



Kantonsrat

Sitzung vom: 15. März 2016, vormittags

Protokoll-Nr. 111

Nr. 111**Anfrage Wyss Josef und Mit. über eine Einführung von Lean Management in der kantonalen Verwaltung und in den staatsnahen Betrieben (A 59).
Schriftliche Beantwortung**

Die schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die am 15. September 2015 eröffnete Anfrage von Josef Wyss über eine Einführung von Lean Management in der kantonalen Verwaltung und in den staatsnahen Betrieben lautet wie folgt:

„Zu Frage 1: Sieht der Regierungsrat die Methode des Lean Managements als Tool, um zukünftige Effizienzsteigerungen in der kantonalen Verwaltung und in den staatsnahen Betrieben zu erzielen?

Ja, die Methoden des Lean Managements sehen wir als Möglichkeiten, um weitere Effizienzsteigerungen zu erreichen. Das Ziel von Lean Management ist die «Schaffung von Werten ohne Verschwendung». Die Abläufe sollen optimal aufeinander abgestimmt werden. Dieses Ziel ist nicht nur in der Privatwirtschaft, sondern auch in der Verwaltung richtig.

Lean Management ist ein Überbegriff für verschiedene Prinzipien und Methoden zur effizienten Gestaltung einer Wertschöpfungskette. Es finden sich in der Literatur diverse Zusammenstellungen von Prinzipien und Methoden. Bei Kuno Schedler (Kuno Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 1996) werden folgende Prinzipien ins Zentrum gestellt:

1. Gruppen- beziehungsweise Teamorientierung,
2. dezentrale Eigenverantwortung,
3. Feedback,
4. Kundenorientierung,
5. Priorität auf Wertschöpfung,
6. Standardisierung,
7. ständige Verbesserung,
8. sofortige Fehlerbekämpfung an der Wurzel,
9. vorausdenken, vorausplanen,
10. kleine, beherrschte Schritte.

Angepasst auf die besonderen Umstände in der Verwaltung können auch die meisten Prinzipien des Lean Managements in der öffentlichen Verwaltung umgesetzt werden. In der öffentlichen Verwaltung hat sich dafür international der Begriff New Public Management (NPM) und in der Schweiz, insbesondere in Luzern, der Begriff Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) durchgesetzt.

Wie beim Lean Management gibt es auch bei NPM nicht *ein* (Umsetzungs-)Modell, sondern zahlreiche Ausprägungen. Strategische Ziele, wie sie auch im Kanton Luzern verfolgt werden, sind

1. Kundenorientierung,
2. Leistungs- und Wirkungsorientierung,
3. Qualitätsorientierung,

4. Wettbewerbsorientierung.

Strukturelle und prozessuale Elemente im Konzept des NPM sind

5. dezentrale und flache Organisation,
6. organisatorische Gestaltung aus Kundensicht (z. B. One-stop-Konzept),
7. ergebnisorientierte Steuerung durch Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets.

NPM wurde im Kanton Luzern ab dem Jahr 2002 definitiv in allen Dienststellen eingeführt. Für das Projekt Durchgängigkeit der Prozesse und Instrumente im politisch-administrativen Bereich hat der Kanton Luzern 2004 den Preis für öffentliche Excellence im Qualitätswettbewerb für die schweizerischen öffentlichen Organisationen erhalten und auch den 1. Preis am 7. Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerb gewonnen.

Zu Frage 2: Wie hoch schätzt der Regierungsrat das Einsparpotenzial über die gesamten kantonalen Verwaltungen und staatsnahen Betriebe ein?

Vorgängig zur flächendeckenden Einführung von NPM wurde das Modell in rund 20 Dienststellen erprobt und fremdevaluiert. Die Pilotdienststellen haben 1998 um knapp 5 Millionen Franken besser abgeschnitten als budgetiert. Ein Teil davon darf als Effizienzsteigerung auf NPM zurückgeführt werden (B 73 vom 29. September 2000, S. 22). Die Mehrheit der Befragten war der Ansicht, dass sich das Kostenbewusstsein der Verwaltung verbessert hat. Verschiedene Dienststellen haben Anreize für kostenbewusstes Arbeiten geschaffen.

Tiefere Kosten sind jedoch nur eine der gewünschten möglichen Auswirkungen von NPM. NPM schlägt sich auch in einer Qualitätsverbesserung nieder (Mehrleistung für die Kunden, Verminderung der Fehlerquote), die nicht unbedingt mit einer direkt messbaren Kosteneinsparung einhergeht. Mit dieser Absicht wurden im Kanton Luzern mit Einführung von NPM die Grundlagen für die Kostenrechnung, das Interne Kontrollsystem (IKS) und Risikomanagement sowie das Prozessmanagement geschaffen.

Zu Frage 3: In welchem Zeitrahmen kann sich der Regierungsrat die erste Umsetzung der Lean-Management-Tools vorstellen?

Wie bei der Antwort zur Frage 2 erwähnt, sind im Kanton Luzern bereits seit 2002 alle Dienststellen nach NPM organisiert, und es wird somit Prinzipien des Lean Managements nachgelebt. Wie es auch die Theorie des Lean Managements vorsieht, werden die Instrumente laufend verbessert. Im Sinn der Vorausplanung wurde zum Beispiel mit dem neuen Gesetz über die Finanzen und Leistungen (FLG) 2011 das Budget mit der Mehrjahresplanung (AFP) in einem Dokument zusammengefasst. Auch seit 2011 gibt es Minimalanforderungen für ein Qualitätsmanagement in den Departementen. Diese zielen darauf ab, die Tätigkeiten der Dienststellen im Sinn eines Regelkreises kontinuierlich zu verbessern. Die Vorgaben des FLG werden zurzeit evaluiert und Verbesserungsvorschläge erarbeitet, ganz im Sinn der stetigen Verbesserung.

Weiter sind besonders die neuen technologischen Möglichkeiten zu erwähnen, die der Verwaltung neue Möglichkeiten eröffnen, ihre Dienstleistungen benutzerfreundlicher anzubieten. So werden unter dem Titel E-Government zum Beispiel die elektronischen Baugesuche oder die Online-Meldung von Zuzug, Wegzug und Umzug (eUmzugLU) vorangetrieben.

Zu Frage 4: In welchen Bereichen würde der Regierungsrat eine Umsetzung priorisieren?

Im Bereich des E-Governments sehen wir momentan die grössten Handlungsmöglichkeiten, um der Bevölkerung und den Unternehmen auf dem elektronischen Weg bessere Dienstleis-

tungen anbieten zu können. Ziel von E-Government ist zudem, die verwaltungsinternen und behördenübergreifenden Prozesse zu optimieren. So soll der Verkehr zwischen der kantonalen Verwaltung, den Gemeinden und dem Bund durchgängig elektronisch erfolgen. Dazu haben der Kanton Luzern und die Luzerner Gemeinden eine E-Government-Strategie Luzern erarbeitet. Ein Steuerungsgremium und eine Fachstelle sorgen für deren koordinierte Umsetzung (www.egovernment-luzern.ch).

Zu Frage 5: Ist der Regierungsrat an einem Austausch mit Unternehmen, welche schon länger mit Lean-Management-Methoden arbeiten, interessiert?

Ja, der Regierungsrat ist an einem Austausch mit Unternehmen interessiert. Der Wissenstransfer als ein Mittel zur Qualitäts- und Effizienzsteigerung wird auch innerhalb der Dienststellen gepflegt. Wo sinnvoll, ist ein Austausch mit der Privatwirtschaft sehr zu begrüßen.“

Josef Wyss ist mit der Antwort des Regierungsrates teilweise zufrieden. Die Regierung sei sich dem Sparpotenzial in der öffentlichen Verwaltung bewusst, und sie sei grundsätzlich offen gegenüber der Anwendung von Lean Management. Die damit erzielten Erfolge in den Betrieben der Privatwirtschaft würden die Erkenntnis stärken, dass mit den richtigen Tools enorme Einsparungen möglich seien. Im Kanton Luzern sei im Jahr 2002 in allen Dienststellen das New Public Management (NPM) eingeführt worden. Er gehe davon aus, dass der erhoffte Nutzen auch eingetreten sei. Immerhin habe der Kanton im Jahr 2004 den Preis für öffentliche Excellence im Qualitätswettbewerb für die schweizerischen öffentlichen Organisationen erhalten. Trotzdem sei es erstaunlich, dass die Regierung der Meinung sei, dass die Hausaufgaben bei der kantonalen Verwaltung diesbezüglich abgeschlossen seien. Die Erfahrungen aus der Privatwirtschaft zeigten, dass Lean Management ein stetiger Prozess sei, der sich den ständig verändernden Gegebenheiten eines Betriebes oder einer Verwaltung anpassen müsse, wenn man langfristige Erfolge verbuchen wolle. Der Kanton sonne sich immer noch in den Erfolgen von 2004. In den nächsten Jahren werde sich der Rat intensiv mit dem Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) und den Sparprogrammen auseinandersetzen. Darin würden sicher auch Sparziele in den Organisationen und Prozessen enthalten sein. Um diese wirklich realisieren zu können, brauche es dazu Instrumente. Genau diese Instrumente biete das Lean Management mit verschiedensten Tools, um die Verwaltung einer nachhaltigen Effizienzsteigerung zu unterziehen. Erfahrungsgemäss hätten Organisationen mit komplexen Organisationsstrukturen, wie dies bei der kantonalen Verwaltung der Fall sei, ein überdurchschnittliches Einsparungspotenzial, und zwar ohne einen Leistungsabbau. Bezogen auf die Grösse der kantonalen Verwaltung gehe er von einem Effizienzsteigerungspotenzial im zweistelligen Millionenbereich aus. Diese Aussage beruhe auf seiner bald 10-jährigen Erfahrung mit Lean Management. Es brauche ein Zeichen, um die kantonale Verwaltung auf den Lean-Weg zu bringen. Er behalte es sich vor, diesbezüglich einen Vorstoss einzureichen.

Jörg Meyer sagt, auch die SP-Fraktion verschliesse sich nicht dem Anspruch einer ständigen Effizienzsteigerung. Die Ausführungen der Regierung und des Anfragenden würden eine zentrale Ausgangsfrage ausblenden, nämlich wie man Lean Management an die Mitarbeitenden herantragen könne. Es gehe dabei nicht einfach nur um ein Instrument, sondern um eine Führungsphilosophie, das Führungsprinzip der Ermächtigung und der Motivation der Mitarbeitenden zur ständigen Eigeninitiative. Die geschichtliche Herkunft des Lean Managements aus dem Automobilbau diene sicherlich nur beschränkt als Referenz. Die Einführung von Lean Management aufgrund des aktuellen Spardrucks sei zu hinterfragen. Wenn Lean Management etabliert werden solle, um kurzfristig wirksame Produktivitätssteigerungen zu erzielen, fruchte es auch nicht nachhaltig bei den Mitarbeitenden. In diesem Sinn sei der zwingende Erfolgsfaktor eine Kultur des Miteinanders sowie der Sicherheit für die Mitarbeitenden. Man solle sich davor hüten, den immer wieder neu erscheinenden Management-Hypes zu folgen. Man solle den Mitarbeitenden und Führungskräften der kantonalen Verwaltung ein attraktives Umfeld schaffen, das zur Eigeninitiative ermutige, welches aber nicht ständig mit der Angst vor dem nächsten Abbauprogramm oder einem Arbeitsplatzverlust gekoppelt sei. Dann bewege sich nämlich niemand. Erst mit der Schaffung eines attraktiven Umfelds könnten Prozessoptimierungen nachhaltig greifen. Wie weit der Kanton Luzern in

der derzeitigen Verfassung diese Erfolgsfaktoren zur Verfügung stellen könne, stelle man sehr infrage. Die SP sei überzeugt, dass die Mitarbeitenden und die Führungskräfte bereits jetzt eine sehr gute und effiziente Arbeit leisten würden und sie hochmotiviert seien.

Franz Räber erklärt, sowohl Lean Management als auch New Public Management oder die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) würden nahezu immer das gleiche Ziel verfolgen, nämlich eine effiziente Gestaltung der Prozessabläufe. Dabei werde Lean Management eher bei industriellen Gütern eingesetzt und New Public Management eher in Verwaltungen. Der Rat verlange von der Verwaltung, dass in Zukunft Abläufe und Prozesse optimiert und somit Kosten eingespart werden könnten. Die Antwort des Regierungsrates zeige dabei auf, dass in der Verwaltung diesbezüglich bereits einiges unternommen worden sei. Die FDP-Fraktion sei der Meinung, dass mit dem Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) schnell und viele Massnahmen für eine schlanke Verwaltung in Angriff genommen werden müssten. Die FDP sei mit der Antwort des Regierungsrates zufrieden und freue sich auf die Einsparungen, welche im Konsolidierungsprogramm 2017 präsentiert würden.

Michael Töngi erinnert den Rat daran, dass mit Luzern '99 und der Verfassungsänderung im Jahr 2007 bereits viele Aufgaben neu strukturiert worden seien. Der Regierungsrat sei mit der Umstrukturierung der Verwaltung von sieben auf fünf Mitglieder verkleinert worden. Der Kanton optimiere bereits seit zehn Jahren seine Prozesse. Dagegen verwehre sich die Grüne Fraktion auch nicht, denn dabei handle es sich um eine Daueraufgabe. Es sei aber eine grosse Illusion, wenn man davon ausgehe, zweistellige Millionenbeträge ohne einen damit verbundenen Leistungsabbau einsparen zu können.

Im Namen des Regierungsrates erklärt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann, dass es sich bei Lean Management um einen Begriff unter vielen handle. In der Verwaltung sei diesbezüglich schon viel unternommen worden, er erinnere dabei nur an einige Begriffe wie Organisationsentwicklung, E-Government, New Public Management, Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV), IKS oder QS. Man könne auch zu viele Effizienzsteigerungen vornehmen. Die Regierung bearbeite das Thema aber beharrlich und könne Erfolge vorweisen. Man könne aber nicht noch eine neue Methode einführen. Das bedeute aber nicht, dass das Thema Effizienzsteigerung abgeschlossen sei. Er erinnere deshalb zum Beispiel an eBAGE (elektronische Baugesuchsverwaltung auf Gemeindeebene) oder an E-Voting. Dadurch werde die Verwaltung nachhaltig entlastet, und gleichzeitig werde ein Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Gemeinden erzielt. Die Verwaltung bewege sich, das könne sie aber nur tun, wenn sie es auch dürfe. Dabei zähle er auf die Unterstützung des Rates.

Der Anfragende ist mit der Antwort des Regierungsrates teilweise zufrieden.