



Regierungsrat

Luzern, 22. August 2017

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 204

Nummer:	M 204
Eröffnet:	19. September 2016 / Staatskanzlei i.V. mit Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat:	22. August 2017 / Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.:	891

Motion Widmer Herbert und Mit. über die zeitnahe Durchführung einer Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern

Mit der Motion wird eine zeitnahe Evaluation der politischen Kultur und der politischen Zusammenarbeit im Kanton Luzern gefordert. Die Evaluation sei vom Regierungsrat in Zusammenarbeit mit der Verwaltung, dem Parlament und den Gemeinden durchzuführen.

In ihrer Begründung verweisen die Motionärinnen und Motionäre auf das Modell der «Wirkungsorientierten Verwaltung» (WOV), nach welchem der Kanton Luzern seit 2006 flächendeckend in einer Art geführt wird, die der Grundphilosophie des New Public Management (NPM) entspricht. In seinem Schlussbericht zur versuchsweisen Einführung von WOV (B 73 vom 29. September 2000) hielt der Regierungsrat fest, dass mit der Einführung eines NPM-Modells zwangsläufig ein Kulturwandel verbunden sei (Seite 27). Damit dieser Kulturwandel gelingen kann, muss ein Paradigmenwechsel erfolgen von einem Ansatz der Staatslenkung, welcher die Aspekte der Gewaltentrennung und der Konkurrenz betont, hin zu einem modernen, die Gewaltenteilung und die Kooperation betonenden Ansatz.

Das Führungssystem des Kantons Luzern

Die Grundlage für diese kooperierende Zusammenwirkung von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung wurde mit der Einführung von WOV geschaffen. Ziel war die Etablierung eines neuen Rollenverständnisses von Parlament und Regierung, indem eine Trennung von staatspolitisch-normativer Ebene (Parlament), strategischer Ebene (Regierung) und operativer Ebene (Verwaltung) angestrebt wurde. Im Bewusstsein darüber, dass ein wirkungsorientiertes Parlament über standardisierte Geschäfte und wiederkehrende Vorlagen verfügen muss, um mit der Regierung bereits in der Phase der Zielformulierung und der Massnahmenplanung zusammenwirken zu können, wurde der Bestimmung der Instrumente für die politische Kommunikation erhebliches Gewicht beigemessen. Für die konsequente Umsetzung von WOV und namentlich für die dabei erreichte optimale Durchgängigkeit zwischen der politischen Steuerung durch Parlament und Regierung und der betrieblichen Führung in den Departementen und Dienststellen wurde der Kanton Luzern 2005 am Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerb mit einem Preis ausgezeichnet. Die Anwendung des New Public Management im Kanton Luzern wurde dabei als «europaweit wegweisend» bezeichnet. Im Rahmen der Parlamentsreform (Luzern '99, Verkleinerung des Grossen Rates von 170 auf 120 Mitglieder) und parallel zur Einführung der WOV wurden, um einerseits die mit der Reduktion verbundene Mehrbelastung des einzelnen Ratsmitglieds in Grenzen zu halten, andererseits aber die parlamentarische Arbeit grundsätzlich zu professionalisieren, die

ständigen (Fach-)Kommissionen zur Vorbereitung der Parlamentsgeschäfte geschaffen (Botschaft B 106 vom 16. Dezember 1997, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1998, S. 34 ff.). Ebenso wurden die parlamentarischen Kommunikationsgefässe (Motion, Postulat und Anfrage) erneuert und angepasst,

Mit der Botschaft zum Entwurf eines Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (B 145 vom 5. Februar 2010) wurde den Grundsätzen und der Weiterentwicklung der erfolgreich eingeführten wirkungsorientierten Verwaltungsführung Rechnung getragen. Die Durchgängigkeit wurde noch einmal verbessert und die neuen Instrumente der politischen Führung fanden Eingang in das neue Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG; SRL Nr. 600). Das seither im FLG statuierte Planungs- und Führungssystem gilt bis heute und ist Ihnen entsprechend vertraut:

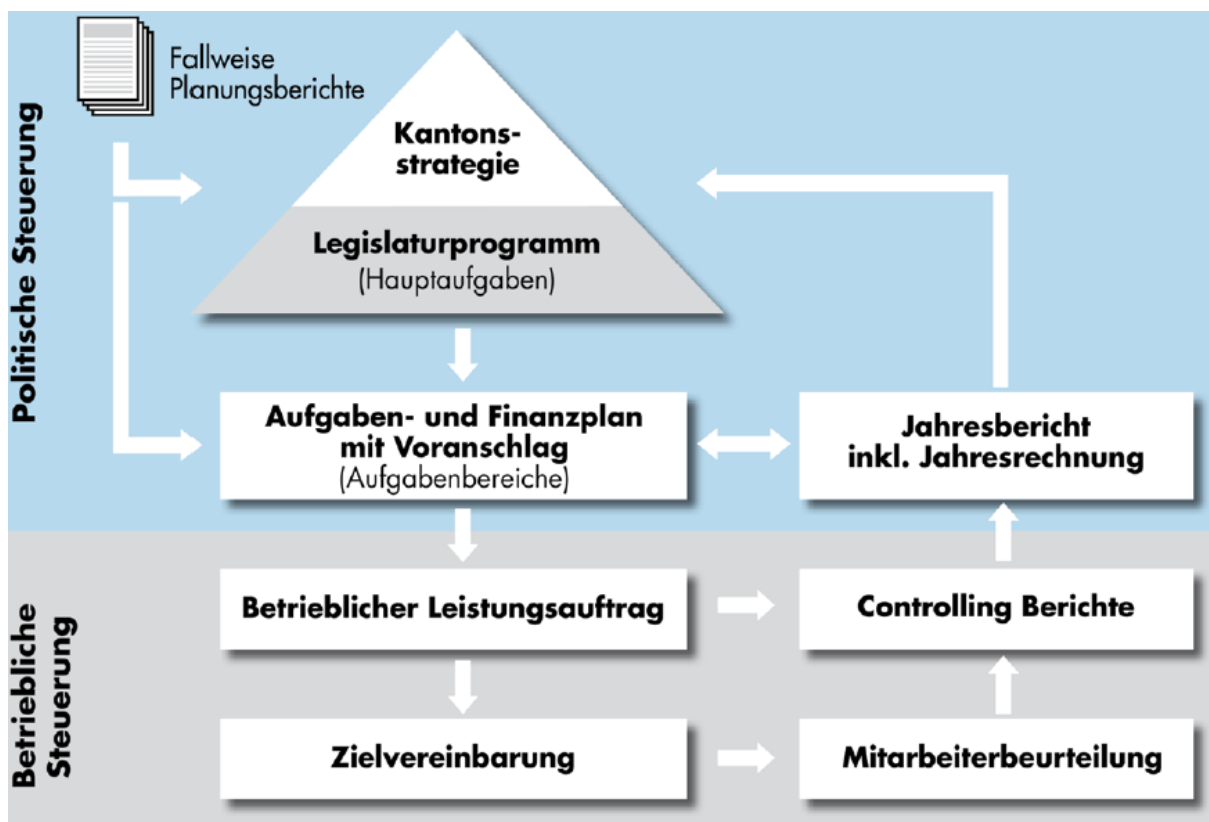


Abb. 1: Steuerungskreislauf

Heute ist die gesamte Planung auf die langfristige Kantonsstrategie abgestimmt. In der Kantonsstrategie legt der Regierungsrat die Leitsätze und die langfristigen Schwerpunkte seiner Politik fest. Er leitet aus der Kantonsstrategie alle vier Jahre Legislaturziele ab, die im Legislaturprogramm dargelegt sind. Das Legislaturprogramm ist eine Absichtserklärung der Regierung für die Dauer einer Legislatur und bildet für Regierung und Parlament einen gemeinsamen Ausgangspunkt. Es soll gemäss § 78 Absatz 2 Kantonsratsgesetz (KRG; SRL Nr. 30) 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 Gesamtheit 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 wird von unserem Rat (unter der internen Federführung der Staatskanzlei) jeweils zu Beginn jeder neuen Legislaturperiode erstellt und Ihrem Rat vorgelegt (§ 78 Abs. 1 KRG). Die Absichten unserer beider Räte sind jederzeit transparent, indem nachvollziehbar ist, in welchen Punkten sich unsere Vorstellungen decken und in welchen nicht. Damit wird das Gewaltenteilungsprinzip gewahrt.

Auf der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm aufbauend, erstellt der Regierungsrat jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und legt diesen Ihrem Rat vor. Der AFP ist das mittelfristige Planungsinstrument des Kantons. Im Sinne einer rollenden Mittelfristplanung zeigt er pro Aufgabenbereich die erwartete Entwicklung von Finanzen und Leistungen im Voranschlagsjahr und in drei weiteren Planjahren auf (§ 78a Abs. 2 KRG). Der AFP enthält insbesondere die Analyse der Ausgangslage, die Veränderungen gegenüber dem AFP des Vorjahres, die Planung der Aufgaben und Finanzen mit einem Bericht zu den Hauptaufgaben und den politischen Leistungsaufträgen in den Aufgabenbereichen, die Planrechnungen und die konsolidierten Planrechnungen und Erläuterungen (§ 78a Abs. 3 KRG). Der AFP bedarf gestützt auf § 78a Abs. 1 KRG der Genehmigung des Kantonsrates. Das erste Planjahr des AFP entspricht dem Voranschlag. Mit dem Voranschlag werden die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr beschlossen (§ 80b Abs. 1 KRG).

Mit Inkrafttreten des FLG am 1. Januar 2011 wurde als Gegenstück zum AFP mit dem Voranschlag das neue Instrument des Jahresberichts eingeführt (§ 18 FLG). Der Jahresbericht ist ein umfassender periodischer Rechenschaftsbericht des Regierungsrates über die Strategieumsetzung, die Leistungen und die Finanzen (Jahresrechnung) des Kantons (§§ 77 Abs. 2a und 80 Abs. 1 KRG). Er beinhaltet einen jährlichen Umsetzungsbericht zur strategischen Planung. Ihr Rat nimmt zu Rechenschaftsberichten Stellung, indem er sie genehmigt, teilweise genehmigt oder nicht genehmigt (§ 80a Abs. 1 KRG). Wie beim AFP kann er auch zum Rechenschaftsbericht Bemerkungen anbringen (§ 80a Abs. 1 KRG).

Generell erfolgt die Steuerung heute also nicht mehr unmittelbar über die Departemente und Dienststellen, sondern über die derzeit 46 eindeutig einem Departement, einer Dienststelle oder den Gerichten zugeordneten Aufgabenbereiche. Für die Aufgabenbereiche, welche den zehn Hauptaufgaben des Kantons zugeteilt sind, werden Globalbudgets gesprochen. Indem die Aufgaben mit den Finanzen in einen Zusammenhang gebracht werden, ermöglichen es die Globalbudgets dem Kantonsrat, Einfluss auf die staatlichen Leistungen zu nehmen. Dieser Einfluss soll eine wirkungsorientierte Steuerung oder eben eine wirkungsorientierte Verwaltung gestatten.

Dieser Überblick zeigt, dass unser System vorsieht, dass der Kantonsrat (nach dem Souverän) die grundlegenden und wichtigsten Entscheide fällt und die wesentlichen Inhalte des staatlichen Handelns sowie die bedeutenden politischen Verfahrensweisen bestimmt. Er soll frühzeitig politische Impulse geben und deren Umsetzung durch den Regierungsrat und die Verwaltung überprüfen. Der Kantonsrat spricht die Mittel zur Aufgabenerfüllung global und leistungsbezogen. Der Regierungsrat wiederum erarbeitet die Entscheidungsgrundlagen und formuliert die Entscheidungsanträge. Er konkretisiert deren Umsetzung durch die Verwaltung, welche er mittels Leistungsaufträgen führt (B 73 vom 29. September 2000, Seite 28). Damit ist – zumindest in der Theorie – erstellt, dass unsere Räte über ganzheitliche und durchgängige Instrumente für die politische Steuerung verfügen. Dies bestätigen im Grundsatz auch die Ergebnisse der Evaluation des FLG und dessen Umsetzung, welche unser Rat 2015 vornehmen liess: Mit B 64 vom 2. November 2016 setzten wir Ihren Rat über die Ergebnisse dieser Evaluation und den Handlungsbedarf in Kenntnis und beantragten Ihnen eine Anpassung des FLG im Bereich der finanzpolitischen Steuerung. Inwiefern der eingangs erwähnte Paradigmenwechsel erfolgt ist und das Planungs- und Führungsinstrumentarium eine Staatslenkung ermöglicht, die unter der Maxime der Gewaltenteilung und Kooperation erfolgt, ist damit allerdings noch nicht gesagt.

Das Führungssystem des Kantons Luzern wurde in der Vergangenheit mehrfach evaluiert und gewürdigt. Aufgrund der Evaluationen wurde das Führungssystem angepasst und verbessert:

Schlussbericht über die Evaluation des WOV-Versuchs Kanton Luzern (econcept)	April 2000
Rechtsgutachten über „die staatsrechtliche Zulässigkeit und Zweckmässigkeit des Steuerungsmodells WOV im Kanton Luzern“ (Zimmerli, Lienhard, Bolz)	Mai 2000
Vergleichende Evaluation der NPM-Versuche in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich	August 2000
Kurzbewertung und –Stellungnahme zu WOV im Kanton Luzern (Basis Beurteilung durch die Jury des Speyerer Qualitätswettbewerbs für öffentliche Verwaltungen 2005)	November 2006
Evaluation des FLG und dessen Umsetzung	November 2016

Weitere Berichte und Dokumente:

Schlussbericht der Begleitgruppe NPM an die Geschäftsleitung des Grossen Rates zum Ende der Legislatur 1999–2003	April 2003
Konzept „Durchgängigkeit der Prozesse und Instrumente im politisch-administrativen System“ (Wettbewerbsbeitrag des Kantons Luzern am Qualitätswettbewerb der SGVW 2004 und am Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerb 2005)	August 2004 März 2005
Abschlussbericht über die Einführung WOV in der Staatsrechnung 2006	Dezember 2006

Forderungen der Motion

Mit der Motion wird eine zeitnahe Evaluation der politischen Kultur und der politischen Zusammenarbeit im Kanton Luzern gefordert. In den bisherigen Evaluationen um das Führungssystem des Kantons Luzern stand die Ausgestaltung der Führungssysteme im Vordergrund. Unser Rat ist überzeugt, dass wir gemäss vorgängigen Ausführungen solide und zweckmässige Instrumente aufgebaut und verbessert haben. Sie haben sich bewährt. Im Weiteren wurden die Instrumente mit grossem internen und externen Aufwand im Projekt Cluster auf ein neues EDV-System adaptiert. Die Planungs- und Reporting-Prozesse wurden dabei basierend auf dem Führungssystem weiter optimiert.

Es ist daher nicht gewinnbringend, das Planungs- und Führungsinstrumentarium als solches ein weiteres Mal zu prüfen. Wir sehen keinen Anpassungsbedarf. Vielmehr ist unser Rat einig mit den Motionären, die politische Kultur und Zusammenarbeit sowie die Anwendung des Planungs- und Führungsinstrumentariums zu prüfen.

Um eine objektive Beurteilung sicherzustellen und insbesondere allfällige Schwachstellen im Zusammenwirken von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung zu eruieren, schlagen wir vor, eine externe Stelle mit der Durchführung einer solchen Evaluation zu beauftragen.

«Eine wirkungsorientierte Verwaltung braucht eine Kultur der Konkordanz und des Vertrauens zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung.» Angesichts dieser Aussage von Philippe Mastronardi (Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WOV; in: Andreas Lienhard [Hrsg.]: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Seite 117) lässt der Hinweis in der Begründung der Motion, in parlamentarischen Voten werde wiederholt auf fehlendes Vertrauen hingewiesen, aufhorchen. Auch das Vorbringen der Motionärinnen und Motionäre, wonach zwischen der Bevölkerung und den politischen Hauptakteuren Regierung, Verwaltung und Parlament sowie auch unter diesen selbst ein nicht immer zufriedenstellendes Vertrauensverhältnis herrsche, gilt es eingehender zu prüfen. Unser Rat erachtet es als sinnvoll, eine Projektgruppe einzusetzen, welche sich mit diesen Fragen der politischen Kultur im Kanton Luzern auseinandersetzt. Als Grundlage für ihre Arbeit soll der Pro-

jektgruppe der Ergebnisbericht der externen Evaluation dienen. Um eine breite Abstützung sicherzustellen, müssen die relevanten Stakeholder berücksichtigt werden: Angezeigt ist unseres Erachtens die Einsetzung eines Expertengremiums, bestehend aus einer Delegation des Kantonsrates (Fraktionsvertreterinnen und -vertreter / Stabsgruppe der Geschäftsleitung; und des Regierungsrates sowie der Verwaltung. Als Resultat erwarten wir einen Massnahmenbericht, welcher sich über die Ergebnisse der Auseinandersetzung mit den Fragen der politischen Kultur äussert und der mögliche Massnahmen zur Optimierung unseres Systems nennt.

Gestützt auf den Ergebnisbericht der externen Evaluation und den Massnahmenbericht der Projektgruppe wird unser Rat einen Wirkungsbericht erarbeiten, der die politische Kultur und die politische Zusammenarbeit im Kanton analysiert und im Sinn eines Planungsberichtes festhält, welche Verbesserungsmassnahmen vorzusehen sind. Dieses Vorgehen steht im Einklang mit der Feststellung im Schlussbericht zur versuchsweisen Einführung von WOV (B 73 vom 29. September 2000), wonach mit dem Entscheid, die wirkungsorientierte Verwaltung im Kanton gesamthaft einzuführen, ein Prozess permanenter Weiterentwicklung eingeleitet werde (Seite 27).

Wir beantragen Ihnen, die Motion im Sinn unserer Erwägungen erheblich zu erklären.