Regierungsrat nicht ausreichend informiert, was sich auch in einer insgesamt negativeren Einschätzung dieses Organs betreffend Auswirkungen der Information und Kommunikation auf das Vertrauen niederschlägt. Das spezifische Problem der Kommunikation zwischen Regierungsrat und Kantonsrat liegt beim Zeitpunkt und beim Inhalt der Kommunikation.

Die Evaluationsergebnisse bei der Frage der sinnvollen Bündelung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) sind erfreulich. Die Zuteilung der AKV auf die politischen Institutionen wird als in hohem Masse zweckmässig beurteilt. Auf das Vertrauen haben sie insgesamt einen eher geringen, tendenziell vertrauensstärkenden Einfluss. Nur von einer Minderheit der Befragten wird eine beeinträchtigende Wirkung der derzeitigen AKV-Verteilung auf das Vertrauen erkannt. Die Begründungen für das beeinträchtigte Vertrauen im Kontext der politischen Prozesse beziehen sich jedoch lediglich in Ausnahmefällen auf die AKV selber. Diese Begründungen machen deutlich, dass einzelnen Mitgliedern des Kantonsrates die Kompetenzen der verschiedenen Institutionen im Rahmen der Steuerung gemäss FLG nicht genügend klar sind. Das erschwert es ihnen, ihre Rechte und Pflichten im Rahmen der Gewaltenteilung wahrzunehmen.

Betreffend den Steuerungs- und Gesetzgebungsprozess ist gestützt auf die Evaluationsergebnisse festzuhalten, dass sich sowohl der Steuerungsprozess gemäss dem Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 13. September 2010 (SRL Nr. 600) als auch der Gesetzgebungsprozess im Zusammenwirken der Akteure grösstenteils bewähren. Die Anwendung der FLG-Instrumente wie auch die Gesetzgebung bilden zwar Kontexte, in denen sich das beeinträchtigte Vertrauen manifestiert. Sie haben im Hinblick auf das Vertrauen zwischen den Institutionen im Kanton Luzern aber lediglich nachgelagerte Bedeutung. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Bearbeitung der Geschäfte durch die Institutionen (inkl. Einhaltung der Fristen) weitgehend als sachgerecht wahrgenommen wird. Vereinzelt werden der Aufgaben- und Finanzplan, die Beantwortung parlamentarischer Vorstösse sowie die Vernehmlassungen problematisiert. Diesbezüglich äussert vor allem der Kantonsrat das Bedürfnis nach einer Anpassung der Informations- und Kommunikationspraxis.

Insgesamt macht die Evaluation deutlich, dass die Hauptursachen für das teilweise als beeinträchtigt wahrgenommene Vertrauensverhältnis unter den politischen Akteuren weniger in der direkten Zusammenarbeit oder in den geltenden Zuständigkeiten und Prozessen als vielmehr in externen Faktoren liegen. Als Hauptursachen für das beeinträchtigte Vertrauen erweisen sich die Polarisierung und der allgemeine

Wandel des Politikstils sowie die Finanzlage des Kantons Luzern. Hinzu kommen vor allem seitens des Kantonsrates beanstandete Defizite im Bereich der Information und Kommunikation.

1.5 Arbeit der Expertengruppe

Wir haben eine Expertengruppe, bestehend aus je einer Delegation unserer beiden Räte sowie der Verwaltung, eingesetzt mit dem Ziel, sämtliche internen Interessen bei der partizipativen Erarbeitung von Massnahmen zur Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit einzubeziehen und ein umfassendes Stimmungsbild zu zeichnen. Die Expertengruppe hat auf der Grundlage des Schlussberichts der econcept AG einen Massnahmenbericht erarbeitet (vgl. Anhang 2). In diesem Bericht hält sie fest, dass sie in Würdigung der Evaluationsergebnisse erfreut zur Kenntnis genommen habe, dass der Kanton Luzern bereits heute grundsätzlich gut aufgestellt sei. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten seien zweckmässig definiert und die Prozesse sowie die Behandlung von Geschäften funktionierten einwandfrei. Indes zeigen die Ergebnisse nach Ansicht der Expertengruppe auch, dass die Polarisierung und der generelle Wandel im Politikstil ein diffuses Unbehagen erzeugten. Die in den vergangenen Jahren anspruchsvolle Finanzlage des Kantons Luzern habe dieses Unbehagen zusätzlich verstärkt. Im politischen Alltag habe dies dazu geführt, dass als unzureichend empfundene Information und Kommunikation, fehlendes Wissen und mangelnde Kompetenzen ein grösseres Gewicht erhalten hätten. Dies wiederum habe das Vertrauen der politischen Akteure auf eine grosse Belastungsprobe gestellt.

Die Hauptursachen für das teilweise als beeinträchtigt wahrgenommene Vertrauensverhältnis unter den politischen Akteurinnen und Akteuren sind auch nach Ansicht der Expertengruppe weniger die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit als vielmehr externe sowie sogenannte weichen Faktoren. Da es schwierig ist, auf externe und Softfaktoren Einfluss zuzunehmen, empfiehlt die Expertengruppe Massnahmen, die im Kompetenz- und Handlungsbereich des Kantonsrates und des Regierungsrates liegen. Die Expertengruppe schlägt 13 Massnahmen vor, welche die Themenfelder «Einbezug» und «Kommunikation» betreffen (vgl. Abb. 1). Darüber hinaus empfiehlt die Expertengruppe ein sogenanntes Follow-up, das heisst eine Überprüfung und Evaluation der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen nach einer bestimmten Zeit.

Massnahmen	
Einbezug	1 Prüfung der Geschäftsprozesse auf Einbezugsoptionen
	2 Sicherstellung der Vertretung aller Fraktionen in den Kommissionen
	3 Optimierung des Vernehmlassungsverfahrens
	4 Nutzung der Kommissionen und des «Dulliker-Gremiums» als Informationsgefässe
	5 Optimierung des Zusammenspiels von Fach- und Aufsichtskommissionen
Kommunikation	1 Verbindlichkeit und Relevanz von Führungsinstrumenten stärken
	2 Erhöhung der Planungstransparenz
	3. Einführung der Kommissionen in ihre fachliche Arbeit
	4 Stärkung der Information und der Wissensvermittlung
	5 Stärkung der Kommissionsarbeit
	6 Optimierung der Darstellung von Dokumentationen
	7 Verbesserung der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit
Follow-up	1 Follow-up

Abb. 1: Überblick über die von der Expertengruppe empfohlenen Massnahmen

2 Externe Faktoren

Die Zuspitzung der medialen Auseinandersetzung, die starke Fokussierung auf das dominante Politikfeld der Finanzen sowie die verstärkte Polarisierung führten in den vergangenen Jahren zu einer Verhärtung der politischen Diskussion, in der die Konfliktebene und die politische Auseinandersetzung die inhaltliche Ebene zuweilen zu übertönen drohte.

2.1 Medien und mediale Öffentlichkeit

Wie die politische Kultur im Kanton Luzern wahrgenommen wird, hängt davon ab, wie sie dargestellt wird. An der öffentlichen Darstellung wirken vor allem die redaktionellen Medien und die politischen Akteure selber mit. Die Umwälzungen in der politischen Publizistik und die digitale Revolution der medialen Öffentlichkeit haben die Darstellung und Wahrnehmung der politischen Kultur in den letzten Jahren stark verändert.

Bei den Informationsmedien sind Werbe- und Abonnementseinnahmen anhaltend rückläufig. Internationale Tech-Konzerne entziehen den inländischen Märkten Werbegelder und betreiben Gratis-Newsangebote. Die traditionellen Medienhäuser haben Titel fusioniert, Zentralredaktionen eingerichtet, Mantelsysteme aufgezogen und Personal abgebaut, um ihre sinkenden Erträge zu kompensieren. Gerade im Kanton Luzern hat dies zu einem Verlust an publizistischer Vielfalt in der politischen Berichterstattung geführt. Neue, digitale Anbieter füllen zwar einzelne Lücken in der politischen Publizistik, haben aber nicht dieselbe Reichweite wie frühere Printleitmedien. Der Stellenabbau auf den Redaktionen zieht zudem einen Abbau der Dossierkompetenz nach sich. Konvergenz-Modelle bringen es mit sich, dass die verbleibenden

Medienschaffenden ihre Themen vermehrt multimedial aufbereiten müssen, was zu Lasten der journalistischen Tiefe geht.

Letztlich führt der wirtschaftliche Druck auf die Informationsmedien dazu, dass vermehrt Einschaltquoten und Klick-Raten die Inhalte bestimmen. Aus diesem Grund ist auch im politischen Journalismus eine Personalisierung, Emotionalisierung und Skandalisierung der Inhalte zu beobachten, während die Vertiefung und Einordnung politischer Themen sowie die Erläuterung langfristiger Ursachen- und Wirkungszusammenhänge eine immer geringere Rolle spielen. Somit können wichtige Merkmale des klassischen Qualitätsjournalismus immer weniger konstituierend und korrigierend auf die politische Kultur im Kanton Luzern einwirken.

Wissenschaftliche Untersuchungen versuchen die beschriebenen Phänomene zu messen. So führt die «Kurt Imhof Stiftung für Medienqualität» jährlich eine Erhebung durch, bei der Relevanz, Vielfalt, Einordnungsleistung und Professionalität der Schweizer Medien ausgewertet werden. Gemäss der jüngsten Erhebung erreichte die Luzerner Zeitung im Jahr 2018 einen Durchschnitt von 5,9 Qualitätspunkten, bei einem Durchschnitt aller Tages- und Onlinezeitungen von 6,2 Punkten. Die Nachrichten von Tele 1, gemessen an denselben Kriterien, kamen auf 5,0 Qualitätspunkte, bei einem Durchschnitt der untersuchten Privatfernsehsendungen von 5,4 Punkten.

Die Feststellung der sinkenden Informationsqualität ist eine Folge veränderter Informationsbedürfnisse und einer neuen Kommunikationskultur in der Gesellschaft, welche bestimmte mediale Angebote bestellt und konsumiert – oder eben nicht: Die Ausgaben der Schweizer Haushalte für Zeitungen und Zeitschriften sanken zwischen 2010 und 2016 von 34 auf 27 Franken pro Monat. Inzwischen gelten über ein Drittel der Einwohnerinnen und Einwohner in der Schweiz als sogenannte News-Deprivierte, die nur noch sporadisch Informationen zur Kenntnis nehmen und vorwiegend Unterhaltungsangebote konsumieren. Es ist davon auszugehen, dass diese Durchschnittswerte ungefähr auch die Situation im Kanton Luzern wiedergeben. Die Wechselwirkung mit dem Niedergang qualitativ hochstehender Informationsmedien ist unübersehbar.

Der stärkste Informationsmarkt – das in der Schweiz meistgenutzte Medium – ist das Internet. Der Zugriff erfolgt zunehmend via Handy. Die beliebtesten Kommunikationstools sind WhatsApp, Youtube und Facebook. Für die differenzierte Erörterung komplexer politischer Sachverhalte sind diese Kanäle weniger gut geeignet als Druckerzeugnisse, Fernsehen und Radio.

Verschiedene politische Akteure im Kanton Luzern haben sich den neuen Mediennutzungsgewohnheiten in der Bevölkerung angepasst. Sie propagieren und kommentieren ihre Themen professionell via Social Media und tragen damit ihrerseits zur Dramatisierung der politischen Kultur bei, wobei Dramatisierung wertneutral die klassischen Mittel des Dialogs, der Verdichtung und Visualisierung meint. Unter anderem bringt es die digitale Kommunikationskultur mit sich, dass Diskussionen Ihres Rates sowie Szenen aus dem Ratssaal quasi in Echtzeit in den sozialen Medien verbreitet und dort diskutiert werden. Der politische Dialog wird schneller, die Reaktions- und Reflexionszeiten sinken, der Fokus der öffentlichen Wahrnehmung verschiebt sich von der Qualität parlamentarischer Lösungen hin zur Inszenierung politischer Positionen.

Die Verarbeitung von Informationen zu «Snack Content», der flüchtige Konsum auf mobilen Geräten und die unkontrollierbaren Reaktionen der Netzgemeinde sind wenig geeignet, um einen differenzierten und vertrauensbildenden Austausch über komplexe politische Sachverhalte zu fördern. Die Medienöffentlichkeit beeinflusst damit direkt die politische Kultur und das gegenseitige Vertrauen der Akteure.

2.2 Finanzlage des Kantons Luzern

Während in den Neunzigerjahren der kantonale Finanzhaushalt stark von strukturellen Defiziten geprägt war, konnten in den Zweitausenderjahren meist Ertragsüberschüsse erzielt werden. Im laufenden Jahrzehnt ist der Kantonshaushalt dann wieder stark unter Druck geraten.

Ausgelöst durch die Finanzkrise 2008 reduzierte sich die Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank ab 2012 von 79,2 auf 31,7 Millionen Franken. Die internationalen Wirtschafts-, Schulden- und Währungsprobleme belasteten die Unternehmen, sodass die kantonalen Gewinnsteuern nicht so schnell wuchsen wie erwartet. Seit Beginn der Jahrtausendwende hat der Kanton Luzern die Steuerbelastung für natürliche und juristische Personen stark gesenkt. Gleichzeitig ist der Kanton Luzern im innerkantonalen Vergleich wirtschaftlich stärker geworden. Einen wesentlichen Teil der steigenden Steuereinnahmen musste der Kanton Luzern jedoch für die Kompensation der rückläufigen Zahlungen aus dem nationalen Finanzausgleich (NFA) einsetzen. Während der Kanton Luzern im Jahr 2013 noch 370 Millionen Franken aus dem NFA erhielt, waren es im Jahr 2018 noch 148 Millionen Franken. Jährlich 20 Millionen Franken fehlten dem Kanton zudem infolge Abschaffung der Liegenschaftssteuer im Jahr 2015. Weitere wichtige Gründe für das Haushaltsungleichgewicht waren die wachsende Bevölkerung und die alternde Gesellschaft. Auch steigende Ansprüche an den Staat führten zu einem anhaltenden Kostenwachstum. Im Jahr 2012 trat die neue Spitalfinanzierung in Kraft. Unter anderem mussten die Kantone zur Entlastung der Prämienzahlenden ihre Beteiligung an den stationären Behandlungskosten bis 2017 von 49 Prozent auf mindestens 55 Prozent steigern. Diese Mehrkosten betragen im Kanton Luzern rund 38 Millionen Franken.

Um die Rückkehr zu anhaltenden strukturellen Defiziten zu verhindern, wurden die Massnahmenpakete Leistungen und Strukturen I (2013) und II (2015) sowie 2017 das Konsolidierungsprogramm 17 geschnürt. Damit konnte erreicht werden, dass die jährlichen Voranschläge die massgebenden Vorgaben der Schuldenbremse jeweils einhielten, ein nachhaltiger Befreiungsschlag gelang jedoch nicht. Rückschläge bei der Sanierung des Finanzhaushaltes waren unter anderem die Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III auf nationaler Ebene, die Ablehnung einzelner Verbesserungsmassnahmen durch Ihren Rat sowie die Ablehnung der Steuerfusserhöhung für das Jahr 2017 durch die Luzerner Stimmberechtigten. Die Ablehnung der Steuerfusserhöhung erforderte einen neuen Voranschlag 2017 und führte bis dahin zu einem budgetlosen Zustand. Die mittelfristigen Aufgaben- und Finanzpläne wiesen deshalb immer wieder grosse Fehlbeträge auf, was wiederum weitere Massnahmen notwendig machte. Die Sparmassnahmen, der ständige Handlungsbedarf und eine mit Risiken behaftete Zukunft führten zu intensiven politischen Auseinandersetzungen, welche meist unter grossem Zeitdruck geführt werden mussten. Dies war für das Vertrauen und das politische Klima belastend.

Basierend auf dem Finanzleitbild 2017 konnte in den letzten beiden Jahren eine gute Ausgangslage erarbeitet werden. Die Volksentscheide zur Steuerreform und AHV-Finanzierung auf nationaler Ebene wie zur Aufgaben- und Finanzreform 18 auf

kantonaler Ebene und das Ja des Kantonsrates zur Steuergesetzrevision 2020 verbesserten und festigten die Ausgangslage zusätzlich. Ausserdem entwickelten sich die Steuereinnahmen positiv. Diese Faktoren sind eine gute Basis für die Konsolidierung der Finanzsituation und für mehr Ruhe in der Luzerner Finanzpolitik.

2.3 Polarisierung und genereller Wandel im Politikstil

Das politische System der Schweiz zeichnet sich traditionell durch eine grosse Stabilität aus. Markante Veränderungen sind selten. Die Schweiz ist das Land der kleinen Schritte, sowohl was politische Inhalte anbelangt wie auch bezüglich der Verteilung der politischen Kräfte. Wahlen setzen in der Regel eher neue Akzente, anstatt die Politik auf den Kopf zu stellen.

In den letzten drei Jahrzehnten ist jedoch Bewegung in die Zusammensetzung der schweizerischen Parlamente und Regierungen geraten. Anfang der Achtzigerjahre erstarkte die Bewegung der grünen Parteien, ausgelöst durch Proteste gegen Atomkraftwerke und die Diskussion um das Waldsterben. Seit den frühen Neunzigerjahren und im Anschluss an die Abstimmung über den Beitritt zum EWR wuchs die SVP und wurde binnen weniger Jahre von einer bis dahin eher regional verankerten zur wählerstärksten Partei der Schweiz. Die Folge dieser Entwicklungen: eine Stärkung der politischen Ränder und eine Zunahme der Polarisierung.

Polarisierung muss nicht negativ sein. Sie kann auch zur Verdeutlichung von unterschiedlichen Positionen beitragen und somit zur leichteren Verständlichkeit von politischen Inhalten. Im Gegenzug verstärkt sie aber die politischen Spannungen und erschwert die für das Schweizer Politsystem typische Konsensfindung.

Die Polarisierung, die seither zu beobachten ist, ist eigentlich eine doppelte: Zum einen sind die Parteien an den Rändern des politischen Spektrums erstarkt. Zum anderen haben sich die Positionen dieser Parteien noch stärker nach aussen verschoben. Im jährlich erhobenen Parlamentarier-Rating der Neuen Zürcher Zeitung lässt sich gut nachvollziehen, wie die Polarisierung zugenommen hat (vgl. [«Schweizer Parlament wird immer polarisierter»](#), Swissinfo 13. Dezember 2017).

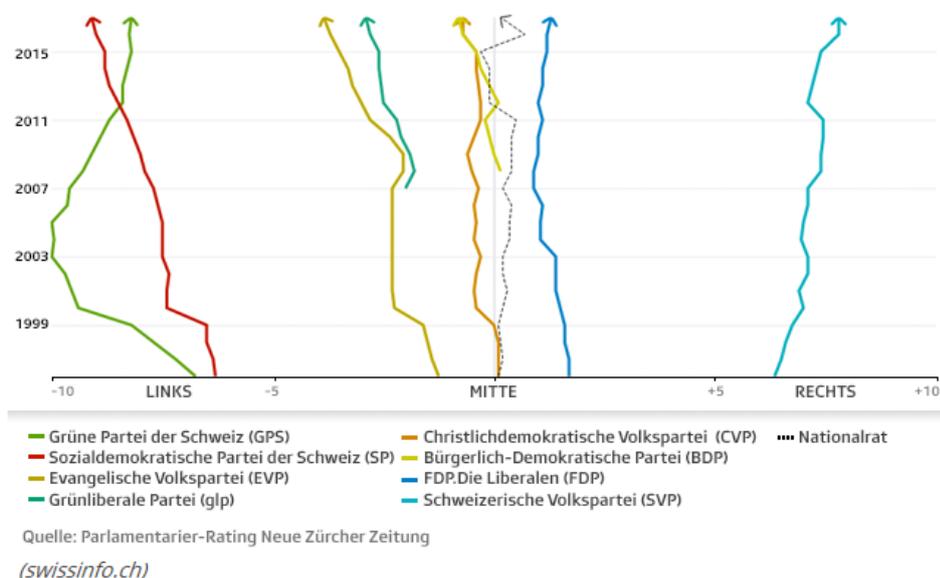


Abb. 2: Parlamentarier-Rating Neue Zürcher Zeitung (swissinfo.ch)

Im Kanton Luzern spiegelt sich diese Entwicklung in der Zusammensetzung des Kantonsrates wider. Von 1971 bis 1991 vereinten die beiden traditionellen Mitteparteien CVP und FDP rund 80 Prozent aller Sitze auf sich. Der Anteil der Parteien links der CVP erhöhte sich in dieser Zeit nur leicht von 15 auf 18 Prozent. Rechts der FDP waren in den Jahren 1971 bis 1979 die Schweizer Demokraten und die Nationale Aktion mit wenigen Sitzen vertreten. Zwischen 1979 und 1991 war der rechte Rand komplett verwaist.

Das änderte sich schlagartig, als 1995 auch im Kanton Luzern die neu gegründete SVP zu den Wahlen antrat. Auf Anhieb eroberte sie 11 Mandate, was 6 Prozent der Sitze entsprach. Sie steigerte den Sitzanteil in den folgenden Wahlen auf bis zu 24 Prozent (2015) und liegt aktuell bei 18 Prozent. Die Steigerung ging auf Kosten von CVP und FDP, deren gemeinsamer Anteil von 82 Prozent (1991) kontinuierlich sank und bei den letzten Wahlen 2019 erstmals unter 50 Prozent lag. Dazu beigetragen hat auch das Auftreten der GLP, die wiederum das Parteispektrum links der CVP gestärkt hat und den Anteil der Parteien links der CVP auf 35 Prozent zu steigern vermochte.

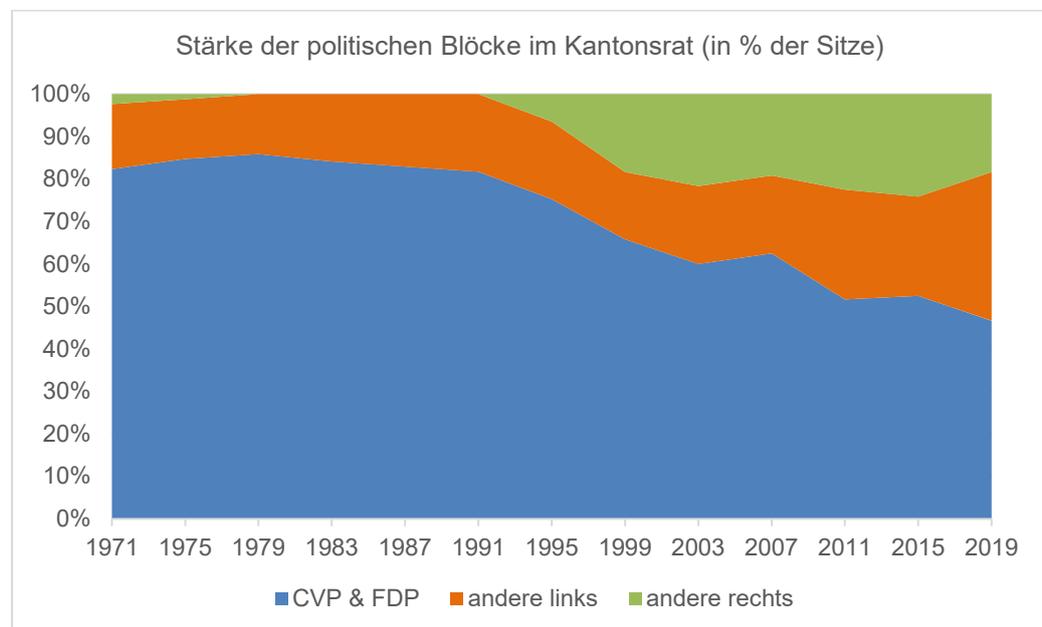


Abb. 3: Stärke der politischen Blöcke im Kantonsrat (in % der Sitze)

In den letzten 25 Jahren erhöhte sich somit die Anzahl wie auch das Gewicht der politischen Parteien links und rechts von CVP und FDP. Nun ist es nicht so, dass sich zu früheren Zeiten die Luzerner Politik ohne Konflikte abgespielt hätte. Im Gegenteil: Der Konflikt zwischen den Roten (der CVP) und den Schwarzen (der Liberalen Partei, Vorgängerin der heutigen FDP) wurzelt tief im 19. Jahrhundert und prägte die Luzerner Politik bis weit ins 20. Jahrhundert hinein. Wie das oben abgebildete Parlamentarier-Rating aber deutlich aufzeigt, kamen mit den neuen politischen Akteuren Positionen ins Spiel, die deutlich von denjenigen der Mitteparteien abweichen. Das Spektrum der politischen Meinungen wurde dadurch markant ausgeweitet.

Wie in Kapitel 2.1 aufgezeigt wird, hat sich der mediale Umgang mit politischen Konflikten verändert. Politische Akteure gelangen früher und direkter an die Medien. Zudem führt der Konkurrenzkampf unter den Medien dazu, dass diese auf zugespitzte

Äusserungen stärker reagieren. Zusammen mit dem verbreiterten Meinungsspektrum führt dies zu einem schrilleren Ton in der Politik.

Besonders pointiert war der politische Diskurs im Kanton Luzern in der vergangenen Legislatur, da diese massgeblich von einem Thema dominiert wurde: der Finanzlage des Kantons (vgl. Kap. 2.2). Geprägt wurde die Auseinandersetzung von einer starken politischen Blockbildung: Auf der einen Seite die Mitteparteien FDP und CVP, die gemeinsam mit der SVP die Finanzpolitik des Regierungsrates stützten und die Massnahmenpakete weitestgehend mittrugen; auf der anderen Seite die Parteien links der CVP, die diese Politik – oder deren Auswirkungen – ablehnten. Wechselnde Mehrheiten und Koalitionen, wie sie ansonsten je nach politischem Thema der Fall sind, gab es in der Auseinandersetzung um die Finanzpolitik kaum. Die Folge der häufigen parlamentarischen Niederlagen der Linken war eine verstärkte ausserparlamentarische Opposition, etwa in Form von Kundgebungen und Protesten. Zudem führte die verhärtete Auseinandersetzung auch dazu, dass politische Themen gerichtlich verhandelt wurden, etwa bei der Klage gegen die Senkung der Anspruchsgrenze für die individuelle Prämienverbilligung.

3 Zusammenarbeit von Legislative und Exekutive

3.1 Grundsätze der Gewaltenteilung

Der Kantonsrat und der Regierungsrat sind laut Kantonsverfassung (KV; SRL Nr. 1) verpflichtet zur Wahrnehmung derjenigen Aufgaben, die ihnen Verfassung und Gesetz zuweisen. Es muss sichergestellt sein, dass keine Behörde ihre Macht unbegrenzt und unkontrolliert ausüben kann. Bei der Wahrnehmung der Aufgaben müssen die Behörden zusammenwirken und ihre Tätigkeiten aufeinander abstimmen (§ 29 KV).

Wie einleitend festgehalten (vgl. Kap. 1.1), bedingt unser System dieses kooperative Zusammenwirken der Gewalten. Der klassischen Gewaltentrennung entspricht dieser Ansatz insofern, als niemand alle Entscheidungsmacht in einer Sache haben darf. Indes unterscheidet sich das moderne Verständnis der Gewaltenteilung klar von der durch die Gewaltentrennung geprägten Vorstellung von einem festen Modell der Staatsorganisation. Das moderne System der Gewaltenteilung trägt der Bedeutung der Verwaltung im modernen Staat Rechnung, berücksichtigt verschiedene Steuerungsschienen des Staates (politische Planung, Aussenpolitik u.a.) und ordnet der Gesetzgebung eine angemessene Bedeutung zu (vgl. Gregor Zemp, Kommentar zu § 29, in: Richli/Wicki [Hrsg.], Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010).

Es ist offensichtlich, dass eine erfolgreiche Kooperation von Parlament und Regierung nur auf dem stabilen Fundament gegenseitigen Vertrauens funktionieren kann. Das setzt voraus, dass beide Gewalten ihre eigene Rolle – Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten – genauso gut kennen wie diejenige der anderen Behörde. Die Schärfung des Rollenverständnisses ist ein kontinuierlicher Prozess, der im vorliegenden Planungsbericht einer Standortbestimmung unterzogen wird.

3.2 Rollenverständnis

Dank eines klaren Rollenverständnisses und einer sachgerechten Anwendung der Planungs- und Führungsinstrumente kann eine politische Kultur gefördert werden, in der Ihr Rat sich auf die Wirkungen des staatlichen Handelns – also auf den Nutzen für die Gesellschaft – ausrichtet, während unser Rat sich auf die Leistungen der

Verwaltung, also auf die unmittelbaren Ergebnisse oder Produkte der öffentlichen Hand konzentriert (Philippe Mastronardi, Gewaltenteilung unter NPM: Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 100/1999. S. 449, 452).

Das Führungssystem des Kantons Luzern weist unseren beiden Räten sowie der Verwaltung klare Rollen zu und hält gleichzeitig fest, in welcher Weise die politische Planung und Führung unseres Kantons zu erfolgen hat. Es muss einerseits Parlament und Regierung den bestimmenden Einfluss auf die (strategische) Politikgestaltung garantieren und andererseits Regierung und Verwaltung den nötigen Handlungsspielraum bei der (operativen) Aufgabenerfüllung sichern.

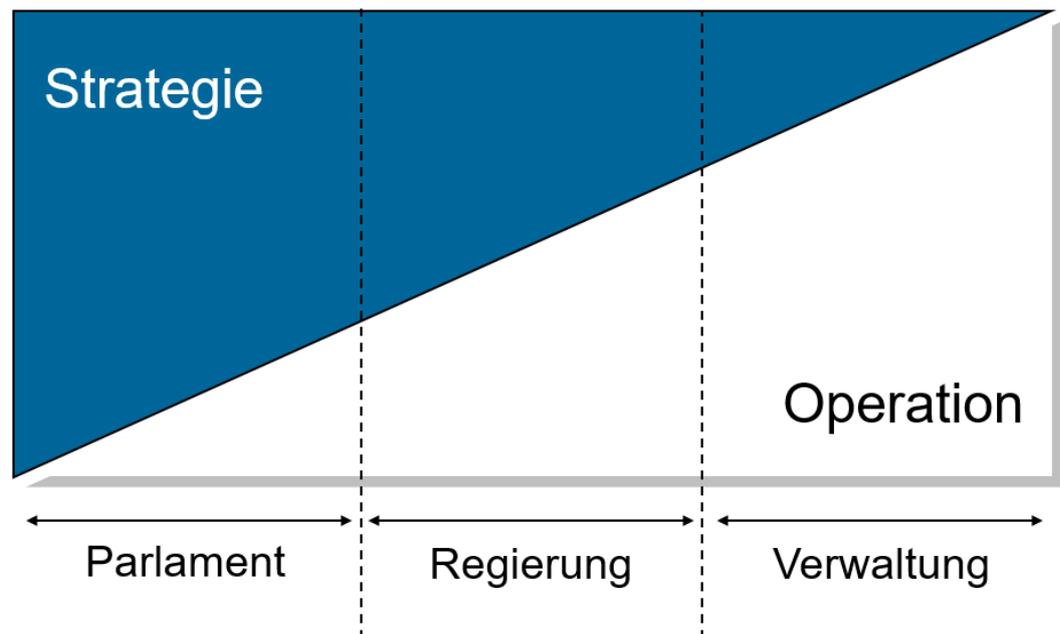


Abb. 4: Strategie und Operation im Führungssystem des Kantons Luzern

Allen drei Ebenen – Parlament, Regierung und Verwaltung – müssen die dazu notwendigen Informationen und Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen. Wir erachten unser heutiges Führungssystem grundsätzlich als gut ausgewogen.

Es gilt indes zu bedenken, dass kantonale öffentliche Aufgaben immer häufiger nicht mehr durch die Verwaltung selbst erfüllt, sondern an Personen und Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen werden. Der Kanton Luzern entwickelt sich immer mehr zum Gewährleistungsstaat. Im Jahr 2000 waren der Personalaufwand und der Transferaufwand mit rund 790 Millionen Franken gleich gross. 2018 haben wir einen Personalaufwand von 613,4 Millionen Franken und einen Transferaufwand von 1'882,4 Millionen Franken ausgewiesen. Mit zunehmendem Autonomiegrad der ausgelagerten Organisationen verzichten sowohl Ihr wie unser Rat auf einen Teil der Einflussnahme. Die Steuerung dieser rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton Luzern beteiligt ist, ist mit den Public-Corporate-Governance-Regeln klar normiert. Der Kantonsrat übt gemäss § 50 KV jedoch weiterhin die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und alle anderen Träger öffentlicher Aufgaben aus.

3.3 Kooperative Geschäftsprozesse: Überblick

Die Expertengruppe fordert in ihrem Bericht unter anderem, dass alle am politischen Prozess beteiligten Akteurinnen und Akteure ein klares Verständnis der eigenen Rolle und derjenigen der anderen (politisch oder administrativ) Beteiligten haben. Unter Beachtung des Rollenverständnisses müssen gemäss Expertengruppe alle Beteiligten gemeinsam definierte Standards der Zusammenarbeit befolgen. Ziel sei, die Mitglieder Ihres Rates wo möglich frühzeitig in den politischen Prozess zu integrieren (vgl. Kap. 1.5).

Mit dieser Forderung nimmt die Expertengruppe die Idee des kooperativen Zusammenwirkens der Gewalten (vgl. Kap. 3.1) auf. Um ihr Rechnung tragen zu können, muss vorab geklärt sein, wer die am politischen Prozess beteiligten Akteurinnen und Akteure sind und in welchen Bereichen sie zusammenarbeiten müssen. Der politische Prozess betrifft grundsätzlich das gesamte staatliche Handeln. Das staatliche Handeln hat einerseits Auswirkungen auf die natürlichen und juristischen Personen im Kanton Luzern. Andererseits wirkt es sich auch auf interkantonale, nationale und teilweise auch internationale Zusammenhänge aus. Um den Kreis der am politischen Prozess Beteiligten einzuschränken, beschränken wir uns im Folgenden auf die Personen und Behörden, die sich aktiv an politischen Prozessen beteiligen. Das sind in erster Linie Sie, der Kantonsrat mit seinen Organen, und wir, der Regierungsrat mit der Verwaltung. Im Weiteren sind aktiv am politischen Prozess beteiligt: Organisationen mit kantonaler Beteiligung, die weiteren Leistungserbringer sowie die politischen Parteien, die Gemeinden, verschiedenste Verbände und die Stimmberechtigten.

Die Zusammenarbeit der beiden am politischen Prozess hauptbeteiligten Akteure – Kantonsrat und Regierungsrat – ist gesetzlich geregelt und spielt sich hauptsächlich in zwei Kooperationsfeldern ab: erstens jenem der Gesetzgebung sowie der Dekrete und Berichte und zweitens jenem der Steuerung. Das folgende Funktionendiagramm gibt einen Überblick über die beiden Kooperationsfelder und die in diesem Zusammenhang von unseren beiden Räten in Zusammenarbeit zu bearbeitenden Geschäfte.

	Dritte	Verwaltung	Regierungs- rat	Fachkom- missionen	PFK	AKK	Kantonsrat	Bevölkerung
Kooperationsfeld 1: Sachgeschäfte im Allgemeinen (vgl. Kap. 4)								
Rechtsetzung (vgl. Kap. 4.1)								
Vernehmlassungsentwurf zu einer Total-/Teilrevision der Verfassung	-	E	V	-	-	-	M	M
Teil-/Totalrevision der Verfassung	-	E	AK	MB	MB	MB	AB	RO
Vernehmlassungsentwurf zu einem Gesetz / einer Gesetzesänderung	-	E	V	-	-	-	-	M
Gesetz/ Gesetzesänderung	-	E	AK	VB / MB	MB	MB	B	RF
Dekrete und Kantonsratsbeschlüsse (vgl. Kap. 4.2)								
Sonderkredit	-	E	AK	VB / MB	MB / VB	MB	B (De- kret) / AB	RF / RO
genehmigungspflichtiger Vertrag	E	-	B / AK	VB / MB	MB / VB	MB	G (De- kret)	RF/ RO
Planungs- und Rechenschaftsberichte (vgl. Kap. 4.3)								
besonderer Planungsbericht	-	E	AK	VB / MB	MB / VB	MB	K (KRB)	-
besonderer Rechenschaftsbericht	-	E	AK	VB	MB	MB	G / K (KRB)	-
Kooperationsfeld 2: Steuerung der Finanzen und Leistungen im Besonderen (vgl. Kap. 5)								
Planung								
Legislaturprogramm	-	E	AK	VB / MB	MB	MB	K (KRB)	-
Aufgaben- und Finanzplan	-	E	AK	MB	VB	MB	G (KRB)	-
Voranschlag	-	E	AK	MB	VB	MB	B (KRB)	-
Beteiligungsstrategie	-	E	AK	MB	VB	MB	G (KRB)	-
Berichterstattung								
Jahresbericht	-	E	AK	MB	VB	MB	G (KRB)	-
Geschäfts-/ Tätigkeitsbericht	E / B / AR	-	u.U. G / K / AK	u.U. VB / MB	u.U. MB / VB	MB	u.U. K (KRB)	-
Bericht Umsetzung Beteiligungsstrategie (zusammen mit Jahresbericht)	-	E	AK	MB	VB	MB	G (KRB)	-

AB = Antragstellung an die Bevölkerung, AK = Antragstellung an den Kantonsrat, AR = Antragstellung an den Regierungsrat, B = Beschluss, E = Erarbeitung, G = Genehmigung, K = Kenntnisnahme, KRB = Kantonsratsbeschluss, M = Mitwirkung, MB = Mitbericht, RF = Referendum (fakultativ), RO = Referendum (obligatorisch), V = Verabschiedung, VB = Vorberatung

Abb. 5: Überblick über die kooperativen Geschäftsprozesse von Legislative und Exekutive

Die externe Evaluation hat gezeigt, dass eine optimale Zusammenarbeit sowohl im Bereich der Gesetzgebung wie auch bei der Steuerung von Finanzen und Leistungen das Vertrauen zwischen und in die Institutionen stärken kann. Wir erachten es deshalb als wichtig, die gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen unseren beiden Räten weiter zu verbessern.

Wir erkennen in beiden Kooperationsfeldern Optimierungspotenzial. Dieses erläutern wir im Folgenden jeweils im Nachgang zur Präsentation des Status quo der Zusammenarbeit unter dem Titel «Entwicklungsmöglichkeit».

4 Kooperationsfeld 1: Sachgeschäfte im Allgemeinen

4.1 Rechtsetzung

4.1.1 Zuständigkeiten

Die Kantonsverfassung hält fest, dass der Kantonsrat für den Erlass der wichtigsten Rechtssätze in der Form des Gesetzes zuständig ist. In den Bereichen Organisation und Personal kann der Kantonsrat auch Verordnungen erlassen, soweit das Gesetz dies vorsieht. Der Regierungsrat erlässt demgegenüber Vollzugsverordnungen und, soweit ihn das Gesetz dazu ermächtigt, weitere Verordnungen. Darüber hinaus hat unser Rat das Recht, in Fällen zeitlicher Dringlichkeit Verordnungen zur Einführung übergeordneten Rechts zu erlassen. Ausserdem können wir die notwendigen Verordnungen erlassen, um ausserordentlichen Lagen, wie unmittelbar drohenden erheblichen Störungen der öffentlichen Sicherheit oder sozialen Notständen, zu begegnen (vgl. §§ 45 und 56 KV).

Die Kantonsverfassung statuiert weiter, dass Ihr Rat interkantonale Vereinbarungen und Verträge mit rechtsetzendem Inhalt genehmigt, soweit nicht der Regierungsrat allein für den Abschluss zuständig ist. Wir sind ausserdem verpflichtet, die Kommissionen Ihres Rates zu Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss genehmigungspflichtiger Verträge zu konsultieren (§ 48 KV).

4.1.2 Teil- oder Totalrevision der Kantonsverfassung

§ 81 KV hält zwar explizit fest, dass die Kantonsverfassung jederzeit ganz oder teilweise geändert werden kann. Im politischen Alltag ist die Verfassungsrevisionen indes selten. Der Beschluss über die Einleitung einer Totalrevision der Kantonsverfassung und Änderungen der Kantonsverfassung unterstehen dem obligatorischen Referendum (§ 23 Abs. 1a KV). Darüber hinaus bedarf die Kantonsverfassung der Gewährleistung des Bundes (Art. 51 Abs. 2 Bundesverfassung), womit der Bund respektive die zuständige Bundesversammlung «garantiert», dass die Verfassung den bundesrechtlichen Anforderungen genügt. Das Verfahren zur Totalrevision der Kantonsverfassung wird geprägt durch zwei Phasen: Die Einleitungsphase und die Revisionsphase. Die Einleitungsphase kennzeichnet sich durch die Annahme einer Verfassungsinitiative zur Totalrevision der Verfassung durch die Stimmbevölkerung oder einen entsprechenden Beschluss des Kantonsrates (vgl. § 82i KRG). Die Revisionsphase ist im Kantonsratsgesetz ausführlich geregelt (§§ 82m–82o KRG).

§ 82m Absatz 1 KRG verpflichtet unseren Rat, zur Ausarbeitung von Botschaft und Entwurf einer neuen Verfassung eine Projektorganisation einzusetzen. Diese in der Praxis als Verfassungskommission bezeichnete Organisation hat die Vielgestaltigkeit des Kantons zu repräsentieren. Der Einbezug verschiedener am politischen Prozess beteiligter Akteurinnen und Akteure ist in diesem Fall also verfassungsmässig garantiert.

5000 Stimmberechtigte können die Einleitung des Verfahrens zur Totalrevision oder die Änderung einzelner Teile der Kantonsverfassung verlangen (§ 20 KV). Im politischen Alltag deutlich häufiger als die Forderung nach einer Totalrevision ist diejenige nach einer Teilrevision. Mit Verfassungsinitiativen wird immer wieder versucht, die Kantonsverfassung in Teilbereichen anzupassen. Verfassungsinitiativen können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht werden. Unser Rat ist verpflichtet, dem Kantonsrat innert einem Jahr seit Zustandekommen einer Verfassungsinitiative Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme zu unterbreiten. Wenn wir die Ablehnung einer Initiative beantragen, können wir Ihrem Rat einen Gegenentwurf unterbreiten (§ 82b KRG). Ihrem Rat obliegt die Prüfung, ob die Initiative rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist (§ 82c Abs. 1a KRG i.V.m. § 145 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 [SRL Nr. 10]). Soweit die Initiative gültig ist, kann Ihr Rat sie annehmen oder ablehnen.

Entwicklungsmöglichkeit: keine

Im Bereich der Verfassungsgebung sehen wir kein Optimierungspotenzial. Der Prozess ist auf Verfassungs- und Gesetzesstufe eingehend geregelt. Bei der Erarbeitung der aktuellen Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 hat er sich bewährt. Die Einsetzung einer Verfassungskommission stellt den bestmöglichen Einbezug verschiedenster Beteiligter sicher. Nicht nur die politischen Kräfteverhältnisse, sondern auch verschiedene andere den Kanton prägende Faktoren müssen in dieser Kommission abgebildet sein.

Mit der Behandlung von Verfassungsinitiativen sind unsere beiden Räte vertraut. Das gesetzlich statuierte Vorgehen hat sich in der Praxis bewährt.

4.1.3 Erlass oder Änderung von Gesetzen

Gesetzgebungsverfahren können einen mannigfaltigen Ursprung haben. Angenommene Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung können genauso ausschlaggebend sein für die Initiierung eines Gesetzgebungsprojektes wie eine überwiesene Motion, die Pflicht zur Umsetzung eines Bundesgesetzes oder die Überzeugung unseres Rates, mit einer Erlassänderung eine positive Veränderung erwirken zu können. Nach erfolgter Initialisierung verabschieden wir einen Projektauftrag, in dem Inhalt, Organisation und Planung des Projekts festgehalten sind. Mit dem Projektauftrag wird das zuständige Departement verpflichtet, einen Erlassentwurf zu erarbeiten. Diesen Entwurf verabschieden wir zuhanden der Vernehmlassung. Zur Vernehmlassung eingeladen werden die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien und die Gemeinden sowie weitere von uns bezeichnete Organisationen, Gemeinwesen und Behörden. Ebenfalls eingeladen werden die übrigen Departemente, die Staatskanzlei und je nach Gegenstand des Gesetzes das Kantonsgericht. Gemäss § 27 Absatz 1 KV hat jede Person das Recht, im Rahmen von Vernehmlassungen zu kantonalen Vorhaben Stellung zu nehmen. Wir machen deshalb konsequent auf den Beginn von Vernehmlassungen aufmerksam (mittels Kurz- oder Medienmitteilungen). Diese Mitteilungen sowie die zugehörigen Unterlagen sind jederzeit öffentlich im Internet abrufbar.

Die Vernehmlassung wird vom zuständigen Departement ausgewertet und der Erlassentwurf wird gegebenenfalls gestützt auf die Ergebnisse der Auswertung angepasst. Unser Rat verabschiedet in der Folge die Botschaft zuhanden des Kantonsrates. Die Bestimmung der für die Vorberatung zuständigen Kommission liegt in der

Kompetenz Ihrer Geschäftsleitung respektive, im Streitfall, Ihres Rates. Die Kommissionen werden in der Regel anlässlich einer Kommissionssitzung über die neue Vorlage informiert. Die Vorberatung der Gesetzesbotschaft unter Würdigung allfälliger Mitberichte erfolgt an einer späteren Kommissionssitzung. Gesetzesentwürfe werden im Ratsplenum zweimal beraten. Die zuständige Kommission berät die Vorlage in der Fassung, wie sie aus der ersten Beratung im Kantonsrat hervorgegangen ist, im Vorfeld der zweiten Beratung an einer weiteren Sitzung neuerlich vor.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 1:

Erhöhung der Planungstransparenz

Von der Initiierung von Gesetzgebungsprojekten, die weder auf einer angenommenen Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung noch auf einer überwiesenen Motion basieren, hat Ihr Rat nicht automatisch Kenntnis. Betreffend Verordnungen und Verordnungsänderungen hält § 23 der Organisationsverordnung (OV) vom 4. Juli 2017 (SRL Nr. 36) fest, dass dreimal im Jahr eine Liste veröffentlicht wird, aus der hervorgeht, welche Aktivitäten wir planen. Die periodische Publikation einer Übersicht über die geplanten Gesetzgebungsprojekte fördert nicht nur die (Planungs-)Transparenz, sondern ist darüber hinaus einem verstärkten Einbezug zuträglich. Im Weiteren erachten wir es als angezeigt, die voraussichtlich federführende Kommission über beschlossene Projektaufträge zu informieren. Im Sinne einer Erhöhung der Planungstransparenz werden wir in der rollenden Planung der Parlamentsgeschäfte künftig sämtliche initiierten Gesetzgebungsprojekte für Ihren Rat sichtbar schalten.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 2:

Einbezug des «Dulliker-Gremiums»

An den Dulliker-Gesprächen, die in der Regel zweimal im Jahr stattfinden, nehmen die Mitglieder des Regierungsrates, die Präsidentinnen und Präsidenten der im Kantonsrat vertretenen Parteien, die Fraktionsvorsitzenden und der Staatschreiber oder die Staatsschreiberin teil. Das «Dulliker-Gremium» soll weiterhin über wichtige Themen und Projekte von grosser Tragweite informiert werden. In Zukunft sollen die Gespräche noch vermehrt von offenen, konstruktiven und auf Vertrauen basierenden Diskussionen zwischen den Mitgliedern des Regierungsrates und dem Staatsschreiber oder der Staatsschreiberin sowie den Vertreterinnen und Vertretern der Parteien und Fraktionen geprägt sein.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 3:

Optimierung des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassungsverfahren sind immer wieder Gegenstand von Kritik; die Expertengruppe fordert explizit eine Optimierung, ohne indes konkrete Vorschläge zu machen. Für uns ist das Vernehmlassungsverfahren ein wichtiger Prozess, einerseits um die Akzeptanz eines Gesetzes zu klären und andererseits um konkrete Verbesserungs- oder Änderungsvorschläge zu erhalten. Es ist von zentraler Bedeutung, dass die Fragen, die wir im Rahmen unserer Vernehmlassungen stellen, weder suggestiv noch tendenziös sind. Nichtsdestotrotz erachten wir es als wichtig, dass wir Fragen stellen; offene Fragen führen bei der Auswertung von Vernehmlassungen nämlich unweigerlich zu grossen Schwierigkeiten. Wir werden inskünftig darauf achten, dass die Fragen, mit denen Vernehmlassungen begleitet werden, frühzeitig erarbeitet werden und das Bewusstsein für das Formulieren präziser Fragen geschärft wird.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 4:**Übergeordnete Zusammenhänge herstellen**

Wir sehen Optimierungspotenzial bei der Information der für die Vorberatung zuständigen Fachkommission sowie bei der Vorberatung des Erlassentwurfs durch diese: Die Informationsveranstaltungen, an denen die Kommissionen über Botschaften informiert werden, wollen wir in Zukunft vermehrt auch dazu nutzen, um den konkreten Erlassentwurf in die langfristige Kantonsstrategie und in das Legislaturprogramm einzubetten. Diese Massnahme stärkt nicht nur die Fachkompetenz der Kommission, sondern stärkt auch die Verbindlichkeit und Relevanz der Strategie- und Führungsinstrumente.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 5:**Kommissionsarbeit durch breite Abstützung stärken**

Wir erachten es im Sinne einer effizienten Zusammenarbeit als zielführend, wenn in allen Kommissionen ein breiteres Spektrum an politischen An- und Absichten vertreten ist. Dies ist insbesondere dann gewährleistet, wenn in allen Kommissionen alle Fraktionen Einsitz haben. In der vergangenen Legislatur waren zwei Fraktionen von der Mitarbeit in gewissen Kommissionen ausgeschlossen. Rückblickend erachten wir diesen Zustand als unbefriedigend. Die politischen Kräfteverschiebungen durch die Wahlen im Frühjahr 2019 haben dazu geführt, dass in der laufenden Legislatur (wieder) jede Fraktion in allen Kommissionen vertreten ist. Um neuerliche Nicht-Vertretungen auszuschliessen, empfehlen wir, im Rahmen der nächsten Aktualisierung des Parlamentsrechts ein formelles Einsitzrecht für die Fraktionen zu diskutieren. Der Einsitz sämtlicher Fraktionen in allen Kommissionen stärkt nicht nur die Qualität der Kommissionsarbeit, sondern hat darüber hinaus einen positiven Effekt auf die Qualität und die Effizienz der (öffentlichen) Ratsdebatte; auf eine «Verlagerung der Kommissionsarbeit ins Plenum» kann verzichtet und das Vertrauen dadurch gestärkt werden.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 6:**Stärkung des Mitberichtsverfahrens**

Eine weitere Massnahme, um dem Phänomen der «Kommissionsarbeit im Ratsplenum» entgegenzuwirken, ist die Stärkung des Mitberichtsverfahrens. Die vorberatenden Kommissionen nehmen die Anträge allfälliger Mitberichtskommissionen zwar zur Kenntnis und beraten sie. Wenn die zuständige Kommission den Anträgen der Mitberichtskommission jedoch keine Folge leistet, geht aus den Kommissionsberichterstattungen im Ratsplenum aber nicht immer klar hervor, aus welchen Gründen dies so ist. Um dieser feinen Intransparenz entgegenzuwirken, können wir uns vorstellen, dass die zuständigen Kommissionen die Präsidien der Mitberichtskommissionen in die Kommissionssitzung einladen und ihnen die Gelegenheit geben, ihren Mitbericht zu präsentieren und ihre Anträge zu vertreten.

4.2 Dekrete und Kantonsratsbeschlüsse

4.2.1 Sonderkredit

Dekrete und Kantonsratsbeschlüsse sind weitere Rechtsformen, die der Erledigung von Sachgeschäften dienen. Beschlüsse, die nicht in der Form von Verfassungsänderungen und Gesetzen gefasst werden, aber dennoch dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, werden als Dekrete bezeichnet (§ 47 Abs. 2 KRG). Nicht referendumsfähige Beschlüsse werden als Kantonsratsbeschlüsse bezeichnet (§ 47 Abs. 3 KRG).

Mittels Dekreten beschliesst Ihr Rat unter anderem Sonderkredite. Ein Sonderkredit ist die Ermächtigung Ihres Rates, für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen (§ 27 Abs. 1 FLG). Wenn ein Sonderkredit für die Finanzierung eines Vorhabens nicht ausreicht, müssen wir bei Ihrem Rat rechtzeitig einen Zusatzkredit einholen (§ 28 Abs. 1 FLG).

Dekrete werden von der zuständigen Kommission vorberaten, wobei die Bestimmung der für die Vorberatung zuständigen Kommission in der Kompetenz Ihrer Geschäftsleitung respektive, im Streitfall, Ihres Rates liegt (§ 20 Abs. 4b KRG). Die vorberatende Kommission wird in der Regel anlässlich einer Kommissionssitzung über den Sonderkredit respektive den Zusatzkredit informiert. Die Vorberatung des entsprechenden Dekretes unter Würdigung allfälliger Mitberichte erfolgt an einer späteren Kommissionssitzung. Dekrete werden im Ratsplenum im Gegensatz zu Gesetzesentwürfen nur einmal beraten.

Sobald das Vorhaben abgeschlossen ist, legen wir Ihrem Rat die Abrechnungen über die von Ihnen bewilligten Sonder- und Zusatzkredite zur Genehmigung vor (§ 30 Abs. 1 FLG). Den entsprechenden Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, der Ihrem Rat mit einer sogenannten Abrechnungsbotschaft unterbreitet wird, wird ebenfalls von der zuständigen Kommission vorberaten. Abrechnungsbotschaften werden im Ratsplenum auch nur einmal beraten.

Entwicklungsmöglichkeit: keine

Im Bereich des Beschlusses von Sonder- und Zusatzkrediten erkennen wir keinen grundlegenden Optimierungsbedarf. Die Tatsache, dass die Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite von derselben Kommission vorberaten werden wie der eigentliche Kredit, erachtet unser Rat als positiv. Um die Planungstransparenz auch im Bereich der Finanzgeschäfte weiter zu erhöhen, werden wir – analog zu den Gesetzgebungsverfahren – geplante Sonderkredite künftig in der rollenden Planung sichtbar schalten, sobald ein entsprechender Erarbeitungsauftrag an ein zuständiges Departement erteilt worden ist (vgl. Entwicklungsmöglichkeit Nr. 1).

4.2.2 Genehmigungspflichtiger Vertrag

Interkantonale Vereinbarungen dürfen wir ohne Ihre Genehmigung nur dann abschliessen, wenn die Finanz- und Rechtsetzungsbefugnis unseres Rates dies zulässt oder wenn wir durch ein Gesetz oder einen Vertrag explizit dazu ermächtigt sind (§ 59 Abs. 3 KV). Die Kantonsverfassung und das Kantonsratsgesetz verpflichten unseren Rat, die zuständigen Kommissionen regelmässig über wichtige interkantonale Entwicklungen in diesem Bereich zu informieren. Wir müssen den Kommissionen Ihres Rates unsere Absichten bezüglich der Aufnahme von Verhandlungen mit anderen Kantonen und über deren Verlauf in Kenntnis zu setzen (§ 80c Abs. 1 KRG). Vor wichtigen Entscheidungen sind wir verpflichtet, die zuständige

Kommission nicht nur zu informieren, sondern auch zu konsultieren (Abs. 2). Gemäss § 80c Absatz 3 KRG kann die zuständige Kommission unserem Rat Empfehlungen abgeben. In der Praxis führen die Departementsvorsteher oder Fachpersonen aus den Departementen bei interkantonalen Vereinbarungen und Verträgen mit rechtsetzendem Inhalt die Verhandlungen. Angesichts der zunehmenden Komplexität der durch die öffentliche Hand zu erfüllenden Aufgaben einerseits und der grenzüberschreitenden Vernetzungen andererseits erscheint es nachvollziehbar, dass die interkantonale Zusammenarbeit immer wichtiger wird. Das hat zur Folge, dass der Erarbeitung und Verabschiedung genehmigungspflichtiger Verträge eine immer grössere Bedeutung zukommt.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 7:

Standardtraktandum «Interkantonales»

Wir erkennen in diesem Bereich einen gewissen Handlungsbedarf. Wir empfehlen, dass bei den Sitzungen Ihrer Kommissionen ein Standardtraktandum «Interkantonales» eingeführt wird, unter welchem wir die Kommissionsmitglieder zuhanden des Protokolls über Entwicklungen im Bereich interkantonale Verträge, insbesondere die Aufnahme von Verhandlungen mit anderen Kantonen und deren Entwicklung, informieren können.

4.3 Planungs- und Rechenschaftsberichte

4.3.1 Besonderer Planungsbericht

Die Kantonsverfassung hält in § 46 fest, dass der Kantonsrat grundlegende Planungsvorhaben behandelt. Die §§ 77 ff. KRG regeln die Planungsberichte im Detail. Zu den Planungsberichten gehören neben den gesetzlich normierten Planungsberichten (Legislaturprogramm und Aufgaben- und Finanzplan, vgl. Kap 5.1) auch die besonderen regierungsrätlichen Planungsberichte, die wir Ihnen aus eigener Initiative oder in Erfüllung einer überwiesenen Motion unterbreiten.

Gemäss § 77 Absatz 1c KRG dienen diese besonderen Planungsberichte des Regierungsrates der Vorbereitung wichtiger Sachgeschäfte des Kantonsrates. Planungsberichte ermöglichen es dem Regierungsrat, betreffend die staatliche Tätigkeit insgesamt oder in einem bestimmten Themenbereich aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen er welche Ziele mit welchen Kosten und innert welcher Frist erreichen will. Darüber hinaus können in Planungsberichten Chancen und Risiken sowie Stärken und Schwächen aufgezeigt und gegeneinander abgewogen werden. Auch kann auf die Kosten der zu planenden oder der zu verwerfenden Massnahmen eingegangen werden. Es gibt verschiedene besondere Planungsberichte, die wir Ihrem Rat periodisch unterbreiten, so zum Beispiel den öV-Bericht, den Planungsbericht über die sozialen Einrichtungen nach dem SEG oder den Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs. Auch die Beteiligungsstrategie, die wir Ihnen gestützt auf § 20c FLG alle vier Jahre unterbreiten, verfassen wir in der Form eines Planungsberichtes. Planungsberichte werden – analog zu Gesetzen und Gesetzesänderungen – gestützt auf einen Projektauftrag durch das zuständige Departement erarbeitet. Sie werden – ebenfalls analog zu Gesetzen und Gesetzesänderungen – in der Regel in eine Vernehmlassung gegeben. Nach der Auswertung der Vernehmlassung verabschieden wir den besonderen Planungsbericht zuhanden des Kantonsrates. Die zuständige Kommission wird über die Vorlage informiert und berät sie unter Würdigung allfälliger Mitberichte vor. Planungsberichte werden im Ratsplenum lediglich einmal beraten. § 79 KRG regelt, wie Ihr Rat zu Planungsberichten Stellung nimmt. Die Ratsmitglieder können zu einzelnen Teilen

von Planungsberichten die Absicht unseres Rates bekräftigen oder ein abweichendes Vorgehen empfehlen (Abs. 1). Den gesamten besonderen Planungsbericht nehmen Sie in zustimmendem Sinn, in ablehnendem Sinn oder ohne Stellungnahme zur Kenntnis (Abs. 3). Im Kantonsratsbeschluss, mit dem Sie zum Bericht Stellung nehmen, können Sie uns für die weiteren Planungsarbeiten und die plangemässe Vorbereitung der Vorlage Aufträge erteilen (Abs. 4). Gestützt auf § 75 KRG haben Sie überdies die Möglichkeit, Bemerkungen zu besonderen Planungsberichten zu beschliessen.

**Entwicklungsmöglichkeit Nr. 8:
Besondere Planungsberichte stärken**

Unseres Erachtens ist der besondere Planungsbericht ein sinnvolles Instrument, um Sachgeschäften von grosser Tragweite den Weg zu ebnen. Der Planungsbericht ist das Instrument, mit dem der frühzeitige und formalisierte Einbezug verschiedener am politischen Prozess beteiligter Akteurinnen und Akteure sichergestellt werden kann. Im Sinne einer Stärkung der Verbindlichkeit und Relevanz der Planungs- und Führungsinstrumente werden wir in Zukunft darauf achten, dass die Strategiereferenz in Planungsberichten und bei der Information über diese noch deutlicher hervortritt. Im Weiteren werden wir Massnahmen prüfen, um die Lesbarkeit von Planungsberichten zu verbessern. Wir denken insbesondere an eine Optimierung der Zusammenfassungen und eine – dank der Weiterentwicklung der Informatikmittel – mögliche Verbesserung der Datenverfügbarkeit. Eine Optimierung der Lesbarkeit streben wir nicht nur bei Planungsberichten, sondern bei sämtlichen Publikationen an. Wenn wir Planungsberichte in die Vernehmlassung schicken, werden wir – wie bei den Gesetzen und Gesetzesänderungen (vgl. Entwicklungsmöglichkeit Nr. 3) – darauf achten, dass die Fragen präziser und wertneutral formuliert werden. Betreffend die Vorberatung eines Planungsberichtes durch die zuständige Kommission verweisen wir ebenfalls auf die obigen Ausführungen zu den Entwicklungsmöglichkeiten (Nrn. 1–6) bei Erlass oder bei Änderung von Gesetzen.

4.3.2 Besonderer Rechenschaftsbericht

Die Rechenschaftsberichte sind in den §§ 77 ff. KRG detailliert geregelt. Zu den Rechenschaftsberichten gehören neben dem gesetzlich normierten Jahresbericht (§ 80 Abs. 1 KRG, vgl. Kap. 5.1) auch die besonderen Rechenschaftsberichte, die Sie sich von unserem Rat und vom Kantonsgericht vorlegen lassen können (vgl. § 80 Abs. 2 KRG).

Diese besonderen Rechenschaftsberichte betreffen bestimmte Gegenstände der Geschäftsführung des Regierungsrates oder des Kantonsgerichtes. Zur Forderung eines besonderen Rechenschaftsberichtes bedienen Sie sich der Motion (§ 67 Abs. 1c KRG). Rechenschaftsberichte werden – im Unterschied zu Gesetzen und Gesetzesänderungen oder Planungsberichten – grundsätzlich nicht in die Vernehmlassung gegeben. Das hat damit zu tun, dass besondere Rechenschaftsberichte von den Auswirkungen vergangener Beschlüsse handeln und mit ihnen – im Gegensatz zu Gesetzen und Planungsberichten – von unserem Rat keine zukunftsweisenden Entscheidungen vorgeschlagen werden. Die besonderen Rechenschaftsberichte werden ebenfalls von der zuständigen Kommission vorberaten und vom Kantonsrat genehmigt, teilweise genehmigt oder nicht genehmigt oder, ausnahmsweise, ohne Stellungnahme zur Kenntnis genommen (§ 80a Abs. 2 KRG). Gestützt auf § 75 KRG haben Sie überdies die Möglichkeit, Bemerkungen zu besonderen Rechenschaftsberichten zu beschliessen.

Entwicklungsmöglichkeit: keine

Bei den besonderen Rechenschaftsberichten sehen wir keinen Optimierungsbedarf. Insbesondere erachten wir es als sinnvoll, dass besondere Rechenschaftsberichte von der jeweils zuständigen Kommission vorberaten werden. Den anderen Fachkommissionen sowie der für die Oberaufsicht und somit für die politische Überprüfung der Tätigkeit von Regierungsrat und Verwaltung zuständigen Aufsichts- und Kontrollkommission steht es selbstverständlich jederzeit frei, Mitberichte zu besonderen Rechenschaftsberichten einzureichen.

5 Kooperationsfeld 2: Steuerung der Finanzen und Leistungen im Besonderen

5.1 Das Führungssystem des Kantons Luzern

Mit dem Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen hat der Kanton Luzern per 1. Januar 2011 sein Führungssystem angepasst. Unser Rat hat 2015 eine Evaluation des FLG und von dessen Umsetzung vornehmen lassen. In diesem Zusammenhang hat Ihr Rat letztmals per 1. Dezember 2017 Feinjustierungen am Führungssystem beschlossen.

Das Führungssystem unterscheidet die primär von Ihrem und unserem Rat geprägte politische Steuerung von der betrieblichen Steuerung, die sich vor allem in den Departementen, der Staatskanzlei und im Kantonsgericht und deren Organisationseinheiten abspielt.

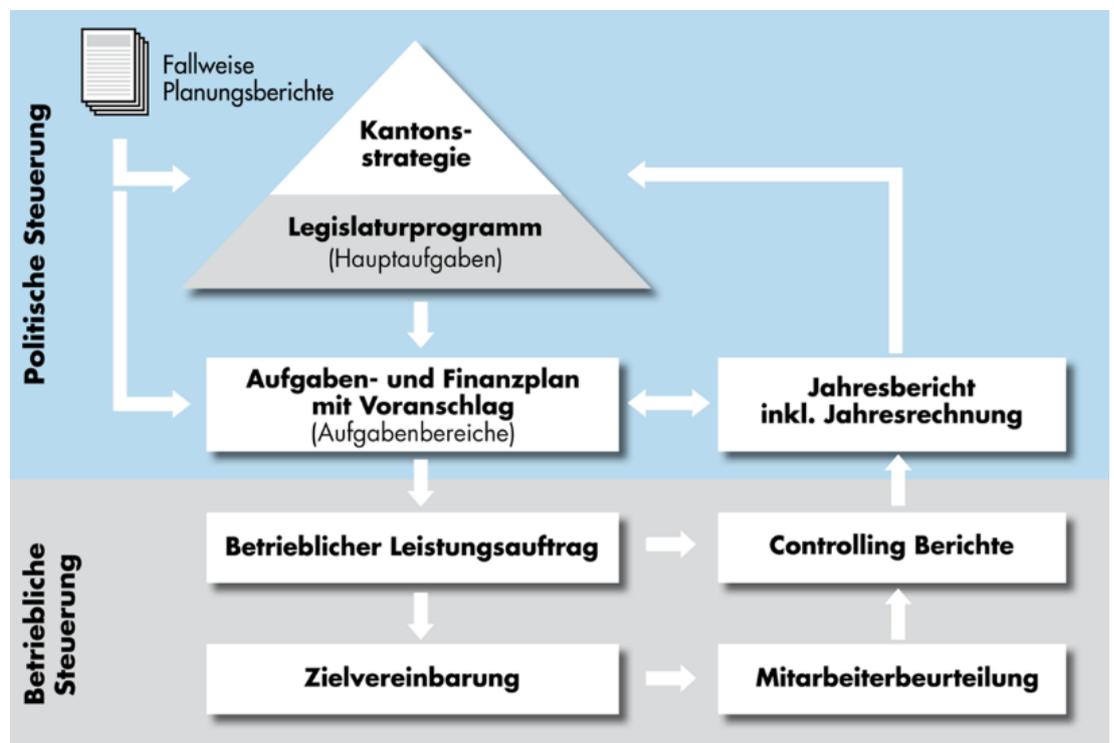


Abb. 6: Planungs- und Führungsprozess des Kantons Luzern

5.2 Instrumente des Führungskreislaufs

5.2.1 Kantonsstrategie und Legislaturprogramm

Der Regierungsrat erarbeitet respektive überarbeitet alle vier Jahre die politische Planung für einen Zeithorizont von etwa zehn Jahren. Dazu wird in einer ersten Phase eine Analyse der externen und internen Einflüsse auf die kantonale Politik sowie der damit verbundenen Chancen und Risiken erstellt. Auf dieser Grundlage definiert der Regierungsrat in einer zweiten Phase seine langfristigen Leitsätze, Schwerpunkte und strategischen Massnahmen (Kantonsstrategie). Sie dienen als Vorgabe für das Legislaturprogramm. In einer dritten Phase brechen der Regierungsrat und die Verwaltung die Kantonsstrategie auf mittelfristige Legislaturziele herunter und bestimmen die Massnahmen, die zur Erreichung dieser Ziele notwendig sind. Finalisiert und formell beschlossen werden die Kantonsstrategie und das Legislaturprogramm vom Regierungsrat zu Beginn der neuen Legislaturperiode, zusammen mit dem Aufgaben- und Finanzplan, als durchgängiges Planungs- und Führungsinstrumentarium.

Das Legislaturprogramm ist – im Gegensatz zur Kantonsstrategie – im Kantonsratsgesetz eingehend geregelt (§ 78). Es soll gemäss § 78 Absatz 2 KRG namentlich Aufschluss geben über

- wesentliche neue Aufgaben des Kantons und die dafür benötigten zusätzlichen Ressourcen,
- die grundsätzlichen Absichten und Erwägungen, von denen sich der Regierungsrat als Gesamtbehörde während der Amtsdauer leiten lässt,
- die geplanten Massnahmen zur Umsetzung der Absichten und Erwägungen und
- die Dringlichkeitsordnung, nach welcher der Regierungsrat dem Kantonsrat wichtige Vorlagen zu unterbreiten gedenkt.

Das Legislaturprogramm ist ein klassischer wiederkehrender Planungsbericht zur staatlichen Tätigkeit. Im Unterschied zu den besonderen Planungsberichten (vgl. Kap. 4.3.1) wird das Legislaturprogramm keiner Vernehmlassung unterzogen. Sie nehmen vom Legislaturprogramm in zustimmendem Sinn, in ablehnendem Sinn oder ohne Stellungnahme Kenntnis (§ 79 Abs. 3 KRG). Bemerkungen, die Sie zum Legislaturprogramm beschliessen, werden diesem als Anhang beigefügt.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 9:

Normierung der Kantonsstrategie

Mit der Kantonsstrategie verfügen wir über ein langfristiges, strategisches Planungsinstrument. Die Kantonsstrategie ist gesetzlich nicht normiert. Wir schlagen vor, für die Kantonsstrategie eine rechtliche Grundlage zu schaffen. Im Zuge der Einbettung in die Gesetzgebung soll auch geregelt werden, wie Ihr Rat die Kantonsstrategie inskünftig beraten soll.

Wir sind überzeugt, dass mit einer gesetzlichen Normierung und einer formellen Beratung durch Ihren Rat die Funktion und die Inhalte der Kantonsstrategie verbessert werden können und diese dadurch im politischen Dialog zwischen unseren beiden Räten mehr Nutzen entfalten kann.

5.2.2 AFP und Voranschlag

Im Weiteren erstellen wir jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan. Dieser beruht auf der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm. Im AFP werden für das Voranschlagsjahr und drei Planjahre pro Aufgabenbereich die erwarteten Leistungen und Finanzen aufgezeigt. Zudem enthält er Informationen zu den Zielschwerpunkten und Indikatoren für die Leistungsmessung. Ihr Rat genehmigt die Planjahre (AFP) und beschliesst mit dem Voranschlag (Budget) die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr.

Der Aufgaben- und Finanzplan ist ein klassischer periodischer Planungsbericht. Er wird von der Planungs- und Finanzkommission vorberaten. Die Departemente, die Staatskanzlei und das Kantonsgericht präsentieren der Kommission ihre jeweiligen Teilbereiche. Die Fachkommissionen sind gestützt auf § 28 Absatz 1 GO KR aufgefordert, zuhanden der Planungs- und Finanzkommission zum Aufgaben- und Finanzplan sowie zum Voranschlag Stellung zu nehmen. Zu diesem Zweck werden auch sie von den jeweils zuständigen Fachdepartementen respektive von der Staatskanzlei und vom Kantonsgericht eingehend über die Vorlage informiert.

Entwicklungsmöglichkeit: vgl. Entwicklungsmöglichkeit Nr. 6

Im Zusammenhang mit der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans sowie des Voranschlags hat die Würdigung der Mitberichte durch die vorberatende Planungs- und Finanzkommission immer wieder zu Auseinandersetzungen geführt. Eine Stärkung des Mitberichtsverfahrens im Sinn der Entwicklungsmöglichkeit Nr. 6 kann diesem Umstand entgegenwirken.

5.2.3 Betriebliche Leistungsaufträge

Zur betrieblichen Steuerung geben die Departemente, die Gerichte und die Staatskanzlei ihren Organisationseinheiten betriebliche Leistungsaufträge. Diese konkretisieren die mehrjährige Leistungsplanung, den Aufgaben- und Finanzplan und den Voranschlag auf Stufe Leistungsgruppen und Leistungen (vgl. § 19 FLG). Die Organisationseinheiten rapportieren periodisch über die Umsetzung des betrieblichen Leistungsauftrags.

5.2.4 Jahresbericht

Der Jahresbericht ist das Instrument, mit dem wir Rechenschaft ablegen über die Umsetzung der strategischen Ziele und Massnahmen sowie über die Leistungen und Finanzen des Kantons im vergangenen Jahr (§ 18 Abs. 1 FLG). Wir unterbreiten Ihnen den Jahresbericht gemäss § 18 Absatz 2 FLG zur Genehmigung. Der Jahresbericht ist somit ein klassischer periodischer Rechenschaftsbericht, der Auskunft insbesondere über die Umsetzung der Kantonsstrategie und des Legislaturprogramms, über die Hauptaufgaben und die Aufgabenbereiche, die Jahresrechnung und die konsolidierte Rechnung gibt. Darüber hinaus erstatten wir Ihnen im Jahresbericht Bericht über die Behandlung der überwiesenen Motionen und Postulate und die im Berichtsjahr zurückgewiesenen Botschaften.

Der Jahresbericht wird wie der Aufgaben- und Finanzplan von der Planungs- und Finanzkommission vorberaten und die Fachkommissionen fungieren als Mitberichts-kommissionen.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 10:**Leistungsdiskussion**

Ihr Rat berät mit dem Aufgaben- und Finanzplan und dem Voranschlag einmal im Jahr über die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung. Der Raum für eine ausführliche Leistungsdiskussion je Aufgabenbereich ist dabei beschränkt. Eine vertiefte Diskussion über Ziele, Indikatoren und Leistungen je Aufgabenbereich, beispielsweise einmal pro Legislatur in den zuständigen Fachkommissionen, könnte den strategischen Fokus des Parlaments auf die staatlichen Leistungen und deren Wirkung verstärken.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 11:**Optimierung der Durchgängigkeit der Steuerung**

Indikatoren und Zielwerte werden heute im AFP auf Stufe Aufgabenbereiche definiert. In verschiedenen Bereichen hat die Verwaltung in Zusammenarbeit mit der Lustat Statistik Luzern eigene, nicht mit dem AFP abgestimmte Indikatorensysteme erarbeitet (Bildungsindikatoren, Sozialindikatoren). Um die Strategieorientierung weiter zu verbessern, könnten künftig übergeordnete Indikatoren und Zielwerte bereits im Rahmen des Legislaturprogramms auf Stufe Hauptaufgaben definiert werden. Daraus wären dann die Indikatoren und Zielwerte je Aufgabenbereich im AFP abzuleiten. Indikatoren und Zielgrößen der Verwaltung müssten sich wiederum aus dem AFP ableiten. Auf selbständige, nicht von den strategischen Vorgaben Ihres Rats abgeleitete Indikatorensysteme wäre künftig zu verzichten.

Bei der betrieblichen Steuerung auf der Verwaltungsebene kann durch eine einheitliche digitale Umsetzung des betrieblichen Leistungsauftrages in allen Departementen die Durchgängigkeit und Effizienz verbessert werden.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 12:**Steuerungsrelevante Informationen bereitstellen**

Unser Rat bedient Ihren Rat mit den steuerungsrelevanten Informationen via Planungs- und Rechenschaftsberichte (z.B. AFP und Jahresbericht). Der Informationsbedarf Ihres Rates unterliegt naturgemäss gewissen Veränderungen. Deshalb werden die Berichtsinhalte laufend überprüft und gegebenenfalls angepasst. So haben wir beispielsweise im AFP 2020–2023 die Ausführungen zu den Planungsgrundlagen der einzelnen Aufgabenbereiche gestrafft. Ziel dieser Anpassungen ist jeweils, Ihrem Rat die steuerungsrelevanten Informationen bereitzustellen, ohne Sie mit nicht notwendigen Inhalten zu belasten. Bei der Beratung des AFP 2020–2023 hat Ihr Rat mit einer Bemerkung verlangt, dass künftig bei sämtlichen Zahlenabbildungen zwei Rechnungsjahre ausgewiesen werden sollen. Der Platz für Jahresspalten im AFP-Dokument ist beschränkt. Wir prüfen deshalb die Option, ergänzendes Zahlenmaterial künftig generell nur noch digital zur Verfügung zu stellen. Somit könnten wir uns in den Dokumenten Jahresbericht und AFP auf die Kerninhalte konzentrieren. Wir werden im Zusammenhang mit der nächsten Erneuerung der Planungssoftware klären, wie weit sich neue Funktionen zur digitalen Publikation von Daten nutzen lassen.

Entwicklungsmöglichkeit: vgl. Entwicklungsmöglichkeit Nr. 6

Im Zusammenhang mit der Beratung des Jahresberichts hat die Würdigung der Mitberichte durch die vorberatende Planungs- und Finanzkommission immer wieder zu Auseinandersetzungen geführt. Eine Stärkung des Mitberichtsverfahrens im Sinn der Entwicklungsmöglichkeit Nr. 6 kann diesem Umstand entgegenwirken.

5.3 Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung

5.3.1 Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung (Beteiligungscontrolling)

Das Organisationsgesetz (OG) vom 13. März 1995 (SRL Nr. 20) hält fest, dass der Kanton zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen und sich finanziell oder durch Einsitz im strategischen Leitungsorgan an solchen beteiligen kann (§§ 45 und 46 OG). Bei der Steuerung dieser Organisationen besteht ein Spannungsfeld zwischen der betrieblichen Autonomie und der politischen Einflussnahme. Die Steuerung muss sicherstellen, dass die Ziele stufengerecht von einer Führungsebene auf die nächste übermittelt werden können: von der Legislative zur Exekutive mittels Vorstößen und via Botschaften, von der Exekutive zur strategischen Führungsebene der selbständigen Organisation mittels Eignerstrategie und von der strategischen zur operativen Führungsebene (Geschäftsleitung) mittels Unternehmensstrategie.

Die parlamentarische Steuerung der Organisationen mit kantonaler Beteiligung ist auf die längerfristigen politisch-strategischen Inhalte ausgerichtet und in den politischen Führungskreislauf eingebunden: Ihr Rat setzt die Ziele im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) fest, beschliesst die dazu gehörende Finanzierung mittels Voranschlag, genehmigt den Jahresbericht und beeinflusst das staatliche Handeln durch Vorstösse.

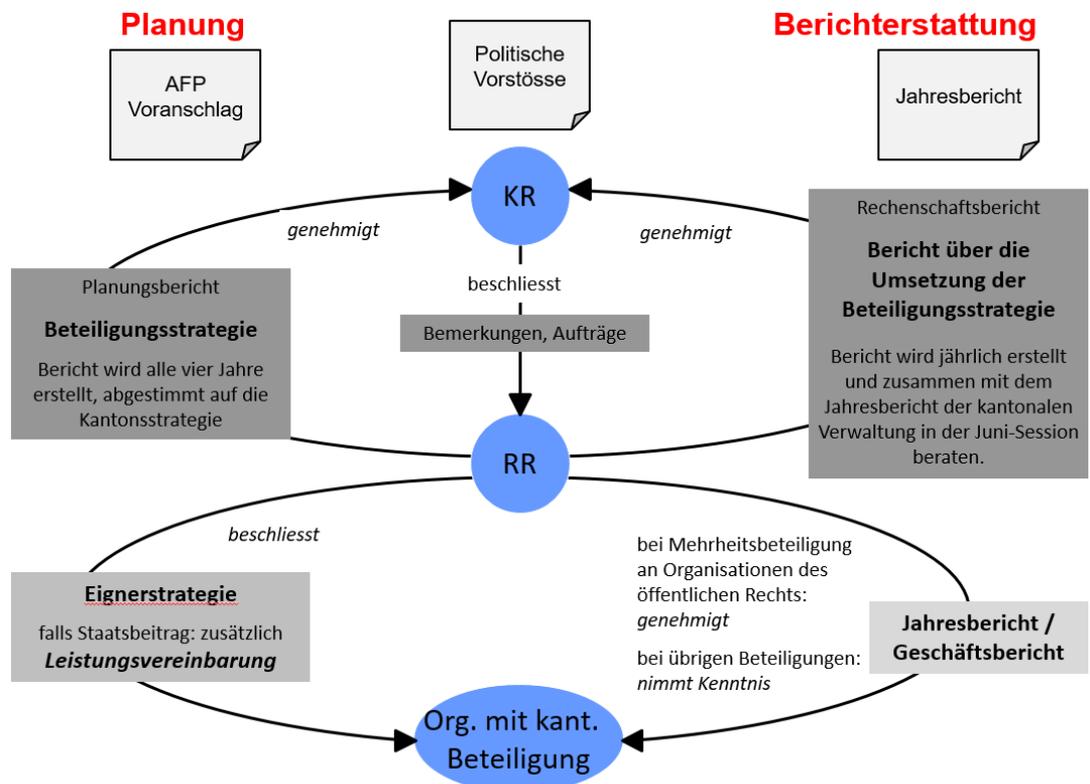


Abb. 8: Steuerung von rechtlich selbständigen Organisationen mit kantonaler Beteiligung

Zur Umsetzung der ins Gesamtsteuerungssystem integrierten Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung gibt es verschiedene Instrumente. Es sind dies die Eignerstrategien, die Beteiligungsstrategie und der Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie.

Unser Rat ist insbesondere zuständig für die Formulierung der unternehmerischen, wirtschaftlichen, politischen, ökologischen und sozialen Ziele des Kantons als Eigner in Form einer Eignerstrategie (§ 20e Abs. 2 FLG). Neben der Definition der strategischen Ziele wirkt unser Rat im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten bei Wahlen und Beschlussfassungen der Organe dieser Organisationen mit. Darüber hinaus nehmen wir deren Geschäftsberichte zur Kenntnis oder genehmigen sie (vgl. Kap. 5.3.3).

In der Beteiligungsstrategie zeigt unser Rat auf, an welchen strategischen Überlegungen er sich bei der Steuerung der einzelnen Organisationen orientiert. Die Beteiligungsstrategie wird alle vier Jahre aktualisiert und Ihrem Rat in der Form eines Planungsberichtes zur Genehmigung unterbreitet. Die Vorberatung der Beteiligungsstrategie erfolgt durch die Planungs- und Finanzkommission unter Würdigung allfälliger Mitberichte der Fachkommissionen. Die Berichterstattung über den aktuellen Stand der Umsetzung der Beteiligungsstrategie erfolgt jährlich, gemeinsam mit der Jahresrechnung des Kantons.

5.3.2 Steuerung von weiteren Leistungserbringern (Beitragscontrolling)

Eine erhebliche Anzahl öffentlicher Aufgaben wird von Personen und Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts erbracht, an denen der Kanton nicht beteiligt ist. Diese Leistungserbringer ausserhalb der Verwaltung erhalten auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen Abgeltungen im Sinn des Staatsbeitragsgesetzes vom 17. September 1996 (SRL Nr. 601). Solche Staatsbeiträge an Leistungserbringer gilt es im Rahmen des Beitragscontrollings zweckmässig zu steuern. Aber auch die Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, erbringen ihre Leistung in der Regel gestützt auf eine Leistungsvereinbarung. Für das Jahr 2019 wurden entsprechende Leistungsvereinbarungen über rund 700 Millionen Franken abgeschlossen. Darin nicht enthalten sind Staatsbeiträge, die keine Leistungsvereinbarung benötigen, da die Kostenübernahme auf gesetzlicher Ebene ausreichend geregelt ist (z.B. Volksschulkostenteiler, ausserkantonale Spitäler, Bildungskonkordate). Das finanzielle Volumen der ausgelagerten Aufgaben ist somit beträchtlich.

Die strategischen Entscheidungen über das Leistungsangebot eines Aufgabenbereichs fällt Ihr Rat mit dem Beschluss des Voranschlages. Die anschliessende Umsetzung der Leistungserbringung ist die operative Aufgabe unseres Rates und der Verwaltung. Wird die Erfüllung kantonaler Aufgaben Personen oder Organisationen ausserhalb der Verwaltung übertragen, schliesst deshalb das zuständige Departement oder die zuständige Dienststelle mit ihnen unter Vorbehalt der Ausgabenbefugnis auf der Grundlage der mehrjährigen Leistungsplanung eine Leistungsvereinbarung ab.

Im Zusammenhang mit dem Erlass der Bestimmungen zur Public Corporate Governance des Kantons ([Mantelerlass PCG](#) vom 10. September 2012) per 1. Januar 2013 wurden das FLG und das Staatsbeitragsgesetz angepasst und auf eine wirksame Steuerung der Staatsbeiträge ausgerichtet. In der täglichen Anwendung dieser Normen sind wir seither auf keinen konkreten Anpassungsbedarf gestossen.

Eine systematische Überprüfung des aus dem Jahr 1996 stammenden Staatsbeitragsgesetzes ist deshalb nicht dringlich.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 13:

Auseinandersetzung mit Unternehmensstrategien

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen Eigner- und Unternehmensstrategie. Die Eignerstrategie enthält die unternehmerischen, wirtschaftlichen, politischen, ökologischen und sozialen Ziele des Kantons als Eigner sowie Vorgaben zur Führung, Kontrolle, Effizienz und Transparenz. Für die Unternehmensstrategie ist das strategische Organ (z.B. Verwaltungsrat) verantwortlich. Der Regierungsrat erwartet, dass der Verwaltungsrat die Unternehmensstrategie auf die Eignerstrategie ausrichtet. Zur Förderung des gemeinsamen Verständnisses wird sich unser Rat künftig vermehrt über die Unternehmensstrategien der Organisationen mit kantonaler Beteiligung informieren lassen. Dabei gilt es, die Informationsrechte von allfälligen weiteren Eignern zu beachten.

5.3.3 Geschäftsberichte

§ 20h FLG hält fest, dass der Regierungsrat die Geschäftsberichte der öffentlich-rechtlichen Organisationen mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons genehmigt (Abs. 1) und die Geschäftsberichte von Organisationen von grosser Bedeutung oder mit hohem Risiko zur Kenntnis nimmt (Abs. 2). Bei den übrigen Organisationen werden die Geschäftsberichte vom fachlich zuständigen Departement zur Kenntnis genommen (§ 27g Abs. 3 der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen [FLV] vom 17. Dezember 2010 [SRL Nr. 600a]). Die ausnahmsweise Kenntnisnahme eines Geschäftsberichtes durch Ihren Rat ist in der entsprechenden Spezialgesetzgebung geregelt (vgl. z. B. § 7 Abs. 1d des Universitätsgesetzes vom 17. Januar 2000 [SRL Nr. 539]). Heute sieht die Gesetzgebung vor, dass die Geschäftsberichte der folgenden vier Organisationen formell durch Ihren Rat zur Kenntnis genommen werden: Luzerner Kantonsspital, Luzerner Psychiatrie, Pädagogische Hochschule Luzern, Universität Luzern.

Die Zuweisung von Geschäftsberichten zur Vorberatung an eine Kommission erfolgt durch die Geschäftsleitung Ihres Rates. In der Praxis werden die Geschäftsberichte entweder von der zuständigen Fachkommission oder der Planungs- und Finanzkommission vorberaten, wobei immer die Möglichkeit des Mitberichtes besteht.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 14:

Geschäftsberichte zur PFK

Im Rahmen der Beratung von Geschäftsberichten haben Sie die Möglichkeit, Bemerkungen zu formulieren. Diese Bemerkungen geben uns die Möglichkeit, die Bedürfnisse Ihres Rates bereits im Vorfeld der Erarbeitung der Eignerstrategien zu berücksichtigen. Unseres Erachtens unbefriedigend ist die Tatsache, dass Geschäftsberichte nicht konsequent von der für die (finanzpolitische) Oberaufsicht zuständigen Planungs- und Finanzkommission vorberaten werden. Wir empfehlen der Geschäftsleitung Ihres Rates, Geschäftsberichte konsequent der Planungs- und Finanzkommission zuzuweisen. Dabei ist es den Fachkommissionen unbenommen, sich mittels Mitbericht zu einzelnen Geschäftsberichten zu äussern.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 15:

Stufengerechte Steuerung im Bereich PCG

Die formelle Kenntnisnahme von Geschäftsberichten durch Ihren Rat widerspricht der Systematik unseres PCG: Ihr Rat erhält die Informationen zu allen Beteiligungen stufengerecht im Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie. Diesen Bericht genehmigen Sie. Trotzdem anerkennen wir Ihren Anspruch, sich über das Geschäft bedeutungsvoller Organisationen unmittelbar gestützt auf den Geschäftsbericht ein Bild machen zu können. In den betreffenden Spezialgesetzen hat Ihr Rat festgelegt, dass Sie von den Geschäftsberichten des Luzerner Kantonsspitals, der Luzerner Psychiatrie, der Pädagogischen Hochschule Luzern und der Universität Luzern Kenntnis nehmen. Im Rahmen allfälliger Anpassungen der Spezialgesetze soll geprüft werden, ob Ihr Rat inskünftig von der Kenntnisnahme der Jahresrechnungen dieser Beteiligungen entlastet werden kann, zumal seit der Einführung des FLG der Jahresbericht des Kantons eine konsolidierte Rechnung enthält, die nebst der Kernverwaltung unter anderem auch die Jahresrechnungen der erwähnten Anstalten umfasst.

6 Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit des Regierungsrates

6.1 Information von Amtes wegen

Die rechtzeitige Information der Öffentlichkeit über die Ziele und Tätigkeiten der Behörden ist ein Verfassungsauftrag (§ 35 KV). Sie bildet die Grundlage für die politische Wissens- und Meinungsbildung in der Bevölkerung. Unser Rat hat seine Informationspolitik in den letzten Jahren laufend weiterentwickelt und an den Wandel des Kommunikationsumfeldes angepasst. Dabei wurden die Konzentration in der Medienbranche und die abnehmende Qualität der Berichterstattung berücksichtigt, aber auch weitere Faktoren: die digital organisierte Gesellschaft, die Entpolitisierung der Bevölkerung bei zunehmender Konsumhaltung (auch gegenüber staatlichen Leistungen), die fortschreitende Spezialisierung der Verwaltung und die Veränderungen im parlamentarischen Gefüge. Vor diesem Hintergrund hat sowohl eine Systematisierung wie auch eine umfassende Digitalisierung der Behördenkommunikation stattgefunden.

Zur kantonsweiten Systematisierung der Kommunikation hat der Regierungsrat im Jahr 2012 ein integriertes politisches Kommunikationsmanagement eingeführt. Es gewährleistet die Integration der Kommunikation in die politischen Geschäfte, die Steuerung durch den Regierungsrat und die Strategieausrichtung. Alle Kommunikationsgeschäfte werden seither in einer interdepartementalen Arbeitsgruppe auf Verwaltungsstufe frühzeitig identifiziert, vorbesprochen und inhaltlich sowie terminlich koordiniert. Der Regierungsrat berät und beschliesst folglich seine Geschäfte einschliesslich der bereinigten Kommunikationsunterlagen. Insgesamt publizieren die Departemente und der Regierungsrat im Rahmen des integrierten Kommunikationsmanagements rund 400 Mitteilungen jährlich.

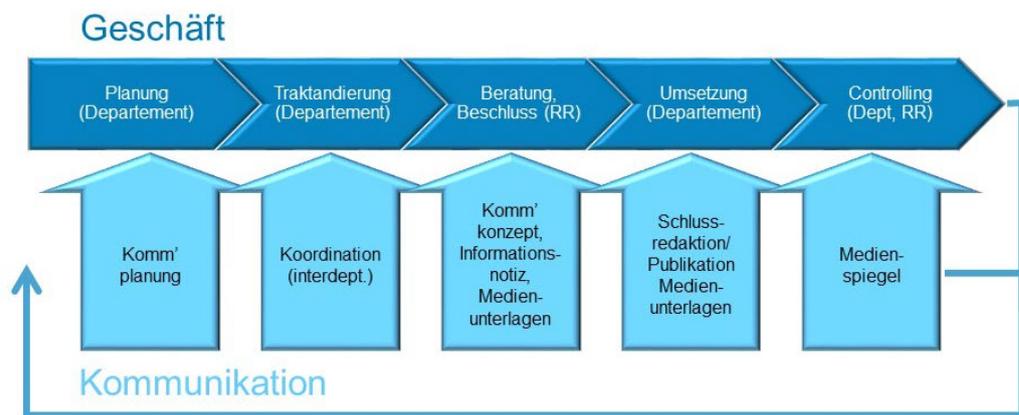


Abb. 9: Integriertes politisches Kommunikationsmanagement – Prozess für Regierungsgeschäfte

Diese Publikationstätigkeit ist im Kontext des gesamten kantonalen Informationsangebots zu sehen. Die Departemente, die Staatskanzlei und die Dienststellen machen auf ihren Websites Informationen zu ihren Tätigkeiten, Zuständigkeiten, Organisationen und Ansprechpersonen in einer Breite und Tiefe zugänglich, die über die Praxis anderer Kantone teils weit hinausgeht. Mit der Digitalisierung von weit über 100 kantonalen Leistungen konnte das Online-Angebot an weiterführenden Informationen noch einmal deutlich ausgebaut und gezielt zugänglich gemacht werden. Die den Kantonsrat betreffenden Geschäfte sind seit der Einführung des Ratsinformationssystems (RIS) 2015 nicht mehr nur chronologisch geordnet sichtbar und greifbar, sondern jedes Geschäft kann mit allen zugehörigen Dokumenten von seinem Beginn bis zu seinem Abschluss auf einer Seite der Datenbank angezeigt werden.

Im Jahr 2016 wurden mit dem Organisationsentwicklungsprojekt «Politische Kommunikation 2020» verwaltungsintern Massnahmen für die strategische Weiterentwicklung der Kommunikationsdienste erarbeitet und vom Regierungsrat beschlossen. Seit Februar 2017 werden alle wichtigen Geschäfte auf einem Newsportal, der Startseite des kantonalen Web-Auftritts, nach journalistischen Kriterien aufbereitet. Von dort aus werden sie über verschiedene Kanäle und Medien verbreitet und vertieft: via Mailings und Newsletters, über die Social-Media-Kanäle des Kantons Luzern, in Kurz- und Erklärvideos sowie Web-Dossiers, mit Präsentationen und Info-Flyers. Über die Archiv-Funktion für Mitteilungen bleiben die Dokumente langfristig greifbar. Damit werden heute alle öffentlich relevanten Informationen systematisch und verzögerungsfrei veröffentlicht, und sie sind leicht zugänglich – für publizistische Medien und Verwaltungskundinnen und -kunden, weitere Interessengruppen und die gesamte Bevölkerung.

Luzern hat die aktuelle Politik über ein eigentliches Newsportal zugänglich gemacht. Die Erfahrungen zeigen, dass multimedial aufbereitete Inhalte in der Regel von publizistischen Medien eingebettet und weiterverbreitet werden. Es ist deshalb vorgesehen, das kantonale Newsportal www.lu.ch weiterzuentwickeln. In einem ersten Schritt wurden bereits technische und visuelle Verbesserungen vorgenommen und die Mobil-Ansicht sämtlicher Angebote wurde optimiert. Damit soll die Nutzerfreundlichkeit steigen. In einem zweiten Schritt wird das redaktionelle Angebot ausgebaut und vor allem im Bereich Multimedia erweitert. Das Ziel ist es, politische Informationen nicht nur leicht verständlich, sondern auch weiterverwendbar zur Verfügung zu stellen. Sie sollen möglichst niederschwellig in den öffentlichen Diskurs einfließen

und diesen unterstützen. Die genannten Massnahmen werden im Verlauf des Jahres 2020 mit den in der Staatskanzlei vorhandenen Ressourcen umgesetzt.

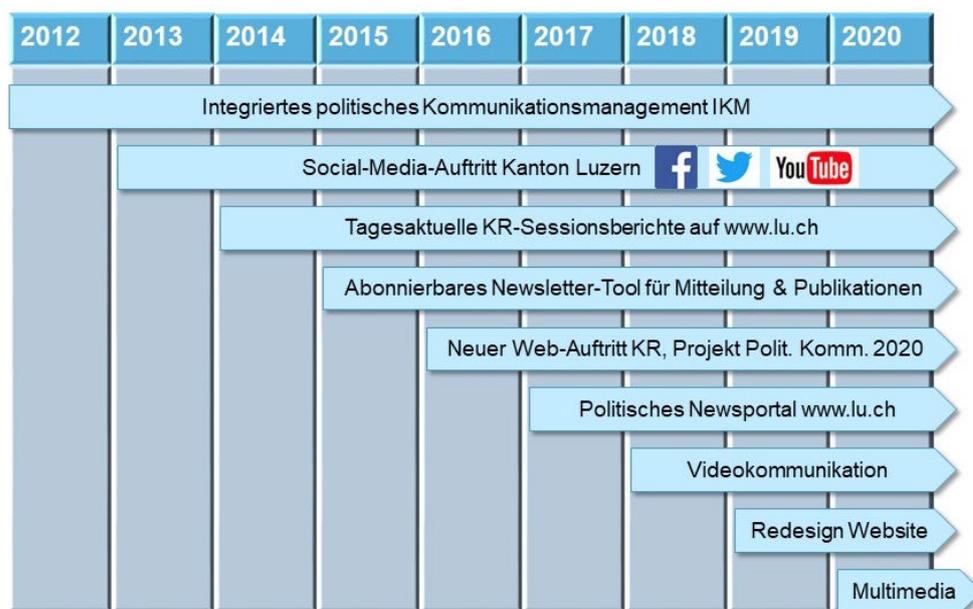


Abb. 10: Systematisierung und Digitalisierung der Behördenkommunikation – Massnahmen und Projekte

Die weitere Entwicklung der Informationsangebote wird von den technischen und finanziellen Möglichkeiten abhängen. Soweit kantonale Massnahmen im Bereich der medialen Öffentlichkeit greifen sollen, stimmen wir sie mit der Medienförderungs politik des Bundes ab. Soweit unsere Massnahmen direkt auf eine Verbesserung von Informationsdienstleistungen für die Bevölkerung abzielen, betten wir sie in die kantonale E-Government-Strategie ein.

6.2 Information auf Anfrage und Gesuch

Wir haben in Kapitel 6.1 dargelegt, dass der Kanton Luzern die Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen umfassend, systematisch und kundennah betreibt. Bereits am 16. Juni 2015 haben wir Ihrem Rat mit der Botschaft über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips (B 1) auch empfohlen, den Grad der Transparenz staatlichen Handelns weiter zu erhöhen und das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Damit könnte auf Anfrage oder Gesuch jede amtliche Information eingesehen werden, sofern nicht öffentliche oder überwiegende private Gründe entgegenstünden.

Ihr Rat beschloss in der Novembersession 2015 mit 87 gegen 28 Stimmen, nicht auf die Vorlage B 1 einzutreten. In der Junisession 2018 lehnte er mit der Motion [M 522](#) von Sara Agner über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips das Anliegen erneut ab. Unser Rat hatte die Motion Agner mit Rücksicht auf die politische Kultur im Kanton Luzern zur Ablehnung empfohlen, weil seit dem Nichteintretensentscheid Ihres Rates lediglich zweieinhalb Jahre vergangen waren und kein Leidensdruck in Form von nicht beantwortbaren Anfragen herrschte. Gleichzeitig wies unser Rat in seiner Stellungnahme zur Motion auf die Möglichkeit hin, das Öffentlichkeitsprinzip im Kontext der Motion [M 204](#) erneut zu diskutieren.

Die parlamentarische Diskussion war im Juni 2018 davon geprägt, dass Bund, Kantone und weitere grosse Gemeinwesen das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt haben.

Auf der anderen Seite wurde die umfassende, aktive Informationstätigkeit des Kantons Luzern ins Feld geführt, mit der eine weitestgehende Transparenz bereits hergestellt sei. Allerdings kam aus Ihrem Rat auch der Hinweis, die heute schon praktizierte Transparenz spreche keineswegs gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. An den wesentlichen Argumenten für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips hat sich seither nichts geändert. So würde namentlich die Transparenz der kantonalen Verwaltung hinsichtlich ihres Auftrages, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit weiter erhöht.

Die durchgeführte Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern gibt keinen Hinweis darauf, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zur Verbesserung der Informationsqualität nötig wäre. Unstrittig ist aber, dass das Öffentlichkeitsprinzip zur Verbesserung des Vertrauens zwischen einzelnen Einwohnerinnen oder Einwohnern und der Verwaltung beitragen kann. Möglich ist schliesslich, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips als Ausdruck des kantonalen Selbstverständnisses eine vertrauensfördernde Wirkung entfalten, also als politisches Signal verstanden würde. Die Ausnahmestellung Luzerns unter den Kantonen ist heute nur noch schwer begründbar. Sie wird umso schwerer begründbar, je entschlossener Ihr Rat Transparenz und Vertrauen einfordert.

Entwicklungsmöglichkeit Nr. 16:

Diskussion über das Öffentlichkeitsprinzip

Zwar würde die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips weniger dazu dienen, noch bestehende, öffentlich relevante Informationslücken zu schliessen. Sie könnte aber als Ausdruck eines rechtsstaatlichen, transparenten, modernen Gemeinwesens interpretiert werden und so mittelbar dazu beitragen, das Vertrauen in die öffentlichen Organe zu stärken. Wir respektieren die Entscheide, die Sie in der letzten Legislatur bei der Beratung der Botschaft B 1 sowie der Motion M 522 über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips gefällt haben. Falls Sie indes auf Ihren Entscheid zurückkommen möchten, sind wir gerne bereit, Ihnen neuerlich eine Botschaft über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu unterbreiten.

7 Follow-up

Der Expertenbericht empfiehlt, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion M 204 erarbeiteten Massnahmen (vgl. Abb. 1, S. 8) einem «Follow-up», das heisst einer Überprüfung und Evaluation, zu unterziehen. Damit unterstreicht der Expertenbericht die grosse Bedeutung, welche der Kantonsrat und der Regierungsrat gemeinsam der erfolgreichen Umsetzung des vorliegenden Projekts zur Stärkung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern beimessen.

7.1 Zeitpunkt des Follow-ups

Massnahmen beziehungsweise deren Umsetzung, wie sie in diesem Bericht mit den Entwicklungsmöglichkeiten dargestellt werden, entfalten nicht von heute auf morgen ihre Wirkung. Anpassungen der politischen Kultur und der Zusammenarbeit benötigen Zeit. Es gilt allerdings, Tendenzen frühzeitig zu erkennen.

Aus diesem Grund erachten wir es als sinnvoll, das Follow-up zweigleisig zu gestalten: mittels jährlicher Statusberichte ab 2021, um laufend Erkenntnisse festzuhalten, sowie bei Bedarf mit einer weitreichenderen Evaluation zu einem späteren Zeitpunkt.

7.2 Zuständigkeit

Die Geschäftsleitung Ihres Rates hat eine Stabsgruppe eingesetzt, der je ein Mitglied jeder Fraktion angehört. Der Grundauftrag der Stabsgruppe der Geschäftsleitung (SG-GL) sieht unter anderem die «Weiterentwicklung des Parlamentsbetriebs und der parlamentarischen Arbeit» vor. Dabei soll der Fokus insbesondere auf der Begleitung und der Mitarbeit bei den das Parlament und seine Gremien betreffenden Umsetzungsmassnahmen aus dem vorliegenden Planungsbericht liegen.

Mit Rücksicht auf die Tatsache, dass die Motion M 204 aus Diskussionen der SG-GL hervorgegangen ist, und angesichts des aktuellen Grundauftrags der SG-GL empfiehlt unser Rat, die SG-GL mit der Erstellung des jährlichen Statusberichts zu betrauen. Der Statusbericht soll bis auf Weiteres jährlich zuhänden Ihrer Geschäftsleitung erstellt werden; beide Räte sollen den Statusbericht zur Kenntnis erhalten.

Die Geschäftsleitung Ihres Rates soll Auftraggeberin des jährlichen Statusberichts sein. Sie legt den für den Statusbericht geltenden formalen Rahmen fest. Sie soll auch den Zeitpunkt für eine spätere Evaluation umgesetzten Massnahmen und des Zustandes der Kultur und Zusammenarbeit festlegen.

8 Fazit

Die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern ist massgebend geprägt von Faktoren, die wir nicht unmittelbar beeinflussen können: von der Finanzlage des Kantons Luzern, von der Polarisierung und dem generellen Wandel im Politikstil und von den Medien und der medialen Öffentlichkeit. Das Zusammenwirken unserer beiden Räte wird also von Kräften beeinflusst, die uns in unserer täglichen Arbeit begegnen, auf die wir indes nur beschränkt Einfluss nehmen können.

Gestützt auf die grosse Vorarbeit der Expertengruppe, die sich eingehend mit der hiesigen Politikultur auseinandergesetzt hat, konnten wir trotzdem verschiedene Bereiche ausmachen, in denen Entwicklungspotenzial besteht. Wir haben verschiedene Felder definiert, in denen die Zusammenarbeit von Regierungsrat und Parlament weiterentwickelt werden kann. Die insgesamt 16 Entwicklungsmöglichkeiten tragen sämtlichen von der Expertengruppe geforderten Massnahmen Rechnung. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick darüber, wie wir den von der Expertengruppe geforderten Massnahmen Rechnung tragen wollen.

		Massnahmen	Entwicklungsmöglichkeiten
		Einbezug	1
2	Sicherstellung der Vertretung aller Fraktionen in den Kommissionen		5 Kommissionsarbeit durch breite Abstützung stärken
3	Optimierung des Vernehmlassungsverfahrens		1 Erhöhung der Planungstransparenz 3 Optimierung des Vernehmlassungsverfahrens
4	Nutzung der Kommissionen und des «Dulliker-Gremiums» als Informationsgefässe		2 Einbezug des «Dulliker-Gremiums»

	5	Optimierung des Zusammenspiels von Fach- und Aufsichtskommissionen	6 14 15	Stärkung des Mitberichtsverfahrens Geschäftsberichte zur PFK Stufengerechte Steuerung im Bereich PCG
Kommunikation	1	Verbindlichkeit und Relevanz von Führungsinstrumenten stärken	4 8 9 10 11 12 15	Übergeordnete Zusammenhänge herstellen Besondere Planungsberichte stärken Normierung der Kantonsstrategie Leistungsdiskussion Optimierung der Durchgängigkeit der Steuerung Steuerungsrelevante Informationen bereitstellen Stufengerechte Steuerung im Bereich PCG
	2	Erhöhung der Planungstransparenz	1 7	Erhöhung der Planungstransparenz Standardtraktandum «Interkantoniales»
	3	Einführung der Kommissionen in ihre fachliche Arbeit	4 10 11 12	Übergeordnete Zusammenhänge herstellen Leistungsdiskussion Optimierung der Durchgängigkeit der Steuerung Steuerungsrelevante Informationen bereitstellen
	4	Stärkung der Information und der Wissensvermittlung	1 2 4 7 8 9 10 11 12 15	Erhöhung der Planungstransparenz Einbezug des «Dulliker-Gremiums» Übergeordnete Zusammenhänge herstellen Standardtraktandum «Interkantoniales» Besondere Planungsberichte stärken Normierung der Kantonsstrategie Leistungsdiskussion Optimierung der Durchgängigkeit der Steuerung Steuerungsrelevante Informationen bereitstellen Stufengerechte Steuerung im Bereich PCG
	5	Stärkung der Kommissionsarbeit	1 4 5 6 7 14	Erhöhung der Planungstransparenz Übergeordnete Zusammenhänge herstellen Kommissionsarbeit durch breite Abstützung stärken Stärkung des Mitberichtsverfahrens Standardtraktandum «Interkantoniales» Geschäftsberichte zur PFK
	6	Optimierung der Darstellung von Dokumentationen	8	Besondere Planungsberichte stärken
	7	Verbesserung der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit	16	Diskussion über das Öffentlichkeitsprinzip
Follow-up	1	Follow-up		vgl. hierzu Kap. 7
Zusatz	–		13	Auseinandersetzung mit Unternehmensstrategien

Abb. 11: Umsetzung der von der Expertengruppe empfohlenen Massnahmen mit 16 Entwicklungsmöglichkeiten

Wir sind überzeugt, dass diese 16 Entwicklungsmöglichkeiten geeignet sind, die politische Kultur und Zusammenarbeit in unserem Kanton sinnvoll weiterzuentwickeln.

Die externen Faktoren können wir zwar nicht unmittelbar beeinflussen. Mit der Weiterverfolgung unserer sämtliche Politikfelder abdeckenden Sachpolitik können wir die Zukunft indes auch in diesem Bereich zusammen mitprägen.

Unseres Erachtens ist es sehr wichtig, dass die Art und Weise, wie die 16 Entwicklungsmöglichkeiten in den nächsten Jahren realisiert werden, begleitend kontrolliert wird. Mit der Stabsgruppe der Geschäftsleitung, die für die Weiterentwicklung des Kantonsrates zuständig zeichnet, besteht ein Gremium, das die Verantwortung für diesen Prozess kompetent übernehmen kann.

9 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, vom Planungsbericht über die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 3. März 2020

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Paul Winiker

Der Staatschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Kantonsratsbeschluss
über den Planungsbericht über die politische Kultur
und Zusammenarbeit im Kanton Luzern**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 3. März 2020,

beschliesst:

1. Vom Planungsbericht über die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Verzeichnis der Beilagen

- Anhang 1 Schlussbericht der Evaluation der politischen Kultur
 und Zusammenarbeit
- Anhang 2 Massnahmenbericht der Expertengruppe M 204

Staatskanzlei Kanton Luzern

Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit

Finalisierter Schlussbericht
15. Februar 2019

Zu Ihrer Information:

Teil I: Synthese enthält die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen

→ S. i-v

Teil II: Detaillierte Ergebnisse erlaubt Ihnen bei Interesse die Vertiefung einzelner Evaluationsergebnisse.

→ S. 1-40

Anhang enthält die Fragebögen der beiden Befragungsrunden.

→ S. 41 ff.

Erarbeitet durch

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Autorinnen

Sarah Neukomm, lic. phil. I, Politologin
Nicole Kaiser, MA UZH in Sozialwissenschaften, Politologin
Barbara Haering, Prof. Dr. sc. nat. ETH, Dr. h. c. sc. pol., Raumplanerin ETH/NDS

Inhalt

	Teil I: SYNTHESE	i
	Teil II: DETAILLIERTE EVALUATIONSERGEBNISSE	1
1	Einleitung	2
1.1	Anlass und Zweck der Evaluation	2
1.2	Ziele und übergeordnetes Erkenntnisinteresse	2
1.3	Komponenten und Einflussfaktoren des Vertrauens	3
1.4	Detaillierte Evaluationsfragestellungen	5
1.5	Methodisches Vorgehen	6
2	Vertrauen unter den politischen Akteuren	8
2.1	Generelle Wahrnehmung des Vertrauens	8
2.2	Vertrauen in der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen	12
2.3	Bedeutung weiterer Einflussfaktoren des Vertrauens	16
3	Kommunikation und Informationspolitik	24
3.1	Existierende Kommunikationskanäle und -instrumente	24
3.2	Generelle Wahrnehmung der Kommunikation	26
3.3	Kommunikation und Vertrauen	28
3.4	Auswirkungen auf politische Prozesse	30
4	Aufgaben, Kompetenzen, Zuständigkeiten	34
4.1	Generelle Wahrnehmung der AKV	34
4.2	AKV und Vertrauen	34
4.3	Auswirkungen auf politische Prozesse	35
5	Vertiefung im Hinblick auf Massnahmen	37
5.1	Wertung von Hauptergebnissen durch die Befragten	37
5.2	Anliegen der Befragten an die Experten/innen-Gruppe	38
5.3	Wunsch bzgl. politische Kultur und Zusammenarbeit	39
5.4	Einschätzungen zur Bedeutung der Evaluation	39
	Anhang	41
A-1	Prozesse	41
A-2	Fragebögen	42
	Literatur und Materialien	66

Teil I: SYNTHESE

Evaluationsziele, Fragestellungen und Methode

Die am 19. September 2016 eröffnete Motion 204 fordert eine zeitnahe Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern. Das vom Regierungsrat am 1. Mai 2018 verabschiedete Umsetzungsprojekt zu Motion 204 bezweckt eine umfassendere Prüfung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern. Phase 1 dieses Umsetzungsprojektes umfasste die Durchführung einer externen Evaluation, die zwei Ziele verfolgte:

- *IST-Analyse*: Sicherstellung einer objektiven Beurteilung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern
- *Identifikation von Optimierungspotenzial*: Eruiieren allfälliger Schwachstellen im Zusammenwirken von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung

Hauptgegenstand der externen Evaluation zur politischen Kultur und Zusammenarbeit bildete das Vertrauen. Dabei interessierten nicht nur die Komponenten des Vertrauens, sondern auch interne wie externe Faktoren, die das Vertrauen und damit die politische Kultur beeinflussen können. Erkenntnisleitend waren folgende übergeordneten Fragestellungen:

- Wie ist das Vertrauensverhältnis zwischen der Bevölkerung und den politischen Hauptakteuren Regierung, Verwaltung und Parlament sowie unter diesen Hauptakteuren zu beurteilen?
- Wie sind die Informationspolitik und Kommunikation der Regierung und der kantonalen Verwaltung zu bewerten?
- Wie sind die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten (AKV) der einzelnen Akteure zu beurteilen?
- Inwiefern bewähren sich die Anwendung der Planungs- und Führungsinstrumente und die Gesetzgebung? Inwiefern ist eine Staatslenkung nach der Maxime der Gewaltenteilung möglich?
- In welchen Bereichen gibt es Optimierungspotenzial?

In Anbetracht der interessierenden Fragestellungen, aber auch der gewünschten Tiefe der Analyse verfolgte die Evaluation einen gestaffelten methodischen Ansatz. Eine erste Phase der Exploration und Eingrenzung mit Dokumentenanalysen sowie einem Interview mit dem Projektteam M 204 diente der Schärfung des Evaluationsgegenstands. In einer zweiten Phase wurden mittels zwei Online-Befragungen des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Dienststellenleitenden der Verwaltung breit Einschätzungen zur politischen Kultur und Zusammenarbeit und zum Vertrauen im Kanton Luzern eingeholt. An der ersten Befragungsrunde nahmen 70%, in der zweiten Befragungsrunde 62% der angeschriebenen Funktionsträger/innen teil.

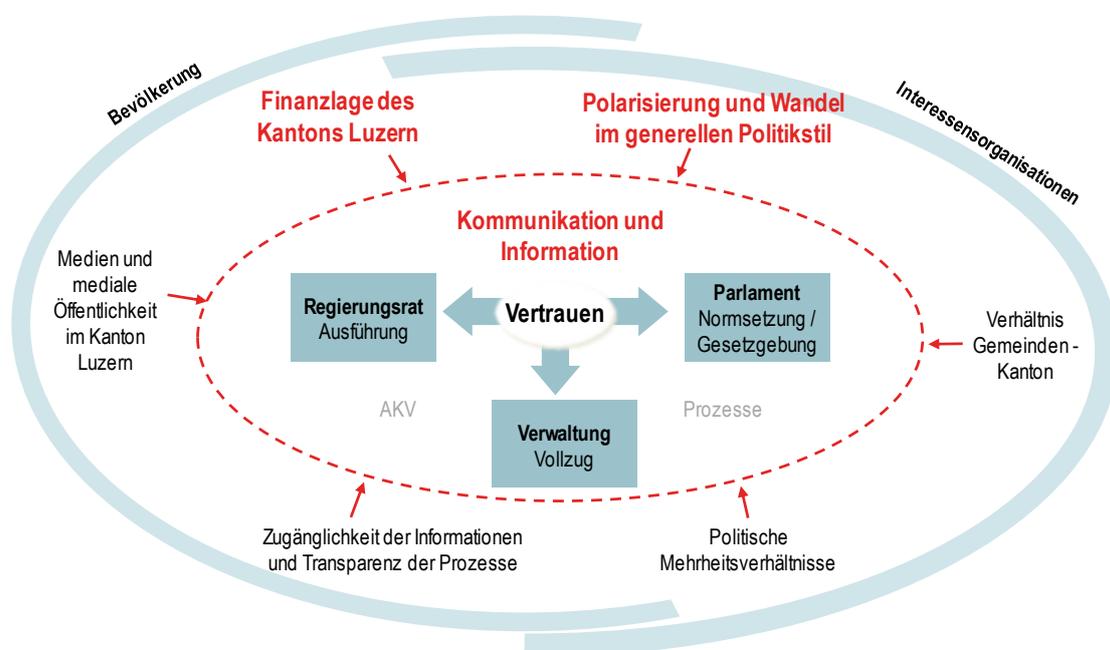
Synthese zum Vertrauen und zu dessen Einflussfaktoren

Zu den übergeordneten Fragestellungen lässt sich aufgrund der Evaluationsergebnisse folgendes Gesamtbild zeichnen:

- *Vertrauen unter den politischen Akteuren:* Das Vertrauen unter den politischen Institutionen (Kantonsrat, Regierungsrat, Verwaltung) wird von diesen ambivalent wahrgenommen und mehrheitlich nicht eindeutig beurteilt. Das Vertrauen zwischen den politischen Institutionen wird insgesamt als geringer eingeschätzt als dasjenige innerhalb der Institutionen. Beeinträchtigt Vertrauen findet sich insbesondere im Verhältnis zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat sowie zwischen den Fraktionen im Kantonsrat. Das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen ist leicht zurückgegangen. Als wichtigste Einflussfaktoren des Vertrauens und Hauptursache für beeinträchtigt Vertrauen unter den politischen Institutionen erweisen sich die Polarisierung und der Wandel im generellen Politikstil, die Finanzlage des Kantons Luzern sowie die Medien und die mediale Öffentlichkeit.
- *Informationspolitik und Kommunikation:* Die heutige Kommunikation der politischen Institutionen über die bestehenden Kanäle und Instrumente wird mehrheitlich als zielführend wahrgenommen. Verbreitet bestehen jedoch auch Vorbehalte gegenüber der Kommunikation, so insbesondere betreffend die Informationspolitik der Regierung gegenüber dem Kantonsrat und der Bevölkerung. Ein Teil der Mitglieder des Kantonsrats fühlt sich durch den Regierungsrat nicht ausreichend informiert, was sich auch in einer insgesamt negativeren Einschätzung der Auswirkungen der Information und Kommunikation auf das Vertrauen niederschlägt. Die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Information der Regierung hat abgenommen. Das spezifische Problem der Kommunikation sowohl zwischen Regierungs- und Kantonsrat als auch der Regierung gegenüber der Bevölkerung liegt beim Zeitpunkt und beim Inhalt der Kommunikation.
- *Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten (AKV):* Die AKV der politischen Institutionen erweisen sich als in hohem Masse zweckmässig. Auf das Vertrauen haben sie insgesamt einen eher geringen, tendenziell vertrauensstärkenden Einfluss. Nur von einer Minderheit der Befragungsteilnehmenden wird eine beeinträchtigende Wirkung der AKV auf das Vertrauen erkannt. Begründungen für das beeinträchtigte Vertrauen im Kontext der politischen Prozesse beziehen sich jedoch lediglich in Ausnahmefällen auf die AKV selber. Diese Begründungen machen deutlich, dass einzelnen Kantonsratsmitgliedern die Kompetenzen der verschiedenen Institutionen im Rahmen der Steuerung gemäss FLG nicht gleichermassen klar sind, was die Wahrnehmung ihrer Rechte und Pflichten mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung erschwert.
- *Steuerungs- und Gesetzgebungsprozess:* Sowohl der Steuerungsprozess gemäss FLG als auch der Gesetzgebungsprozess bewähren sich im Zusammenwirken der Akteure grösstenteils. Die Anwendung der FLG-Instrumente wie auch die Gesetzgebung bilden zwar Kontexte, in denen sich das beeinträchtigte Vertrauen manifestiert. Sie haben aber lediglich nachgelagerte Bedeutung im Hinblick auf das Vertrauen zwischen den Institutionen im Kanton Luzern – nicht zuletzt dank einer weitgehend als sachgerecht

wahrgenommenen Bearbeitung der Geschäfte durch die Institutionen und einer in der Regel guten Einhaltung der Fristen. Vereinzelt werden der Aufgaben- und Finanzplan, die Beantwortung parlamentarischer Vorstösse sowie Vernehmlassungen problematisiert. Diesbezüglich zeigen sich vor allem seitens des Kantonsrats Bedürfnisse einer angepassten Informations- und Kommunikationspraxis.

Insgesamt offenbart die Evaluation, dass die Hauptursachen für das teilweise als beeinträchtigt wahrgenommene Vertrauensverhältnis unter den politischen Akteuren weniger in der direkten Zusammenarbeit oder in den geltenden Zuständigkeiten und Prozessen als vielmehr in externen Faktoren liegen. Als Hauptursache für beeinträchtigtes Vertrauen unter den politischen Institutionen erweisen sich die Polarisierung und der Wandel im generellen Politikstil und die Finanzlage des Kantons Luzern. Hinzu kommen vor allem seitens des Kantonsrats beanstandete Defizite im Bereich der Information und Kommunikation.



econcept

Figur 1: Wichtigste Einflussfaktoren des Vertrauens und der politischen Kultur

Die Polarisierung und der Wandel im generellen Politikstil verbunden mit dem Wirken der Medien scheinen ein diffuses Unbehagen zu erzeugen, das durch die schwierige Finanzlage des Kantons Luzern noch verstärkt wird. In dieser stimmungsmässig aufgeladenen Situation können als unzureichend empfundene Information und Kommunikation, fehlendes Wissen um Kompetenzen oder einzelne unplanmässig verlaufene Geschäfte grösseres Gewicht erhalten und ein beeinträchtigtes Vertrauen zusätzlich belasten – insbesondere, wenn die eigenen Gestaltungsspielräume als begrenzt wahrgenommen werden. Dazu passt, dass der Regierungsrat als ausführende Institution mit grösseren Gestaltungsspielräumen sowohl das Vertrauen als auch die Information und Kommunikation positiver

beurteilt als der Kantonsrat und die Verwaltung. Mit Blick auf eine nachhaltige Verbesserung der politischen Kultur und des Vertrauens im Kanton Luzern ist diesen Informations- und Wissensasymmetrien zwischen den Akteuren Beachtung zu schenken.

Handlungsbedarf und Optimierungspotenziale

Im Hinblick auf eine Verbesserung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern liefert die Evaluation Anhaltspunkte für Handlungs-, Optimierungs- und Reflexionsbedarf. Dringlicher Handlungsbedarf mit Blick auf das Vertrauen lässt sich vor allem betreffend weicher Faktoren wie der Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure oder der Polarisierung und dem Politikstil sowie betreffend Finanzlage des Kantons Luzern orten. Ebenso lässt sich bei der Information und Kommunikation der politischen Akteure ansetzen, die ihrerseits die Wahrnehmung der Offenheit und Kritikfähigkeit, des Politikstils und der finanziellen Lage ebenfalls beeinflussen können. Eine zentrale Rolle hinsichtlich von Massnahmen zur Verbesserung der politischen Kultur und des Vertrauens dürfte somit einer Optimierung der Information, Kommunikation und Interaktion zukommen. Spezielle Beachtung erfordert dabei die unterschiedliche Wahrnehmung der Problemlage bzgl. Vertrauen und Information seitens der einzelnen Institutionen.

Wichtige Optimierungspotenziale im Hinblick auf die politische Kultur und das Vertrauen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Politikstil und Interaktion:* Optimierungspotenziale zeigen sich im Bereich des Politikstils sowie der persönlichen und politischen Interaktion, die als zentrale Einflussfaktoren des Vertrauens gesehen werden. Ton und Umgang zwischen Personen und Institutionen werden als aufgeladen und wenig lösungsorientiert empfunden. Auch werden fehlende Kritikfähigkeit sowie eine schlechte Fehlerkultur moniert.
- *Finanzielle Rahmenbedingungen:* Die Finanzlage des Kantons Luzern hat der Arbeit der politischen Institutionen in den vergangenen Jahren einen engen Rahmen gesetzt und damit die Zusammenarbeit geprägt. Optimierungspotenziale betreffen das Nichteinhalten von Zielen und politischen Versprechen und einzelne, unsorgfältig geführte Prozesse. Auch die Kommunikation, die angesichts der Komplexität der Finanzpolitik hohe Anforderungen erfüllen muss, wird teilweise als ungenügend betrachtet.
- *Information und Kommunikation:* Optimierungspotenziale bestehen bei den bemängelten Inhalten und Zeitpunkten der Information der Regierung gegenüber Kantonsrat und Bevölkerung sowie bei der teilweise als unbefriedigend wahrgenommenen Anwendung der Instrumente (u.a. AFP). Ebenso lohnt es sich, die Kommunikation generell betreffend ihre Möglichkeiten bzgl. vertrauensstärkender Zusammenarbeit zu reflektieren und damit die Basis zu schaffen für eine Verbesserung der Situation auch betreffend Politikstil sowie gemeinsamer Bewältigung der finanziellen Herausforderungen.

Weniger relevant im Hinblick auf eine Verbesserung der politischen Kultur und des Vertrauens scheinen die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen sowie die geltenden Steuerungs- und Gesetzgebungsprozesse. Diese Regeln und Prozesse struktu-

rieren die Zusammenarbeit. Sie bilden damit den Handlungsrahmen der politischen Interaktion, die angesichts beeinträchtigten Vertrauens teilweise als schwierig empfunden wird. Das Vertrauen beeinflussen sie aber nur marginal.

Mit zweckmässigen Aufgaben und Zuständigkeiten, funktionierenden Prozessen und einer sachgerechten Behandlung der Geschäfte sind wichtige Voraussetzungen gegeben, die politische Kultur und das Vertrauen im Kanton Luzern zu stärken.

Anliegen der Befragten an die Experten/innen-Gruppe

Die Befragten formulierten im Hinblick auf Massnahmen zur Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern Anliegen an die Experten/innen-Gruppe. Demgemäss sollen die erarbeiteten Massnahmen konkret, umsetzbar und priorisiert sein. Sie sollen die Zusammenarbeit über die Parteigrenzen hinweg sowie die Konsens- und Kompromissbereitschaft fördern. Alle Akteure sollen in die Erarbeitung einbezogen werden, um bereits über den Prozess Vertrauen zu schaffen. Es wurden auch vereinzelt Vorschläge für Massnahmen gemacht. Nicht immer werden Massnahmen zur Verbesserung der politischen Kultur und Massnahmen als nötig erachtet.

Teil II: DETAILLIERTE EVALUATIONSERGEBNISSE

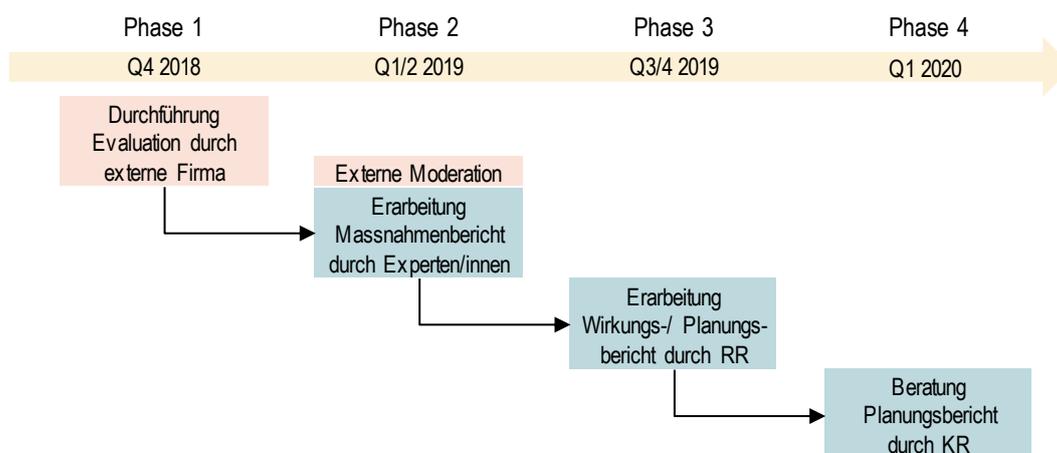
Inhalt	Verweis	
Vertrauen unter den politischen Akteuren	Wahrnehmung der politischen Kultur und Zusammenarbeit	Kap. 2.1, S. 8
	Wahrnehmung des Vertrauens zwischen und innerhalb der politischen Institutionen	Kap. 2.1, S. 8/9
	Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen	Kap. 2.1, S. 11
	Einfluss der Zusammenarbeit auf das Vertrauen inkl. stärkender und beeinträchtigender Aspekte der Zusammenarbeit	Kap. 2.2 und 2.3
	Handlungsbedarf und Ansatzpunkte für vertrauensstärkende Massnahmen	Kap. 2.3, S. 20ff.
Kommunikation und Informationspolitik	Wahrnehmung der Kommunikationskanäle und -instrumente	Kap. 3.2, S. 26/27
	Einfluss der Information und Kommunikation auf das Vertrauen	Kap. 3.3, S. 28/29
	Spezifische Probleme der Kommunikation	Kap. 3.3, S. 29/30
	Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Information der Regierung	Kap. 2.1, S. 11
Aufgaben, Kompetenzen, Zuständigkeiten	Wahrnehmung der Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten	Kap. 4.1, S. 34
	Einfluss der Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten auf das Vertrauen	Kap. 4.2 und 4.3, S. 34ff.
Vertiefung im Hinblick auf Massnahmen	Anliegen an die Expertengruppe	Kap. 5.2, S. 38
	Wünsche für die politische Kultur und Zusammenarbeit	Kap. 5.3, S. 39
	Bedeutung der externen Evaluation	Kap. 5.4, S. 39

1 Einleitung

1.1 Anlass und Zweck der Evaluation

Die am 19. September 2016 eröffnete Motion 204 fordert eine zeitnahe Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern. Als Begründung verweist sie auf das kantonale Führungssystem, welches seit 2006 flächendeckend gemäss dem Modell der «Wirkungsorientierten Verwaltung» (WOV) gestaltet ist. Das vom Regierungsrat am 1. Mai 2018 verabschiedete Umsetzungsprojekt zu Motion 204 bezweckt eine umfassendere Prüfung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern. Vorrangiges Ziel des gesamten Projekts ist die Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit. Dabei gilt es, einen Wirkungsbericht vorzulegen, der die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton analysiert und Verbesserungsmassnahmen dazu vorsieht.

Das Projekt M 204 soll zwecks breiter Abstützung sämtliche relevanten Stakeholder im Kanton einbeziehen und bereits durch einen gezielten, kooperativen Projektprozess zum verbesserten Austausch der verschiedenen Akteure beitragen. Dazu wird es in vier Phasen gegliedert (vgl. Figur 2). Phase 1 und 2 werden extern unterstützt.



econcept

Figur 2: Kantonales Projekt M 204 zur Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit

Zweck der in Phase 1 durchgeführten Evaluation war es, Grundlagen für die Ableitung von Massnahmen zur Optimierung des Vertrauens und Zusammenwirkens der politischen Institutionen im Kanton Luzern bereitzustellen.

1.2 Ziele und übergeordnetes Erkenntnisinteresse

Die Evaluation sollte eine unabhängige Beurteilung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern bereitstellen. Die Evaluationsziele wurden wie folgt gefasst:

- *IST-Analyse*: Sicherstellung einer objektiven Beurteilung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern

- *Identifikation von Optimierungspotenzial*: Eruiieren allfälliger Schwachstellen im Zusammenwirken von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung

Der Hauptfokus der Evaluation lag auf dem Vertrauen der und in die politischen Institutionen im Kanton Luzern – dies sowohl im Hinblick auf die Ursachen für das heute festgestellte beeinträchtigte Vertrauen als auch auf seine Optimierung. Erkenntnisleitend waren folgende übergeordnete Fragestellungen, die zum einen das Vertrauen sowie zum andern die Kommunikation und die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten (AKV) als wesentliche Einflussfaktoren des Vertrauens in den Vordergrund rücken:

- Wie ist das Vertrauensverhältnis zwischen der Bevölkerung und den politischen Hauptakteuren Regierung, Verwaltung und Parlament sowie unter diesen Hauptakteuren zu beurteilen?
- Wie sind die Informationspolitik und Kommunikation der Regierung und der kantonalen Verwaltung zu bewerten?
- Wie sind die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten (AKV) der einzelnen Akteure zu beurteilen?
- Inwiefern bewähren sich die Anwendung der Planungs- und Führungsinstrumente und die Gesetzgebung? Inwiefern ist eine Staatslenkung nach der Maxime der Gewaltenteilung möglich?
- In welchen Bereichen gibt es Optimierungspotenzial?

1.3 Komponenten und Einflussfaktoren des Vertrauens

Hauptgegenstand der Evaluation zur politischen Kultur und Zusammenarbeit bildete das Vertrauen – dies übereinstimmend mit dem gesamten Umsetzungsprojekt M 204. Das Vertrauen ist ein zentrales Element jeder politischen Kultur und Zusammenarbeit. Ohne Vertrauen fehlt eine wichtige Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Führung.

Vertrauen wird in der Literatur bestimmt als «eine in die Zukunft gerichtete Erwartung eines Individuums», wobei andere Individuen so handeln, dass sie dem Individuum nützen oder es zumindest nicht beeinträchtigen (Fuchs et al. 2002, S. 429).

Dabei gilt es gemäss politikwissenschaftlicher Literatur zwischen verschiedenen Arten des Vertrauens zu unterscheiden, sei dies *partikular* (zwischen zwei Personen) oder *generalisiert* (zwischen Institutionen oder zwischen Personen und Institutionen). Während sich das partikulare Vertrauen zwischen zwei Personen auf die Vertrautheit zwischen diesen Personen stützt (Fuchs et al. 2002, S. 429, zit. nach Luhmann 2000, S. 22), basiert das generalisierte Vertrauen auf der Annahme, dass Institutionen oder Prozesse gewissen Normen und Werten folgen, die alle Beteiligten teilen. Dadurch werden ihre Handlungen auf gleiche Weise strukturiert resp. eingeschränkt. Umgekehrt kann festgestellt werden, dass Vertrauen dann beeinträchtigt wird, wenn Erwartungen von Individuen, dass alle gemäss den gemeinsamen Regeln der Interaktion handeln, nicht mehr (vollständig) erfüllt werden.

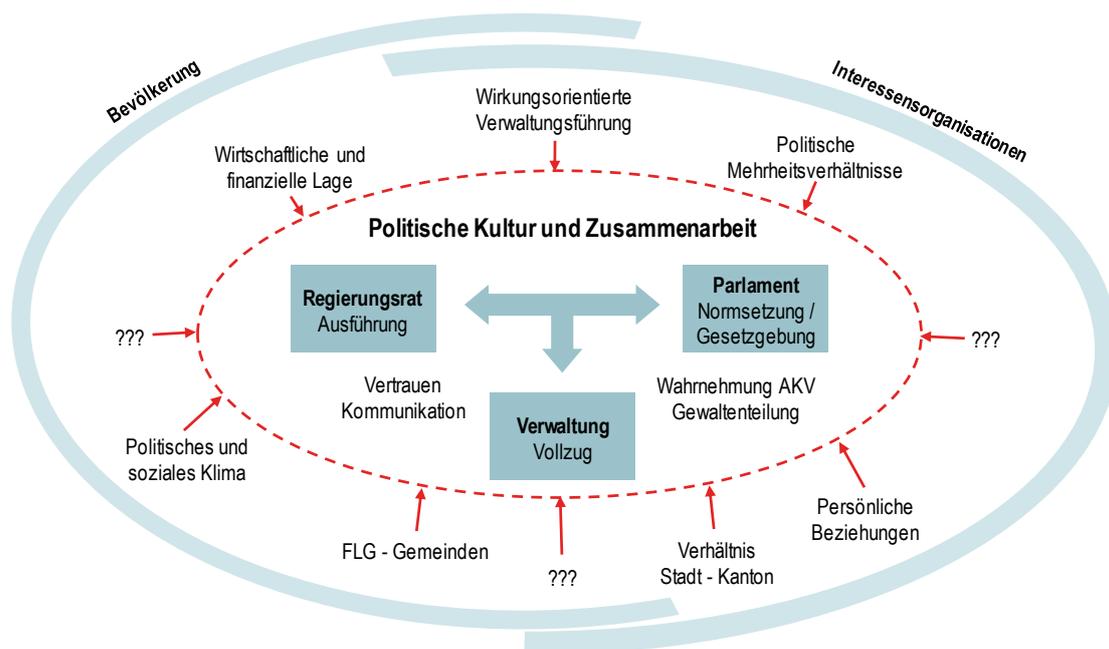
In der Evaluation war das Vertrauen in folgender Hinsicht von Bedeutung:

Vertrauen zwischen ...	Art der Interaktion resp. Art des Vertrauens	Strukturierung/Regeln der Interaktion
den Mitgliedern desselben politischen Gremiums (z.B. Mitglieder Kantonsrat)	<ul style="list-style-type: none"> – Persönliche Interaktion – Partikulares Vertrauen 	<ul style="list-style-type: none"> – Vertrautheit zwischen Personen – Soziale Verhaltensregeln
den verschiedenen Akteuren innerhalb der Exekutive bzw. der Legislative (z.B. zwischen Regierung und Verwaltung oder zw. kantonsrätlichen Kommissionen und Fraktionen)	<ul style="list-style-type: none"> – Persönliche Interaktion sowie Interaktion von Gruppen/Gremien – Partikulares und generalisiertes Vertrauen 	<ul style="list-style-type: none"> – Vertrautheit zwischen Personen – AKV – Planungs-/Führungsinstrumente – Kommunikation
der Exekutive (Regierungsrat, Verwaltung) und der Legislative (Kantonsrat)	<ul style="list-style-type: none"> – Interaktion von Gremien – Generalisiertes Vertrauen 	<ul style="list-style-type: none"> – AKV – Planungs-/Führungsinstrumente – Kommunikation
der Bevölkerung und den Hauptakteuren Regierung, Verwaltung und Parlament	<ul style="list-style-type: none"> – Indirekte Interaktion – Generalisiertes Vertrauen 	<ul style="list-style-type: none"> – Demokratische Institutionen – Werte und Normen im Kanton LU

Tabelle 1: Zu betrachtende Komponenten des Vertrauens im Kanton Luzern

Relevant waren jedoch nicht nur die Komponenten des Vertrauens, sondern es interessierten auch die Faktoren, die das Vertrauen und damit die politische Kultur beeinflussen können. Die Interaktionen zwischen Personen und Institutionen und die dabei zur Anwendung gelangenden Regeln stellen einen wichtigen solchen Einflussfaktor des Vertrauens dar. Diese Interaktionen finden aber ihrerseits in einem politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kontext statt, der als Rahmenbedingung des politischen Handelns das Vertrauen ebenfalls beeinflussen kann.

Nachstehende Figur bietet einen Überblick über mögliche Einflussfaktoren des Vertrauens und der politischen Kultur im Kanton Luzern:



Figur 3: Umsetzungsprojekt zur Motion 204 in seinem Kontext: Zahlreiche Einflussfaktoren prägen das Vertrauen, die politische Kultur und die Zusammenarbeit.

Für ein umfassendes Verständnis der politischen Kultur und der Zusammenarbeit im Kanton Luzern und gezielt formulierte Verbesserungsmassnahmen war im Rahmen der Evaluation auch diesen weiteren Einflussfaktoren des Vertrauens Aufmerksamkeit zu schenken.

1.4 Detaillierte Evaluationsfragestellungen

Die detaillierten Fragestellungen widerspiegeln die Schwerpunkte der Evaluation und verdeutlichen, dass die wesentlichen Erkenntniszwecke auf den Komponenten und Einflussfaktoren des Vertrauens, der Kommunikation und den Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten liegen – dies als Basis für Massnahmen bzgl. der Verbesserung von politischer Kultur und Vertrauen.

Detaillierte Evaluationsfragestellungen	
Vertrauen	
1	Welches sind Komponenten des Vertrauens?
2	Welche Faktoren tragen dazu bei, dass sowohl im Verhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative als auch innerhalb dieser beiden Gewalten Vertrauen herrscht? – Exekutive: fünf Departemente, Dienststellen, Staatskanzlei – Legislative: Parteien, Fraktionen, Kommissionen, Mitglieder des Kantonsrates
3	Wie steht es um das Vertrauen der Bevölkerung in Regierung, Verwaltung und Parlament?
4	Welches sind die Ursachen für ein heute beeinträchtigtes Vertrauensverhältnis?
5	Wie kann ein zufriedenstellendes Vertrauensverhältnis geschaffen werden?
Kommunikation	
6	Welche formellen und informellen Kommunikationskanäle gibt es? Wie präsentiert sich der Idealfall?
7	Werden die Instrumente und Kanäle für die politische Kommunikation richtig angewendet?
8	Fühlen sich Regierungsrat und Kantonsrat gegenseitig genügend informiert? Wenn nicht, was müsste in der gegenseitigen Information vorgekehrt und auf welche Weise kann der Informationsfluss optimiert werden?
9	Sind die verschiedenen Organe des Kantonsrats untereinander ausreichend informiert? Wie funktionieren Wissensvermittlung und Informationsfluss unter den kantonsrätlichen Kommissionen?
10	Inwiefern beeinflussen die Kommunikation resp. die Informationspolitik das Vertrauen?
11	Was sind die Voraussetzungen für eine vertrauensschaffende Kommunikation resp. Informationspolitik zwischen den Gewalten und gegenüber der Öffentlichkeit?
Aufgaben, Kompetenzen, Zuständigkeiten	
12	Sind die AKV der einzelnen Akteure (Regierungsrat, Kantonsrat Parteien, Fraktionen, Kommissionen, Mitglieder des Kantonsrats) klar und zweckmässig definiert, gut verständlich, nachvollziehbar und allgemein anerkannt?
13	Wie bewähren sich die AKV mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung?
14	Welche Auswirkungen auf die Gesetzgebung bringen die AKV ggf. mit sich?
15	Wie bewähren sich die Planungs- und Führungsinstrumente im Zusammenwirken der Akteure?
16	Werden sie von den einzelnen Akteuren sach- und fristgerecht sowie entsprechend dem Steuerungskreislauf und den AKV bearbeitet und behandelt?
17	Erlauben sie die damit beabsichtigte politische und betriebliche Steuerung?

Tabelle 2: Detaillierte Evaluationsfragestellungen

1.5 Methodisches Vorgehen

In Anbetracht der interessierenden Fragestellungen, aber auch der gewünschten Tiefe der Analyse verfolgte die Evaluation einen gestaffelten Ansatz. In zwei abgestimmten Erhebungs- und Analysephasen wurden die Fragestellungen vertieft untersucht:

- *Eine erste Phase der Exploration und Eingrenzung* mit Dokumentenanalysen sowie einem Interview mit dem Projektteam M 204¹ erlaubte es dem Evaluationsteam, die aktuelle politische Kultur und Zusammenarbeit wie auch die Kommunikationskanäle und -instrumente, die AKV und die Anwendung der Planungs- und Führungsinstrumente im Detail zu verstehen und damit den Evaluationsgegenstand zu schärfen.
- Darauf aufbauend diente *eine zweite Phase der breiten Erfassung und Vertiefung* von Einschätzungen zur politischen Kultur und Zusammenarbeit und zum Vertrauen, zu den AKV und zur Anwendung des FLG-Instrumentariums, zu den Kommunikationsflüssen, zur Informiertheit der Akteure bei einer breiten Auswahl der Akteure – dies mit Blick auf die Komplexität der zu erfassenden Konzepte in zwei Befragungsrunden in Anlehnung an die Delphi-Methode².

Die beiden Online-Befragungen fanden im Zeitraum November 2018 (erste Befragungsrunde) und Mitte Dezember 2018 bis Mitte Januar 2019 (zweite Befragungsrunde) statt. Die Befragungsteilnehmenden erhielten eine E-Mail mit einem Link zur Befragung. Ihnen wurde rund 4 Wochen Zeit zur Teilnahme an der Befragung gegeben, wobei rund eine Woche vor Ablauf der Frist eine Erinnerungsmail an diejenigen Befragungsteilnehmenden geschickt, die den Fragebogen noch nicht vollständig ausgefüllt hatten.

Die erste Befragungsrunde war umfassend konzipiert. Ziel war es, eine generelle Einschätzung zur politischen Kultur und Zusammenarbeit und zum Vertrauen zu erheben sowie Meinungen dazu, welche Aspekte der Zusammenarbeit das Vertrauen beeinflussen und welche es stärken oder beeinträchtigen. Zudem wurden die Befragungsteilnehmenden aufgefordert, Einflussfaktoren des Vertrauens zu gewichten und dringlichen Handlungsbedarf in Bezug auf die politische Kultur und Zusammenarbeit zu identifizieren.

Die zweite Befragungsrunde diente einer Validierung und Vertiefung der Ergebnisse der ersten Befragungsrunde. Dazu wurde erhoben, wie die Ergebnisse der ersten Befragungsrunde bezüglich ihrer Bedeutung für das Vertrauen eingeschätzt werden. Da die erste Befragungsrunde ergab, dass insbesondere die Kommunikation das Vertrauen beeinträchtigt, wurden bezüglich Kommunikation vertiefende Fragen gestellt. Nicht zuletzt wurde erhoben, wo vertrauensstärkende Massnahmen des Kantons anzusetzen haben.

¹ Michèle Bucher, Rechtsdienst/stv. Staatsschreiberin; Karin Schuhmacher Bürgi, Leiterin Abteilung Parlamentsdienste; Hansjörg Kaufmann, Dienststellenleiter Dienststelle Finanzen (FD); Jonathan Winkler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Fachbereich Gemeindereform (JSD).

² Die Delphi-Methode ist eine Befragungsform mit mindestens zwei aufeinander folgenden Befragungsrunden, wobei die Ergebnisse der vorangegangenen Befragungsrunde denselben Befragungsteilnehmenden zurückgespielt werden. Die Teilnehmenden nehmen dann präzisierend, kritisierend oder zustimmend Stellung dazu. Üblicherweise wird die Delphi-Methode mit einer Experten/innen-Gruppe verwendet, die über Bewertungen und Interpretationen gemeinsam zu einem Konsens gelangen sollen, wobei sie die Meinungen anderer Experten in ihre Überlegungen miteinbeziehen sollen. (Vgl. <https://eval-wiki.12org/glossar/Delphi-Methode>).

Die Rücklaufquote betrug in der ersten Befragungsrunde 70%, in der zweiten Runde 62%, was gemäss unserer Erfahrung hohe Werte sind. An der ersten resp. zweiten Befragungsrunde nahmen seitens Kantonsrat 63% resp. 54% teil, seitens Regierungsrat alle fünf Mitglieder resp. drei Mitglieder. Die Verwaltung füllte beide Befragungen zu 91% aus.

Akteur	Kantonsrat	Regierungsrat	Verwaltung	Total
Erste Befragungsrunde				
Auswertbare Fragebögen (Stichprobe)	75	5	30	110
Grundgesamtheit	120	5	33	158
Rücklaufquote	63%	100%	91%	70%
Zweite Befragungsrunde				
Auswertbare Fragebögen (Stichprobe)	65	3	30	98
Grundgesamtheit	120	5	33	158
Rücklaufquote	54%	60%	91%	62%

Tabelle 3: Stichprobengrösse, Grundgesamtheit und Rücklaufquote der beiden Befragungsrunden

Die Stichprobe der ersten Befragungsrunde weist eine leichte Verzerrung auf: Kantonsratsmitglieder der Regierungsparteien sind im Vergleich zu ihrer Vertretung im Kantonsrat in der Stichprobe tendenziell leicht untervertreten, während Kantonsratsmitglieder von Nicht-Regierungsparteien in der Stichprobe leicht übervertreten sind. In der zweiten Befragungsrunde zeigt sich ein ähnliches Muster. Die Übervertretung Kantonsratsangehöriger von Nichtregierungsparteien ist aber geringfügiger als in der ersten Befragungsrunde.

2 Vertrauen unter den politischen Akteuren

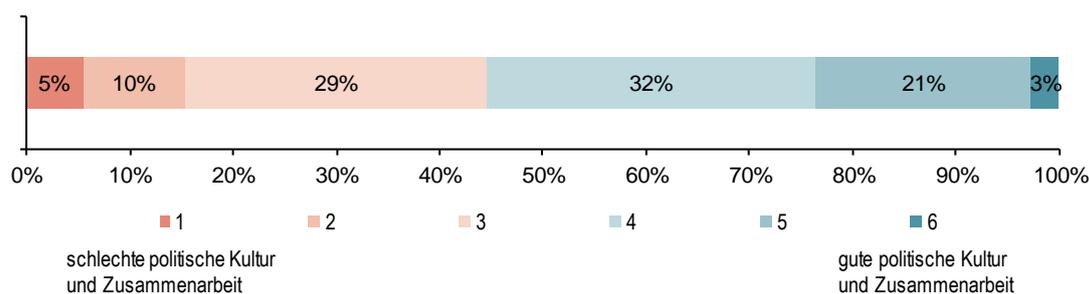
2.1 Generelle Wahrnehmung des Vertrauens

Generelle Wahrnehmung der politischen Kultur und des Vertrauens

Sowohl die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern als auch das Vertrauen werden von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung insgesamt sehr geteilt wahrgenommen und zudem von der grossen Mehrheit der Befragten nicht eindeutig beurteilt.

Die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern werten gesamthaft 24% der Befragungsteilnehmenden als gut (Antwortkategorien 5 und 6) (vgl. Figur 4). 15% der Teilnehmenden erachten die politische Kultur und Zusammenarbeit als schlecht (Antwortkategorien 1 und 2). 61% der Befragungsteilnehmenden fällen jedoch keine klare Beurteilung darüber, ob die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern gut oder schlecht ist (Antwortkategorien 3 und 4). Auch sind die Befragungsteilnehmenden in ihrer Bewertung der politischen Kultur und Zusammenarbeit insgesamt gespalten, indem 56% tendenziell von einer guten politischen Kultur ausgehen, während sie 44% eher negativ werten.

Wie beurteilen Sie die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern gesamthaft betrachtet?

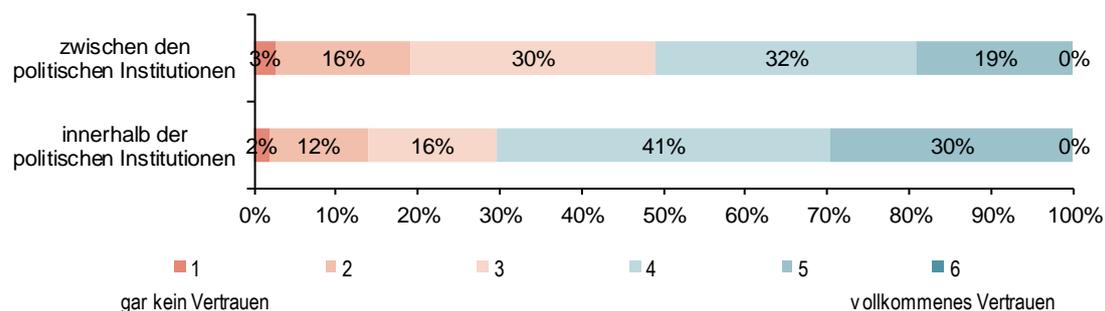


econcept

Figur 4: Resultate zur Frage *Mit politischer Kultur wird häufig die Qualität der politischen Auseinandersetzung charakterisiert. Manchmal wird auch von politischem Stil gesprochen. Wie beurteilen Sie die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern gesamthaft betrachtet?* (n=110). Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

Das Vertrauen *innerhalb* der politischen Institutionen (Kantonsrat, Regierungsrat, Verwaltung) wird insgesamt als grösser erachtet als das Vertrauen *zwischen* den politischen Institutionen. 30% beurteilen es als nahezu vollkommen (Antwortkategorien 5 und 6), 71% nehmen es tendenziell positiv wahr (Antwortkategorien 4 bis 6). Ansonsten zeigt sich teilweise ein ähnliches Bild wie zur politischen Kultur und Zusammenarbeit (vgl. Figur 5): Erneut geben 62% resp. 56% der Befragungsteilnehmenden keine klare Beurteilung ab (Antwortkategorien 3 und 4). Betreffend Vertrauen zwischen den politischen Institutionen herrschen wiederum konträre Wahrnehmungen vor: Fast gleich viele Befragungsteilnehmende beurteilen es positiv wie negativ.

Wie beurteilen Sie das Vertrauen zwischen resp. innerhalb der politischen Institutionen (Kantonsrat, Regierungsrat, Verwaltung) im Kanton Luzern?



econcept

Figur 5: Resultate zur Frage *Wichtiges Element der politischen Kultur ist das Vertrauen. Wie beurteilen Sie das Vertrauen zwischen resp. innerhalb den politischen Institutionen (Kantonsrat, Regierungsrat, Verwaltung) im Kanton Luzern?* (n=110 resp. 108). Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

Die Einschätzungen der politischen Kultur und des Vertrauens differieren zwischen den politischen Institutionen, wobei die Regierung tendenziell eine positivere Wahrnehmung hat: Der Regierungsrat bewertet die politische Kultur und Zusammenarbeit insgesamt besser als der Kantonsrat und die Verwaltung. Auch das Vertrauen zwischen und innerhalb der politischen Institutionen wird vom Regierungsrat positiver bewertet als vom Kantonsrat und von der Verwaltung. Das Vertrauen innerhalb der Institutionen wird vorwiegend von einem Teil der Mitglieder des Kantonsrates negativ wahrgenommen. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Mitglieder von Nicht-Regierungsparteien.

Verständnis von Vertrauen

Das Verständnis von Vertrauen³ im Zusammenhang mit politischen Institutionen ist unter den Befragungsteilnehmenden insgesamt recht homogen und widerspiegelt verschiedene Aspekte des Vertrauens:

- Zuverlässigkeit von politischen Akteuren im Sinne davon, dass man sich auf Aussagen und Abmachungen verlassen kann und dass das Handeln den Aussagen folgt.
- offene und ehrliche Kommunikation, d.h. richtige, vollständige, eindeutige, transparente und rechtzeitige Information und Kommunikation sowie eine Fehlerkultur.
- Respekt in und Bereitschaft zur Zusammenarbeit, d.h. Zuhören und Verstehen auch von anderen Meinungen, Ernst nehmen des Gegenübers, Kompromissbereitschaft, Offenheit gegenüber Kritik und der Wille zu einem guten gegenseitigen Verhältnis.
- getreue, kompetente und verantwortungsvolle Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben, dabei die Rollen und Kompetenzen der verschiedenen politischen Institutionen respektieren und das Gemeinwohl mit gesamtheitlichen Lösungen verfolgen.

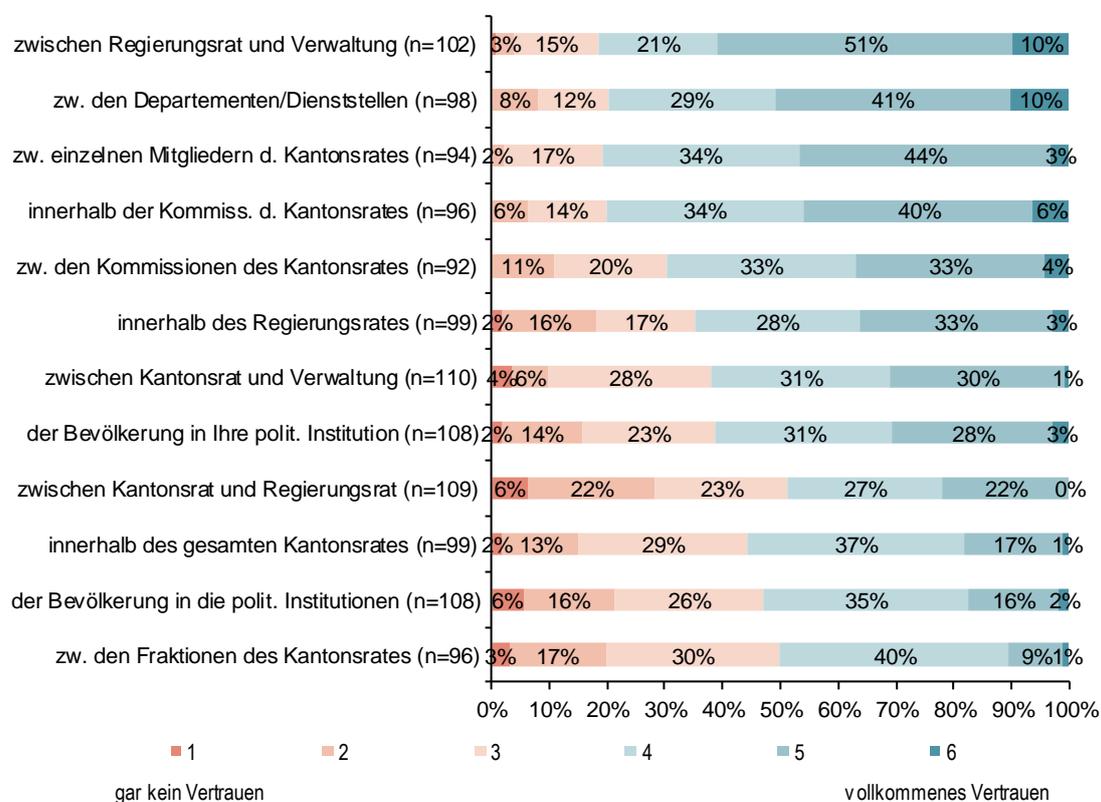
³ Resultate zur Frage *Was ist für Sie Vertrauen im Zusammenhang mit politischen Institutionen? Bitte umreissen Sie kurz, was Sie unter Vertrauen verstehen.* (n=98). Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der polit. Akteure im Kanton Luzern 2018.

Vertrauen zwischen einzelnen politischen Akteuren

Zum Vertrauen zwischen den verschiedenen politischen Akteuren zeigen sich je nach angelegten Akteuren erhebliche Unterschiede und sind die Meinungen teilweise erneut stark geteilt: Grosses Vertrauen (Antwortkategorien 5 und 6) unter den politischen Akteuren im Kanton Luzern findet sich gemäss den Befragungsteilnehmenden zwischen Regierungsrat und Verwaltung (61%), zwischen den Departementen/Dienststellen (51%), zwischen einzelnen Mitgliedern des Kantonsrates (47%) sowie innerhalb der Kommissionen des Kantonsrates (46%) (vgl. Figur 6). Betreffend Kommissionen beurteilt der Kantonsrat dabei das Vertrauen als grösser als der Regierungsrat und die Verwaltung.

Als am geringsten (Antwortkategorien 1 und 2) erachten die Befragungsteilnehmenden das Vertrauen zwischen Kantonsrat und Regierungsrat (28%), der Bevölkerung in die politischen Institutionen (22%) sowie zwischen den Fraktionen des Kantonsrates (20%). Das Vertrauen zwischen Kantonsrat und Regierungsrat wird dabei vom Regierungsrat positiver wahrgenommen als von Kantonsrat und Verwaltung. Das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen ebenso wie das Vertrauen zwischen den Fraktionen des Kantonsrates werden vor allem von Mitgliedern des Kantonsrates als gering beurteilt. Einschätzungen von Mitgliedern der Nicht-Regierungsparteien fallen tendenziell negativer aus als diejenigen von Mitgliedern der Regierungsparteien.

Wie beurteilen Sie das Vertrauen unter den folgenden politischen Akteuren?



econcept

Figur 6: Resultate zur Frage *Wie beurteilen Sie das Vertrauen unter den folgenden politischen Akteuren?*
Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen

Das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen im Kanton Luzern wird seit 2009 alle zwei Jahre mittels dreier Fragen in der Bevölkerungsbefragung ermittelt. Es ging in den vergangenen zehn Jahren tendenziell eher zurück. Eine deutliche Abnahme des Rückhalts zeigt sich bzgl. der seitens der Regierung vermittelten Information.

- *Sich verlassen auf Zusicherungen:* Der Aussage «Auf Zusicherungen der Luzerner Regierung kann man sich in jedem Fall verlassen.» stimmten 2009 45% und 2011 42% der Bevölkerung zu, was einem geringfügigen Rückgang entspricht (vgl. Tabelle 4).
- *Aufnahme von Anliegen:* Die Zustimmung zur Aussage «Die politischen Instanzen im Kanton Luzern nehmen die Anliegen aus der Bevölkerung im Allgemeinen auf.» nahm zwischen 2009 und 2015 von 44% auf 36% leicht ab (vgl. Tabelle 5).
- *Gute Information durch Kantonsregierung:* Während 2009 noch 62% der Bevölkerung der Aussage «Die Kantonsregierung informiert gut über politische Themen.» voll oder eher zustimmten, waren es im Jahr 2015 noch 44% der Bevölkerung (vgl. Tabelle 6).

«Auf Zusicherungen der Luzerner Regierung kann man sich in jedem Fall verlassen.»					
Jahr der Bevölkerungsbefragung	Trifft gar nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft teilweise zu	Trifft eher zu	Trifft voll zu
2009		14%	41%		45%
2011		16%	42%		42%

Tabelle 4: Resultate der Bevölkerungsbefragungen 2009-2015 bezüglich Zustimmung zur Aussage «Auf Zusicherungen der Luzerner kann man sich in jedem Fall verlassen.» Quellen: LUSTAT 2010, 2012.

«Die politischen Instanzen im Kanton Luzern nehmen die Anliegen aus der Bevölkerung im Allgemeinen auf.»					
Jahr der Bevölkerungsbefragung	Trifft gar nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft teilweise zu	Trifft eher zu	Trifft voll zu
2009		13%	43%	34%	10%
2011		16%	43%		41%
2015		19%	45%		36%

Tabelle 5: Resultate der Bevölkerungsbefragungen 2009-2015 bezüglich Zustimmung zur Aussage «Die politischen Instanzen im Kanton Luzern nehmen die Anliegen aus der Bevölkerung im Allgemeinen auf.» (*): Die Frage wurde 2013 nicht gestellt. Quellen: LUSTAT 2010, 2012, 2016.

«Die Kantonsregierung informiert gut über politische Themen.»					
Jahr der Bevölkerungsbefragung	Trifft gar nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft teilweise zu	Trifft eher zu	Trifft voll zu
2009		8%	30%		62%
2011		10%	34%		56%
2013*		12%	46%		42%
2015		n.a.	n.a.		44%

Tabelle 6: Resultate der Bevölkerungsbefragungen 2009-2015 bezüglich Zustimmung zur Aussage «Die Kantonsregierung informiert gut über politische Themen.» (*): 2013 bezog sich die Frage nur auf die Steuer- und Finanzpolitik der Kantonsregierung: «Die Kantonsregierung informiert gut über steuer- und finanzpolitische Inhalte.» Quellen: LUSTAT 2010, 2012, 2014, 2016.

In gesamtschweizerischer Betrachtung liegt der Anteil an Personen mit hohem Vertrauen in die politischen Institutionen bei gut 40%.⁴

2.2 Vertrauen in der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen

Einfluss der Zusammenarbeit auf das Vertrauen

Das Vertrauen unter den politischen Institutionen wird durch die Zusammenarbeit entscheidend beeinflusst: Gemäss 91% der Befragungsteilnehmenden (n=101) stehen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen (so z.B. die Behandlung der Geschäfte, die Information und Kommunikation oder die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten) in Zusammenhang mit dem Vertrauen unter diesen Institutionen. Lediglich 9% der Befragungsteilnehmenden sehen keinen Zusammenhang zwischen der Zusammenarbeit und dem gegenseitigen Vertrauen.

Massgeblich für das Vertrauen sind nicht zuletzt die allseitige Information und Kommunikation sowie die Behandlung der Geschäfte durch Parlament und Regierung. Von den Befragungsteilnehmenden, welche einen Einfluss der Zusammenarbeit auf das Vertrauen sehen, wird insbesondere der Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen (87%), der Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung (86%) sowie der Behandlung der Geschäfte durch den Regierungsrat (83%) und durch den Kantonsrat (79%) ein grosser Einfluss auf das Vertrauen zugesprochen (vgl. Figur 7).

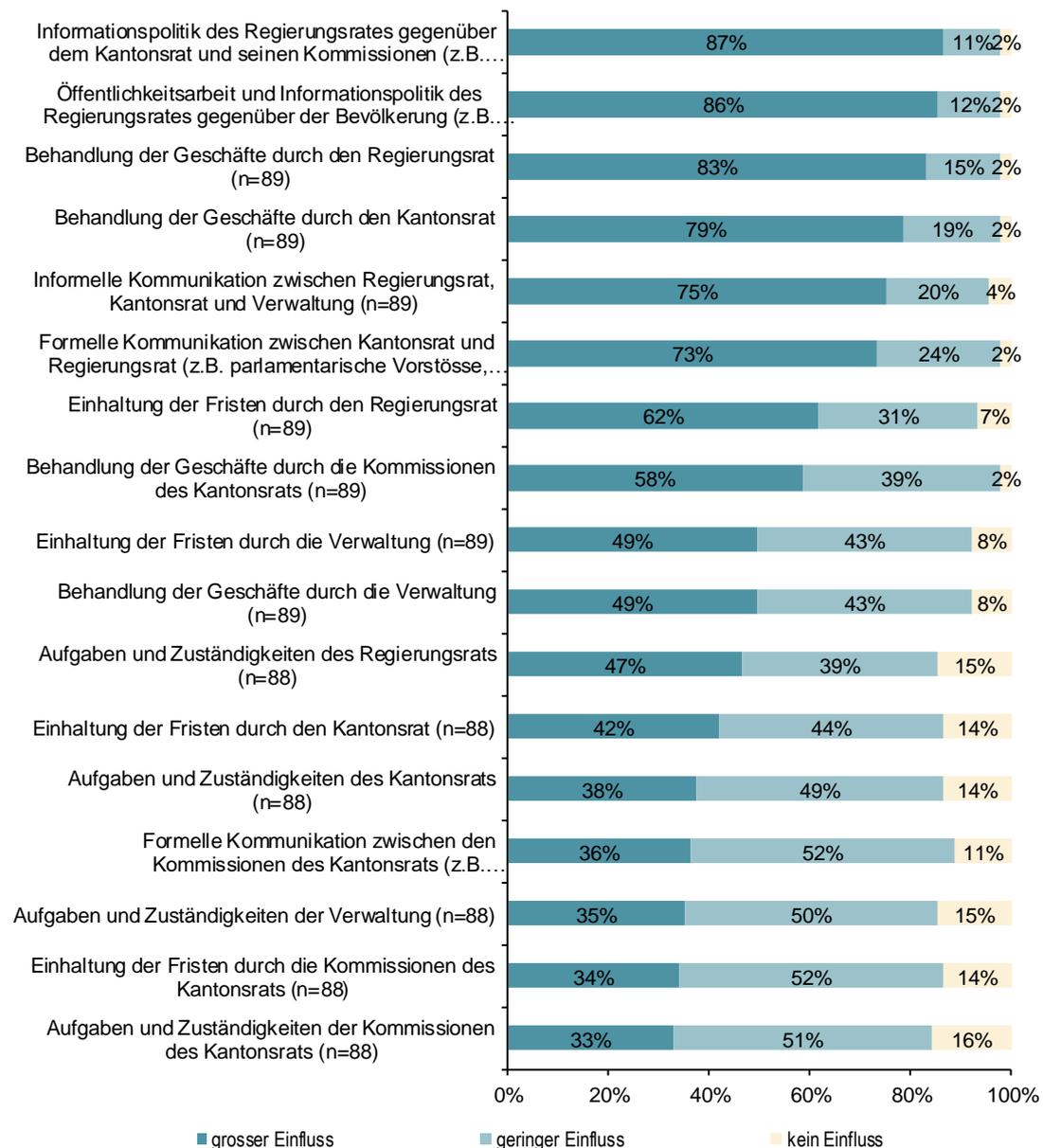
Weniger bedeutsam für das Vertrauen sind demgegenüber gemäss den Befragungsergebnissen die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen. Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Regierungsrates (47%) und insbesondere des Kantonsrats (38%), der Verwaltung (35%) und der Kommissionen des Kantonsrates (33%) finden sich unter den Aspekten der Zusammenarbeit, denen weniger häufig ein grosser Einfluss attestiert und mehrheitlich von einem geringen oder keinem Einfluss auf das Vertrauen ausgegangen wird. Generell wird bzgl. Kommissionen des Kantonsrates eher selten ein Einfluss auf das Vertrauen erkannt. Ihrer formellen Kommunikation (36%), ihrer Einhaltung der Fristen (34%) sowie ihren Aufgaben und Zuständigkeiten (33%) wird insgesamt der geringste Einfluss zugeschrieben.

Unterschiede in der Beurteilung des Einflusses auf das Vertrauen durch die einzelnen politischen Institutionen zeigen sich nur mit Blick auf einzelne Aspekte der Zusammenarbeit. So spricht der Regierungsrat seiner Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik gegenüber der Bevölkerung einen geringeren Einfluss auf das Vertrauen zu als der Kantonsrat und die Verwaltung. Weiter attestiert die Verwaltung der Behandlung der Geschäfte durch die

⁴ Vgl. beispielsweise Ergebnisse 2016 basierend auf Statistics on Income and Living Conditions (SILC): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/wohlfahrt/politische-partizipation/vertrauen-institutionen.html> [Stand URL: 31.01.2019].

einzelnen politischen Institutionen einen grösseren Einfluss auf das Vertrauen als der Kantonsrat und Regierungsrat. Unter den Parteien ist die Beurteilung des Einflusses der verschiedenen Aspekte der Zusammenarbeit auf das Vertrauen grösstenteils ähnlich.

Welchen Einfluss haben die einzelnen Aspekte der Zusammenarbeit auf das Vertrauen unter den politischen Institutionen im Kanton Luzern?



econcept

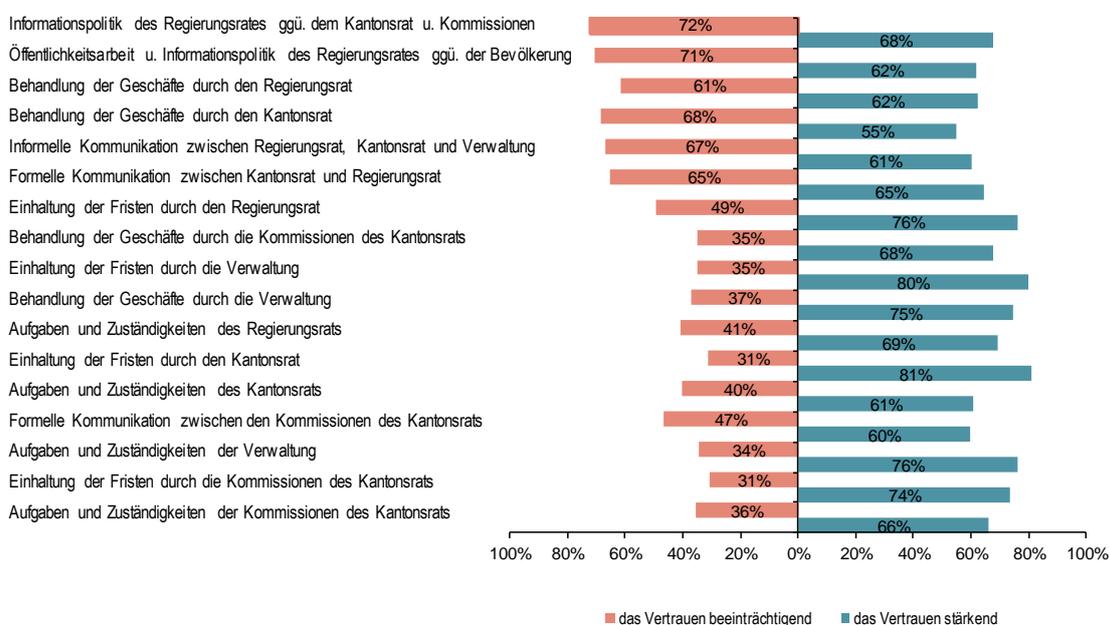
Figur 7: Resultate zur Frage *Welchen Einfluss haben die einzelnen Aspekte der Zusammenarbeit auf das Vertrauen unter den politischen Institutionen im Kanton Luzern?* Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

Vertrauensstärkende und -beeinträchtigende Wirkung der Zusammenarbeit

Alle Aspekte der Zusammenarbeit können das Vertrauen zwischen den politischen Institutionen grundsätzlich stärken und/oder beeinträchtigen. Dabei fällt auf, dass alle Aspekte

mehrheitlich als stärkend, nur aber eine Auswahl von Aspekten der Zusammenarbeit mehrheitlich als beeinträchtigend für das Vertrauen eingeschätzt wurden. Als vertrauensstärkend genannt wird insbesondere die Einhaltung der Fristen durch alle politischen Institutionen (76% bis 81%) (vgl. Figur 8). Ähnliches gilt für die Aufgaben und Zuständigkeiten der Verwaltung sowie die Behandlung der Geschäfte durch die Verwaltung (je rund 75%). Von einer Beeinträchtigung des Vertrauens wird vor allem im Zusammenhang mit der Informationspolitik des Regierungsrats gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen (72%), der Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung (71%) sowie der Behandlung der Geschäfte durch den Kantonsrat (68%) ausgegangen.

Wenn Sie sich vergegenwärtigen, wie diese von Ihnen genannten Aspekte im Kanton Luzern gelebt werden: Stärken oder beeinträchtigen diese Aspekte das Vertrauen?



econcept

Figur 8: Resultate zu den Fragen *Wenn Sie sich vergegenwärtigen, wie diese von Ihnen genannten Aspekte im Kanton Luzern gelebt werden: Stärken diese Aspekte das Vertrauen? resp. Beeinträchtigen diese Aspekte das Vertrauen?* Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

Lesebeispiel: Die Einhaltung der Fristen durch den Kantonsrat wird von 81% der Antwortenden als vertrauensstärkend und von 31% als vertrauensbeeinträchtigend eingeschätzt.

Die drei Aspekte, die am häufigsten als stärkend für das Vertrauen genannt wurden, werden von Kantonsrat, Regierung und Verwaltung ähnlich beurteilt. Bei weiteren Aspekten der Zusammenarbeit bewerten die Befragten der einzelnen politischen Institutionen die vertrauensstärkende Wirkung hingegen unterschiedlich. Der Regierungsrat bewertet – öfters als der Kantonsrat und die Verwaltung – seine Behandlung der Geschäfte, die Einhaltung der Fristen und seine Aufgaben und Zuständigkeiten als stärkend für das Vertrauen. Auch die informelle Kommunikation sieht der Regierungsrat in grösserem Ausmass als der

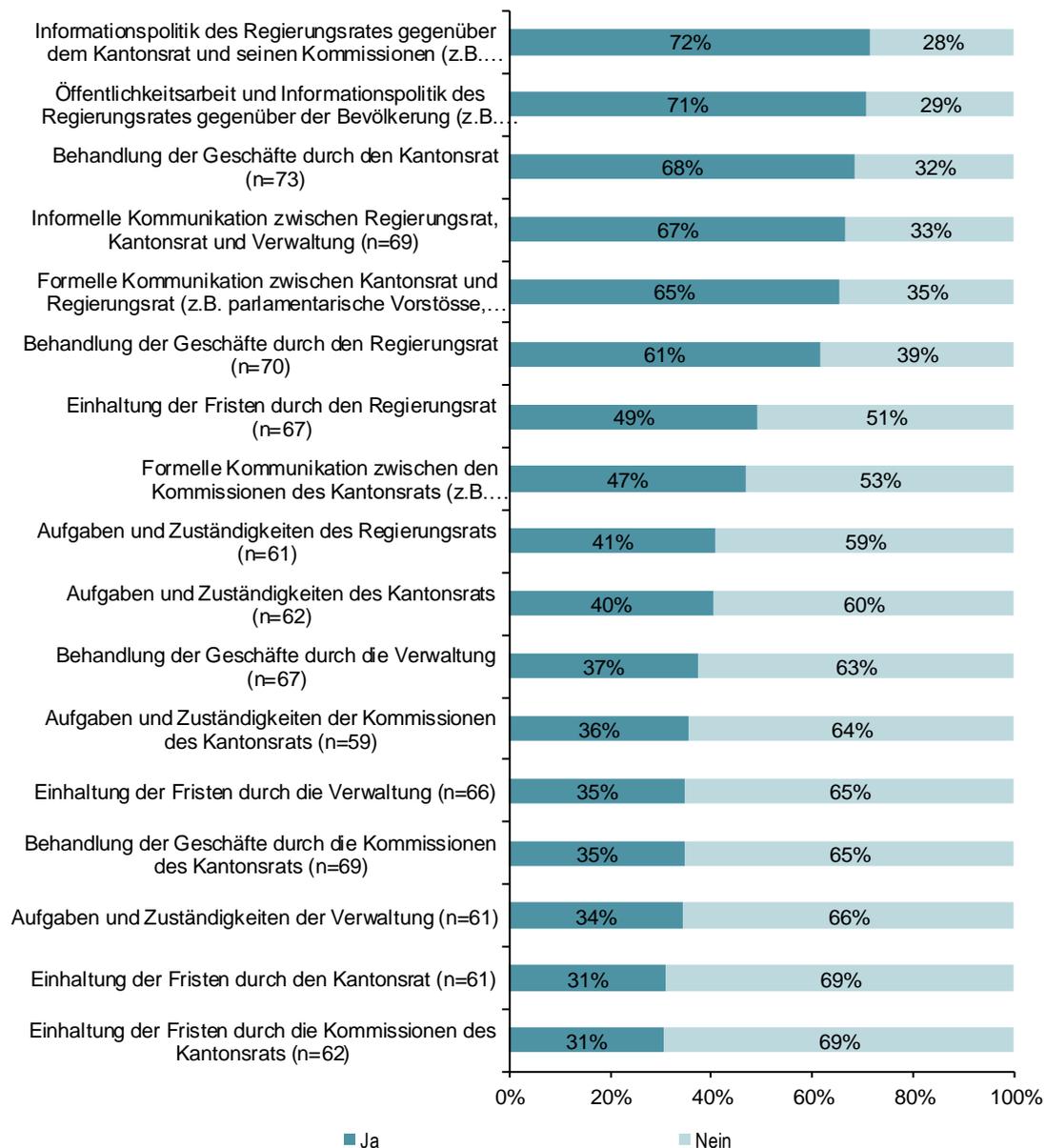
Kantonsrat und die Verwaltung als ein Faktor, der das Vertrauen stärkt. Der Kantonsrat hebt demgegenüber die formelle Kommunikation zwischen den Kantonsrat und Regierungsrat häufiger als die Verwaltung und der Regierungsrat als einen stärkenden Aspekt für das Vertrauen hervor. Nicht-Regierungsparteien bewerten die genannten Aspekte tendenziell weniger häufig als stärkend für das Vertrauen als die Regierungsparteien.

Vertrauensbeeinträchtigende Aspekte nach Relevanz

Zusammenarbeitsbezogene Ursachen für ein beeinträchtigtes Vertrauen finden sich insbesondere in der Information und Kommunikation sowie in der Behandlung der Geschäfte durch den Kantonsrat und Regierungsrat: Als Aspekte der Zusammenarbeit, die das Vertrauen beeinträchtigen, werden von einem Grossteil der Befragungsteilnehmenden die Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen (72%), die Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung (71%), die informelle Kommunikation (67%) und die formelle Kommunikation zwischen Kantonsrat und Regierungsrat (65%) sowie die Behandlung der Geschäfte durch den Kantonsrat (68%) und den Regierungsrat (61%) aufgeführt (vgl. Figur 9). Mit Ausnahme der formellen Kommunikation zwischen den Kommissionen des Kantonsrats (47%) fungieren damit alle Aspekte der Kommunikation unmittelbar unter den am häufigsten genannten. Jeweils mindestens zwei Drittel der Befragungsteilnehmenden erkennen diesbezüglich einen grossen Einfluss auf das Vertrauen unter den politischen Institutionen. Als geringeres Problem mit Blick auf ein beeinträchtigtes Vertrauen erscheint demgegenüber die Fristeinhaltung durch die verschiedenen Akteure (31% bis 35%) – dies mit Ausnahme der als etwas relevanter eingeschätzten Einhaltung der Fristen durch den Regierungsrat (49%). Auch den Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten schreibt jeweils nur eine Minderheit der Befragungsteilnehmenden beeinträchtigende Wirkung zu.

Bzgl. der am häufigsten als beeinträchtigend für das Vertrauen genannte Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen sind sich Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung einig. Sie wird von den Befragungsteilnehmenden aller drei Institutionen ähnlich beurteilt. Ansonsten hat der Regierungsrat eine etwas positivere Sicht als die beiden anderen Institutionen. Die Behandlung der Geschäfte und der Fristen durch den Regierungsrat wird vom Regierungsrat selber etwas weniger häufig als beeinträchtigend für das Vertrauen gedeutet als vom Kantonsrat und der Verwaltung. Auch die meisten übrigen Aspekte der Information und Kommunikation (Formelle bzw. informelle Kommunikation, Informationspolitik gegenüber dem Kantonsrat und gegenüber der Bevölkerung) werden vom Regierungsrat weniger häufig als beeinträchtigend für das Vertrauen wahrgenommen als vom Kantonsrat und der Verwaltung (vgl. auch Kapitel 3.3). Über die Parteien hinweg sind die Einschätzungen bezüglich der am häufigsten als beeinträchtigend für das Vertrauen genannten Aspekte mit einer Ausnahme relativ ähnlich.

Wenn Sie sich vergegenwärtigen, wie diese von Ihnen genannten Aspekte im Kanton Luzern gelebt werden: Beeinträchtigen diese Aspekte das Vertrauen?



econcept

Figur 9: Resultate zur Frage *Wenn Sie sich vergegenwärtigen, wie diese von Ihnen genannten Aspekte im Kanton Luzern gelebt werden: Beeinträchtigen diese Aspekte das Vertrauen?* Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

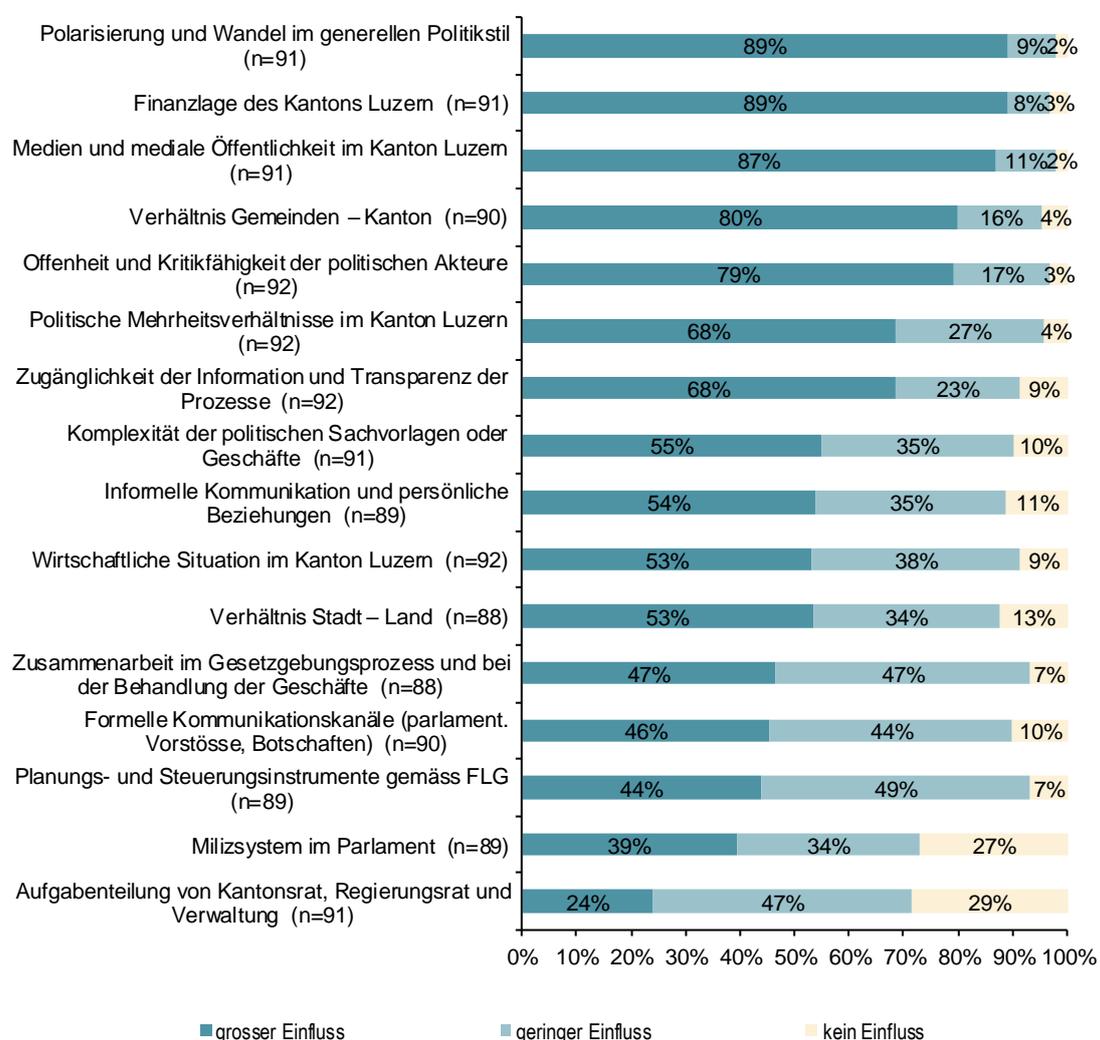
2.3 Bedeutung weiterer Einflussfaktoren des Vertrauens

Wichtigste Einflussfaktoren des Vertrauens im Kanton Luzern

Neben der Zusammenarbeit in ihren verschiedenen Aspekten können auch andere, insbesondere externe Faktoren das Vertrauen unter den politischen Akteuren beeinflussen (vgl. auch Figur 3 in Kapitel 1.3). Gemäss der Befragung wird im Kanton Luzern vor allem der

Polarisierung und dem Wandel im generellen Politikstil (89%), der Finanzlage des Kantons Luzern (89%) sowie den Medien und der medialen Öffentlichkeit (87%) ein grosser Einfluss auf das Vertrauen zugeschrieben (vgl. Figur 10). Deutlich wird, dass den verschiedenen Aspekten der Zusammenarbeit im Vergleich zu diesen sehr häufig genannten, externen Einflussfaktoren lediglich untergeordneter Stellenwert eingeräumt wird: Eine Minderheit nennt die Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess, die formelle Kommunikation oder die Planungs- und Steuerungsinstrumente gemäss FLG als relevanten Einflussfaktor (44% bis 47%) und nur wenige Befragungsteilnehmende weisen der Aufgabenteilung von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung (24%) eine grosse Bedeutung bzgl. Vertrauen zu.

Welchen Einfluss haben folgende Faktoren auf das Vertrauen unter den politischen Akteuren im Kanton Luzern?



Figur 10: Resultate zur Frage *Welchen Einfluss haben folgende Faktoren auf das Vertrauen unter den politischen Akteuren im Kanton Luzern?* Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

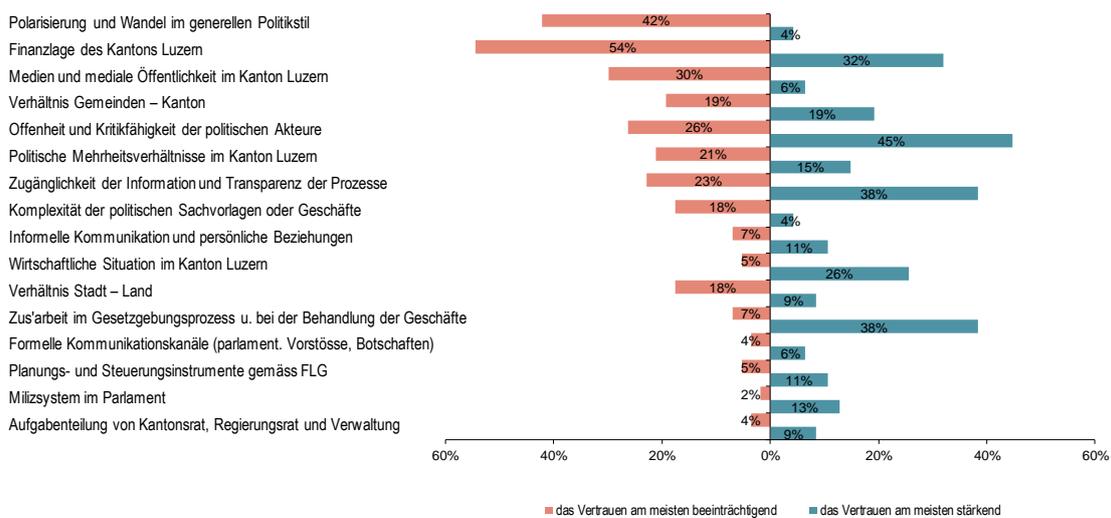
Bei all diesen Faktoren mit dem grössten bzw. dem geringsten Einfluss auf das Vertrauen sind die Unterschiede in der Beurteilung durch die drei politischen Institutionen gering.

Auch zwischen den Parteien differiert die Beurteilung des Einflusses der verschiedenen Faktoren auf das Vertrauen nur geringfügig.

Stärkende und beeinträchtigende Wirkung auf das Vertrauen

Den verschiedenen Einflussfaktoren des Vertrauens im Kanton Luzern wird je nach Faktor stärkende und/oder beeinträchtigende Wirkung zugeschrieben. Mit wenigen Ausnahmen zeigen sich dabei klare Tendenzen, welchen Einflussfaktoren primär als vertrauensstärkend bzw. -beeinträchtigend empfunden werden.⁵ Teilweise gehen die Wahrnehmungen jedoch auch auseinander und werden sowohl stärkende als auch beeinträchtigende Effekte erkannt. Dies trifft gemäss der Befragung insbesondere bzgl. Finanzlage des Kantons Luzern, Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure sowie Zugänglichkeit der Information und Transparenz der Prozesse zu (vgl. Figur 11). Dass einzelne Faktoren das Vertrauen stärken können, wird von 85% der diese Frage beantwortenden Befragungsteilnehmenden bejaht (n=89), dass einzelne der Einflussfaktoren das Vertrauen beeinträchtigen können, von 100% der diese Frage beantwortenden Befragungsteilnehmenden (n=60).

Welche der genannten Faktoren stärken resp. beeinträchtigen das Vertrauen am meisten? Bitte wählen Sie einen bis drei Faktoren aus.



econcept

Figur 11: Resultate zu den Fragen *Welche der genannten Faktoren stärken das Vertrauen am meisten? bzw. Welche der genannten Faktoren beeinträchtigen das Vertrauen am meisten? Bitte wählen Sie einen bis drei Faktoren aus.* (n=47 bzw. 59). Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

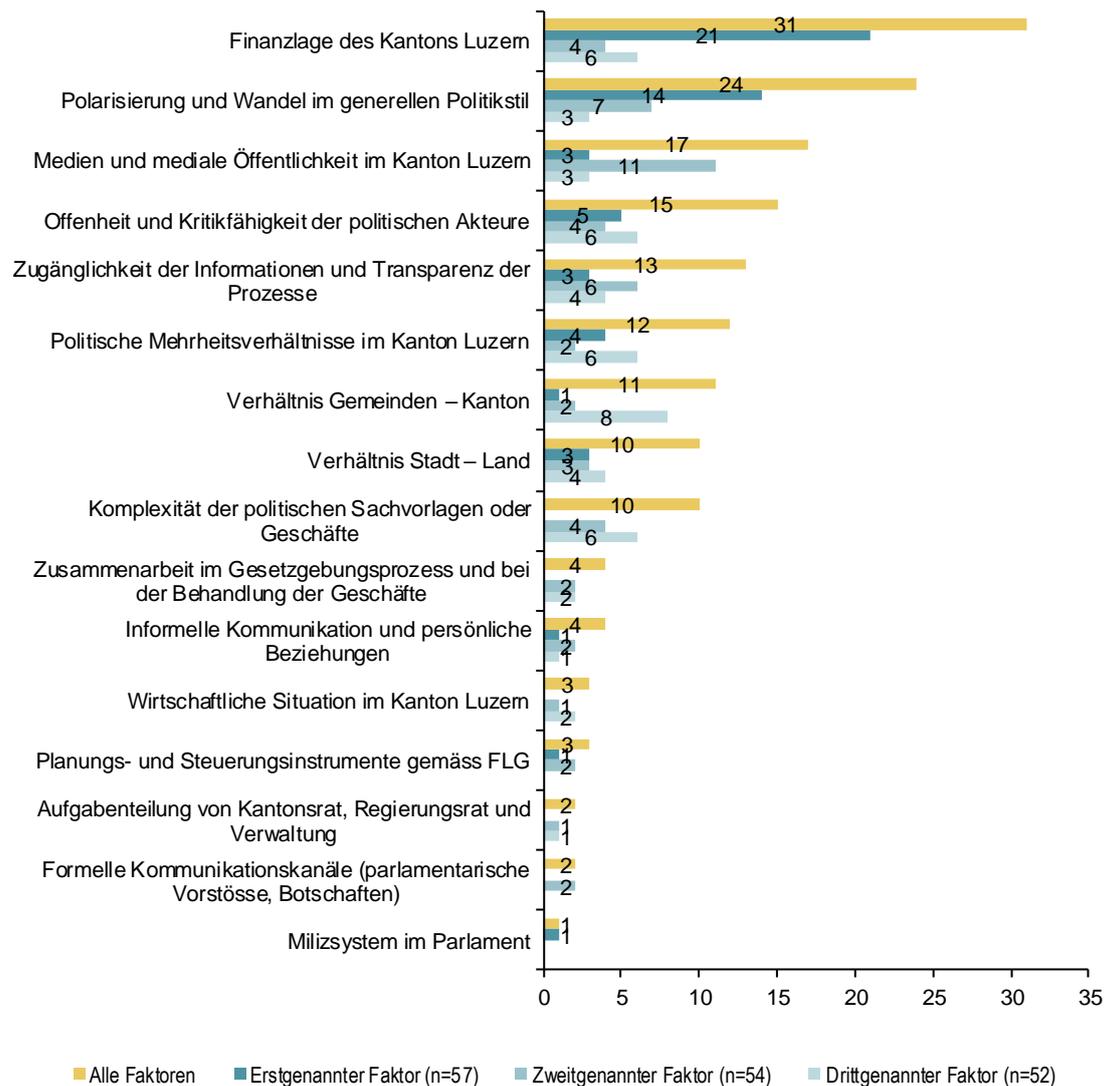
Lesebeispiel: Die Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure wird von 26% der Antwortenden als vertrauensstärkend und von 45% als vertrauensbeeinträchtigend eingeschätzt.

Am häufigsten eine vertrauensstärkende Wirkung wird bei Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure (21 Nennungen), Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse (18 Nennungen) sowie Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess und bei

⁵ Beispielsweise wird die Polarisierung und der Wandel im generellen Politikstil klar als vertrauensbeeinträchtigender Faktor genannt, während die Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess und bei der Behandlung der Geschäfte klar als vertrauensstärkender Faktor eingeschätzt wird.

der Behandlung der Geschäfte gesehen (18 Nennungen) (vgl. Figur 11). Ein negativer Einfluss wird vor allem bei der Finanzlage des Kantons Luzern (31 Nennungen), der Polarisierung und dem Wandel im generellen Politikstil (24 Nennungen) und bei den Medien und der medialen Öffentlichkeit im Kanton Luzern erkannt (17 Nennungen) (vgl. Figur 12).⁶

Welche der genannten Faktoren beeinträchtigen das Vertrauen am meisten? Bitte wählen Sie einen bis drei Faktoren aus.



Figur 12: Resultate zur Frage *Welche der genannten Faktoren beeinträchtigen das Vertrauen am meisten? Bitte wählen Sie einen bis drei Faktoren aus.* Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

Wiederum wird deutlich, dass Aspekte der Zusammenarbeit im Kontext weiterer, auch externer Faktoren als weniger wichtig für das Vertrauen zwischen den politischen Institutionen eingeschätzt werden als wenn sie nur für sich betrachtet werden (vgl. Kapitel 2.2).

⁶ Unterschiede zwischen den politischen Institutionen können aufgrund der geringen Fallzahlen nicht angegeben werden.

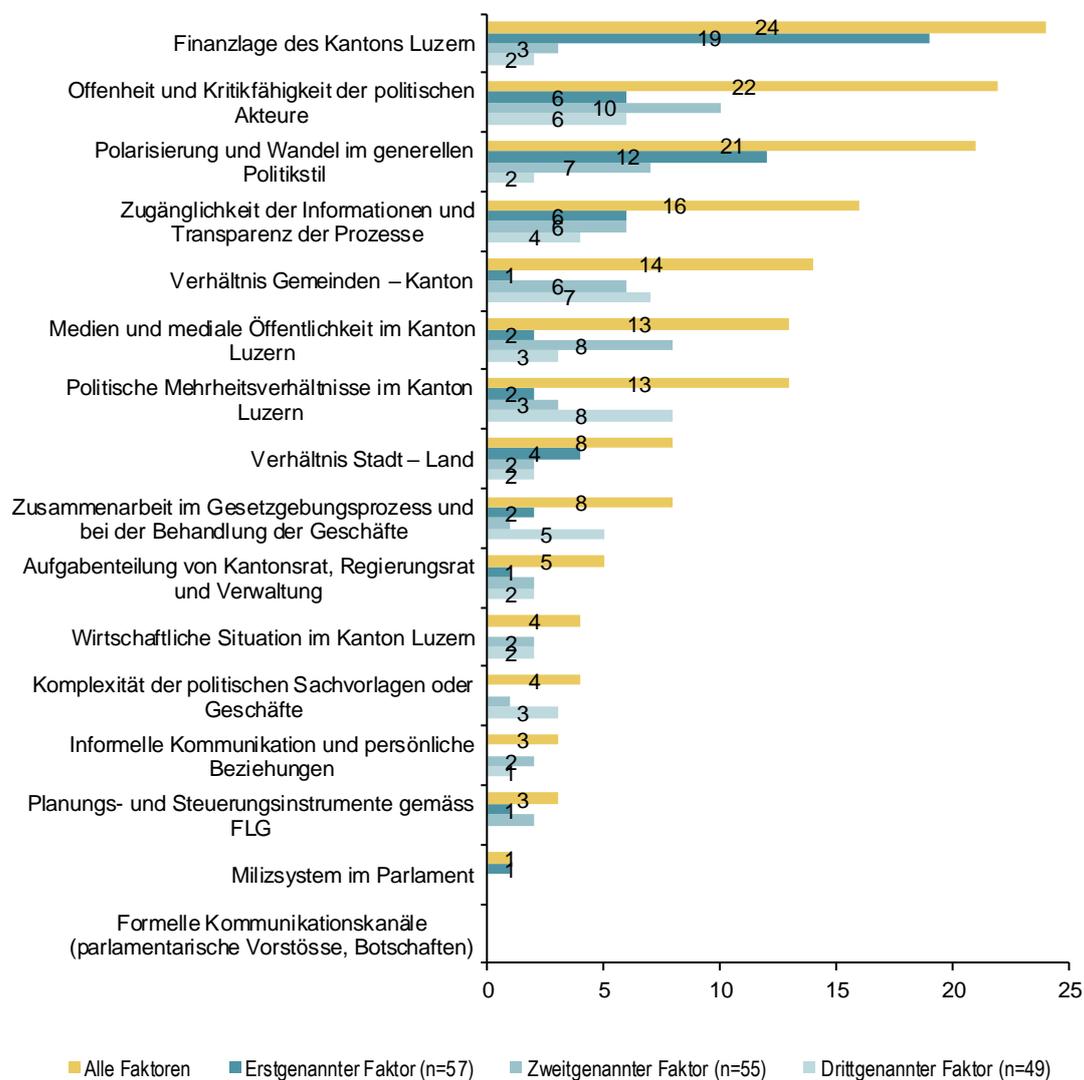
Insbesondere die AKV und die formelle Kommunikation, aber auch die Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess und die Planungs- und Steuerungsinstrumente gemäss FLG fungieren in der entsprechenden Auflistung weit unten. Zu beachten ist zudem, dass betreffend die relevantesten vertrauensbeeinträchtigenden Faktoren verbreitet eine ähnliche Sichtweise vorherrscht: Rund die Hälfte der 60 Befragungsteilnehmenden, die beeinträchtigende Wirkungen auf das Vertrauen bejahen, orten einen solchen Einfluss des Vertrauens bei der Finanzlage des Kantons Luzern (52%), ebenfalls ein grosser Anteil bei der Polarisierung und dem Wandel im generellen Politikstil (40%). Bei den am öftesten genannten vertrauensstärkenden Einflussfaktoren, der Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure sowie der Zugänglichkeit der Informationen und Prozesse, liegen die entsprechenden Anteile deutlich tiefer (24% bzw. 20%).

Dringlicher Handlungsbedarf

Die Wahrnehmung dringlichen Handlungsbedarfs korrespondiert weitgehend mit den am häufigsten vorgebrachten vertrauensbeeinträchtigenden Faktoren. Verwiesen wird insbesondere auf die Finanzlage des Kantons Luzern, die Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure sowie die Polarisierung und den generellen Politikstil (vgl. Figur 13).

Handlungsbedarf bzgl. der drei am häufigsten genannten Einflussfaktoren wird von Regierungsrat, Kantonsrat und Verwaltung gleichermassen gesehen. Betreffend die Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse, dem nächsthäufigen Faktor, erkennen hingegen vor allem Mitglieder des Kantonsrats Handlungsbedarf.

Bei welchen Faktoren sehen Sie den dringlichsten Handlungsbedarf zur Stärkung des Vertrauens? Bitte wählen Sie einen bis drei Faktoren aus.



econcept

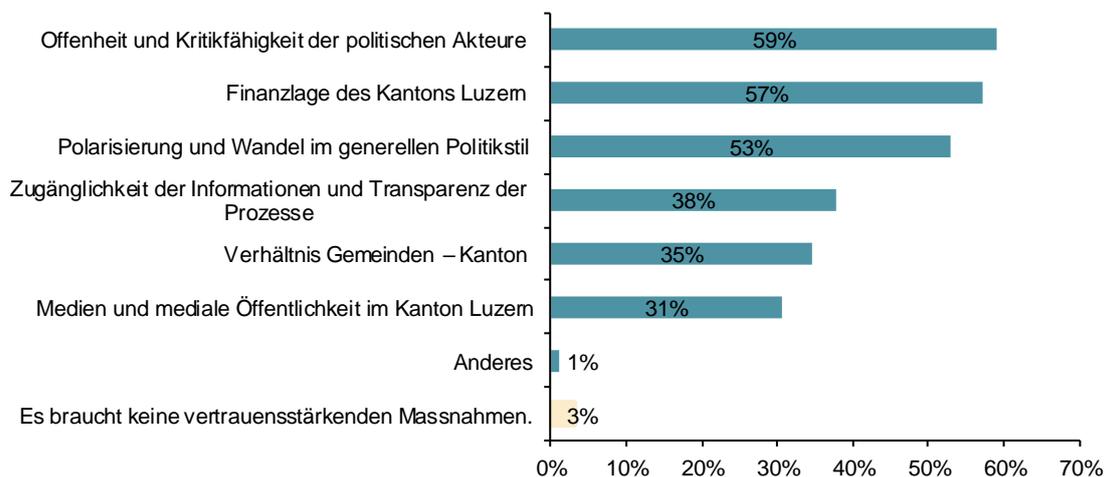
Figur 13: *Resultate zur Frage Bei welchen Faktoren sehen Sie den dringlichsten Handlungsbedarf zur Stärkung des Vertrauens? Bitte wählen Sie einen bis drei Faktoren aus.* Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

Ansatzpunkte für vertrauensstärkende Massnahmen

Vertrauensstärkende Massnahmen des Kantons Luzern haben aus der Sicht der Befragungsteilnehmenden primär dort anzusetzen, wo auch der dringlichste Handlungsbedarf geortet wird. 59% der Befragungsteilnehmenden meinen, dass Massnahmen bei der Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure anzusetzen haben (vgl. Figur 14). 57% der Teilnehmenden nennen die Finanzlage des Kantons Luzern und 53% die Polarisierung und den generellen Politikstil als Ansatzpunkte für vertrauensstärkende Massnahmen.

In der Wahrnehmung der Ansatzpunkte für Massnahmen zeigen sich leichte Unterschiede zwischen den politischen Institutionen. Gemäss einhellig vertretener Sicht von Regierungsrat, Kantonsrat und Verwaltung haben Massnahmen insbesondere bei der Finanzlage des Kantons Luzern sowie bei der Polarisierung und beim generellen Politikstil anzusetzen. Die Mehrheit der Befragungsteilnehmenden aus Kantonsrat und Verwaltung würde darüber hinaus bei der Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure ansetzen. Auch würden die Hälfte der Verwaltung und ein Drittel des Kantonsrats betreffend die Zugänglichkeit der Informationen und die Transparenz der Prozesse tätig werden. Unterschiede zwischen Parteien in der Wahrnehmung der Ansatzpunkte für Massnahmen sind vor allem bei der Finanzlage des Kantons Luzern sowie der Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse in geringem Ausmass vorhanden.

Wo haben vertrauensstärkende Massnahmen des Kantons aus Ihrer Sicht primär anzusetzen?



econcept

Figur 14: Resultate zur Frage *Wo haben vertrauensstärkende Massnahmen des Kantons aus Ihrer Sicht primär anzusetzen?* (n=98). Quelle: Online-Befragung (2. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018/19.

Befragungsteilnehmende begründen folgendermassen, weshalb vertrauensstärkende Massnahmen bei den meistgenannten Faktoren ansetzen sollten⁷:

- Bzgl. Offenheit und Kritikfähigkeit wie auch Polarisierung und Politikstil wird öfter (n=30) vorgebracht, dass keine sachlich differenzierte, offene und lösungsorientierte politische Diskussion stattfindet, sondern parteipolitische Positionen vertreten und ein Scheitern und gegenseitige Beschuldigungen gegenüber einem Kompromiss bevorzugt würden. Zudem wird moniert, dass Selbstkritik und Kritikfähigkeit fehle und eine schlechte Fehlerkultur herrsche.
- Die Finanzlage ist gemäss verschiedener Befragter (n=14) schon länger dominierendes Thema und von Ungewissheit geprägt. Die finanzpolitischen Versprechen und

⁷ Resultate zur Frage *Weshalb sind vertrauensstärkende Massnahmen bei den von Ihnen angekreuzten Faktoren besonders wichtig?* (n=52). Quelle: Online-Befragung (2. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018/19.

Ziele könnten nicht eingehalten werden. Der Regierungsrat kommuniziere die komplexe Finanzpolitik wie auch die Reduktion der Leistungen zu wenig klar und überzeugend.

Zu den weiteren Ansatzpunkten für Massnahmen lauten die Argumente wie folgt:

- Verschiedene Befragte (n=18) sehen die Zugänglichkeit von Informationen und die Transparenz der Prozesse heute in Frage gestellt. Informationen würden teils vorenthalten, obwohl eine frühzeitige Diskussion der Lösungsfindung dienen würde. Auch kommuniziere der Regierungsrat irreführend und widersprüchlich und treffe er Entschiede, die zu wenig mit dem Kantonsrat abgesprochen seien. Es brauche eine offene, rechtzeitige und vollständige Information aller Akteure. Zudem brauche es transparente und zugängliche Prozesse.
- Vereinzelt (n=7) wird verstärkte Transparenz bezüglich der Rolle und des Einbezugs des Verbands Luzerner Gemeinde (VLG) gefordert. Zudem wird auf grössere Differenzen zwischen Kanton und Gemeinden und zu wenig gemeinsame Lösungsfindung hingewiesen.
- Bzgl. Medien wird in einzelnen Antworten (n=6) kritisiert, dass sie oft einseitig und nicht sachlich berichteten und Einzelmeinungen zu stark in den Vordergrund stellten. Dies beeinträchtige die Glaubwürdigkeit der Politik. Es brauche eine vielfältigere und sachlich kritischere Medienlandschaft.

Fazit zum Vertrauen unter den politischen Akteuren

Das Vertrauen unter den politischen Institutionen im Kanton Luzern wird ambivalent wahrgenommen und zudem von der Mehrheit der Befragten nicht eindeutig beurteilt. Das Vertrauen zwischen den politischen Institutionen wird insgesamt als geringer eingeschätzt als dasjenige innerhalb der Institutionen, wobei der Regierungsrat eine positivere Bewertung abgibt als der Kantonsrat und die Verwaltung. Beeinträchtigt Vertrauen wird insbesondere im Verhältnis zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat sowie zwischen den Fraktionen im Kantonsrat festgestellt. Das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen ist leicht zurückgegangen, liegt aber insgesamt etwa auf der Höhe des gesamtschweizerischen Werts. Als wichtigste Einflussfaktoren des Vertrauens unter den Institutionen im Kanton Luzern erweisen sich die Polarisierung und der Wandel im generellen Politikstil, die Finanzlage des Kantons Luzern sowie die Medien und die mediale Öffentlichkeit. Diese Faktoren entsprechen auch denjenigen, welche das Vertrauen in den Augen der Befragten am meisten beeinträchtigen. Eine das Vertrauen stärkende Wirkung wird demgegenüber der Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure, Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse sowie der Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess und der Behandlung der Geschäfte zugeschrieben. Handlungsbedarf wird vor allem betreffend Finanzlage des Kantons Luzern und betreffend weicher Faktoren wie der Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure und der Polarisierung und dem generellen Politikstil konstatiert. In diesen Bereichen werden auch die wichtigsten Ansatzpunkte für Massnahmen gesehen.

3 Kommunikation und Informationspolitik

3.1 Existierende Kommunikationskanäle und -instrumente

Ein wichtiges Element der politischen Kultur und Zusammenarbeit sind die formellen und informellen Kommunikationskanäle zwischen den politischen Institutionen. Nachfolgend werden die im Kanton Luzern existierenden formellen und informellen Kommunikationskanäle in Kürze wiedergegeben. Dabei wird ein Fokus auf diejenigen Kommunikationskanäle gelegt, die sich in den vergangenen Jahren und insbesondere bei bisherigen Diskussionen zur politischen Kultur und Zusammenarbeit als problematisch erwiesen haben und deshalb in den Befragungen im Rahmen der Evaluation speziell beachtet wurden.

Formelle Information und Kommunikation zwischen Kantonsrat und Regierungsrat

Als formelle Kommunikationskanäle gelten alle Arten von parlamentarischen Vorstössen (Anfrage, Motion, Einzelinitiative, Postulat und Bemerkung) sowie deren Beantwortung durch den Regierungsrat, teilweise mitsamt der Zuweisung von Verfassungsänderungen, Gesetzen und Dekreten (in Form von Botschaften oder Berichten) (vgl. Paragraph 44, 1a sowie Kap. 4.2, KRG). Der Regierungsrat nutzt diese Kommunikationskanäle auch, wenn er aus eigener Initiative eine Vorlage erarbeitet hat und den Kantonsrat darüber informiert (vgl. Paragraph 44, 1b, KRG⁸).

In der Vorbereitung von Verfassungsänderungen, Gesetzen, Verordnungen oder weiteren Vorhaben mit Tragweite veranlasst der Regierungsrat in der Regel eine Vernehmlassung, bei der die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien neben anderen Adressaten eingeladen werden und Stellung zur Vorlage beziehen können (vgl. Paragraphen 2 und 3, VVV⁹). Zudem informieren und kommunizieren die zuständigen Regierungsräte auch im Rahmen der Vorberatung einer Vorlage in den Kommissionen (vgl. Paragraph 24, 1, KRG).

Der Regierungsrat informiert den Kantonsrat über Gesetzgebungsprojekte und über strategische Vorhaben. So unterbreitet er dem Kantonsrat insbesondere die Kantonsstrategie, das Legislaturprogramm sowie die Berichterstattung zum Vollzug des Legislaturprogramms (vgl. Paragraph 78, KRG). Weiter informiert der Regierungsrat den Kantonsrat über interkantonale Vereinbarungen.

Weiter unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) mit Voranschlag zur Beratung im Kantonsrat und informiert den Kantonsrat über die Behandlung der Bemerkungen des Kantonsrates des vorhergehenden Aufgaben- und Finanzplans (vgl. Paragraphen 78a und 79a, 2, KRG). Auch unterbreitet er dem Kantonsrat den Jahresbericht mit der Jahresrechnung zuhanden der Beratung im Kantonsrat (vgl. Paragraphen 80, 80a, KRG).

⁸ Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (Stand 1. Juni 2015), Nr. 30.

⁹ Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VVV) vom 4. Juli 2017 (Stand 1. September 2017), Nr. 36b.

Formelle Kommunikation innerhalb des Kantonsrates (u.a. zwischen Kommissionen)

Die Beschlüsse und Verhandlungen in den Sessionen des Kantonsrates werden veröffentlicht (vgl. Paragraph 29, 2, KRG). Die Kommissionsprotokolle sind allen Mitgliedern des Kantonsrates zugänglich, mit Ausnahme der Protokolle der Aufsichts- und Kontrollkommission (vgl. Paragraph 31, 1, KRG).

Die Kommunikation zwischen den Kommissionen ist in der Geschäftsordnung des Kantonsrates (Paragraph 28) geregelt: So können Kommissionen zuhanden der Planungs- und Finanzkommission zum Aufgaben- und Finanzplan, zum Voranschlag, zum Jahresbericht mit der Jahresrechnung sowie zur Beteiligungsstrategie und zum Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie Stellung nehmen, soweit es ihren Sachbereich betrifft. Ein weiterer Kommunikationskanal sind die Abgabe von Mitberichten zuhanden anderer Kommissionen, die eine Vorlage zur Vorberatung zugewiesen erhielten, oder das Einholen von Mitberichten von anderen Kommissionen für die Vorberatung einer Vorlage. Nicht zuletzt können die Kommissionen die Aufsichts- und Kontrollkommission auf Umstände aufmerksam machen, die eine Überprüfung im Rahmen der Oberaufsicht nahelegen.

Weiter stehen den Kommissionen oder Kommissionsausschüssen Informationsrechte zu, deren Inanspruchnahme verschiedene Kommunikationskanäle auslösen kann (Paragraphen 25-27, KRG). Zudem können die Kommissionen die Medien und die Öffentlichkeit informieren (Paragraph 29, KRG).

Informelle Kommunikation zwischen Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung

Als informelle Kommunikation gelten alle informellen, d.h. nicht definierten Informationsvermittlungen oder Gespräche zwischen Mitgliedern des Kantonsrates, Regierungsrates und der Verwaltung. Dies kann im Rahmen informeller Anlässe stattfinden oder aber auf Initiative einzelner Personen. Weiter fällt unter die informelle Kommunikation jegliche Information und Kommunikation, die um die Anwendung eines formellen Kommunikationskanals herum geschieht. Dies kann sehr wichtig sein, um zu vermitteln, Konflikte vor der formellen Sitzung zu lösen o.ä.¹⁰ An den sogenannten «Dulliker-Gesprächen», die ein- bis viermal pro Jahr stattfinden können, nehmen die Mitglieder des Regierungsrates, die Präsidenten/innen der im Kantonsrat vertretenen Parteien, die Fraktionsvorsitzenden und der Staatsschreiber teil. An den Gesprächen informiert der Regierungsrat über grössere Vorhaben. Darüber hinaus werden an den Dulliker-Gesprächen partei- und fraktionsübergreifend wichtige Themen diskutiert.

Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik der Regierung gegenüber der Bevölkerung

Unter die Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik des Regierungsrates fallen insbesondere Medienmitteilungen und Pressekonferenzen oder anderweitige Informationskanäle, wie z.B. Videobotschaften oder soziale Medien.

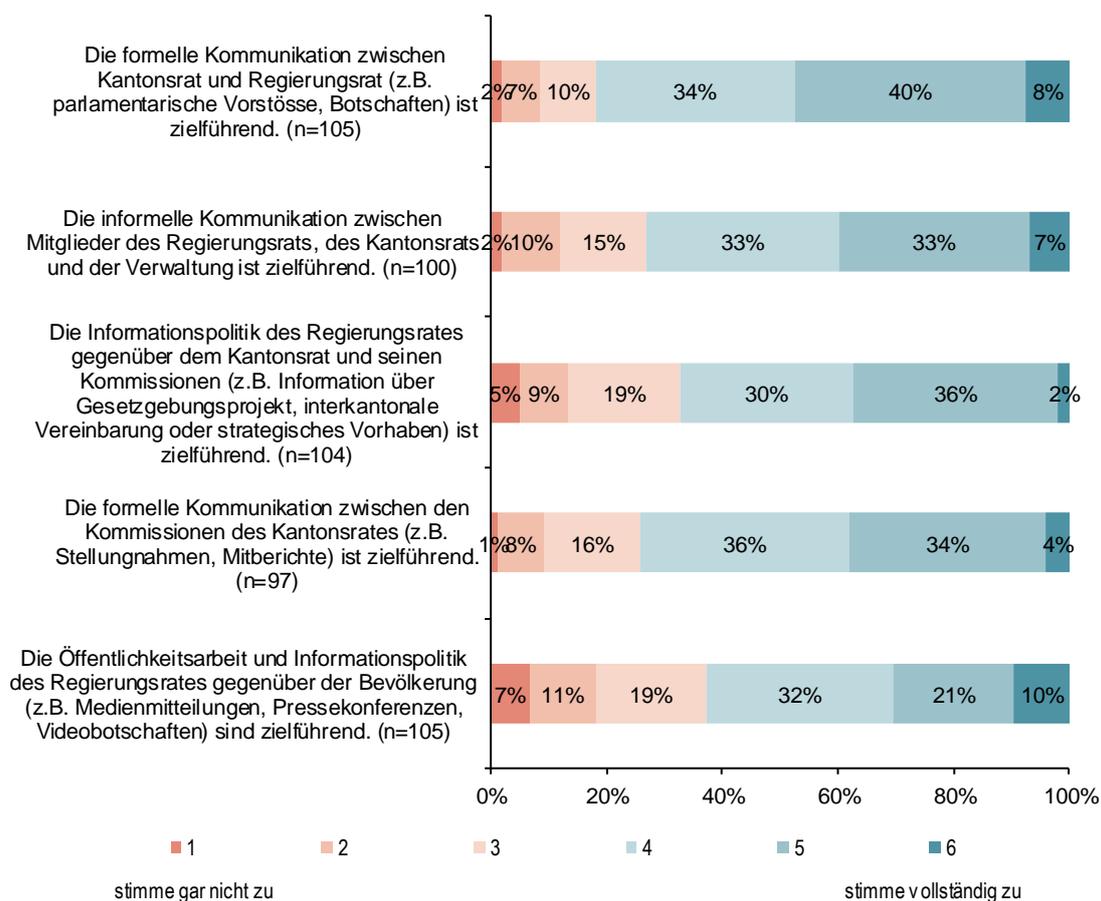
¹⁰ Beispiele von informeller Kommunikation in einem vorgegebenen Rahmen sind Gespräche zwischen Kantonsratsmitgliedern an einem Anlass des gesamten Kantonsrates, Gespräche zwischen Kantonsratsmitgliedern und Verwaltungsmitgliedern im Rahmen der Vorberatung eines Geschäfts in einer Kantonsratskommission, Informationen von Regierungsratsmitgliedern im Rahmen von Fraktionssitzungen oder Gespräche zwischen Regierungsrat und Fraktionen, Verbänden oder anderen Akteuren im Zuge der Vorberatung einer Vorlage.

3.2 Generelle Wahrnehmung der Kommunikation

Zweckmässigkeit der Kommunikationskanäle und -instrumente

Die heutige Kommunikation über die verschiedenen Kanäle und Instrumente wird mehrheitlich als zielführend eingeschätzt (vgl. Figur 15). Grössere Anteile an Befragungsteilnehmenden, die nur beschränkt zustimmen (Antwortkategorie 4), zeugen zugleich davon, dass gegenüber der grundsätzlich als zielführend bewerteten Kommunikation verbreitet auch Vorbehalte bestehen. Am häufigsten als nicht zielführend beurteilt werden die Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung (18% der Befragungsteilnehmenden stimmen nicht zu, Antwortkategorien 1 und 2) und die Informationspolitik des Regierungsrats gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen (14% der Befragungsteilnehmenden stimmen nicht zu, Antwortkategorien 1 und 2).¹¹

Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen bezüglich Information und Kommunikation zwischen den politischen Institutionen zu?



Figur 15: Resultate zur Frage *Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen bezüglich Information und Kommunikation zwischen den politischen Institutionen zu?* Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

¹¹ Zusätzlich sind jeweils weitere 19% der Befragungsteilnehmenden eher nicht der Meinung, dass diese Kommunikationsformen und -kanäle zielführend sind (Antwortkategorie 3).

Diese Bewertung der Information und Kommunikation unterscheidet sich zwischen den drei politischen Institutionen, wobei zum Ausdruck kommt, dass insbesondere der Kantonsrat eine ambivalente Wahrnehmung der Kommunikation hat und sich zudem ein Teil der Kantonsratsmitglieder von der Regierung nicht ausreichend informiert fühlt.¹² Der Regierungsrat erachtet alle Aspekte der Information und Kommunikation in der Mehrheit als zielführend (über 50% in den Antwortkategorien 5 und 6). Der Kantonsrat hingegen erachtet die Information und Kommunikation je nach Aspekt zu 28%% bis 50% als zielführend und zu rund 9% bis 24% als nicht zielführend.¹³ Am häufigsten als zielführend bezeichnet wird die formelle Kommunikation zwischen Kantonsrat und Regierungsrat (50% der antwortenden Kantonsräte, Antwortkategorien 5 und 6). Am negativsten ist die Beurteilung des Kantonsrates betreffend Öffentlichkeitsarbeit und der Informationspolitik der Regierung gegenüber der Bevölkerung (24% der antwortenden Kantonsräte/innen, Antwortkategorien 1 und 2) sowie betreffend Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat (19% der antwortenden Kantonsräte/innen, Antwortkategorien 1 und 2) und seinen Kommissionen. Die Verwaltung wiederum nimmt die gleichen Aspekte der Information und Kommunikation am negativsten wahr wie der Kantonsrat, allerdings durchwegs mit weniger hohen Anteilen an negativen Bewertungen.

Die formelle Kommunikation unter Kommissionen des Kantonsrats ist im Rahmen beider Befragungsrunden kein grösseres Thema. Sie wird innerhalb des Kantonsrats über alle Kommissionen hinweg zu 38% als zielführend beurteilt (Antwortkategorien 5 und 6). Die Einschätzungen innerhalb der einzelnen Kommissionen sind dabei ähnlich heterogen wie im gesamten Kantonsrat. Nähere Angaben, was in der formellen Kommunikation zwischen den Kommissionen nicht genügt, machen die Befragungsteilnehmenden nicht. Es wird allerdings verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die parteipolitischen Positionen bereits in den Vorberatungen der Kommissionen verhärtet seien, was keine sachliche Diskussion eines Geschäfts und keine Lösungsfindung erlaube. Alle Aspekte der Information und Kommunikation werden von Nicht-Regierungsparteien tendenziell häufiger als nicht zielführend eingeschätzt als von Regierungsparteien.

Anwendung der Kommunikationskanäle und -instrumente

Hinweise, dass einzelne Kommunikationskanäle und -instrumente systematisch nicht gemäss den geltenden Vorgaben angewandt werden, gibt es nicht. Vereinzelt wird aber von «halbfertigen» Vernehmlassungsgrundlagen (Aufgaben- und Finanzreform 18) und zu wenig guter Vorbereitung von grossen Vorlagen berichtet, was als dem Vertrauen nicht zuträglich wahrgenommen wird. Vor allem im Kantonsrat wird deshalb der Wunsch nach Änderungen der konkreten Informations- und Kommunikationspraxis laut (vgl. Kapitel 3.3).

¹² Dass sich ein Teil des Kantonsrats von der Regierung nicht ausreichend informiert fühlt, wurde bereits in Vorarbeiten der SG GL als problematischer Aspekt mit Blick auf das Vertrauen identifiziert. Vgl. Unterlagen der Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates zu M 204 sowie Entwicklungsthemen der Stabsgruppe SG-GL, Stand 2017.

¹³ Die übrigen Kantonsräte/innen geben jeweils die beiden Mittekategorien an, was keiner klaren Beurteilung entspricht.

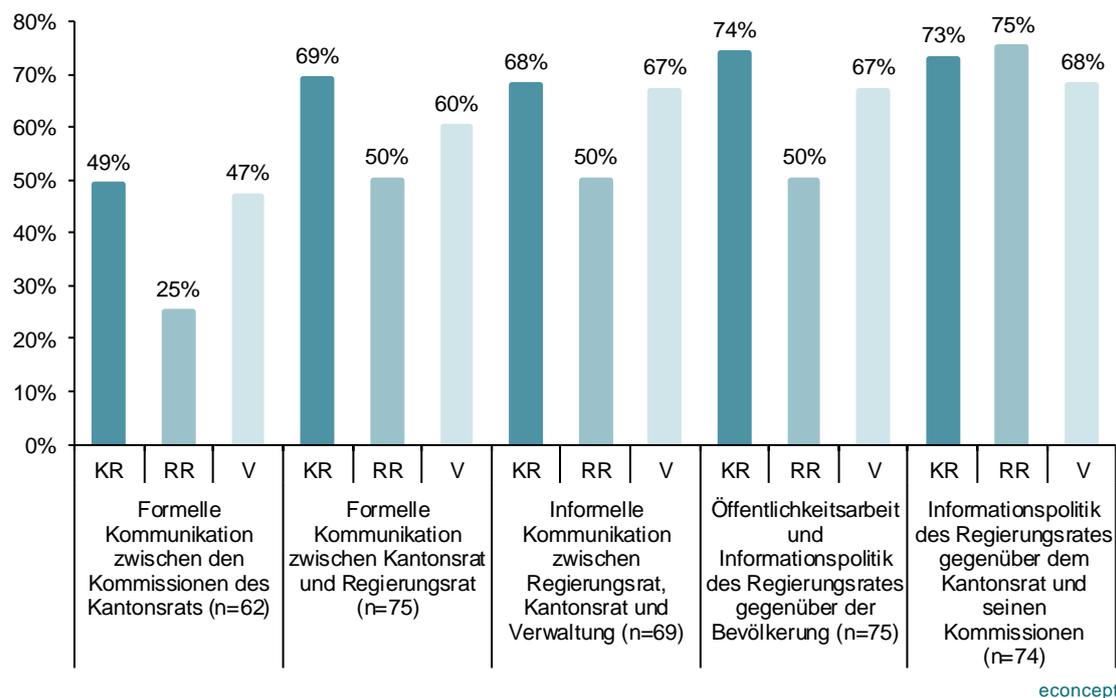
3.3 Kommunikation und Vertrauen

Der Information und Kommunikation wird in der Zusammenarbeit ein grosser Einfluss auf das Vertrauen zugesprochen. In der direkten Zusammenarbeit bilden sie die Hauptursache für beeinträchtigtetes Vertrauen (vgl. Kapitel 2.2).¹⁴

Wahrnehmung durch die einzelnen Akteure

Ähnlich wie bei der Wahrnehmung der Zweckmässigkeit der Informationspolitik und Kommunikation (vgl. Kapitel 3.2) gehen die Standpunkte auch betreffend ihre Auswirkungen auf das Vertrauen seitens der politischen Institutionen auseinander: Der Regierungsrat nimmt die Informationspolitik und Kommunikation insgesamt als weniger beeinträchtigend wahr für das Vertrauen als der Kantonsrat und die Verwaltung (vgl. Figur 16). Ausnahme bildet der meistgenannte Aspekt der Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen, der von den Befragungsteilnehmenden aller drei politischen Institutionen ähnlich beurteilt wird betreffend seine beeinträchtigende Wirkung. Zwischen den Parteien zeigen sich insgesamt wenig Unterschiede.

Beeinträchtigender Einfluss der Information und Kommunikation auf das Vertrauen



Figur 16: Resultate zur Frage *Wenn Sie sich vergegenwärtigen, wie diese von Ihnen genannten Aspekte im Kanton Luzern gelebt werden: Beeinträchtigen diese Aspekte das Vertrauen?* Auswahl der Aspekte zur Information und Kommunikation, differenziert nach den politischen Institutionen. Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

Als Hauptproblemfelder im Bereich der Information und Kommunikation wurden die Kommunikation zwischen dem Regierungsrat und dem Kantonsrat und der Kommunikation des

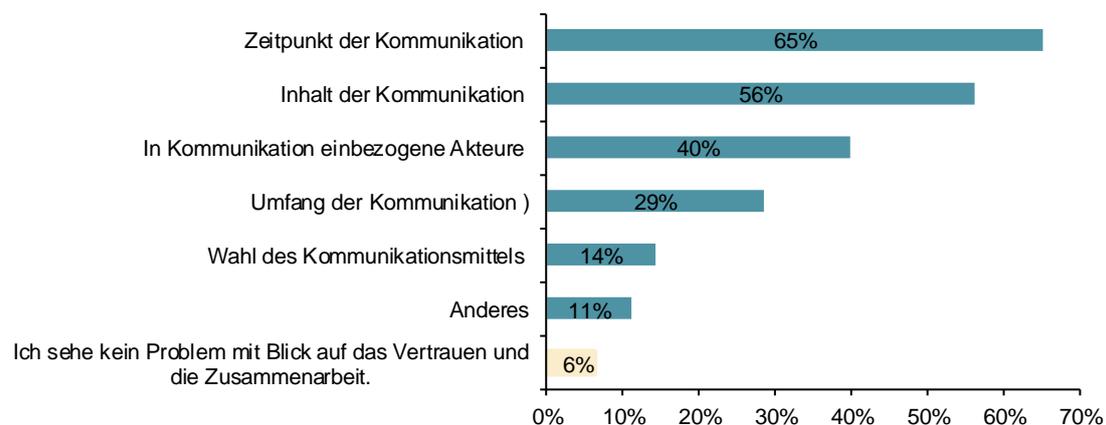
¹⁴ Information und Kommunikation verlieren hingegen an Relevanz als Einflussfaktoren, wenn zusätzlich andere äussere Faktoren berücksichtigt werden (vgl. Kapitel 2.3).

Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung erkannt (vgl. Kapitel 2.2 und 3.2). In der zweiten Befragungsrunde wurde deshalb ausgehend von diesen in der ersten Runde erkannten Problemfeldern, vertiefend erhoben, worin die spezifischen Probleme der Information und Kommunikation diesbezüglich liegen.

Spezifische Probleme der Kommunikation betreffend Vertrauen

Als spezifisches Problem in der Kommunikation zwischen dem Regierungsrat und dem Kantonsrat wird von 65% der Befragungsteilnehmenden der Zeitpunkt der Kommunikation geortet (vgl. Figur 17). 56% der Befragungsteilnehmenden bezeichnen den Inhalt der Kommunikation als Problem, während für 40% die in die Kommunikation einbezogenen Akteure problematisch sind. Unterschiede zwischen den politischen Institutionen lassen sich bzgl. zwei Aspekten feststellen: So werden der Inhalt der Kommunikation wie auch die in die Kommunikation einbezogenen Akteure insbesondere von der Verwaltung und vom Kantonsrat als Probleme genannt. Unterschiede zwischen den Parteien hingegen sind nur in geringem Ausmass vorhanden.

Wo orten Sie das spezifische Problem in der Kommunikation zwischen dem Regierungsrat und dem Kantonsrat mit Blick auf das Vertrauen und die Zusammenarbeit?



econcept

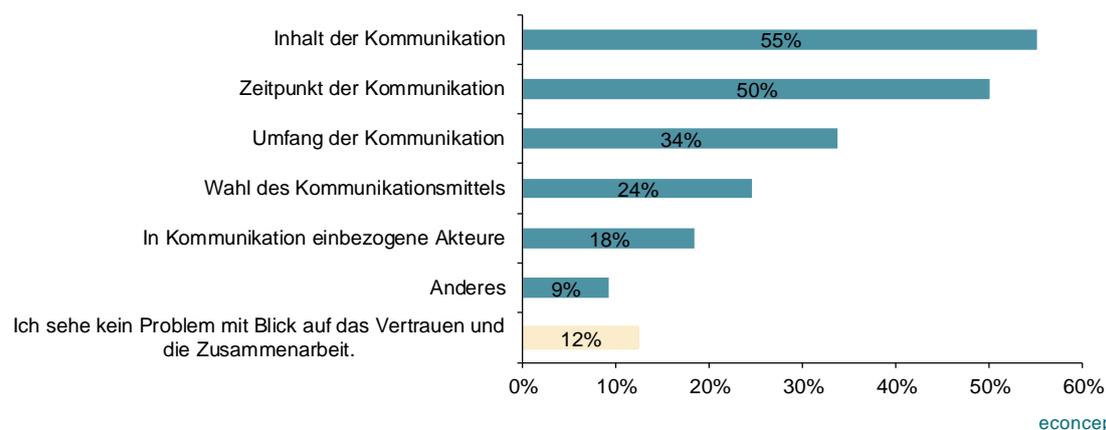
Figur 17: Resultate zur Frage *Wo orten Sie das spezifische Problem in der Kommunikation zwischen dem Regierungsrat und dem Kantonsrat mit Blick auf das Vertrauen und die Zusammenarbeit?* (n=98).
Quelle: Online-Befragung (2. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018/19.

Seitens des Kantonsrats wird der Wunsch nach weitergehenden Informationen sowie nach Änderungen der heute eingespielten Informationspraxis auch in offenen Bemerkungen von Kantonsratsmitgliedern sichtbar. Sie fordern, dass ehrlich, transparent und klar informiert wird, dass die Informationen ausführlich, einfach verständlich und nachvollziehbar sind, d.h. auch eine Darstellung der Hintergründe, der Zusammenhänge, der Vor- und Nachteile und der Auswirkungen umfassen. Zudem sollen keine Informationen aus politischen Gründen vorenthalten oder ausweichend geantwortet werden und es soll über z.B. Änderungen

im Inhalt oder Abweichungen vom Vorgehen informiert werden. Nicht zuletzt sollen die Informationen rechtzeitig sein und grössere Geschäfte allenfalls vorangekündigt werden.¹⁵

In der Kommunikation des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung, die ausgehend von der erkannten Problemstellung in der ersten Befragungsrunde in der zweiten Runde ebenfalls vertiefend aufgenommen wurde, orten 55% der Befragungsteilnehmenden das Problem im Inhalt der Kommunikation, während 50% der Teilnehmenden den Zeitpunkt der Kommunikation als problematisch bewerten (vgl. Figur 18). 34% der Befragungsteilnehmenden sind der Ansicht, dass der Umfang der Kommunikation des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung ein Problem mit Blick auf das Vertrauen und die Zusammenarbeit darstelle. Wiederum finden sich nur bei spezifischen Aspekten der Kommunikation Unterschiede zwischen der Beurteilung durch die politischen Institutionen: der Inhalt der Kommunikation gegenüber der Bevölkerung wird insbesondere von der Verwaltung und dem Kantonsrat als Problem eruiert, während der Umfang der Kommunikation vorwiegend vom Regierungsrat und von der Verwaltung als problematisch erachtet wird. Unterschiede zwischen den Parteien bestehen kaum.

Wo orten Sie das spezifische Problem in der Kommunikation des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung mit Blick auf das Vertrauen und die Zusammenarbeit?



Figur 18: Resultate zur Frage *Wo orten Sie das spezifische Problem in der Kommunikation des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung mit Blick auf das Vertrauen und die Zusammenarbeit?* (n=98).
Quelle: Online-Befragung (2. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018/19.

3.4 Auswirkungen auf politische Prozesse

Anwendung der FLG-Instrumente

Eine beeinträchtigende Wirkung der Information und Kommunikation auf das Vertrauen wird nicht selten mit der Anwendung der FLG-Instrumente in Zusammenhang gebracht. Von denjenigen Befragungsteilnehmenden, die antworteten, dass die Kommunikation bzw. die einzelnen Kanäle in ihrer heutigen Anwendung das Vertrauen unter den Institutionen

¹⁵ Die Informationspraxis wurde bereits in Vorarbeiten der SG GL als problematischer Aspekt mit Blick auf das Vertrauen identifiziert. Vgl. Unterlagen der Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates zu M 204 und Entwicklungsthemen der Stabsgruppe SG-GL, Stand 2017.

beeinträchtigen, gaben jeweils rund drei Viertel (70% bis 74%) an, dass sich dies im Kontext der Anwendung der Planungs- und Steuerungsinstrumente zeigt (vgl. Tabelle 7). Entsprechende Ansichten stammen vor allem aus dem Kantonsrat und aus der Verwaltung. Gemäss Regierungsrat zeigt sich im Kontext Anwendung der Planungs- und Steuerungsinstrumente lediglich eine beeinträchtigende Wirkung der Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen sowie der formellen Kommunikation zwischen den Kommissionen des Kantonsrates.

Aspekte der Information und Kommunikation, die im Kontext der Anwendung der Planungs- und Steuerungsinstrumente als beeinträchtigt angegeben werden:¹⁶	Anteil TN	n
Formelle Kommunikation zwischen den Kommissionen des Kantonsrats (z.B. Stellungnahmen, Mitberichte)	74%	23
Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung (z.B. Medienmitteilungen, Pressekonferenzen, Videobotschaften)	73%	48
Formelle Kommunikation zwischen Kantonsrat und Regierungsrat (z.B. parlamentarische Vorstösse, Botschaften)	72%	43
Informelle Kommunikation zwischen Regierungsrat, Kantonsrat und Verwaltung	71%	41
Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen (z.B. Information über Gesetzgebungsprojekt, interkantonale Vereinbarung oder strategisches Vorhaben)	70%	46

Tabelle 7: Beeinträchtigung des Vertrauens durch Kanäle der Kommunikation im Kontext der Anwendung der Planungs- und Steuerungsinstrumente. Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018. Legende: TN = Befragungsteilnehmende.

Die Befragungsteilnehmende, die negative Auswirkungen im Kontext der FLG-Instrumente wahrnehmen, wurden auch aufgefordert zu spezifizieren, in welcher Phase der Anwendung der Instrumente das Vertrauen beeinträchtigt wird.¹⁷ Durchgehend am häufigsten genannt wird bei allen Kommunikationskanälen die Phase des Aufgaben- und Finanzplanes inkl. Voranschlag. Dabei wird der Aufgaben- und Finanzplan ganz vereinzelt als «geschönt» empfunden und geltend gemacht, dass es ihm an Transparenz, Tiefe und Qualität mangle. Zugleich seien die Informationen im Aufgaben- und Finanzplan sehr komplex. Bezüglich der Kommunikation zwischen den Kommissionen wird die zu geringe Berücksichtigung von Mitberichten als Problem genannt.¹⁸ Nur selten werden demgegenüber vertrauensbeeinträchtigende Effekte in den Phasen Kantonsstrategie und Jahresbericht inkl. Jahresrechnung erkannt.

¹⁶ Resultate zur Frage *Sie haben angegeben, dass folgende Aspekte der Zusammenarbeit das Vertrauen unter den politischen Institutionen im Kanton Luzern beeinträchtigen. In welchen Kontexten zeigt sich dies? Antwortoptionen: im Gesetzgebungsprozess, bei der Anwendung der Planungs- und Steuerungsinstrumente, in einem anderen Kontext.* Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

¹⁷ Resultate zur Frage *Bitte geben Sie an, bei welchen Phasen der Planungs- und Steuerungsinstrumente das Vertrauen beeinträchtigt wird.* (n=13-29). Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

¹⁸ Die fehlende Berücksichtigung von Mitberichten wurde bereits in Vorarbeiten der SG GL als problematischer Aspekt identifiziert. Vgl. Entwicklungsthemen der Stabsgruppe SG-GL, Stand 2017.

Gesetzgebungsprozess

Auch betreffend Gesetzgebungsprozess wird ein Zusammenhang zwischen der Information und Kommunikation und beeinträchtigtem Vertrauen hergestellt: Von den Befragungsteilnehmenden, die von einer beeinträchtigenden Wirkung der Kommunikation bzw. von deren einzelnen Kanälen auf das Vertrauen unter den politischen Institutionen ausgehen, gab eine Mehrheit (58% bis 74%) an, dass sich dies im Kontext des Gesetzgebungsprozesses zeigt. Dabei wird die formelle Kommunikation zwischen Kantonsrat und Regierungsrat mit 58% als am wenigsten beeinträchtigend genannt (vgl. Tabelle 8). Wiederum entspricht dies primär den Ansichten des Kantonsrates und der Verwaltung. Der Regierungsrat beobachtet eine solche beeinträchtigende Wirkung der Kommunikation im Kontext des Gesetzgebungsprozesses grossmehrheitlich nicht.

Eine beeinträchtigende Wirkung der Kommunikation im Gesetzgebungsprozess wird mit Blick auf alle Kanäle am häufigsten in der vorparlamentarischen und parlamentarischen Phase erkannt.¹⁹ Die Initialphase und die nachparlamentarische Phase werden weniger häufig aufgeführt. Dabei wird auf die Verwendung von Vorstössen als politisches Kampfinstrument hingewiesen und auf die einseitige und unvollständige Information des Kantonsrates im Rahmen der Beantwortung der Vorstösse. Zudem wird beklagt, dass die in die Vernehmlassungen einbezogenen Akteure unklar seien, und vermutet, dass die Vernehmlassungen durch spezifische Interessen beeinflusst und nach Abschluss einseitig interpretiert werden.²⁰

Aspekte der Information und Kommunikation, im Kontext des <u>Gesetzgebungsprozesses</u> als beeinträchtigend angegeben werden: ²¹	Anteil TN	n
Formelle Kommunikation zwischen den Kommissionen des Kantonsrats (z.B. Stellungnahmen, Mitberichte)	74%	23
Informelle Kommunikation zwischen Regierungsrat, Kantonsrat und Verwaltung	71%	41
Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen (z.B. Information über Gesetzgebungsprojekt, interkantonale Vereinbarung oder strategisches Vorhaben)	70%	46
Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung (z.B. Medienmitteilungen, Pressekonferenzen, Videobotschaften)	65%	48
Formelle Kommunikation zwischen Kantonsrat und Regierungsrat (z.B. parlamentarische Vorstösse, Botschaften)	58%	43

Tabelle 8: Beeinträchtigung des Vertrauens durch Kanäle der Kommunikation im Kontext des Gesetzgebungsprozesses. Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der polit. Akteure im Kanton Luzern 2018. Legende: TN = Befragungsteilnehmende.

¹⁹ Resultate zur Frage *Bitte geben Sie an, bei welchen Phasen des Gesetzgebungsprozesses das Vertrauen beeinträchtigt wird.* (n=17-31). Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

²⁰ Die bemängelten Punkte betreffend Vernehmlassungen wurde bereits in Vorarbeiten der SG GL als problematischer Aspekt identifiziert. Vgl. Entwicklungsthemen der Stabsgruppe SG-GL, Stand 2017.

²¹ Resultate zur Frage *Sie haben angegeben, dass folgende Aspekte der Zusammenarbeit das Vertrauen unter den politischen Institutionen im Kanton Luzern beeinträchtigen. In welchen Kontexten zeigt sich dies? Antwortoptionen: im Gesetzgebungsprozess, bei der Anwendung der Planungs- und Steuerungsinstrumente, in einem anderen Kontext.* Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

Fazit zur Kommunikation und Informationspolitik

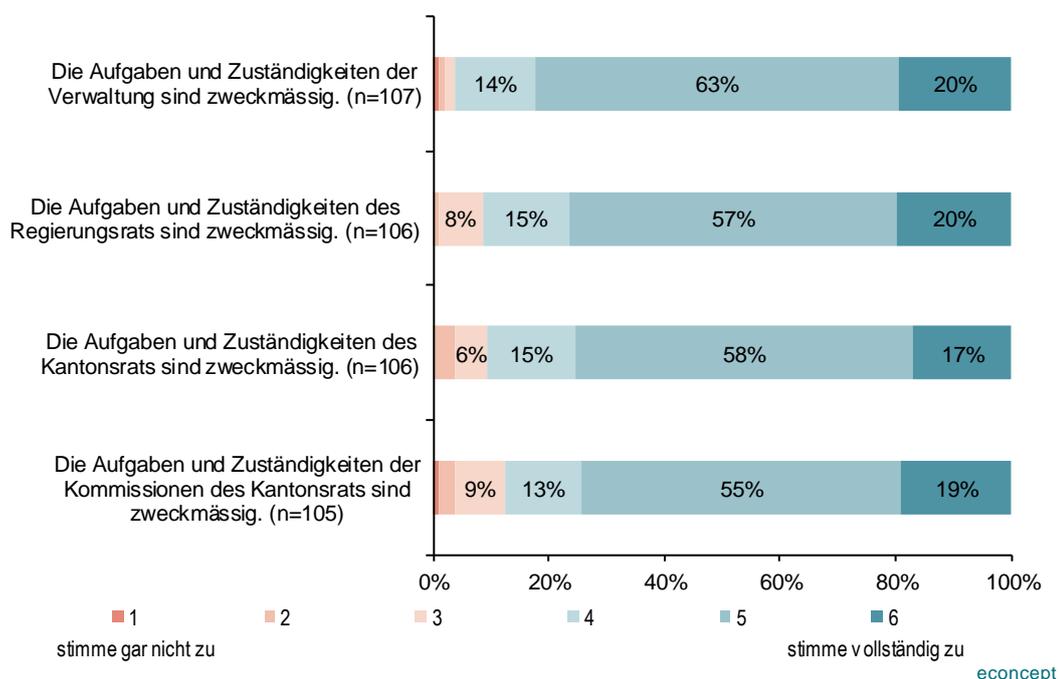
Die heutige Kommunikation der Institutionen über die verschiedenen Kanäle und Instrumente wird mehrheitlich als zielführend wahrgenommen. Verbreitet bestehen jedoch auch Vorbehalte gegenüber der Kommunikation, so insbesondere betreffend die Informationspolitik der Regierung gegenüber dem Kantonsrat und der Bevölkerung. Vor allem im Kantonsrat herrscht eine ambivalente Wahrnehmung der Kommunikation vor und fühlt sich ein Teil der Mitglieder durch die Regierung nicht ausreichend informiert, was sich auch darin niederschlägt, dass der Kantonsrat die Auswirkungen der Information und Kommunikation auf das Vertrauen insgesamt negativer einschätzt. Die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Information der Regierung hat abgenommen. Das spezifische Problem der Kommunikation sowohl zwischen Regierungs- und Kantonsrat als auch der Regierung gegenüber der Bevölkerung wird beim Zeitpunkt und Inhalt der Kommunikation gesehen. Kantonsratsmitglieder wünschen sich entsprechende Änderungen der heutigen Praxis insbesondere mit Blick auf den Aufgaben- und Finanzplan, die Beantwortung parlamentarischer Vorstösse und Vernehmlassungen. Der Regierungsrat beurteilt die Kommunikation und Information insgesamt positiver als der Kantonsrat und die Verwaltung. Auch schätzt er sie als weniger beeinträchtigend für das Vertrauen ein als der Kantonsrat und die Verwaltung. Hinweise, dass einzelne Kommunikationskanäle und -instrumente systematisch nicht den geltenden Vorgaben gemäss angewandt werden, gibt es nicht. Gemäss vereinzelt Angaben habe es unsorgfältig geführte Prozesse gegeben.

4 Aufgaben, Kompetenzen, Zuständigkeiten

4.1 Generelle Wahrnehmung der AKV

Die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten (AKV) der politischen Institutionen werden in hohem Ausmass als geeignet betrachtet: Jeweils zwischen 74% bis 83% der Befragungsteilnehmenden beurteilen die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Akteure als zweckmässig (vgl. Figur 19).

Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen bezüglich Aufgaben und Zuständigkeiten der politischen Institutionen zu?



Figur 19: Resultate zur Frage *Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen bezüglich Aufgaben und Zuständigkeiten der politischen Institutionen zu?* Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

4.2 AKV und Vertrauen

Den Aufgaben und Zuständigkeiten des Kantonsrates, seiner Kommissionen, des Regierungsrates und der Verwaltung wird im Vergleich zu anderen Aspekten der Zusammenarbeit insgesamt ein eher geringer Einfluss auf das Vertrauen zugesprochen (vgl. Figur 7 in Kapitel 2.2). Wie die Einhaltung der Fristen werden sie zudem tendenziell eher als vertrauensstärkende Aspekte der Zusammenarbeit wahrgenommen. So werden die Aufgaben und Zuständigkeiten der Verwaltung werden von 76%, diejenigen des Regierungsrates von 69% und diejenigen des Kantonsrats von 66% der Befragungsteilnehmenden als vertrauensstärkende Aspekte bewertet. Eine vertrauensbeeinträchtigende Wirkung der Aufgaben und Kompetenzen hingegen wird zu allen politischen Institutionen verhältnismässig selten festgestellt. Der Regierungsrat stellt jeweils keine vertrauensbeeinträchtigende Wirkung

der Aufgaben und Kompetenzen fest, während der Kantonsrat und die Verwaltung eine solche zu rund 30-50% feststellen (vgl. Figur 9 in Kap. 2.2).

4.3 Auswirkungen auf politische Prozesse

Anwendung der FLG-Instrumente

Wird von einer vertrauensbeeinträchtigenden Wirkung der Aufgaben und Kompetenzen ausgegangen, wird wie betreffend Kommunikation oft auf die Anwendung der FLG-Instrumente verwiesen. Befragungsteilnehmende, die eine vertrauensbeeinträchtigende Wirkung der Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen politischen Akteure beobachten, gaben in der überwiegenden Mehrheit (78% bis 84%) an, dass sich dies im Kontext der Anwendung der Planungs- und Steuerungsinstrumente zeigt. Gefragt nach der Phase der Anwendung der FLG-Instrumente, in der sich die vertrauensbeeinträchtigende Wirkung zeigt, nennen sie am häufigsten die Phasen des Legislaturprogramms und des Aufgaben- und Finanzplanes inkl. Voranschlag. Auf den Jahresbericht inkl. Jahresrechnung wird etwas weniger häufig verwiesen und auf die Kantonsstrategie selten. Zwischen dem Kantonsrat und der Verwaltung gibt es diesbezüglich keine Unterschiede.²² Vereinzelt weisen Antworten darauf, dass die Kompetenzen der einzelnen Institutionen im Rahmen des Planungs- und Führungssystems nicht allen Kantonsratsmitgliedern gleichermassen klar seien, sowie darauf, dass das Instrument «Bemerkungen» zu stark politisch statt sachlich genutzt werde.

Gesetzgebungsprozess

Von den Befragungsteilnehmenden, die angaben, dass die Aufgaben und Zuständigkeiten der politischen Akteure das Vertrauen unter den politischen Institutionen beeinträchtigen, wird auch auf den Kontext des Gesetzgebungsprozesses verwiesen. Mit 59% bis 74% der Befragungsteilnehmenden, die im Zusammenhang mit den Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen negative Wirkungen auf das Vertrauen konstatieren, sind die entsprechenden Anteile jedoch wie bei der Kommunikation wiederum tiefer als bzgl. Anwendung der Planungs- und Steuerungsinstrumente. Ähnlich wie bei der Kommunikation wird zudem auch betreffend die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Akteure ein beeinträchtigtes Vertrauen am häufigsten mit Blick auf die vorparlamentarische und parlamentarische Phase konstatiert. Die Initialphase und insbesondere die nachparlamentarische Phase werden weniger häufig aufgeführt. Für den Kantonsrat zeigen sich die beeinträchtigenden Wirkungen der AKV häufiger als für die Verwaltung. Konkrete Hinweise zu prozessbezogenen Problemen mit Blick auf die Aufgaben und Zuständigkeiten der politischen Institutionen gab es nicht.

²² Seitens Regierungsrat wurden aufgrund wirksamer Filter im Fragebogen keine Einschätzungen abgegeben.

Fazit zu den Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten

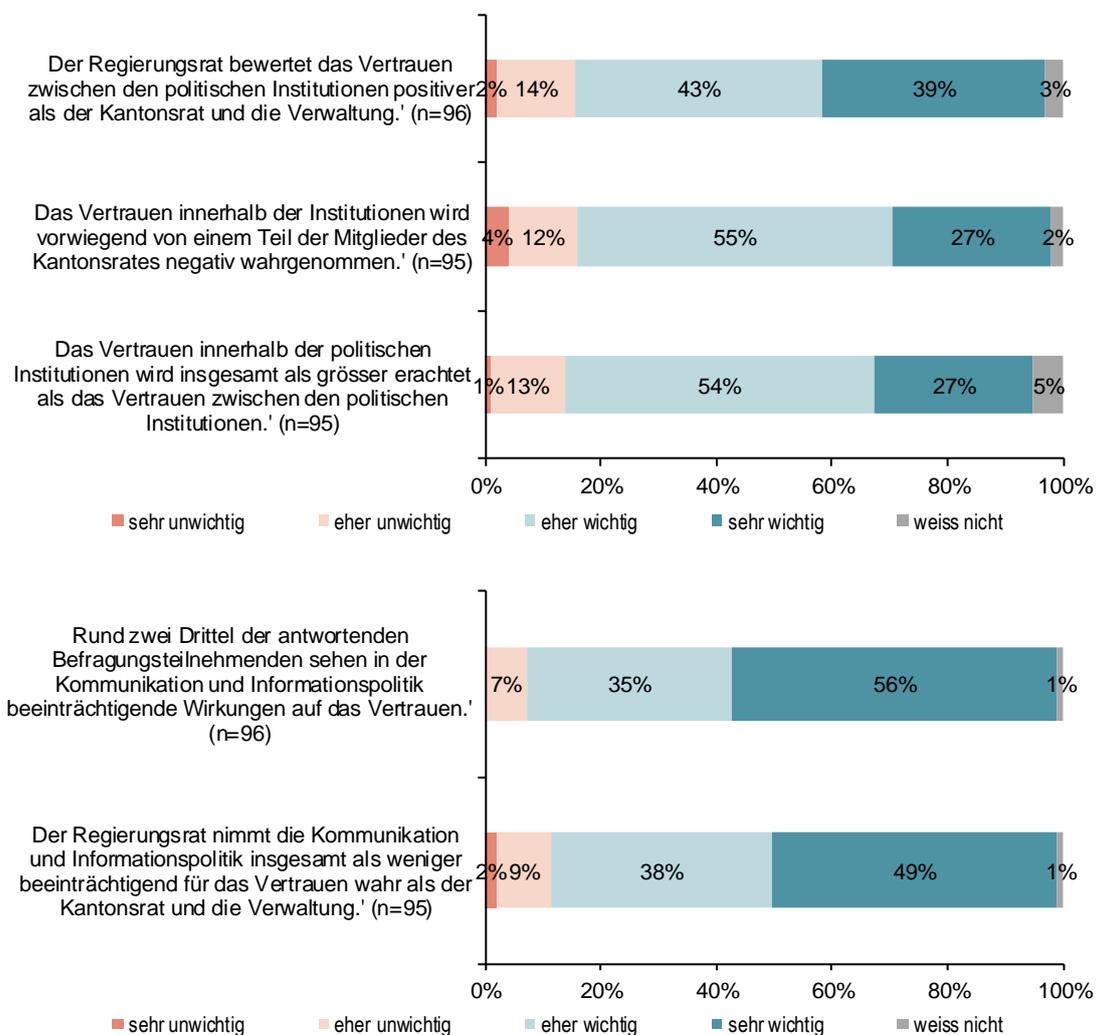
Die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten (AKV) der politischen Institutionen erweisen sich in hohem Masse zweckmässig. Auf das Vertrauen haben sie insgesamt einen eher geringen, tendenziell vertrauensstärkenden Einfluss. Nur eine Minderheit der Befragungsteilnehmenden erkennt eine beeinträchtigende Wirkung der AKV auf das Vertrauen. Dabei verweisen sie auf die Anwendung der FLG-Instrumente und den Gesetzgebungsprozess. Ihre Begründungen für das beeinträchtigte Vertrauen in diesen Kontexten beziehen sich jedoch lediglich in Ausnahmefällen auf die AKV selber. Sie machen deutlich, dass die Kompetenzen der einzelnen Institutionen im Rahmen der Steuerung gemäss FLG nicht allen Kantonsratsmitgliedern gleichermassen klar sind.

5 Vertiefung im Hinblick auf Massnahmen

5.1 Wertung von Hauptergebnissen durch die Befragten

Aus der Evaluation gewonnenen Einsichten wird wesentliche Bedeutung beigemessen im Hinblick auf eine Verbesserung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern. In der zweiten Befragungsrunde präsentierte Hauptergebnisse der ersten Befragungsrunde werden von einem Grossteil der Befragungsteilnehmenden als eher wichtig oder sehr wichtig gewertet. Die Hauptergebnisse zur Kommunikation werden dabei insgesamt als relevanter beurteilt als diejenigen zum Vertrauen: Rund die Hälfte der Befragungsteilnehmenden schätzt sie als sehr wichtig ein (vgl. Figur 20).

Hauptergebnisse der 1. Befragungsrunde zum Vertrauen: Ist dieses Ergebnis wichtig, um die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern zu verbessern?



Figur 20: Resultate zur Frage *Ist dieses Ergebnis wichtig, um die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern zu verbessern?* nach Präsentation der in der Figur abgebildeten Aussagen. Quelle: Online-Befragung (2. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018/19.

5.2 Anliegen der Befragten an die Experten/innen-Gruppe

Die Befragten formulierten im Rahmen der zweiten Befragungsrunde auch Anliegen an die Experten/innen-Gruppe, die im Nachgang zu dieser Evaluation Massnahmen im Hinblick auf die Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern erarbeitet.²³ Diese Anliegen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Anforderungen an Massnahmen:* Verschiedene Befragte (n=8) äussern sich zur Ausgestaltung von Massnahmen. Die Massnahmen sollen konkret, pragmatisch, umsetzbar, verständlich und keine Allgemeinplätze oder Wunschvorstellungen sein. Sie sollen priorisiert werden und es sollen nicht zu viele Massnahmen sein. Über die Umsetzung der Massnahmen soll eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden.
- *Anvisierte Wirkungen von Massnahmen:* Verbreitet (n=20) thematisiert werden die anvisierten Wirkungen von Massnahmen. Sie sollen die Zusammenarbeit über die Parteigrenzen hinweg und den Einbezug aller Fraktionen fördern. Zudem sollen sie darauf abzielen, die Konsens- und Kompromissbereitschaft zu stärken, eine gemeinsame Problemanalyse und Zielformulierung zu unterstützen, sowie darauf hinwirken, dass Lösungen für die Bevölkerung das Ziel der politischen Arbeit ist und nicht das Verfolgen von Parteilinien.
- *Prozess der Experten/innen-Gruppe:* Von verschiedenen Befragten (n=7) wird darauf hingewiesen, dass alle Akteure in die Erarbeitung der Massnahmen miteinbezogen werden sollen, und eine ehrliche Diskussion stattfinden soll. Es könnten zudem auch die Medien einbezogen werden, um über den Prozess zu informieren. Vereinzelt wird auch angemerkt, dass bereits dieser Prozess Vertrauen schaffen kann.
- *Vorschläge für Massnahmen:* Es werden vor allem einzelne Vorschläge für Massnahmen zu weichen Faktoren gemacht:

Vorschläge für Massnahmen zu weichen Faktoren (Einzelnennungen)

- Prüfung des Öffentlichkeitsprinzips zur Verbesserung der Kommunikation (n=3)
- Verbesserung Kritikfähigkeit und Selbstkritik aller Akteure
- Verbesserung Informationsstrategien, -techniken im Allgemeinen und insbesondere gegenüber Bevölkerung
- Mehr Leadership in der Regierung
- Knigge für politische Kultur, Ehrenkodex
- Gemeinsame Diskussion der kritischen weichen Faktoren, Umgang miteinander, Kommunikation
- Rollenverständnis und Erwartungen der Akteure klären im Sinne von Auseinandersetzung als Teil der Politik
- Klärung Zusammenarbeit unter den Kommissionen des Kantonsrates

Nicht immer werden Massnahmen zur Verbesserung der politischen Kultur und Massnahmen als nötig erachtet (n=9). Dabei wird festgehalten, dass es keine Probleme gebe bezüglich Vertrauen oder dass die Probleme aufgrund von Personen oder äusseren Faktoren bestünden. Auch wird auf die Wahlen verwiesen, welche diese Situation verändern würden.

²³ Resultate zur Frage *Welche Anliegen haben Sie an die Expertengruppe, die anschliessend an diese Evaluation Massnahmen erarbeiten wird?* (n=45). Quelle: Online-Befragung (2. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018/19.

5.3 Wunsch bzgl. politische Kultur und Zusammenarbeit

In der ersten Befragungsrunde äusserten 63% der Befragungsteilnehmenden zudem abschliessend einen Wunsch hinsichtlich der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern.²⁴ Der grösste Teil dieser Befragungsteilnehmenden wünschen sich mehr Sachpolitik und weniger Parteipolitik, stärker lösungsorientiertes und parteiübergreifendes Zusammenarbeiten, mehr Ehrlichkeit, mehr Kompromissbereitschaft, mehr Orientierung am Gemeinwohl statt am Eigeninteresse sowie Respekt und den Einbezug von Minderheiten. Eine kleinere Anzahl Befragungsteilnehmende wünschen eine verlässlichere und transparente Information und Kommunikation, kein Vorenthalten von Informationen sowie das Aufzeigen von Konsequenzen.²⁵ Nicht zuletzt vermissen einige Befragungsteilnehmende eine differenziertere und ausgewogenere Berichterstattung in den Medien. Dies sind insbesondere Wünsche seitens Kantonsrat und Verwaltung.

5.4 Einschätzungen zur Bedeutung der Evaluation

Im Rahmen der ersten Befragungsrunde wurden auch Einschätzungen dazu abgeholt, ob die Evaluation zur politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern wichtig sei.²⁶ Diese Einschätzungen sind wiederum Ausdruck der insgesamt geteilten Standpunkte und variieren in ihren Begründungen stark. Je etwa die Hälfte der dazu Stellung nehmenden Befragungsteilnehmenden erachten die Evaluation als wichtig²⁷ resp. nicht wichtig²⁸ für ihre Arbeit. Dabei differieren die Einschätzungen abhängig von der Institution: Die Verwaltung beurteilt die Evaluation zu rund 40% als wichtig oder teilweise wichtig und zu rund 20% als nicht wichtig. Seitens des Kantonsrats erachtet je ein Drittel der Befragungsteilnehmenden die Evaluation als wichtig, teilweise wichtig bzw. nicht wichtig. Der Regierungsrat ist Auftraggeber der Evaluation.

²⁴ Resultate zur Frage *Wenn Sie einen Wunsch betreffend das Vertrauen unter den politischen Akteuren im Kanton Luzern frei hätten, was würden Sie sich wünschen?* (n=69). Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

²⁵ Entsprechende Bedürfnisse wurden bereits in Vorarbeiten der SG GL als problematische Aspekte mit Blick auf das Vertrauen identifiziert. Vgl. Unterlagen der Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates zu M 204.

²⁶ Resultate zur Frage *Wie wichtig ist die Evaluation der politischen Kultur, Zusammenarbeit und des Vertrauens im Kanton Luzern für Ihre Arbeit?*(n=104). Quelle: Online-Befragung (1. Runde) der politischen Akteure im Kanton Luzern 2018.

²⁷ Als Gründe nennen sie die zentrale Bedeutung einer Verbesserung der politischen Kultur und Zusammenarbeit sowie einer Stärkung des Vertrauens und das damit einhergehende Erfordernis einer Situationsanalyse, um Klarheit bezüglich der Ursachen des Vertrauensverlustes und des Handlungsbedarfes zu gewinnen. Auch der Beitrag der Evaluation zur Sensibilisierung und Selbstreflexion unter den Akteuren, was die politische Kultur, die Zusammenarbeit und das Vertrauen betreffe, wird betont. Es sei aber entscheidend, was aus den Resultaten der Evaluation gemacht werde. Die Evaluation dürfe kein Papiertiger werden.

²⁸ Neben verschiedenen Einzelnennungen verweisen sie vor allem darauf, dass eine Evaluation alleine keine Veränderungen auslöse. Zudem seien Personen und ihr Verhalten das Problem, das nicht durch eine Evaluation geändert werden könne. Auch müssten Vertrauen und eine gute politische Kultur und Zusammenarbeit wachsen und gelebt werden. Es könne nicht durch eine Evaluation gewonnen werden. Schliesslich wird skeptisch beurteilt, ob Vertrauen und die politische Kultur fundiert analysiert und gemessen werden könnten und neue Erkenntnisse resultierten. Zudem sei es nur eine Momentaufnahme – und dies vor den Wahlen.

Fazit im Hinblick auf Massnahmen

Den Evaluationsergebnissen zum Vertrauen und zur Kommunikation wird wesentliche Bedeutung beigemessen im Hinblick auf eine Verbesserung der politischen Kultur und Zusammenarbeit. Je rund die Hälfte der Befragungsteilnehmenden schätzt die Evaluation dabei als wichtig resp. nicht wichtig ein für ihre Arbeit. Wünsche betreffend die künftige politische Kultur im Kanton Luzern umfassen insbesondere eine ausgeprägtere Sachpolitik, lösungsorientiertes Zusammenarbeiten, Ehrlichkeit, mehr Orientierung am Gemeinwohl, Respekt und den Einbezug von Minderheiten sowie eine verbesserte Kommunikation, Information und Medienberichterstattung. Ähnliche Anliegen werden auch für die Arbeit der Experten/innen-Gruppe formuliert, wobei zusätzlich darauf Wert gelegt wird, dass konkrete und umsetzbare Massnahmen resultieren.

Anhang

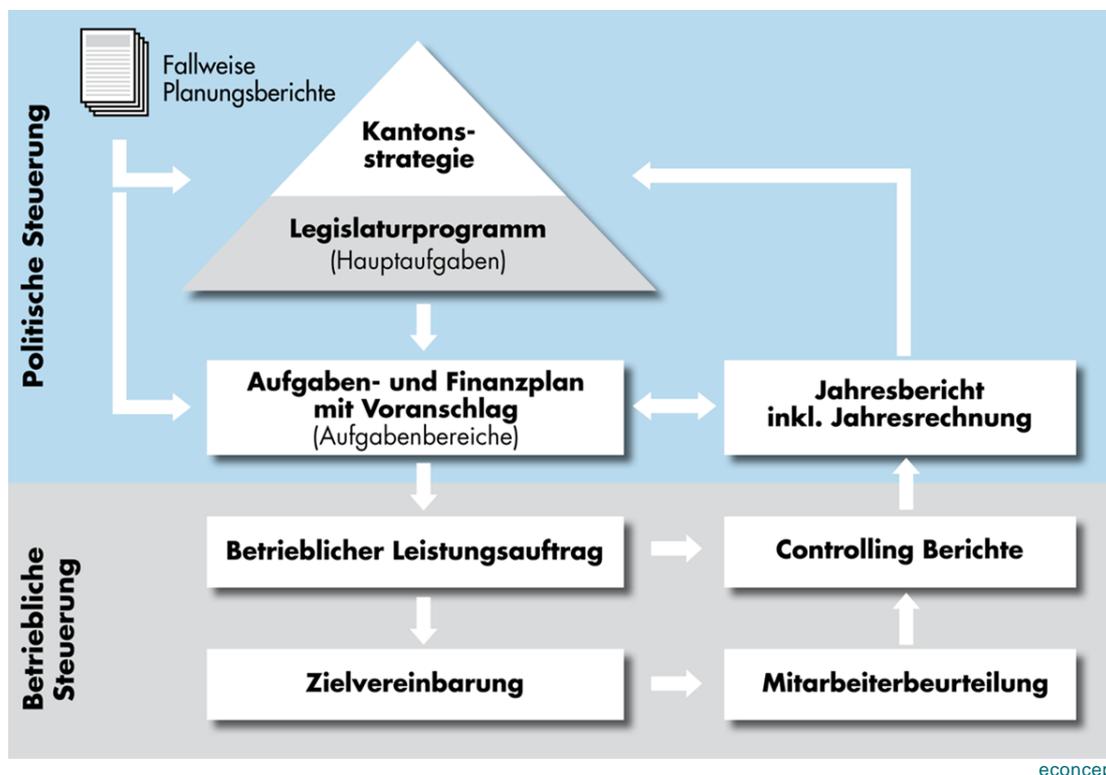
A-1 Prozesse

Übersicht Gesetzgebungsprozess im Kanton Luzern



Figur 21: Gesetzgebungsprozess im Kanton Luzern. Quelle: econcept basierend auf den rechtlichen Grundlagen im Kanton Luzern.

Übersicht Planungs- und Steuerungsinstrumente im Kanton Luzern



Figur 22: Übersicht Planungs- und Steuerungsinstrumente im Kanton Luzern. Quelle: Staatskanzlei Kanton Luzern.

A-2 Fragebögen

A-2.1 Fragebogen der ersten Befragungsrunde

Willkommen zur Online-Befragung zur politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern!

Die Befragung behandelt folgende Themen:

- Politische Kultur und Vertrauen
- Zusammenarbeit zwischen den politischen Institutionen
- Vertrauen in der Zusammenarbeit zwischen den politischen Institutionen
- Einflussfaktoren des Vertrauens und Handlungsbedarf

Politische Kultur und Vertrauen

Mit dem Begriff "Politische Kultur" wird häufig die Qualität der politischen Auseinandersetzung charakterisiert. Manchmal wird auch von politischem Stil gesprochen.

	1	2	3	4	5	6	weiss nicht
	schlechte politische Kultur und Zusammenarbeit					gute politische Kultur und Zusammenarbeit	

Wie beurteilen Sie die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern **gesamthaft betrachtet**?

Ein wichtiges Element der politischen Kultur und Zusammenarbeit ist das Vertrauen.

	1	2	3	4	5	6	weiss nicht
	gar kein Vertrauen					vollkommenes Vertrauen	

Wie beurteilen Sie das Vertrauen **zwischen** den politischen Institutionen (Kantonsrat, Regierungsrat, Verwaltung) im Kanton Luzern?

Wie beurteilen Sie das Vertrauen **innerhalb** der politischen Institutionen (Kantonsrat, Regierungsrat, Verwaltung) im Kanton Luzern?

Wie beurteilen Sie das Vertrauen unter den folgenden politischen Akteuren?

	1	2	3	4	5	6	weiss nicht
	gar kein					voll-	
	Ver-					kom-	
	trauen					menes	
						Ver-	
						trauen	
zwischen Kantonsrat und Regierungsrat							
zwischen Kantonsrat und Verwaltung							
innerhalb des gesamten Kantonsrates							
zwischen den Kommissionen des Kantonsrates							
innerhalb der Kommissionen des Kantonsrates							
zwischen den Fraktionen des Kantonsrates							
zwischen einzelnen Mitgliedern des Kantonsrates							
innerhalb des Regierungsrates							
zwischen Regierungsrat und Verwaltung							
zwischen den Departementen/Dienst- stellen							
der Bevölkerung in die politischen Institutionen (Kantonsrat, Regierungs- rat, Verwaltung) im Kanton Luzern							
der Bevölkerung in die politische Institution, in der/für die Sie tätig sind (Kantonsrat, Regierungs- rat, Verwaltung)							

Was ist für Sie Vertrauen im Zusammenhang mit politischen Institutionen? Bitte umreissen Sie kurz, was Sie unter Vertrauen verstehen.

1	2	3	4	5	6	weiss nicht
gar nicht wichtig					sehr wichtig	

Wie wichtig ist die Evaluation der politischen Kultur, Zusammenarbeit und des Vertrauens im Kanton Luzern für Ihre Arbeit?

Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung zur Wichtigkeit der Evaluation der politischen Kultur, Zusammenarbeit und des Vertrauens im Kanton Luzern für Ihre Arbeit.

Zusammenarbeit zwischen den politischen Institutionen

Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen bezüglich **Behandlung der Geschäfte** durch die politischen Institutionen zu?

	1	2	3	4	5	6	weiss nicht
	stimme gar nicht zu					stimme voll- ständig zu	
Die Behandlung der Geschäfte durch den Kantonsrat erfolgt sachgerecht.							
Die Behandlung der Geschäfte durch die Kommissionen des Kantonsrats erfolgt sachgerecht.							
Die Behandlung der Ge- schäfte durch den Regie- rungsrat erfolgt sachgerecht.							
Die Behandlung der Geschäfte durch die Verwaltung erfolgt sachgerecht.							

Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen bezüglich **Einhaltung der Fristen** durch die politischen Institutionen zu?

	1	2	3	4	5	6	weiss nicht
	stimme gar nicht zu					stimme voll- ständig zu	
Die Behandlung der Ge- schäfte durch den Kan- tonsrat erfolgt innerhalb der Fristen.							
Die Behandlung der Ge- schäfte durch die Kom- missionen des Kantons- rats erfolgt innerhalb der Fristen.							
Die Behandlung der Ge- schäfte durch den Regie- rungsrat erfolgt innerhalb der Fristen.							
Die Behandlung der Ge- schäfte durch die Verwal- tung erfolgt innerhalb der Fristen.							

Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen bezüglich **Information und Kommunikation** zwischen den politischen Institutionen zu?

	1	2	3	4	5	6	weiss nicht
	stimme gar nicht zu					stimme voll- ständig zu	
Die formelle Kommunikation zwischen Kantonsrat und Regierungsrat (z.B. parlamentarische Vorstösse, Botschaften) ist zielführend.							
Die Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen (z.B. Information über Gesetzgebungsprojekt, interkantonale Vereinbarung oder strategisches Vorhaben) ist zielführend.							
Die formelle Kommunikation zwischen den Kommissionen des Kantonsrates (z.B. Stellungnahmen, Mitberichte) ist zielführend.							
Die informelle Kommunikation zwischen Mitglieder des Regierungsrats, des Kantonsrats und der Verwaltung ist zielführend.							
Die Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung (z.B. Medienmitteilungen, Pressekonferenzen, Videobotschaften) sind zielführend.							

Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen bezüglich **Aufgaben und Zuständigkeiten** der politischen Institutionen zu?

	1	2	3	4	5	6	weiss nicht
	stimme gar nicht zu					stimme voll- ständig zu	
Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Kantonsrats sind zweckmässig.							
Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommissionen des Kantonsrats sind zweckmässig.							
Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Regierungsrats sind zweckmässig.							
Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Verwaltung sind zweckmässig.							

Vertrauen in der Zusammenarbeit zwischen den politischen Institutionen

Sehen Sie bei einem oder mehreren der folgenden Aspekte der Zusammenarbeit einen Zusammenhang zum Vertrauen unter den politischen Institutionen im Kanton Luzern?

- Behandlung der Geschäfte durch den Kantonsrat
 - Behandlung der Geschäfte durch die Kommissionen des Kantonsrats
 - Behandlung der Geschäfte durch den Regierungsrat
 - Behandlung der Geschäfte durch die Verwaltung

 - Einhaltung der Fristen durch den Kantonsrat
 - Einhaltung der Fristen durch die Kommissionen des Kantonsrats
 - Einhaltung der Fristen durch den Regierungsrat
 - Einhaltung der Fristen durch die Verwaltung

 - Formelle Kommunikation zwischen Kantonsrat und Regierungsrat (z.B. parlamentarische Vorstösse, Botschaften)
 - Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen (z.B. Information über Gesetzgebungsprojekt, interkantonale Vereinbarung oder strategisches Vorhaben)
 - Formelle Kommunikation zwischen den Kommissionen des Kantonsrats (z.B. Stellungnahmen, Mitberichte)
 - Informelle Kommunikation zwischen Regierungsrat, Kantonsrat und Verwaltung
 - Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung (z.B. Medienmitteilungen, Pressekonferenzen, Videobotschaften)

 - Aufgaben und Zuständigkeiten des Kantonsrats
 - Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommissionen des Kantonsrats
 - Aufgaben und Zuständigkeiten des Regierungsrats
 - Aufgaben und Zuständigkeiten der Verwaltung

 - Ja
 - Nein
 - weiss nicht
-

Welchen Einfluss haben die einzelnen Aspekte der Zusammenarbeit auf das Vertrauen unter den politischen Institutionen im Kanton Luzern?

	grosser Einfluss	gerin- ger Einfluss	kein Einfluss	weiss nicht
Behandlung der Geschäfte durch den Kantonsrat				
Behandlung der Geschäfte durch die Kommissionen des Kantonsrats				
Behandlung der Geschäfte durch den Regierungsrat				
Behandlung der Geschäfte durch die Verwaltung				
Einhaltung der Fristen durch den Kantonsrat				
Einhaltung der Fristen durch die Kommissionen des Kan- tonsrats				
Einhaltung der Fristen durch den Regierungsrat				
Einhaltung der Fristen durch die Verwaltung				
Formelle Kommunikation zwischen Kantonsrat und Re- gierungsrat (z.B. parlamentarische Vorstösse, Botschaf- ten)				
Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen (z.B. Information über Gesetzgebungsprojekt, interkantonale Vereinbarung oder strategisches Vorhaben)				
Formelle Kommunikation zwischen den Kommissionen des Kantonsrats (z.B. Stellungnahmen, Mitberichte)				
Informelle Kommunikation zwischen Regierungsrat, Kan- tonsrat und Verwaltung				
Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik des Regie- rungsrates gegenüber der Bevölkerung (z.B. Medienmit- teilungen, Pressekonferenzen, Videobotschaften)				
Aufgaben und Zuständigkeiten des Kantonsrats				
Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommissionen des Kantonsrats				
Aufgaben und Zuständigkeiten des Regierungsrats				
Aufgaben und Zuständigkeiten der Verwaltung				

Zu Aspekten der Zusammenarbeit, welchen in der vorherigen Frage ein grosser oder geringer Einfluss auf das Vertrauen zugeschrieben wurde, waren folgende Nachfragen zu beantworten:

Wenn Sie sich vergegenwärtigen, wie die von Ihnen genannten Aspekte im Kanton Luzern gelebt werden: **Stärken** diese Aspekte das Vertrauen?

Bitte erläutern Sie kurz, wodurch das Vertrauen in den von Ihnen genannten Aspekten der Zusammenarbeit **gestärkt** wird.

Wenn Sie sich vergegenwärtigen, wie die von Ihnen genannten Aspekte im Kanton Luzern gelebt werden: **Beeinträchtigen** diese Aspekte das Vertrauen?

Sie haben bei der vorherigen Frage angegeben, dass Aspekte der Zusammenarbeit das Vertrauen unter den politischen Institutionen im Kanton Luzern **beeinträchtigen**. In welchen Kontexten zeigt sich dies? Im Gesetzgebungsprozess, bei der Anwendung der Planungs- und Steuerungsinstrumente (Kantonsstrategie, Legislaturprogramm, Aufgaben- und Finanzplan, Jahresbericht) und/oder in einem anderen Kontext?

Mehrere Antworten möglich

Abhängig vom genannten Kontext wurden folgende Nachfragen gestellt:

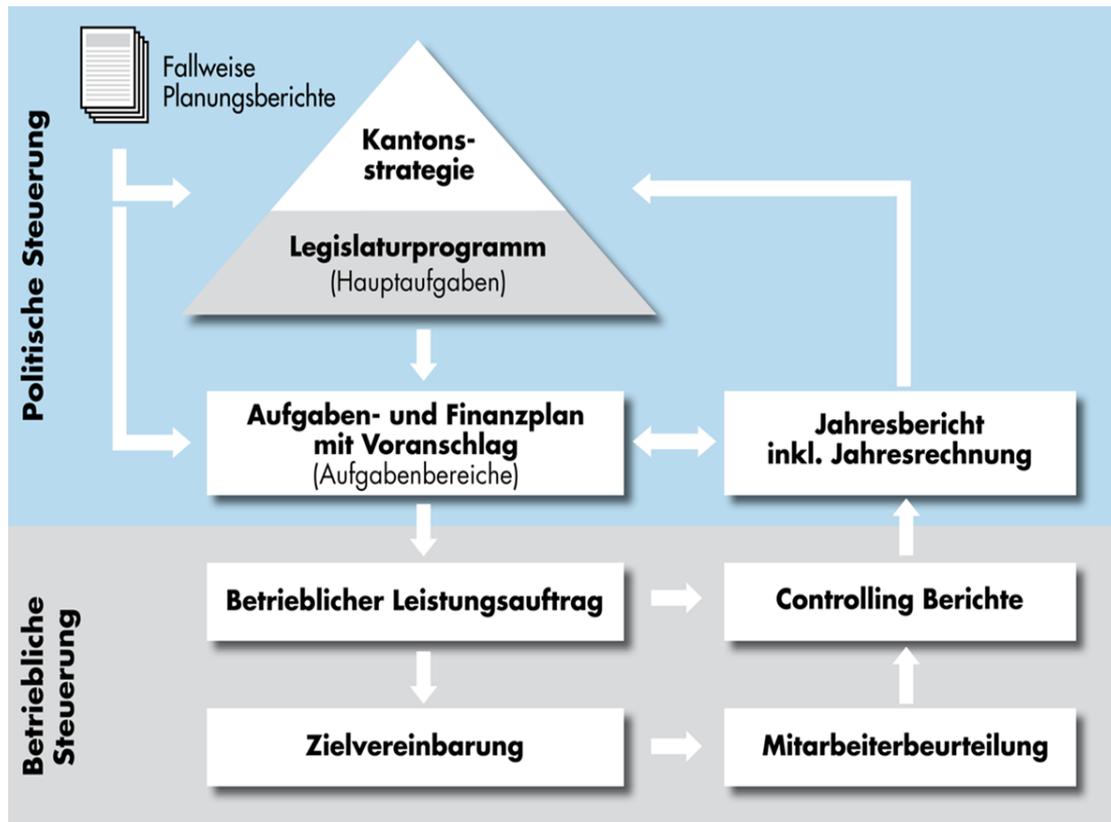
Sie haben angegeben, dass das Vertrauen **im Gesetzgebungsprozess** durch die von Ihnen genannten Aspekte **beeinträchtigt** wird.

Bitte geben Sie an, **bei welchen Phasen** des Gesetzgebungsprozesses (siehe Grafik) das Vertrauen beeinträchtigt wird und was der **Hauptgrund** dafür ist.



Sie haben angegeben, dass das Vertrauen **bei der Anwendung der Planungs- und Steuerungsinstrumente** durch die von Ihnen genannten Aspekte **beeinträchtigt** wird.

Bitte geben Sie an, **bei welchen Phasen** der Planungs- und Steuerungsinstrumente (siehe Grafik) das Vertrauen beeinträchtigt wird und was der **Hauptgrund** dafür ist.



Sie haben angegeben, dass das Vertrauen **in einem anderen Kontext** durch die von Ihnen genannten Aspekte **beeinträchtigt** wird. Können Sie kurz erläutern, wie das Vertrauen **im anderen Kontext** beeinträchtigt wird und was der **Hauptgrund** dafür ist.

Einflussfaktoren des Vertrauens und Handlungsbedarf

Welchen Einfluss haben folgende Faktoren auf das Vertrauen unter den politischen Akteuren im Kanton Luzern?

	gros- ser Ein- fluss	gerin- ger Ein- fluss	kein Ein- fluss	weiss nicht
Finanzlage des Kantons Luzern				
Planungs- und Steuerungsinstrumente gemäss FLG				
Milizsystem im Parlament				
Formelle Kommunikationskanäle (parlamentarische Vorstösse, Botschaften)				
Komplexität der politischen Sachvorlagen oder Geschäfte				
Zugänglichkeit der Information und Transparenz der Prozesse				
Wirtschaftliche Situation im Kanton Luzern				
Polarisierung und Wandel im generellen Politikstil				
Medien und mediale Öffentlichkeit im Kanton Luzern				
Aufgabenteilung von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung				
Informelle Kommunikation und persönliche Beziehungen				
Verhältnis Stadt – Land				
Verhältnis Gemeinden – Kanton				
Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess und bei der Behandlung der Geschäfte				
Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure				
Politische Mehrheitsverhältnisse im Kanton Luzern				
Anderer Faktor, nämlich: _____				

Stärken einzelne Faktoren das Vertrauen unter den politischen Akteuren im Kanton Luzern?

- Finanzlage des Kantons Luzern
 - Planungs- und Steuerungsinstrumente gemäss FLG
 - Milizsystem im Parlament
 - Formelle Kommunikationskanäle (parlamentarische Vorstösse, Botschaften)
 - Komplexität der politischen Sachvorlagen oder Geschäfte
 - Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse
 - Wirtschaftliche Situation im Kanton Luzern
 - Polarisierung und Wandel im generellen Politikstil
 - Medien und mediale Öffentlichkeit im Kanton Luzern
 - Aufgabenteilung von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung
 - Informelle Kommunikation und persönliche Beziehungen
 - Verhältnis Stadt – Land
 - Verhältnis Gemeinden – Kanton
 - Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess und bei der Behandlung der Geschäfte
 - Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure
 - Politische Mehrheitsverhältnisse im Kanton Luzern
 - Anderer Faktor
-
- Ja
 - Nein
 - weiss nicht

Welche der genannten Faktoren **stärken** das Vertrauen am meisten?
Bitte wählen Sie einen bis drei Faktoren aus.

1 2 3

Finanzlage des Kantons Luzern

Planungs- und Steuerungsinstrumente gemäss FLG

Milizsystem im Parlament

Formelle Kommunikationskanäle
(parlamentarische Vorstösse, Botschaften)

Komplexität der politischen Sachvorlagen oder Geschäfte

Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse

Wirtschaftliche Situation im Kanton Luzern

Polarisierung und Wandel im generellen Politikstil

Medien und mediale Öffentlichkeit im Kanton Luzern

Aufgabenteilung von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung

Informelle Kommunikation und persönliche Beziehungen

Verhältnis Stadt – Land

Verhältnis Gemeinden – Kanton

Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess und bei der Behandlung der
Geschäfte

Offenheit und Kritikfähigkeit der
politischen Akteure

Politische Mehrheitsverhältnisse im
Kanton Luzern

Anderer Faktor

Beeinträchtigen einzelne Faktoren das Vertrauen unter den politischen Akteuren im Kanton Luzern?

- Finanzlage des Kantons Luzern
 - Planungs- und Steuerungsinstrumente gemäss FLG
 - Milizsystem im Parlament
 - Formelle Kommunikationskanäle (parlamentarische Vorstösse, Botschaften)
 - Komplexität der politischen Sachvorlagen oder Geschäfte
 - Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse
 - Wirtschaftliche Situation im Kanton Luzern
 - Polarisierung und Wandel im generellen Politikstil
 - Medien und mediale Öffentlichkeit im Kanton Luzern
 - Aufgabenteilung von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung
 - Informelle Kommunikation und persönliche Beziehungen
 - Verhältnis Stadt – Land
 - Verhältnis Gemeinden – Kanton
 - Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess und bei der Behandlung der Geschäfte
 - Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure
 - Politische Mehrheitsverhältnisse im Kanton Luzern
 - Anderer Faktor
-
- Ja
 - Nein
 - weiss nicht

Welche der genannten Faktoren **beeinträchtigen** das Vertrauen am meisten?
Bitte wählen Sie einen bis drei Faktoren aus.

1 2 3

Finanzlage des Kantons Luzern

Planungs- und Steuerungsinstrumente gemäss FLG

Milizsystem im Parlament

Formelle Kommunikationskanäle
(parlamentarische Vorstösse, Botschaften)

Komplexität der politischen Sachvorlagen oder Geschäfte

Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse

Wirtschaftliche Situation im Kanton Luzern

Polarisierung und Wandel im generellen Politikstil

Medien und mediale Öffentlichkeit im Kanton Luzern

Aufgabenteilung von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung

Informelle Kommunikation und persönliche Beziehungen

Verhältnis Stadt – Land

Verhältnis Gemeinden – Kanton

Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess und bei der Behandlung der
Geschäfte

Offenheit und Kritikfähigkeit der
politischen Akteure

Politische Mehrheitsverhältnisse im
Kanton Luzern

Anderer Faktor

Bei welchen Faktoren sehen Sie den **dringlichsten Handlungsbedarf** zur Stärkung des Vertrauens? Bitte wählen Sie einen bis drei Faktoren aus.

1 2 3

Finanzlage des Kantons Luzern

Planungs- und Steuerungsinstrumente gemäss FLG

Milizsystem im Parlament

Formelle Kommunikationskanäle
(parlamentarische Vorstösse, Botschaften)

Komplexität der politischen Sachvorlagen oder Geschäfte

Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse

Wirtschaftliche Situation im Kanton Luzern

Polarisierung und Wandel im generellen Politikstil

Medien und mediale Öffentlichkeit im Kanton Luzern

Aufgabenteilung von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung

Informelle Kommunikation und persönliche Beziehungen

Verhältnis Stadt – Land

Verhältnis Gemeinden – Kanton

Zusammenarbeit im Gesetzgebungsprozess und bei der Behandlung der
Geschäfte

Offenheit und Kritikfähigkeit der
politischen Akteure

Politische Mehrheitsverhältnisse im
Kanton Luzern

Anderer Faktor

Abschluss

Wenn Sie einen Wunsch betreffend das Vertrauen unter den politischen Akteuren im Kanton Luzern frei hätten, was würden Sie sich wünschen?

Über nachfolgenden Link können Sie Ihre Antworten einsehen und zu Ihrer Ablage abspeichern. Der Link öffnet sich in einem neuen Fenster/Tab, wobei der Fragebogen im aktuellen Fenster weiterhin geöffnet bleibt.

Link zu Ihren Antworten

A-2.2 Fragebogen der zweiten Befragungsrunde

Willkommen zur zweiten Befragung zur politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern!

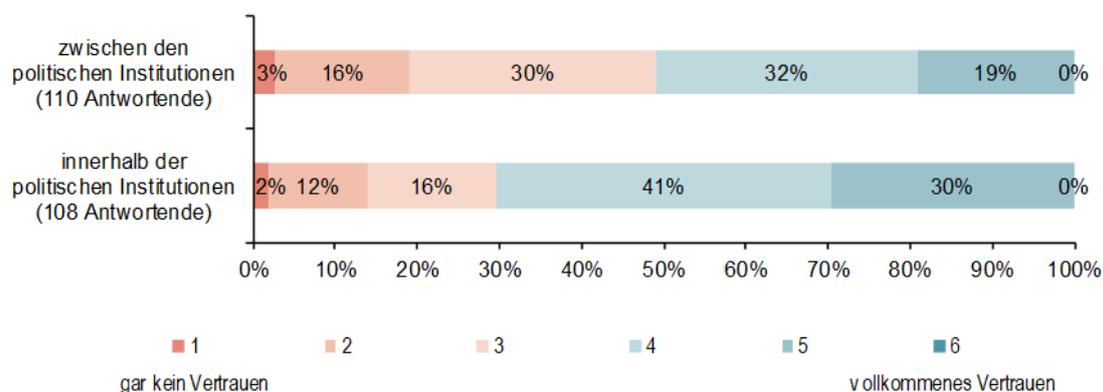
Der Fragebogen ist in drei Abschnitte gegliedert:

- Vertrauen
- Kommunikation
- Handlungsbedarf

Vertrauen

Hauptergebnisse der ersten Befragungsrunde

Wie beurteilen Sie das Vertrauen zwischen resp. innerhalb der politischen Institutionen (Kantonsrat, Regierungsrat, Verwaltung) im Kanton Luzern?



econcept

- Das Vertrauen innerhalb der politischen Institutionen wird insgesamt als grösser erachtet als das Vertrauen zwischen den politischen Institutionen.
- Der Regierungsrat bewertet das Vertrauen zwischen den politischen Institutionen positiver als der Kantonsrat und die Verwaltung.
- Das Vertrauen innerhalb der Institutionen wird vorwiegend von einem Teil der Mitglieder des Kantonsrates negativ wahrgenommen.

'Das Vertrauen innerhalb der politischen Institutionen wird insgesamt als grösser erachtet als das Vertrauen zwischen den politischen Institutionen.'

Ist dieses Ergebnis wichtig, um die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern zu verbessern?

- sehr wichtig
- eher wichtig
- eher unwichtig
- sehr unwichtig
- weiss nicht*

'Der Regierungsrat bewertet das Vertrauen zwischen den politischen Institutionen positiver als der Kantonsrat und die Verwaltung.'

Ist dieses Ergebnis wichtig, um die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern zu verbessern?

- sehr wichtig
- eher wichtig
- eher unwichtig
- sehr unwichtig
- weiss nicht

'Das Vertrauen innerhalb der Institutionen wird vorwiegend von einem Teil der Mitglieder des Kantonsrates negativ wahrgenommen.'

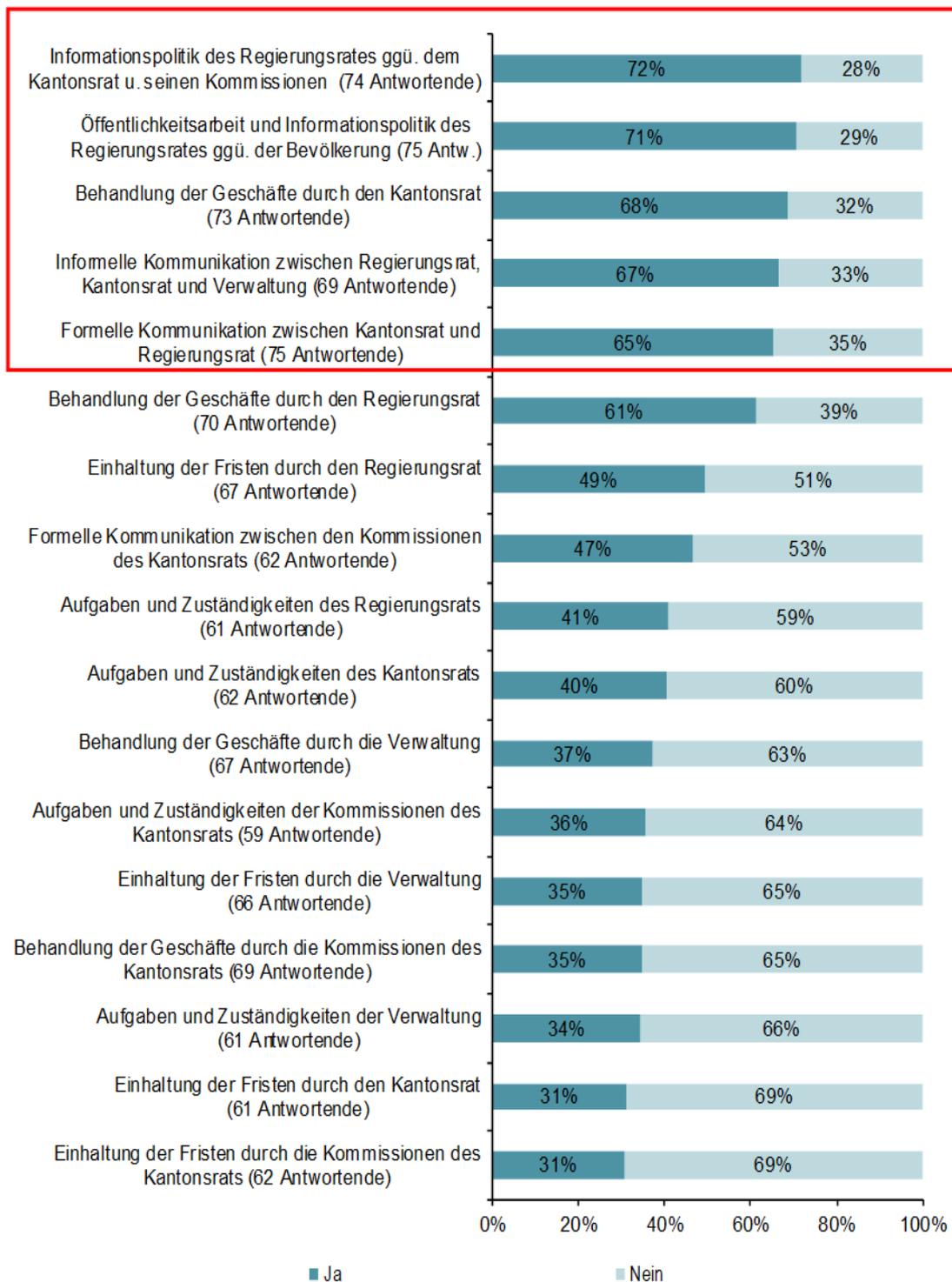
Ist dieses Ergebnis wichtig, um die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern zu verbessern?

- sehr wichtig
 - eher wichtig
 - eher unwichtig
 - sehr unwichtig
 - weiss nicht*
-

Kommunikation

Hauptergebnisse der ersten Befragungsrunde

Wenn Sie sich vergegenwärtigen, wie die Zusammenarbeit im Kanton Luzern gelebt wird: Beeinträchtigen diese Aspekte das Vertrauen?



- Rund zwei Drittel der antwortenden Befragungsteilnehmenden sehen in der Kommunikation und Informationspolitik beeinträchtigende Wirkungen auf das Vertrauen. Andere Aspekte der Zusammenarbeit, etwa die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Gremien oder die Einhaltung der Fristen, werden deutlich weniger oft genannt.
- Der Regierungsrat nimmt die Kommunikation und Informationspolitik insgesamt als weniger beeinträchtigend für das Vertrauen wahr als der Kantonsrat und die Verwaltung.
- Die Informationspolitik des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Kommissionen, die am häufigsten als beeinträchtigend für das Vertrauen genannt wurde, wird von den Befragungsteilnehmenden aller drei politischen Institutionen ähnlich beurteilt.

'Rund zwei Drittel der antwortenden Befragungsteilnehmenden sehen in der Kommunikation und Informationspolitik beeinträchtigende Wirkungen auf das Vertrauen.'

Ist dieses Ergebnis wichtig, um die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern zu verbessern?

- sehr wichtig
- eher wichtig
- eher unwichtig
- sehr unwichtig
- weiss nicht*

'Der Regierungsrat nimmt die Kommunikation und Informationspolitik insgesamt als weniger beeinträchtigend für das Vertrauen wahr als der Kantonsrat und die Verwaltung.'

Ist dieses Ergebnis wichtig, um die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern zu verbessern?

- sehr wichtig
 - eher wichtig
 - eher unwichtig
 - sehr unwichtig
 - weiss nicht
-

Da sich die vertrauensbeeinträchtigenden Aspekte der Zusammenarbeit vor allem auf die Kommunikation und Information beziehen, bitten wir Sie um die Beantwortung folgender Fragen.

Wo orten Sie das spezifische Problem in der Kommunikation zwischen dem Regierungsrat und dem Kantonsrat mit Blick auf das Vertrauen und die Zusammenarbeit?

Mehrere Antworten möglich

- Inhalt der Kommunikation
- Zeitpunkt der Kommunikation
- Umfang der Kommunikation
- Wahl des Kommunikationsmittels
- In Kommunikation einbezogene Akteure
- Anderes, nämlich: _____
- Ich sehe kein Problem mit Blick auf das Vertrauen und die Zusammenarbeit.

Wo orten Sie das spezifische Problem in der Kommunikation des Regierungsrates gegenüber der Bevölkerung mit Blick auf das Vertrauen und die Zusammenarbeit?

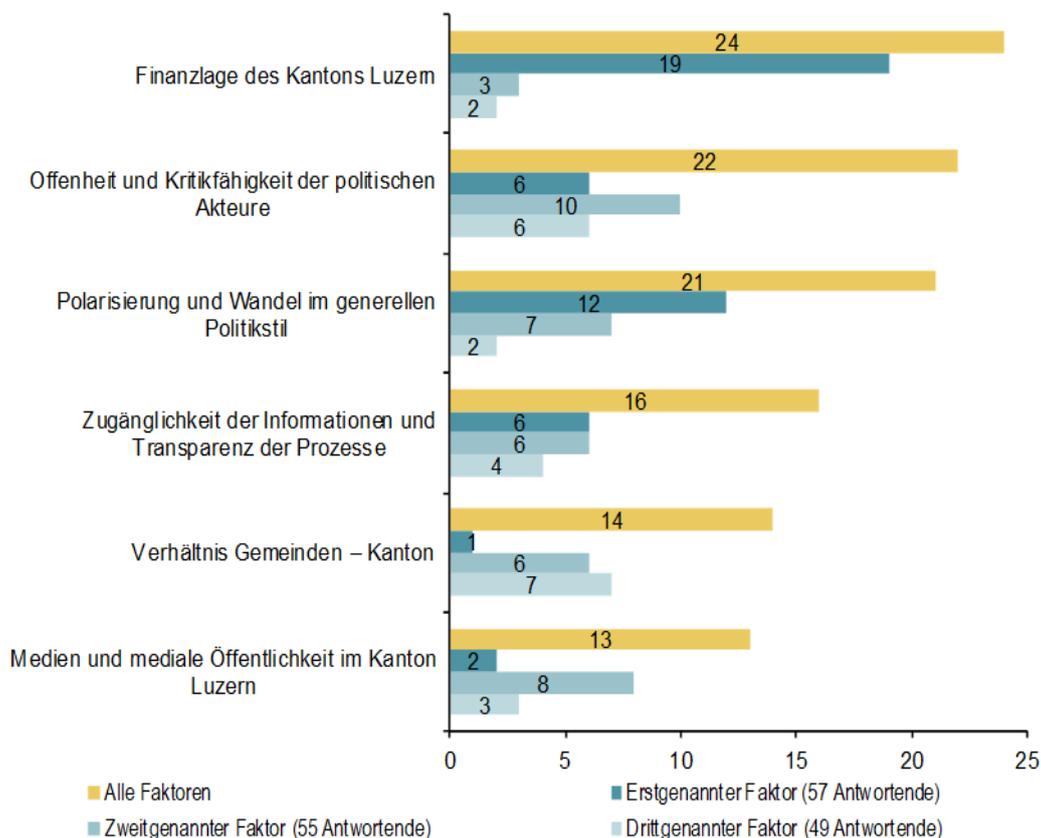
Mehrere Antworten möglich

- Inhalt der Kommunikation
 - Zeitpunkt der Kommunikation
 - Umfang der Kommunikation
 - Wahl des Kommunikationsmittels
 - In Kommunikation einbezogene Akteure
 - Anderes, nämlich: _____
 - Ich sehe kein Problem mit Blick auf das Vertrauen und die Zusammenarbeit.
-

Handlungsbedarf

Hauptergebnisse der ersten Befragungsrunde

Bei welchen Faktoren sehen Sie den dringlichsten Handlungsbedarf zur Stärkung des Vertrauens? Bitte wählen Sie einen bis drei Faktoren aus.



econcept

- Dringlichen Handlungsbedarf mit Blick auf eine Stärkung des Vertrauens sehen die antwortenden Befragungsteilnehmenden insbesondere im Bereich der Finanzlage des Kantons Luzern, der Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure, der Polarisierung und des Wandels im generellen Politikstil sowie der Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse.
- Dringlicher Handlungsbedarf bezüglich Finanzlage des Kantons Luzern, Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure sowie Polarisierung und Wandel im generellen Politikstil wird von Regierungsrat, Kantonsrat und Verwaltung gleichermassen gesehen.
- Vor allem Mitglieder des Kantonsrats erkennen dringlichen Handlungsbedarf betreffend die Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse.

Wo haben vertrauensstärkende Massnahmen des Kantons aus Ihrer Sicht primär anzusetzen?

Mehrere Antworten möglich

- Finanzlage des Kantons Luzern
- Offenheit und Kritikfähigkeit der politischen Akteure
- Polarisierung und Wandel im generellen Politikstil
- Zugänglichkeit der Informationen und Transparenz der Prozesse
- Verhältnis Gemeinden – Kanton
- Medien und mediale Öffentlichkeit im Kanton Luzern
- Anderes, nämlich: _____
- Es braucht keine vertrauensstärkenden Massnahmen.

Weshalb sind vertrauensstärkende Massnahmen bei den von Ihnen angekreuzten Faktoren besonders wichtig?

Welche Anliegen haben Sie an die Expertengruppe, die anschliessend an diese Evaluation Massnahmen erarbeiten wird?

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme!

Literatur und Materialien

Literatur

econcept (2000): Evaluation des WOV Versuches Kt. Luzern. Gemeinsame Evaluation von WOV und LOS. Schlussbericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Luzern, Zürich, 30. Mai 2000.

Fuchs, D., Gabriel, O. W., & Völkl, K. (2002). Vertrauen in politische Institutionen und politische Unterstützung. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31(4), 427-450.

Haering, Barbara (2003): Der Staat in neuem Gewand, in: Reformen und Bildung – Erneuerung aus Verantwortung, Festschrift für Ernst Buschor, Verlag NZZ, Zürich.

Kanton Luzern (2016): Steuerung der Finanzen und Leistungen. Vernehmlassungsbotschaft zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG), Luzern, 11. März 2016.

Rieder, S., Farago, P. (2000): Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich, Ein Vergleich des Projektstandes 1999, Luzern und Zürich, 25. August 2000.

Rechtliche Grundlagen

Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG) vom 13. März 1995 (Stand 1. Februar 2018), Nr. 20.

Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (Stand 1. Juni 2015), Nr. 30.

Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 13. Juni 2010 (Stand 1. Dezember 2017), Nr. 600.

Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 16. März 2015 (Stand 1. Juni 2015), Nr. 31.

Geschäftsordnung des Regierungsrates (GORR) vom 26. August 2014 (Stand 1. September 2017), Nr. 35.

Verordnung über die kantonalen Bevölkerungsbefragungen vom 5. März 2013 (Stand 1. September 2017), Nr. 28e.

Verordnung über die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die Verwaltung (Informationsverordnung, InfoV) vom 7. Juli 2017 (Stand 1. September 2017), Nr. 36a.

Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VVV) vom 4. Juli 2017 (Stand 1. September 2017), Nr. 36b.

Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen vom 6. Mai 2003 (Stand 1. April 2017), Nr. 37.

Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLV) vom 17. Dezember 2010 (Stand 30. Dezember 2017), Nr. 600a.

Dokumente

Kantonsrat Kanton Luzern (2016): Motion Widmer Herbert und Mit. über die zeitnahe Durchführung einer Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern, eröffnet am 19. September 2016, M 204.

Kantonsrat Kanton Luzern (2017): Leitfaden für die Kommissionen des Kantonsrates Luzern, Revidierte Fassung, verabschiedet durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates am 18. Januar 2017.

LUSTAT (2010): Einwohnerbefragung 2009, in lustat aktuell 2010/03, Juni 2010.

LUSTAT (2012): Das Leben im Kanton Luzern. Ergebnisse der Einwohnerbefragung 2011, in lustat focus 2012/03, Juni 2012.

LUSTAT (2014): Das Leben im Kanton Luzern. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2013, in lustat focus 2014/05, Juni 2014.

LUSTAT (2016): Das Leben im Kanton Luzern. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2015, in lustat focus 2016/08, Juli 2016.

Regierungsrat Kanton Luzern (2015): Kantonsstrategie ab 2015.

Regierungsrat Kanton Luzern (2015): Legislaturprogramm 2015–2019. Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnissnahme, Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat, 8. September 2015, B 6.

Regierungsrat Kanton Luzern (2017): Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2018–2021 mit Entwurf des Voranschlags 2018, Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat, 17. Oktober 2017, B 101.

Regierungsrat Kanton Luzern (2017): Stellungnahme zu Motion M 204, 22. August 2017.

Regierungsrat Kanton Luzern (2018): Beschluss, Umsetzung der Motion über die zeitnahe Durchführung einer Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern: überarbeiteter Projektauftrag, 1. Mai 2018.

Protokolle des Kantonsrates zu den AFP ab 2014.

Protokolle der Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates im Zeitraum 2015–2018.

Staatskanzlei (2015): Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates. Entwurf für den Grundauftrag 2015–2019, 14. September 2015.

Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates (2017): Entwicklungsthemen der Stabsgruppe SG-GL, Priorisiert, Stand 24. Oktober 2017)

Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates (2017): Zwischenbericht 2017, 8. März 2017.

Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates (2018): Themen- und Pendenzenliste 2015-2019 der Stabsgruppe der Geschäftsleitung Kantonsrat, Stand 14. Juni 2018.

Unterlagen der Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates zu M 204: Brainstorming, Präsentation Workshop, Protokoll Workshop.

Unterlagen der Weiterbildungen des Kantonsrates im Zeitraum 2015-2018.

REGIERUNGSGEBÄUDE DES KANTONS LUZERN

Massnahmen zur Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit

*Bericht der Expertengruppe M 204
an den Regierungsrat*

Zusammenfassung

Die «Expertengruppe M 204» hat den Schlussbericht der externen Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern zur Kenntnis genommen und gewürdigt. Gestützt auf die Erkenntnisse des Schlussberichts hat die Expertengruppe 13 Massnahmen erarbeitet, mit denen die politische Kultur und Zusammenarbeit nachhaltig verbessert werden kann. Die Massnahmen sollen dem Regierungsrat als Grundlage für die Erarbeitung des Planungsberichts zur politischen Kultur und Zusammenarbeit dienen.

Mit der Motion über die zeitnahe Durchführung einer Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern (M 204) wird formell die Vorlage eines Planungsberichtes des Regierungsrates an den Kantonsrat gefordert. Materiell soll eine Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern herbeigeführt werden.

In einer ersten Phase wurde mittels externer Befragung eine Ist-Analyse der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern erstellt. Diese hat zutage gefördert, dass die Hauptursachen für das teilweise als beeinträchtigt wahrgenommene Vertrauensverhältnis unter den politischen Akteuren weniger in der direkten Zusammenarbeit oder in den geltenden Zuständigkeiten und Prozessen als vielmehr in externen sowie sogenannten weichen Faktoren liegen.

Den externen, die Kultur und Zusammenarbeit negativ beeinflussenden Faktoren kann mit Massnahmen kaum begegnet werden. Deshalb hat die Expertengruppe entschieden, Massnahmen zu empfehlen, die im Kompetenzbereich des Kantonsrates und des Regierungsrates liegen. Sie betreffen allesamt die Themenfelder Einbezug, Kommunikation und Kultur.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	4
2 Die Expertengruppe	5
2.1 Auftrag und Zusammensetzung der Expertengruppe	5
2.2 Grundlagen und Arbeitsweise	6
3 Finalisierung Ist-Analyse, Ermittlung Handlungsbedarf	6
3.1 Kenntnisnahme vom Schlussbericht der externen Evaluation	6
3.2 Würdigung der Ergebnisse durch die Expertengruppe	7
3.3 Analyse des Handlungsbedarfs (Themenfelder).....	8
4 Handlungsansätze	9
4.1 Erarbeitung konkreter Massnahmen	9
4.2 Überblick über die Massnahmen	10
4.3 Massnahmen für einen besseren Einbezug	10
4.3.1 Zielsetzung.....	10
4.3.2 Massnahmen (Einbezug)	10
4.4 Massnahmen für eine bessere Kommunikation.....	14
4.4.1 Zielsetzung.....	14
4.4.2 Massnahmen (Kommunikation).....	15
4.5 Follow-up	18
5 Ausblick: Planungsbericht des Regierungsrates	18

1 Einleitung

Am 11. Dezember 2017 hat der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates die Motion (M 204) von Herbert Widmer über die zeitnahe Durchführung einer Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern erheblich erklärt. Der Regierungsrat wurde beauftragt, die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern zu evaluieren und zu verbessern.

Am 1. Mai 2018 hat der Regierungsrat den Projektauftrag zur Umsetzung der M 204 verabschiedet. Ziel der Umsetzung der M 204 ist formell die Vorlage eines Planungsberichts des Regierungsrates an den Kantonsrat. Materiell soll eine Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern herbeigeführt werden.

Der Regierungsrat hat das Umsetzungsprojekt in vier Phasen gegliedert:

– **Phase 1: Durchführung einer externen Evaluation**

Mit einer externen Evaluation soll einerseits eine Ist-Analyse durchgeführt und andererseits Optimierungspotenzial im Zusammenwirken von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung eruiert werden.

Der Regierungsrat beauftragte die econcept AG, Zürich, mit der Durchführung der externen Evaluation. Zwischen November 2018 und Januar 2019 wurden die Mitglieder des Kantonsrates, die Regierungsräte, der Staatsschreiber und die Verwaltungskader in zwei Runden online befragt. Hauptgegenstand der Befragung bildete das Vertrauen. Dabei interessierten nicht nur die Komponenten des Vertrauens, sondern auch interne und externe Faktoren, die das Vertrauen und damit die politische Kultur und Zusammenarbeit beeinflussen können. Der finalisierte Schlussbericht der econcept AG mit einer Synthese und sämtlichen Detaillergebnissen datiert vom 15. Februar 2019.

– **Phase 2: Erarbeitung Massnahmenbericht durch die Expertengruppe**

Der Regierungsrat setzte zwecks Erarbeitung konkreter Massnahmen zur Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern eine breit abgestützte Expertengruppe ein (vgl. Kap. 2). Der vorliegende Massnahmenbericht ist das Ergebnis der Diskussionen, welche die Expertinnen und Experten an insgesamt drei Workshops geführt haben.

– **Phase 3: Erarbeitung Planungsbericht durch den Regierungsrat**

In Phase 3 wird der Regierungsrat gestützt auf den Schlussbericht der externen Evaluation und insbesondere den Massnahmenbericht der Expertengruppe einen Planungsbericht erarbeiten, in dem die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern analysiert und gleichzeitig festgehalten wird, welche konkreten Verbesserungsmassnahmen der Regierungsrat zur Umsetzung vorschlägt.

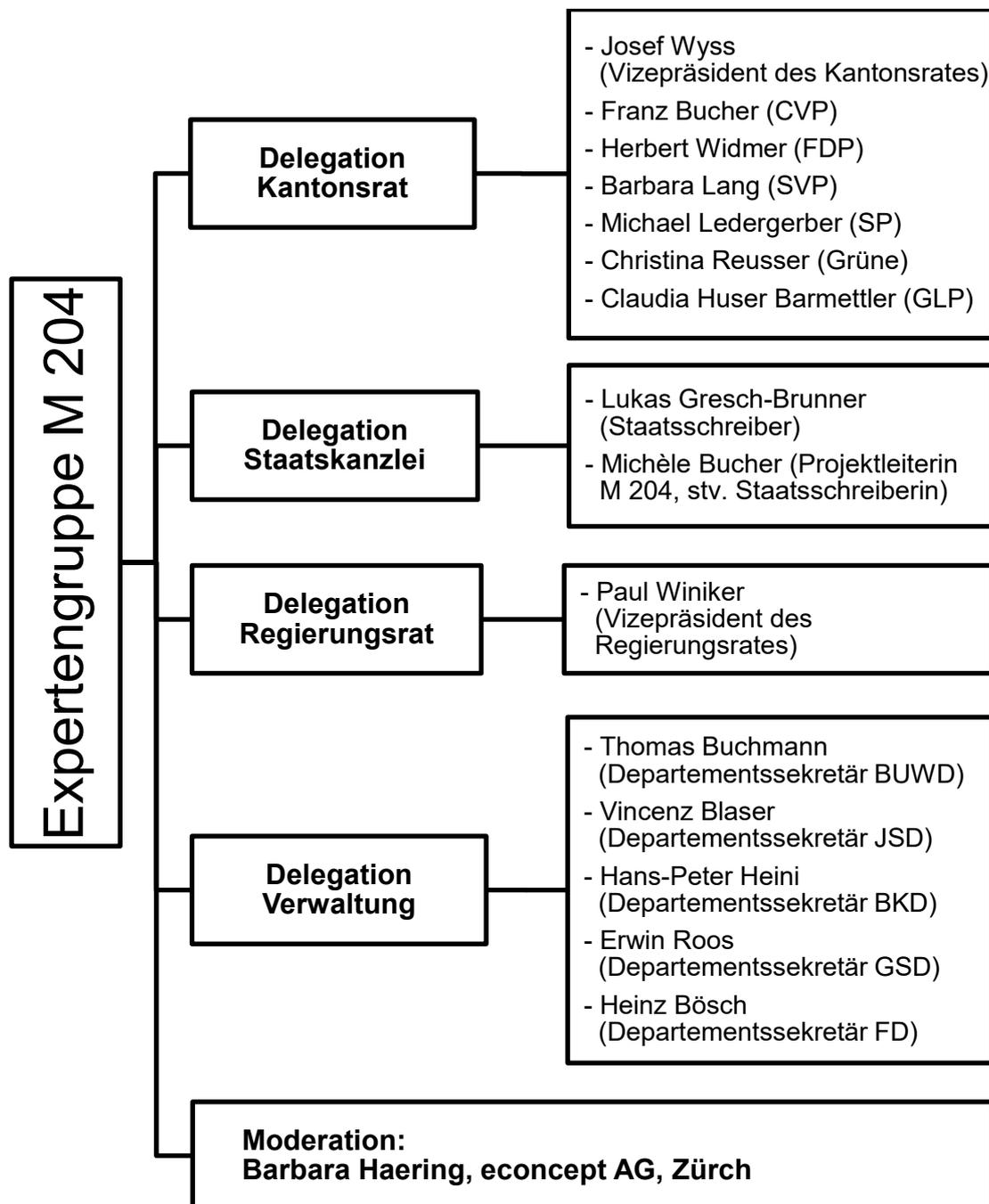
– **Phase 4: Kenntnisnahme vom Planungsbericht durch den Kantonsrat**

In der letzten Phase wird der Kantonsrat – voraussichtlich im ersten Quartal 2020 – den Planungsbericht des Regierungsrates beraten und gemäss § 79 Absatz 3 Kantonsratsgesetz (KRG; SRL Nr. 30) in zustimmendem Sinn, in ablehnendem Sinn oder ohne Stellungnahme zur Kenntnis nehmen.

2 Die Expertengruppe

2.1 Auftrag und Zusammensetzung der Expertengruppe

Die Aufgabe der Expertinnen und Experten bestand in der Erarbeitung konkreter Massnahmen zur Verbesserung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern (Phase 2). Der Regierungsrat hat im Projektauftrag festgehalten, dass die Expertengruppe breit abgestützt sein müsse. Diese setzte sich aus den folgenden Mitgliedern zusammen:



Die Einsetzung einer Expertengruppe, bestehend aus einer Delegation des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Verwaltung, stellte sicher, dass sämtliche internen Interessen in der Expertengruppe vertreten waren. Das ermöglichte die Projektion eines umfassenden Stimmungsbildes.

2.2 Grundlagen und Arbeitsweise

Der Regierungsrat hat im Projektauftrag festgehalten, dass den Expertinnen und Experten als Grundlage für ihre Arbeit der Schlussbericht der externen Evaluation dienen soll. Die Expertengruppe hat sich bereits vor der Vergabe der externen Evaluation (Phase 1) konstituiert, sodass sie zum Auftragsentwurf Stellung nehmen und sich zum Entwurf des Fragenkatalogs vernehmen lassen konnte.

Nach der Durchführung und Auswertung der Befragung hat die Expertengruppe den Schlussbericht der econcept AG zur Kenntnis genommen und gewürdigt. An drei Arbeitssitzungen hat sie sich unter fachkundiger Anleitung einer externen Moderatorin (Barbara Haering, econcept AG, Zürich) intensiv mit den Fragen der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern auseinandergesetzt: Nach der Kenntnisnahme des Schlussberichts, der Finalisierung der Ist-Analyse und einem Ausblick auf den Handlungsbedarf und die Handlungsoptionen anlässlich der ersten Arbeitssitzung (vgl. Kap. 3) haben die Expertinnen und Experten an der zweiten Arbeitssitzung in Kleingruppen die Handlungsoptionen und die Ansätze zur Verbesserung der politischen Kultur und Zusammenarbeit vertieft (vgl. Kap. 4). Gestützt auf die Ergebnisse dieser Vertiefungen hat die Expertengruppe den Massnahmenbericht am 31. Mai 2019 zuhanden des Regierungsrates verabschiedet.

3 Finalisierung Ist-Analyse, Ermittlung Handlungsbedarf

3.1 Kenntnisnahme vom Schlussbericht der externen Evaluation

Die externe Evaluation fokussierte auf das Vertrauen. Bereits in ihrer Offerte vom 14. September 2018 hat die econcept AG auf das Vertrauen als zentrales Element jeder politischen Kultur und Zusammenarbeit und als wichtige Voraussetzung einer wirkungsorientierten Führung hingewiesen:

«In der Literatur wird Vertrauen definiert als «eine in die Zukunft gerichtete Erwartung eines Individuums», wobei andere Individuen so handeln, dass sie dem Individuum nützen oder es zumindest nicht beeinträchtigen. Dabei gilt es zwischen verschiedenen Arten des Vertrauens zu unterscheiden, sei dies partikular (zwischen zwei Personen) oder generalisiert (zwischen Institutionen oder zwischen Personen und Institutionen). Während sich das partikulare Vertrauen zwischen zwei Personen auf die Vertrautheit zwischen diesen Personen stützt, basiert das generalisierte Vertrauen auf der Annahme, dass Institutionen oder Prozesse gewissen Normen und Werten folgen, die alle Beteiligten teilen. Dadurch werden ihre Handlungen auf gleiche Weise strukturiert resp. eingeschränkt. Umgekehrt kann festgestellt werden, dass Vertrauen dann beeinträchtigt wird, wenn Erwartungen von Individuen, dass alle gemäss den gemeinsamen Regeln der Interaktion handeln, nicht mehr (vollständig) erfüllt werden.»

Die Expertengruppe hat den Schlussbericht am 11. März 2019 zur Kenntnis genommen. Insgesamt offenbart die externe Evaluation der econcept AG (vgl. Schlussbericht, Seite iii/iv), dass die Hauptursachen für das teilweise als beeinträchtigt wahrgenommene Vertrauensverhältnis unter den politischen Akteuren weniger in der direkten Zusammenarbeit oder in den geltenden Zuständigkeiten und Prozessen als vielmehr in externen Faktoren liegen. Als Hauptursachen für das beeinträchtigte Vertrauen unter den politischen Institutionen erwiesen sich die Polarisierung und der Wandel im generellen Politikstil sowie die Finanzlage des Kantons Luzern in den

vergangenen Jahren. Hinzu kommen vor allem vonseiten des Kantonsrates beanstandete Defizite im Bereich der Information und Kommunikation. Dabei spielen als weiterer externer Faktor die Medien und die medienpolitische Entwicklung im Kanton eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Die Polarisierung und der Wandel im generellen Politikstil verbunden mit dem Wirken der Medien scheinen ein diffuses Unbehagen zu erzeugen, das durch die schwierige Finanzlage des Kantons noch verstärkt wird. Die Expertengruppe teilt die Einschätzung der econcept AG, wonach in dieser stimmungsmässig aufgeladenen Situation als unzureichend empfundene Information und Kommunikation, fehlendes Wissen und mangelnde Kompetenzen oder einzelne unplanmässig verlaufene Geschäfte grösseres Gewicht erhalten und beeinträchtigt Vertrauen zusätzlich belasten können – insbesondere, wenn die eigenen Gestaltungsspielräume als begrenzt wahrgenommen werden. Dazu passt, dass der Regierungsrat als ausführende Institution mit grösseren Gestaltungsspielräumen sowohl das Vertrauen als auch die Information und Kommunikation positiver beurteilt als der Kantonsrat und die Verwaltung. Für eine nachhaltige Verbesserung der politischen Kultur und des Vertrauens im Kanton Luzern empfiehlt die econcept AG in ihrem Schlussbericht deshalb, diesen Informations- und Wissensasymmetrien zwischen den Akteuren Beachtung zu schenken. Diese Empfehlung nimmt die Expertengruppe auf (vgl. Kap. 4).

3.2 Würdigung der Ergebnisse durch die Expertengruppe

Die Expertengruppe hat sich bei der Würdigung der Ergebnisse der externen Evaluation auf die vier Einflussfaktoren Vertrauen, Kommunikation, AKV und Prozesse konzentriert.

– Vertrauen

- Die Expertengruppe erachtet es als positiv, dass ein insgesamt homogenes Verständnis von Vertrauen besteht. Sowohl für die Mitglieder des Kantonsrates wie auch für die Regierung und die Verwaltung widerspiegelt dieses Verständnis verschiedene Aspekte des Vertrauens wie
- Zuverlässigkeit und Verlässlichkeit von politischen Akteuren,
 - offene und ehrliche Kommunikation (d.h. richtige, vollständige und rechtzeitige Information),
 - Respekt im Umgang und Bereitschaft zur Zusammenarbeit und
 - getreue Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben.

Das Vertrauen *zwischen* den Institutionen wird insgesamt als geringer eingeschätzt als dasjenige *innerhalb* der Institutionen. Beeinträchtigt Vertrauen wird insbesondere im Verhältnis zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat sowie zwischen den Fraktionen im Kantonsrat geortet. Das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen ist gemäss Befragung¹ leicht zurückgegangen, liegt aber weiter im gesamtschweizerischen Durchschnitt.

– Kommunikation

Positiv ist aus Sicht der Expertengruppe die Erkenntnis, dass die heutige Art und Weise der Kommunikation der Institutionen über die verschiedenen Kanäle und Instrumente mehrheitlich als zielführend wahrgenommen wird. Problematisch ist demgegenüber, dass verbreitet Vorbehalte gegenüber dem Zeitpunkt

¹ LUSTAT (2016): Das Leben im Kanton Luzern. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2015, in Lustat focus 2016/08, Juli 2016

und den Inhalten der Kommunikation bestehen, so insbesondere betreffend die Informationspolitik der Regierung gegenüber dem Kantonsrat und der Bevölkerung. Ein Teil der Mitglieder des Kantonsrates fühlt sich denn auch von der Regierung nicht ausreichend informiert.

– **AKV**

Die Expertengruppe erachtet es als äusserst positiv, dass sich die Verteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) der politischen Institutionen in hohem Masse als zweckmässig erweist. Die Berücksichtigung des AKV-Prinzips hat auf das Vertrauen einen eher geringen, tendenziell vertrauensstärkenden Einfluss. Nur eine Minderheit der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer erkennt eine Beeinträchtigung des Vertrauens infolge mangelhafter Umsetzung des AKV-Prinzips.

– **Prozesse**

Ebenfalls als äusserst positiv würdigt die Expertengruppe die Erkenntnis, dass sich der Steuerungsprozess gemäss dem Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG; SRL Nr. 600) und der Gesetzgebungsprozess im Zusammenwirken der politischen Akteure grösstenteils bewähren. Positiv ist überdies, dass die Bearbeitung der Geschäfte durch die Institutionen als sach- und termingerecht wahrgenommen wird. Weniger positiv erachtet die Expertengruppe einerseits den festgestellten Umstand, dass die Anwendung der FLG-Instrumente und die Gesetzgebung Kontexte bilden, in denen sich beeinträchtigtes Vertrauen manifestieren kann, und andererseits die vereinzelte Kritik am Aufgaben- und Finanzplan, an der Beantwortung der parlamentarischen Vorstösse sowie am Vernehmlassungsprozess.

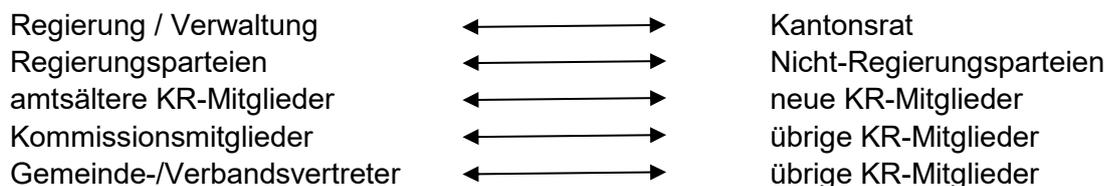
Die Expertengruppe ist insgesamt sehr erfreut über die Feststellung im Schlussbericht, dass der Kanton mit zweckmässigen Aufgaben und Zuständigkeiten, funktionierenden Prozessen und einer sachgerechten Behandlung der Geschäfte gut aufgestellt ist.

3.3 Analyse des Handlungsbedarfs (Themenfelder)

Nach Ansicht der Expertengruppe wurde das veränderte politische Umfeld in den letzten Jahren zunehmend zur Herausforderung für eine gute politische Kultur und Zusammenarbeit: Ein zentraler Aspekt dieser Veränderung ist einerseits die Entwicklung zu einer Vielparteienlandschaft, in der sich das politische Spektrum verbreitert, die Polarisierung zunimmt und der Profilierungsdruck wächst. Andererseits gilt es zu bedenken, dass die Komplexität der politischen Geschäfte in den letzten Jahren bei gleichzeitiger Erhöhung der Geschwindigkeit der Informationsflüsse massiv zugenommen hat. Die Veränderung des politischen Umfelds ist ein externer Faktor, dessen man sich in der politischen Zusammenarbeit bewusst sein muss. Indes sind die Möglichkeiten der Einflussnahme auf externe Faktoren sehr beschränkt. Immerhin besteht die Möglichkeit, die verschiedenen Anspruchsgruppen frühzeitig und gleichwertig in den politischen Prozess miteinzubeziehen. Handlungsbedarf orten die Expertinnen und Experten mithin zum Ersten im **Einbezug**.

Im Weiteren stellt die Expertengruppe fest, dass in institutionalisierten politischen Prozessen (z.B. Strategie- oder Gesetzgebungsprozess) verschiedene Beteiligte nicht nur unterschiedlich einbezogen, sondern auch unterschiedlich über die Planungsstände informiert sind. Die Informations- und Wissensasymmetrien zwischen

Regierungsrat und Verwaltung einerseits sowie Kantonsrat und Öffentlichkeit andererseits sind dem Vertrauen zwischen den Institutionen nicht zuträglich. Insbesondere folgende Informations- und Wissensasymmetrien erscheinen der Expertengruppe problematisch:



Nach Ansicht der Expertinnen und Experten kann die Problematik der ungleichen Informations- und Wissensstände mit einer optimalen Information und Kommunikation vermindert werden. Handlungsbedarf orten die Expertinnen und Experten somit zum Zweiten in der **Kommunikation**.

Weiteren Handlungsbedarf sehen die Expertinnen und Experten im Bereich **Kultur**. Zur Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit sind nicht primär die Instrumente anzupassen. Viel wichtiger ist es, dass die weichen Faktoren angegangen werden. So sind beispielsweise Fragen der Kommunikationskultur und des Anstands im Umgang miteinander zu diskutieren. Diese Diskussion ist ein stetiger Prozess, der im Rahmen der Umsetzung der Massnahmen beginnen und in der Folge konsequent weitergeführt werden muss.

4 Handlungsansätze

4.1 Erarbeitung konkreter Massnahmen

Nach der Eruiierung des Handlungsbedarfs hat die Expertengruppe diesen vertieft bearbeitet und in Kleingruppen konkrete Massnahmen zur Optimierung der politischen Kultur und Zusammenarbeit formuliert. Dabei hat die Expertengruppe festgestellt, dass die politische Kultur das Resultat eines respektvollen Umgangs miteinander ist. Die Massnahmen sollen dazu beitragen, dass die politische Kultur im Kanton Luzern inskünftig von Offenheit und Respekt sowie gegenseitiger Wertschätzung, unabhängig von unterschiedlichen politischen Positionen, geprägt ist.

4.2 Überblick über die Massnahmen

Massnahmen	
Einbezug	1 Prüfung der Geschäftsprozesse auf Einbezugsoptionen
	2 Sicherstellung der Vertretung aller Fraktionen in den Kommissionen
	3 Optimierung des Vernehmlassungsverfahrens
	4 Nutzung der Kommissionen und des «Dulliker-Gremiums» als Informationsgefässe
	5 Optimierung des Zusammenspiels von Fach- und Aufsichtskommissionen
Kommunikation	1 Verbindlichkeit und Relevanz von Führungsinstrumenten stärken
	2 Erhöhung der Planungstransparenz
	3. Einführung der Kommissionen in ihre fachliche Arbeit
	4 Stärkung der Information und der Wissensvermittlung
	5 Stärkung der Kommissionsarbeit
	6 Optimierung der Darstellung von Dokumentationen
	7 Verbesserung der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit
Follow-up	1 Follow-up

4.3 Massnahmen für einen besseren Einbezug

4.3.1 Zielsetzung

Die Verbesserung des Einbezugs soll dazu führen, dass alle am politischen Prozess beteiligten Akteurinnen und Akteure ein klares Verständnis der eigenen Rolle und derjenigen des politischen oder administrativen Gegenspielers haben. Unter Beachtung des Rollenverständnisses müssen alle Beteiligten gemeinsam definierte Standards der Zusammenarbeit befolgen. Ziel ist, Kantonsrätinnen und Kantonsräte wo möglich frühzeitiger in den politischen Prozess zu integrieren. Dieser auch informelle Einbezug der Mitglieder des Kantonsrates gründet auf Vertraulichkeit.

4.3.2 Massnahmen (Einbezug)

Massnahme Einbezug 1: Prüfung der Geschäftsprozesse auf Einbezugsoptionen

Es ist systematisch zu prüfen, ob Parteien, Kommissionen und Mitglieder des Kantonsrates früher in den politischen Prozess miteinbezogen werden können und an welche Voraussetzungen ein früherer Einbezug geknüpft sein muss.

Heute erarbeitet der Regierungsrat die vom Kantonsrat zu beratenden Vorlagen, zum Beispiel Gesetzesentwürfe. Auslöser für die Erarbeitung eines neuen Gesetzes oder einer Gesetzesänderung sind häufig Motionen. Der Regierungsrat kann aber

auch selber aktiv werden oder durch eine Volksinitiative mit einer Gesetzesänderung beauftragt werden. Nach der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs durch das federführende Departement genehmigt der Regierungsrat den Entwurf und gibt ihn in der Regel in eine verwaltungsinterne und eine breite externe Vernehmlassung.

Die Vernehmlassung ermöglicht es Parteien, Verbänden, Gemeinden und weiteren Interessierten, zum Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Nach Auswertung der Vernehmlassung und Überarbeitung sowie einer redaktionell-gesetzestechnischen und juristischen Überprüfung des Entwurfs verabschiedet der Regierungsrat die Botschaft zuhanden des Kantonsrates. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates (GL) weist die Botschaft zur Vorberatung einer Kommission zu. Vor der eigentlichen Vorberatung wird die Kommission vom federführenden Departement über das Geschäft informiert. Aus der klaren Kompetenzabgrenzung in § 54 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV; SRL Nr. 1), den gesetzlichen Vorschriften über das Zusammenwirken von Regierungsrat und Kantonsrat sowie dem abschliessenden Aufgabenkatalog der kantonsrätlichen Kommissionen ergibt sich, dass ein Einbezug der Kommissionen (oder anderer Organe) des Kantonsrates bei der Erarbeitung von Sachgeschäften bisher nicht vorgesehen ist. In Sonderfällen kann der Kooperationsgrundsatz nach § 29 Absatz 3 der Kantonsverfassung den Miteinbezug kantonsrätlicher Organe bei der Vorbereitung von Sachgeschäften indes rechtfertigen. Wenngleich die Zusammenarbeit und das Zusammenwirken der Behörden in erster Linie regelgebunden und nicht eine Frage der politischen Kultur sind, ist es doch angezeigt, die Praxis im Kanton Luzern systematisch zu prüfen und zu optimieren. Dabei gilt es insbesondere auch die Informations- und Wissensvorsprünge, über die gewisse Beteiligte beispielsweise durch Verbandsarbeit oder ein Amt in einer Gemeinde verfügen, mitzuberücksichtigen.

Massnahme Einbezug 2: Sicherstellung der Vertretung aller Fraktionen in den Kommissionen

Es ist sicherzustellen, dass jede Kantonsratsfraktion in jeder Kommission mit mindestens einem Mitglied vertreten ist.

Die Bildung einer Fraktion erfordert mindestens fünf Mitglieder (§ 42 Abs. 2 KV). Die Vertretung der Fraktionen in den Kommissionen (§ 41 KV) ist nur in ihren Grundzügen geregelt: Das Kantonsratsgesetz statuiert in § 22 Absatz 1, dass die Fraktionen in der Regel im Verhältnis ihrer Mitgliederzahl in den Kommissionen vertreten sein sollen. Den genauen Verteilschlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen legt die GL jeweils vor Beginn der Legislatur fest. Zu diesem Zweck hat die GL im Jahr 1999 die folgenden auf die Sitzverteilung anzuwendenden Grundsätze verabschiedet und mehrmals bestätigt:

1. Jede Fraktion soll, wenn möglich, in allen Kommissionen vertreten sein.
2. Jedes Ratsmitglied soll mindestens über einen Kommissionssitz verfügen.
3. Für die Sitzverteilung ist die Fraktionsstärke und nicht der Wähleranteil massgebend.

Bei der Festlegung des Verteilschlüssels für die Zuteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen für die Legislatur 2015–2019 wurde dem Grundsatz 1 erstmals nicht mehr Rechnung getragen: Zwei Fraktionen (Grüne, GLP) sind seit dem 1. Juli 2015 nicht mehr in allen Kommissionen vertreten. Der Ausschluss dieser beiden Fraktionen aus der Arbeit in gewissen Kommissionen führte zu Wissensasymmetrien und

unterschiedlichen Informationsständen, obwohl die nicht in der Kommission vertretenen Fraktionen Zugang zu den Kommissionsprotokollen und -unterlagen hatten. Im Weiteren führte der Ausschluss der beiden kleinen Fraktionen aus gewissen Kommissionen zu einer «Verlagerung» der Kommissionsarbeit in das Ratsplenum.

Am 11. September 2018 wurde die Motion M 614 von Michèle Graber eröffnet. Diese Motion forderte, dass im Kantonsratsgesetz festzuhalten sei, dass alle Fraktionen in allen Kommissionen mit mindestens einem Mitglied vertreten sein müssten. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat die Ablehnung der Motion. Dabei stellte er sich auf den Standpunkt, die Verteilung der Kommissionssitze müsse unter Berücksichtigung der Entwicklung der Fraktionsgrössen durch den Kantonsrat geregelt werden, weshalb es nicht opportun sei, dass die Regierung eine entsprechende Gesetzesänderung empfehle. Der Kantonsrat lehnte die Motion in der Folge ab.

Am 31. März 2019 wurde der Kantonsrat neu gewählt. Aufgrund der Wahlergebnisse ist absehbar, dass in der neuen Legislatur (2019–2023) wieder alle Fraktionen in allen Kommissionen vertreten sein werden. Ungeachtet dessen empfiehlt die Expertengruppe, auf den Entscheid, die Vertretung aller Fraktionen in allen Kommissionen gesetzlich nicht sicherzustellen, zurückzukommen.

Massnahme Einbezug 3: Optimierung des Vernehmlassungsverfahrens

Gemäss § 27 KV hat jede Person das Recht, im Rahmen von Vernehmlassungen zu kantonalen Verfassungs- und Gesetzesentwürfen sowie zu weiteren kantonalen Vorhaben von allgemeiner Tragweite Stellung zu nehmen. Das Organisationsgesetz (OG; SRL Nr. 20) hält in § 21 Absatz 5 fest, dass die Verwaltung der Öffentlichkeit die Mitwirkung mittels Vernehmlassungsverfahren ermöglichen muss. Die Vernehmlassung ist ein Instrument, mit dem der Einbezug nicht nur der breiten Öffentlichkeit, sondern insbesondere auch der Parteien verfassungsrechtlich sichergestellt wird.

Die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VVV; SRL Nr. 36b) vom 1. September 2017 regelt die Details. Die VVV regelt Themen wie die Notwendigkeit von Vernehmlassungen, den zu berücksichtigenden Adressatenkreis, das Verfahren, die Zuständigkeit von Regierungsrat und Departementen sowie die Information der Öffentlichkeit. Über den Umfang und die Ausgestaltung der Vernehmlassungsunterlagen äussert sich die Verordnung nicht. Praxisgemäss liegt den Vernehmlassungsunterlagen ein Fragebogen bei. Dieser dient der Verwaltung dazu, die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer effizient auszuwerten. Die Expertengruppe empfiehlt, bei der Erarbeitung der Vernehmlassungsunterlagen, namentlich der Fragebögen, auf eine wertneutrale und objektive Formulierung zu achten.

Massnahme Einbezug 4: Nutzung der Kommissionen und des «Dulliker-Gremiums» als Informationsgefässe

Die Sitzungen der ständigen Kommissionen sowie die «Dulliker-Gespräche» sind ideale Gefässe, um Personen, Fraktionen und Parteien frühzeitig in den politischen Prozess miteinzubeziehen.

Dulliker-Gespräche. An den sogenannten «Dulliker-Gesprächen», die in der Regel zweimal jährlich stattfinden, nehmen die Mitglieder des Regierungsrates, die Präsidentinnen und Präsidenten der im Kantonsrat vertretenen Parteien, die Fraktionsvorsitzenden und der Staatsschreiber teil. An den Gesprächen informiert der Regierungsrat über grössere Vorhaben. Darüber hinaus werden an den Dulliker-Gesprächen partei- und fraktionsübergreifend wichtige Themen diskutiert. Es ist zu prüfen, wie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Parteien und der Fraktionen anlässlich der Dulliker-Gespräche vermehrt frühzeitig in die politische Planung, insbesondere auch in die politische Langfristplanung miteinbezogen werden können.

Kommissionssitzungen. Die Geschäftsordnung des Kantonsrates (GOKR; SRL Nr. 31) statuiert, dass die Kommissionen die Geschäfte ihres Sachbereichs vorberaten. Vor der eigentlichen Vorberatung wird die Kommission vom federführenden, fachlich zuständigen Departement an sogenannten Informationssitzungen eingehend in die Thematik und die Vorlage eingeführt. In einzelnen Kommissionen gibt es überdies standardmässig ein Traktandum «Informationen aus dem Departement». Dieses Traktandum dient dem Aufbau von allgemeinem, geschäftsunabhängigem Fach- und Hintergrundwissen der Kommissionsmitglieder. Die Praxis bei der allgemeinen, geschäftsunabhängigen Information und damit einhergehend die frühzeitige Integration der Kommissionen und Mitglieder in den politischen Prozess ist künftig einheitlicher zu gestalten. Es ist ein nutzenbringender Standard zu definieren.

**Massnahme Einbezug 5:
Optimierung des Zusammenspiels von Fach- und Aufsichtskommissionen**

Das Zusammenspiel und die Zusammenarbeit der kantonsrätlichen Fach- und Aufsichtskommissionen muss im Detail analysiert und optimiert werden.

Im Rahmen der Beratungen zur Aktualisierung des Parlamentsrechts (B 129 vom 28. Oktober 2014) wurden die Organisation und die Abläufe in den Kommissionen präziser gefasst. So ist heute explizit festgeschrieben, dass die Vertretung in den interkantonalen Geschäftsprüfungskommissionen durch Mitglieder der Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) gewährleistet wird und dass Petitionen je nach Sachgebiet der jeweiligen Sachkommission und nicht mehr ausschliesslich der Staatspolitischen Kommission zugeteilt werden.

Auf Ersuchen der AKK und der Planungs- und Finanzkommission (PFK) wurde die Organisation der Zusammenarbeit der Kommissionen beim Controlling von Leistungsvereinbarungen neu geregelt. Die Oberaufsicht über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling ist der AKK zugewiesen; die Fachkommissionen können die AKK auf Umstände aufmerksam machen, die eine Überprüfung im Rahmen der Oberaufsicht nahelegen (§ 28 Abs. 3 GOKR). Die PFK hat demgegenüber die Kompetenz, die Kommissionen um Informationen zu einzelnen Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen in Form von Mitberichten zu ersuchen. Die PFK soll im Rahmen der Vorberatung der Finanzgeschäfte den Überblick über die Berichterstattung zu den Leistungsvereinbarungen haben. In der Praxis hat sich die Kompetenzenordnung als schwerfällig erwiesen, zumal nicht ausgeschlossen werden kann, dass in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen und die praktische Handhabung derselben überall Klarheit herrscht. Konkret sind folgende Fragen zu klären:

Zusammenarbeit Fachkommissionen – PFK

- Wie kann sichergestellt werden, dass die PFK die Mitberichte der Fachkommissionen hinreichend würdigt und in ihre Arbeit einfliessen lässt? (Vorschlag: standardisierte und regelmässige Berichterstattung durch die Fachkommissionen und Anwesenheit der Fachkommissionspräsidien an den PFK-Sitzungen)

Politische Oberaufsicht

- Wie ist die Aufsicht über Organisationen mit kantonaler Beteiligung (Zuständigkeiten, Kompetenzen, Aufgaben) in optimaler Weise auszugestalten?
- Wie sind die Zuständigkeiten für die Vorberatung der Geschäftsberichte von Organisationen mit kantonaler Beteiligung sinnvoll zu definieren?

Leistungsmanagement

- Welches sind die Voraussetzungen, damit der Kantonsrat die politischen Leistungsaufträge nutzbringend beurteilen kann?
- Inwiefern ist es angezeigt, den Kantonsrat und/oder die Fachkommissionen über Leistungsvereinbarungen mit Dritten zu unterrichten?

4.4 Massnahmen für eine bessere Kommunikation

4.4.1 Zielsetzung

Wie oben dargelegt (vgl. Kap. 4.3), soll die Verbesserung des Einbezugs zu einem besseren Rollenverständnis aller am politischen Prozess beteiligter Akteurinnen und Akteure führen. Die Klärung der Rollen der verschiedenen Akteure ist eine Voraussetzung, um die facettenreiche interne und externe Kommunikation des Kantons Luzern in bestmöglicher Weise zu gestalten.

In den verschiedenen Tätigkeitsfeldern der kantonalen Verwaltung sorgen fachlich spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einerseits für die Erarbeitung und den Vollzug von Gesetzen. Andererseits werden unter Einbezug der geltenden Steuerungsmechanismen Grundlagenmaterialien zur Weiterentwicklung des Kantons erarbeitet. Planungsgrundlagen, Gesetze und Vollzugsinstrumente werden in verschiedenen Dokumentationen – zum Beispiel in Kantonsstrategien, Planungsberichten, Botschaften oder Handbüchern – festgehalten. Die Themenvielfalt ist dabei immens.

Die zahlreichen, oftmals sehr komplexen Dokumentationen dienen dem Kantonsrat als Grundlage für die Beratung seiner Geschäfte und die Beurteilung der Leistungserbringung durch die Verwaltung. Weil die Mitglieder des Kantonsrates nicht oder nur ungenügend in die Erarbeitungsprozesse dieser Dokumentationen einbezogen sind und weil sie nicht in allen Bereichen über fundiertes Fachwissen verfügen (können), besteht auch hier die Gefahr einer Informations- und Wissensasymmetrie zwischen dem Kantonsrat und der Verwaltung respektive dem Regierungsrat.

Die Massnahmen für eine bessere Kommunikation sollen einer solchen Informations- und Wissensasymmetrie entgegenwirken. Der Kantonsrat und seine Organe sollen in einer Weise informiert und dokumentiert sein, dass sie ihre Aufgaben auftragsgemäss und in zufriedenstellender Weise wahrnehmen können. Die Informationen sollen nicht nur umfassend und rechtzeitig, sondern auch vorausschauend und stufen- respektive adressatengerecht vermittelt werden. Das Verständnis des Kantonsrates für Abläufe soll geschärft und das Vorgehen des Regierungsrates besser nachvollziehbar werden.

Ziel der angestrebten kohärenten Informations- und Wissensvermittlung ist neben einer grösseren Verbindlichkeit und Transparenz auch die Stärkung des Vertrauens zwischen den Gewalten.

4.4.2 Massnahmen (Kommunikation)

Massnahme Kommunikation 1: Verbindlichkeit und Relevanz von Führungsinstrumenten stärken

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat alle vier Jahre das Legislaturprogramm (§ 78 KRG). Die diesem übergeordnete Kantonsstrategie ist nicht normiert, obwohl das FLG sagt, dass der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) auf der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm beruht (§ 8 Abs. 2 FLG). Dies ist nachzuholen. Die Kantonsstrategie soll vom Regierungsrat beschlossen und vom Kantonsrat künftig formell zur Kenntnis genommen werden. Es ist zu prüfen, ob die Mitglieder respektive Vertreterinnen und Vertreter des Kantonsrates in geeigneter Form über den Erarbeitungsprozess informiert oder allenfalls in die Erarbeitung der Kantonsstrategie miteinbezogen werden sollen.

Dabei gilt es zu bedenken, dass sich aus der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm einerseits die Massnahmen und Ziele des AFP ableiten lassen, die wiederum auf die einzelnen Verwaltungsstufen heruntergebrochen werden können. Andererseits sind die langfristigen Strategieinstrumente Grundlage für untergeordnete Strategien (z.B. Immobilienstrategie, Bildungsstrategie etc.) und Referenz für die einzelnen politischen Geschäfte.

Massnahme Kommunikation 2: Erhöhung der Planungstransparenz

Einen Ansatzpunkt für die Erhöhung der Transparenz gegenüber dem Kantonsrat erkennt die Expertengruppe bei der Planung der Parlamentsgeschäfte. Die GL, welche die längerfristige Planung der Sessionsschwerpunkte vornimmt und nach Rücksprache mit dem Regierungsrat die Traktandenliste der Sessionen festlegt (§ 20 Abs. 4 KRG), orientiert sich bei ihrer Planung an der rollenden Planung der Parlamentsgeschäfte.

Insbesondere bei der rollenden Planung der Parlamentsgeschäfte (sog. Planungsübersicht) handelt es sich um ein Instrument, mit dem die Departemente und die Staatskanzlei sämtliche Geschäfte planen, die vom Kantonsrat behandelt werden müssen (Botschaften, parlamentarische Vorstösse u.a.m.). Bei jedem einzelnen Geschäft sind verschiedene terminliche Meilensteine gesetzt. Das Instrument ermöglicht es der Verwaltung als Planungsverantwortliche, den Stand der Planung der Geschäfte entweder nur für den Regierungsrat oder für den Regierungsrat und den Kantonsrat sichtbar zu machen.

Nicht nur die GL, sondern auch die parlamentarischen Kommissionen bedienen sich für die Organisation ihrer Sitzungen der Planungsübersicht. Dabei haben sie festgestellt, dass die Praxis der einzelnen Departemente in Bezug auf die Nachführung der Planungsübersicht und die Sichtbarmachung der Planungsstände unterschiedlich ist und die einzelnen Ratsmitglieder und Kommissionen des Kantonsrates deshalb auch unterschiedlich informiert sind. Unter dem Aspekt der Erhöhung der

Transparenz gegenüber dem Kantonsrat ist deshalb zu prüfen, ob und inwiefern dieser Tatsache entgegengewirkt werden soll.

Massnahme Kommunikation 3: Einführung der Kommissionen in ihre fachliche Arbeit

Zu Beginn einer neuen Legislatur werden die Kommissionen durch den Kommissionsdienst standardisiert in die Kommissionsarbeit eingeführt (Organisation, Sitzungs- und Beratungsabläufe, Zusammenarbeit, Planung). Um den insbesondere zu Legislaturbeginn eklatanten Informations- und Wissensvorsprung der Regierungsräte und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung gegenüber den Kommissionsmitgliedern abzubauen, sollen die Departemente die Kommissionen fachspezifisch in die Tätigkeit einführen (Legislaturüberblick mit den anstehenden Geschäften, Projekten und Herausforderungen sowie Überblick über die Leistungsvereinbarungen). Anhand des Legislaturprogramms können die Departemente aufzeigen, welche Ziele sie anstreben. Mit einer fachspezifischen Schulung soll ferner die Sachkompetenz der Kommissionsmitglieder erhöht werden, was wieder der Einordnung und politischen Würdigung komplexer Themen dient.

Massnahme Kommunikation 4: Stärkung der Information und der Wissensvermittlung

Neben der fachspezifischen Schulung der Kommissionen zu Beginn einer neuen Legislatur (vgl. Massnahme Kommunikation 3) sollen die Departemente die ihrem Fachbereich zugeordneten Kommissionen zudem laufend über aktuelle und geplante Projekte sowie bevorstehende Herausforderungen informieren. Diese Informationen können an den ordentlichen, langfristig geplanten Kommissionssitzungen vermittelt werden, weshalb die Traktandenliste sinnvollerweise um folgende Standardtraktanden erweitert werden soll:

- allgemeine Informationen des Departementes,
- Geschäftsplanung,
- Pendenzen.

Die Kommissionen sollen also nicht nur eine vorberatende, sondern auch eine begleitende Funktion haben (Fachexpertengremien). Das hat zur Konsequenz, dass Kommissionssitzungen nicht zwingend abzusagen sind, wenn kein Geschäft zur Vorberatung vorliegt. Dadurch dass sich die Kommissionsmitglieder in geplanten, regelmässigen Abständen sehen, ergibt sich ein engerer, auch informeller Austausch in den Kommissionen. Die abschliessende Kompetenz zur Ausgestaltung der Kommissionssitzungen soll weiterhin bei der Kommission selbst liegen.

Nebst einer intensivierten fachspezifischen Schulung der Kommissionen soll auch eine konsequente Aus- und Weiterbildung des ganzen Kantonsrates dazu beitragen, dass der heterogene Wissensstand der Ratsmitglieder ein Stück weit ausgeglichen und das Wissensdefizit des Milizparlaments gegenüber der professionalisierten Verwaltung und der Regierung verringert werden.

Seit der Aktualisierung des Parlamentsrechts (2015) statuiert das Kantonsratsgesetz in § 20 Absatz 4g, dass die GL zu ihrer Unterstützung eine Stabsgruppe einsetzen kann. Gemäss Grundauftrag 2015–2019 ist die Stabsgruppe der Geschäftsleitung (SG-GL) zuständig für die Weiterentwicklung des parlamentarischen Betriebs und der parlamentarischen Arbeit. Daneben ist die SG-GL zuständig für Fragen der

Aus- und Weiterbildung des Parlaments. Die SG-GL ist entsprechend in die Umsetzung der Massnahme miteinzubeziehen. Es ist sicherzustellen, dass der Kantonsrat sowohl in formellen, wie auch in materiellen Fragen geschult wird. Die formellen Fragen betreffen insbesondere die politischen Prozesse, die (staatsrechtliche) Organisation der kantonalen Politik und die verfahrensrechtlichen Grundlagen. Materielle Fragen betreffen Politikbereiche (z. B. Finanzpolitik) oder konkrete Sachgeschäfte, über die das dafür zuständige Departement den gesamten Kantonsrat (und nicht nur die federführende Kommission) vertiefter informieren möchte.

Massnahme Kommunikation 5: Stärkung der Kommissionsarbeit

Kommissionssitzungen finden regelmässig statt. Es ist wichtig, dass in den Kommissionen eine von gegenseitigem Vertrauen geprägte interne Kultur geschaffen wird. Die Mitglieder der Kommissionen sollen sich kennen und sich gemeinsam mit Sachthemen auseinandersetzen. Voraussetzung für eine stabile Kommissionskultur mit wertschätzendem Umgang ist auch die Anwesenheit des für den entsprechenden Fachbereich zuständigen Regierungsrates. Die Kommissionsmitglieder anerkennen die Teilnahme der Mitglieder des Regierungsrates an den Kommissionssitzungen als Ausdruck des Respekts gegenüber der anderen Gewalt.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen treffen sich jährlich zu einer Konferenz. Die sogenannte Präsidentenkonferenz hat zum Ziel, den Erfahrungsaustausch unter den Kommissionspräsidenten zu fördern und Themen von allgemeinem Interesse für die Kommissionen zur Diskussion zu stellen (vgl. Leitfaden für die Kommissionen des Kantonsrates Luzern, S. 18). Die Präsidentenkonferenz soll dazu genutzt werden, das Verständnis für eine wertschätzende, offene und von gegenseitigem Respekt geprägte Kultur in den Kommissionen und darüber hinaus auch in den Fraktionen zu fördern.

Massnahme Kommunikation 6: Optimierung der Darstellung von Dokumentationen

Bei der textlichen und darstellerischen Gestaltung von Dokumenten sollen Regierung, Verwaltung und Kantonsrat darauf achten, dass diese möglichst selbsterklärend und auch ohne spezifisches Fachwissen verständlich sind. Komplexe Inhalte müssen vereinfacht werden, sodass die Adressatinnen und Adressaten die Inhalte auch ohne spezifisches Fachwissen verstehen können. Die grafische Gestaltung der Beratungsunterlagen soll in der gesamten Verwaltung einheitlich sein. Die Dokumentationen sollen Bezug aufeinander nehmen und im Internet gut, schnell und einfach abrufbar sein.

Massnahme Kommunikation 7: Verbesserung der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit

Die Bevölkerungsbefragung² hat aufgezeigt, dass die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Kommunikation der Regierung abgenommen hat. Es ist davon auszugehen, dass dieses Resultat auch mit dem Umstand zusammenhängt, dass die Inhalte der regierungsrätlichen Kommunikation in den letzten Jahren eher negativ und diese

² LUSTAT (2016): Das Leben im Kanton Luzern. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2015, in Lustat focus 2016/08, Juli 2016

auch deshalb für die Bevölkerung unbefriedigend war. Die Expertengruppe ist bei ihrer Arbeit denn auch nicht näher auf die Entwicklung der Zufriedenheit der Bevölkerung eingegangen. Sie stellt sich aber grundsätzlich auf den Standpunkt, dass die Bevölkerung Anspruch auf eine rechtzeitige und transparente Kommunikation hat, welche mit den sichtbaren Handlungen und Massnahmen der Regierung Hand in Hand geht. Der Regierungsrat soll die Bevölkerung regelmässig über anstehende Projekte und über seine Planungs- und Umsetzungsabsichten informieren. Ein besonderes Augenmerk soll die Regierung dabei auf den Einbezug aller Departemente richten.

4.5 Follow-up

Massnahme Follow-up

Die im Zusammenhang mit der Umsetzung von M 204 erarbeiteten Massnahmen sind einem «Follow-up», das heisst einer Überprüfung und Evaluation, zu unterziehen. Denkbar ist, die Zielerreichung des gesamten Projekts M 204 nach einer gewissen Zeit zu evaluieren.

Diese abschliessende Massnahme unterstreicht die grosse Bedeutung, welche der Kantonsrat und der Regierungsrat gemeinsam der erfolgreichen Umsetzung des vorliegenden Projekts zur Stärkung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern beimessen.

5 Ausblick: Planungsbericht des Regierungsrates

Dem Projektauftrag zufolge wird der Regierungsrat gestützt auf den Schlussbericht der externen Evaluation und den vorliegenden Massnahmenbericht einen Planungsbericht erarbeiten, in dem die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern analysiert werden soll und gleichzeitig festgehalten wird, welche konkreten Verbesserungsmassnahmen zur Umsetzung vorgeschlagen werden.

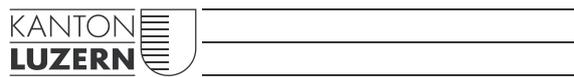
Die Expertengruppe macht dem Regierungsrat beliebt, dem Kantonsrat die Massnahmen zu den Themenfeldern Einbezug, Kommunikation und Follow-up zur Umsetzung vorzuschlagen.

Luzern, 31. Mai 2019

Im Namen der Expertengruppe M 204

Der Vizepräsident des Kantonsrates: Josef Wyss

Der Vizepräsident des Regierungsrates: Paul Winiker



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch