

## Durchgängigkeit der Prozesse und Instrumente im politisch-administrativen System (Kurzkonzept)

### Das Projekt im Überblick

Der Kanton Luzern hat als einer der Schweizer Pioniere des New Public Management 1995 einen WOV-Versuch gestartet und 2001 die definitive Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung beschlossen. Seit 2002 sind die Gesetzesänderungen in Kraft, mit denen die Instrumente der politischen Steuerung im Grundsatz an die neue Verwaltungsführung angepasst wurden. Ende 2005 wird WOV mit seinen betrieblichen Führungsinstrumenten bei allen kantonalen Dienststellen eingeführt sein.

In der sechsjährigen Versuchsphase wurde das Luzerner WOV-Modell in einem „bottom-up-Ansatz entwickelt: In den beteiligten Dienststellen wurden Produkte (Leistungen) definiert und in Leistungsgruppen zusammengefasst, Ziele und Indikatoren erarbeitet, ein betriebliches Rechnungswesen eingeführt und diese neue Verwaltungsführung über einen längeren Zeitraum erprobt. Zusammen mit dem grundsätzlichen System-Entscheid des Parlaments für die Wirkungsorientierte Verwaltung, wurden die parallel zum Versuch ausgearbeiteten neuen resp. den neuen Anforderungen angepassten Instrumente der politischen Steuerung (neu gestaltetes Legislaturprogramm, integrierter Finanz- und Aufgabenplan, politische Leistungsaufträge) eingeführt.

Diese neuen bzw. angepassten Steuerungsinstrumente entsprachen zwangsläufig dem von unten nach oben entwickelten WOV-Modell. Die politische Steuerung funktioniert jedoch „top down“ und ist auch nur bedingt vergleichbar mit der (neuen) unternehmerischen Führung in der Verwaltung. Wir wollten deshalb die neuen Steuerungsinstrumente in einer Richtung weiter entwickeln, die eine sinnvolle Verbindung zwischen politischer Steuerung und unternehmerischer Führung ergibt.

Für diese „Feinabstimmung“ zwischen politischer Steuerung und betrieblicher Führung haben wir uns drei Ziele gesetzt:

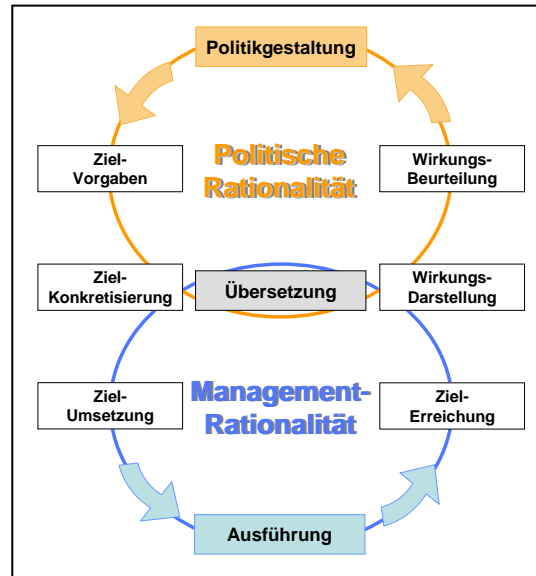
- Die Organisationsstruktur bildet – so weit das möglich ist – die funktionale Gliederung des Staatshaushalts ab.
- Die Steuerungs- und Führungsinstrumente sind in Struktur und Inhalt durchgängig gestaltet (Referenzierung etc.), ausgehend vom Legislaturprogramm über den Integrierten Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) und den Voranschlag bis zum betrieblichen Leistungsauftrag der Dienststellen.
- Die Steuerungs- und Führungsprozesse sind so aufeinander abgestimmt (Zeitpläne etc.), dass jederzeit die erforderlichen Informationen vorhanden sind und die notwendigen Rückkoppelungen stattfinden können.

Das erste Ziel haben wir im Rahmen der Departementsreform von 2003 (Reduktion von sieben auf fünf Departemente) weitgehend erreicht. Die zweite Zielsetzung – für uns im Moment die absolut vorrangige – werden wir bis in zwei Jahren erfüllen (bis dann ist WOV flächendeckend eingeführt und die Instrumente der politischen Steuerung sowie der betrieblichen Führung werden ihre definitive Form gefunden haben). Das dritte Ziel werden wir parallel zur Weiterentwicklung der Steuerungs- und Führungsinstrumente vorantreiben.

In der ganzen NPM-Entwicklung im Kanton Luzern hat sich die dauernde Begleitung durch eine kompetente Fachgruppe des Parlaments bestens bewährt. Die aktive Mitarbeit dieser parlamentarischen Gruppe ermöglichte eine ständige Rückkoppelung während des ganzen Projektverlaufs. Insbesondere bei der Weiterentwicklung der politischen Steuerungsinstrumente im Rahmen des vorliegenden Projektes wirkte sich dies äusserst positiv aus.

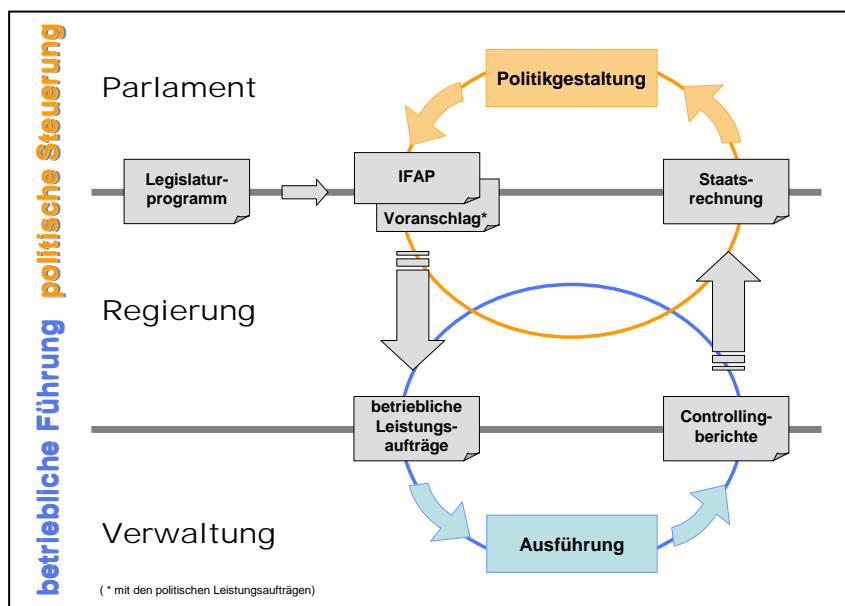
## Regelkreise im politisch-administrativen System

New Public Management ist ein Reform-Ansatz, der nicht nur die Verwaltung erfasst, sondern auch die politische Ebene einbezieht. WOV darf deshalb nicht bloss die Sprache des Managements sprechen. Die Politik kann ihre Aufgabe nur wahrnehmen, wenn sie mit der ihr eigenen Rationalität funktionieren kann. Um diese Tatsache zu veranschaulichen, verwendet die Wissenschaft jeweils zwei sich überlappende Regelkreise, jenen der politischen Rationalität und jenen der Management-Rationalität (siehe Abbildung; Quelle: Schedler/Pröller – New Public Management; Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 2000). An der Politikgestaltung sind Legislative und Exekutive, im Management-Kreislauf Exekutive und Verwaltung beteiligt. Die Regierung hat die wichtige Funktion, zwischen Politik und Management zu übersetzen.



## Instrumente im Steuerungs- und Führungsprozess

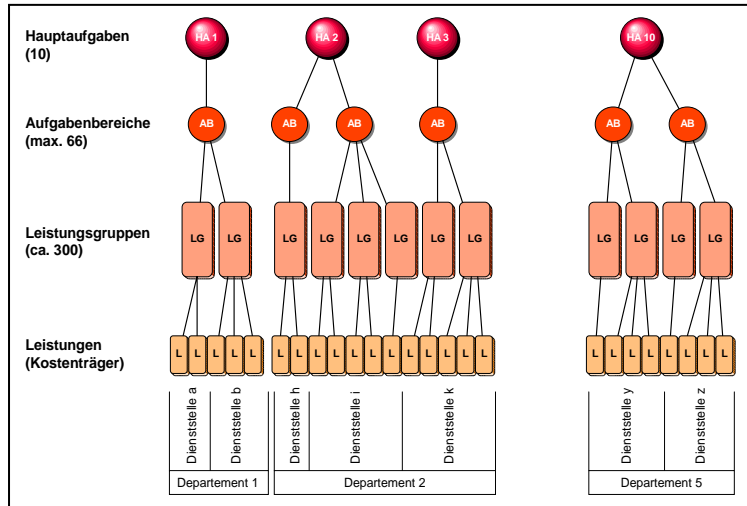
Die Instrumente der politischen Steuerung und jene der betrieblichen Führung lassen sich in die beiden Regelkreise integrieren. Im jährlichen politischen Kreislauf sind dies IFAP / Voranschlag sowie die Staatsrechnung, im Management-Kreislauf die betrieblichen Leistungsaufträge und die Controllingberichte. Im Legislaturprogramm legt die Regierung ihre mittel- und längerfristige Strategie fest. Diese fließt in die jährlich aktualisierte rollende Planung, den IFAP, ein.



Die Darstellung ist schematisch und vereinfachend. Nicht dargestellt ist der grosse Einfluss von Gesetzgebung, parlamentarischen Interventionsinstrumenten (Einzelinitiative, Motion, Postulat) sowie direktdemokratischen Rechten (Initiative, Referendum) auf die Politikgestaltung. Sie sind nicht Gegenstand dieses Projektes, das sich ausschliesslich mit den wiederkehrenden Steuerungsinstrumenten befasst. Die Darstellung macht aber den theoretischen Ansatz des Modells deutlich, das einerseits Parlament und Regierung den bestimmenden Einfluss auf die (strategische) Politikgestaltung garantiert und andererseits Regierung und Verwaltung den nötigen Handlungsspielraum bei der (operativen) Aufgabenerfüllung sichert.

## Funktionale Gliederung als Systematik für die Organisationsstruktur

Mit Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung hat der Kanton Luzern auch die funktionale Gliederung übernommen, die in der Schweiz einheitlich angewendet wird. Der Staatshaushalt wird in die zehn Hauptaufgaben (Politikbereiche) aufgeteilt: Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Volkswirtschaft sowie Finanzen und Steuern. Diese zehn Hauptaufgaben sind gegliedert in 66 Aufgabenbereiche (davon sind für den Haushalt der Kantone etwa 60 relevant). Der Kanton Luzern hat bei der letzten Departementsreform (Reduktion von sieben auf fünf Departemente) darauf geachtet, dass die Hauptaufgaben jeweils vollständig einem Departement zugeteilt wurden, was abgesehen von der Hauptaufgabe „Allgemeine Verwaltung“ fast durchwegs gelang. Dadurch stimmt im Kanton Luzern heute die Organisationsstruktur weitgehend mit der funktionalen Gliederung überein.



## Inhalte und Systematik der Steuerungs- und Führungsinstrumente

Instrument	Inhalt	Systematik
<b>Legislaturprogramm</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rückblick/Ausblick</li> <li>Legislaturziele</li> <li>Wichtigste Massnahmen</li> </ul>	Hauptaufgaben (10)
<b>IFAP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ziele und Massnahmen aus dem Legislaturprogramm</li> <li>Standortbestimmung bezüglich Legislaturprogramm</li> <li>Analyse bezüglich IFAP des Vorjahres</li> <li>daraus abgeleitete Massnahmen</li> <li>Aufträge/Bemerkungen des Parlaments</li> <li>Geplante Entwicklung des Gesamthaushalts und der Hauptaufgaben</li> </ul>	Aufgabenbereiche (ca. 60) gegliedert nach den 10 Hauptaufgaben
<b>Voranschlag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Politische Leistungsaufträge</b> (beinhaltend: Grundauftrag, generelle Zielsetzungen, Leistungsgruppen mit Globalbudgets, Investitionen, Staatsbeiträge)</li> <li>Entwicklung der Leistungsgruppen (abgeleitet aus der Entwicklung der Hauptaufgaben und Aufgabengruppen)</li> <li>Kennzahlen der Dienststelle</li> </ul>	Leistungsgruppen (ca. 300) gegliedert nach Dienststellen (ca. 90)
<b>Betrieblicher Leistungsauftrag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Politischer Leistungsauftrag</b></li> <li>Leistungen mit Zielen und Indikatoren</li> <li><b>Departementsvorgaben</b> (insbesondere Massnahmen und Projekte aus IFAP)</li> <li>Mehrjahres- und Jahresziele</li> <li>Kennzahlen der Dienststelle</li> <li>Betriebliches Kostenstufenmodell</li> </ul>	Dienststellen (ca. 90)



## Die Weiterentwicklung der Instrumente im Einzelnen

Um die vollständige Durchgängigkeit zu erreichen, müssen die Instrumente weiter entwickelt werden. Der Stand der Entwicklung ist bei den einzelnen Instrumenten unterschiedlich. Im Folgenden werden die vorgesehenen Entwicklungsschritte dargestellt.

### **Legislaturprogramm**

Seit Anfang der 90er Jahre wurde das Regierungsprogramm schrittweise zum heutigen Legislaturprogramm entwickelt. Es wird im top-down-Ansatz erstellt. Die aus den zentralen politischen Absichten abgeleiteten konkreten Ziele und Massnahmen werden nicht mehr im Legislaturprogramm aufgelistet, sondern mit den erforderlichen Ressourcen direkt in die rollende Planung (IFAP) aufgenommen. Über die Zielerreichung wird jährlich in der Staatsrechnung Bericht erstattet, zudem stellt der IFAP den Bezug zur Legislaturplanung her.

### **Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (IFAP)**

Der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan stellt die gesamte staatliche Tätigkeit, den Staatshaushalt und dessen Finanzierung, die mittelfristigen Zielsetzungen und die Massnahmenplanung sowie die externen Einflussgrössen über einen Zeitraum von vier Jahren dar. Er wird jährlich aktualisiert. Der IFAP nimmt die Vorgaben aus dem Legislaturprogramm und die notwendigen Korrekturen aus dem Berichtswesen auf und bildet die Basis für den Voranschlag und die nachgeordneten (betrieblichen) Führungsinstrumente. Der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan soll zum zentralen Steuerungsinstrument für das Parlament werden. Wir entwickeln den IFAP schrittweise weiter. Im IFAP 2005 bis 2009 ist ein Kapitel integriert, das die Ziele und Massnahmen aus dem Legislaturprogramm – verbunden mit den (zusätzlichen oder einzusparenden) Ressourcen – darstellt. In einem weiteren Schritt werden wir nicht nur die vorgesehene Entwicklung der zehn staatlichen Hauptaufgaben darstellen, sondern auch die (rund 60) Aufgabenbereiche in übersichtlicher Form präsentieren. Zudem werden wir ein Kapitel mit Kennzahlen des Kantons einbauen.

### **Voranschlag und Politischer Leistungsauftrag**

Am Voranschlag und an der Gestaltung der politischen Leistungsaufträge wird vorerst nichts verändert. Wir werden Anpassungen erst vornehmen, wenn die übrigen Instrumente (Legislaturprogramm und IFAP sowie der betriebliche Leistungsauftrag) fertig entwickelt und konsolidiert sind. Vor allem aber wollen wir so lange zuwarten, bis die WOV-Leistungsaufträge flächendeckend eingeführt sind, was mit dem Voranschlag 2006 der Fall sein wird. Zur Zeit übernimmt der Voranschlag streng die organisatorische Gliederung, die funktionale Gliederung (also nach Leistungsgruppen) wird der Organisation untergeordnet. Inskünftig soll es möglich sein, für einzelne Aufgabenbereiche oder Teile davon einen einzigen Leistungsauftrag zu formulieren und an diesem mehrere Dienststellen zu beteiligen. In deren betrieblichen Leistungsaufträgen wäre dann zu beschreiben, welchen Teil des „Gesamt-Leistungsauftrages“ sie zu erfüllen haben (Beispiel: Leistungsauftrag Gymnasiale Bildung für alle Kantonsschulen).

### **Betrieblicher Leistungsauftrag**

Der betriebliche Leistungsauftrag ist das eigentliche Führungsinstrument der Departemente gegenüber ihren Dienststellen. Er enthält alle Parameter, die für die Leistungserstellung erforderlich sind. Darin integriert ist der politische Leistungsauftrag, also der Grundauftrag der Dienststelle. Hinzu kommen die so genannten „Departementsvorgaben“. Darin sind zusammengefasst: Bestimmungen und Anweisungen übergeordneter Stellen (Gesamtregierungsrat, Departement, Bundesstellen); nicht im Grundauftrag enthaltene Massnahmen und Projekte; Parameter für das Controlling (Finanzen, Leistungen, Personal); weitere Vorgaben. Die Grundlagen für die Ausgestaltung des betrieblichen Leistungsauftrags sind geschaffen. Der Regierungsrat hat davon Kenntnis genommen und über deren Umsetzung entschieden.

## Neugestaltung der Planungs- und Steuerungsprozesse

Derzeit sind die Prozesse vor allem in zeitlicher Hinsicht noch nicht optimiert. Es werden sich gewisse Anpassungen aufdrängen. So sind wir zum Beispiel daran zu prüfen, ob der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan nicht nur verwaltungsintern sondern auch in der Regierung und im Parlament losgelöst vom Voranschlag – und zeitlich vor diesem – verabschiedet werden soll. Das würde insofern Sinn machen, als künftig in erster Linie über den IFAP – also mittelfristig – gesteuert werden soll. Wichtig ist, dass in allen Prozessen bei den Akteuren jederzeit alle notwendigen Informationen für die Steuerung respektive Führung vorhanden sind. Die Anpassung der Prozesse soll parallel zu den Veränderungen an den Instrumenten erfolgen. Da hier die standardisierten Terminpläne von Regierung und Parlament stark tangiert werden, kann eine so tief greifende Neugestaltung dieser Prozesse nur in enger Zusammenarbeit zwischen den beiden politischen Gewalten erfolgen. Das Parlament wird einer solchen Veränderung im Übrigen nur zustimmen, wenn es sich davon überzeugen kann, dass die vollständige Durchgängigkeit der Instrumente gewährleistet ist.

## Das Erreichte noch verbessern

Nur dank der mit WOV eingeführten neuen Instrumente gelingt es uns, den Staatshaushalt trotz der knappen finanziellen Mittel steuerbar zu halten. Nachhaltige Einsparungen und eine vernünftige Priorisierung staatlicher Tätigkeiten, noch einfachere Abläufe in der Verwaltung und ein weiterer Abbau von Bürokratie sind nur mit Hilfe einer verlässlichen Mittelfristplanung und konsequenter Führungsinstrumente zu realisieren. Mit dem Integrierten Finanz- und Aufgabenplan und den betrieblichen Leistungsaufträgen verfügt der Kanton Luzern heute über diese Instrumente. Es gilt jetzt, IFAP und Leistungsaufträge optimal in die politischen und betrieblichen Prozesse einzubinden. Mit dem vorliegenden Projekt wird das erreicht.

## Umsetzung des Konzepts

Im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan 2005 – 2009 wurden bereits wesentliche Teile des Konzepts „Durchgängigkeit der Prozesse und Instrumente im politisch-administrativen System“ umgesetzt:

- Mit dem neuen Kapitel „Vorgaben der Regierung und Massnahmen zum Legislaturprogramm“ wird die Durchgängigkeit zum übergeordneten Planungsinstrument hergestellt und damit eine Forderung des Parlaments aus der Behandlung des Legislaturprogramms 2003 – 2007 erfüllt.
- Die funktionale Gliederung wird konsequent durchgezogen, indem unter den Hauptaufgaben und Aufgabenbereichen nicht mehr bloss die beteiligten Dienststellen, sondern die Leistungsgruppen gezeigt werden.
- Die im Konzept vorgesehene Codierung (erste Stelle: Hauptaufgabe; zweite Stelle: Art des Vorhabens; dritte Stelle: laufende Nummerierung) wurde eingeführt, was eine eindeutige Referenzierung aller Bestandteile des IFAP ermöglicht.

Es wurden weitere Verbesserungen am IFAP vorgenommen, die aber nicht direkt im Zusammenhang mit dem Konzept „Durchlässigkeit der Prozesse und Instrumente im politisch-administrativen System“ stehen (Hinweise auf Veränderungen, erweiterte Zeitreihen usw.).

## Erste Auswirkungen

Erste positive Auswirkungen der bisher realisierten Massnahmen zur Verbesserung der Planungs- und Steuerungsinstrumente auf der Basis dieses Konzeptes:

- Der Regierungsrat hat die Neuerungen am IFAP ohne Korrekturen gutgeheissen.
- Die interne Vernehmlassung des Konzepts „betrieblicher Leistungsauftrag“ hat ein sehr positives Ergebnis gebracht. Begrüssst wurde dabei insbesondere die Durchgängigkeit, die einheitliche Form und die Vergleichbarkeit der Inhalte in den wichtigsten Führungsinstrumenten.
- Der Regierungsrat nutzt im soeben vorgelegten IFAP und Voranschlag die neuen Möglichkeiten der verbesserten Planungsinstrumente. Er macht darin klare Vorgaben für die staatliche Tätigkeit im Planungszeitraum und verknüpft diese direkt mit seinen finanzpolitischen Zielen.
- Die notwendige Entlastung des Staatshaushaltes – ersichtlich aus der Mittelfristplanung (IFAP) – soll mit einem Projekt „Reform 06“ erreicht werden, dessen Zielsetzungen sind: Leistungsüberprüfung (Bedürfnisse, finanzielle Möglichkeiten) und daraus nachhaltige Einsparungen.
- Das Konzept wirkt sich indirekt auch auf weitere Vorhaben (Umsetzung Neue Finanz- und Aufgabenverteilung Bund–Kantone, Aufgabenteilung Kanton–Gemeinden, Reorganisation Finanzhaushalt Kanton–Gemeinden) aus. Dies ist zum Beispiel aus der Argumentation des kantonalen Finanzverwalters an verschiedenen Informationsveranstaltungen zum Thema Finanzreform 08 ersichtlich.
- Der IFAP 2005 – 2009 hat zusammen mit dem Voranschlag 2005 in der Kommissionsberatung und in die Beratung im Grossen Rat sehr gute Aufnahme gefunden. Die Rückmeldungen aus dem Parlament waren durchwegs positiv.
- Es ist aufgefallen, dass sowohl in der Planungs- und Finanzkommission, wie auch im Plenum bei der Beratung der IFAP als Steuerungsinstrument im Vordergrund stand (etwa drei Viertel der gesamten Beratungszeit) und nicht mehr der Voranschlag. Das Parlament nimmt den IFAP offensichtlich bereits als „sein“ wichtigstes Steuerungsinstrument wahr, hat also den Wechsel vom kurzfristigen zum mittelfristigen Steuern bereits weitgehend vorgenommen.
- Die Begleitgruppe NPM, eine Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Grossen Rates, zeigt sich sehr zufrieden mit den Neuerungen. Sie ist auch beeindruckt davon, dass das Konzept schon so rasch und so weit umgesetzt werden konnte.

## Verantwortlich für das Projekt

Die Federführung im Projekt hat das Finanzdepartement. Hier werden die Leistungs- und Finanzplanung sowie das Reporting der gesamten Verwaltung gesteuert. Als Prozessowner der Legislaturplanung und der Rechenschaftsablage (Geschäftsbericht) der Regierung ist die Staatskanzlei massgeblich am Projekt beteiligt.

**Finanzdepartement  
des Kantons Luzern**

Heinz Bösch  
Bahnhofstrasse 19  
6002 Luzern

Telefon: 041 228 55 47  
Telefax: 041 228 83 01  
E-Mail: [info.fd@lu.ch](mailto:info.fd@lu.ch)

**Staatskanzlei  
des Kantons Luzern**

Urs Käch  
Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon: 041 228 50 20  
Telefax: 041 228 50 36  
E-Mail: [staatskanzlei@lu.ch](mailto:staatskanzlei@lu.ch)