



Regierungsrat

Luzern, 5. Juli 2022

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 816

Nummer: M 816
Eröffnet: 21.03.2022 / Justiz- und Sicherheitsdepartement
Antrag Regierungsrat: 05.07.2022 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 880

Motion Estermann Rahel und Mit. über die Vergrösserung des Regierungsrates auf sieben Mitglieder

Gemäss § 51 der [Kantonsverfassung](#) ist der Regierungsrat aus fünf Mitgliedern zusammengesetzt. Diese Mitgliederzahl besteht seit Beginn der Amtsdauer 2003. Sie geht auf die am 22. September 2002 angenommene Volksinitiative «für eine effiziente Regierung und schlanke Verwaltung» zurück. Mit der Verkleinerung der Zahl der Regierungsratsmitglieder von sieben auf fünf sollte gemäss den Ausführungen der Initianten eine kompaktere, entscheidungsfreudigere Führung des Kantons sowie – durch den Wegfall von zwei Departementen mit ihren Leitungsstäben – Kosteneinsparungen erzielt werden. Der damalige Grosse Rat wie auch der Regierungsrat lehnten die Volksinitiative ab (vgl. Botschaft B 99 vom 19. Juni 2001 zum Grossratsbeschluss über die Volksinitiative und Beratungen, in: GR 2001 [S. 1725](#) und 2002 [S. 771](#)). Vier Jahre zuvor hatte das Kantonsparlament die Verkleinerung des Regierungsrates schon im Rahmen des Massnahmenpaketes für eine Strukturreform im Kanton Luzern mit der Bezeichnung «Luzern '99» abgelehnt (vgl. Botschaft B 106 vom 16. Dezember 1997 über Änderungen der Staatsverfassung über die Zahl der Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates, in: GR 1998 S. 34 und S. 271). Als Folge der angenommenen Volksinitiative unterbreitete unser Rat am 6. Dezember 2002 die Botschaft B 150 zur Departementsreform (GR 2003 [S. 115](#)), welche Ihr Rat am 17. Februar 2003 beschloss. In den Gesamterneuerungswahlen des Frühjahrs 2003 wurde der Regierungsrat als Fünferregierung gewählt. Im Rahmen der Totalrevision der Staatsverfassung im Jahr 2007 wurde dann kein Anlass erblickt, die Zahl von fünf Regierungsratsmitgliedern bereits wieder zu ändern (vgl. Botschaft B 123 zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22. November 2005, in: GR 2006 [S. 1758](#)). Die Verfassung legt damit den Regierungsrat als ein Organ von fünf Personen fest, die vom Volk gewählt werden (§ 18 KV). Die Wahl der Regierungsratsmitglieder findet im Majorzverfahren statt; Wahlkreis bildet der ganze Kanton (§ 19 Abs. 4 KV).

Die Motion begründet das Anliegen, die Zahl der Regierungsratsmitglieder von fünf auf sieben zu erhöhen und so den Volksentscheid vom September 2002 rückgängig zu machen, damit, dass die Vertretung der Geschlechter, der Regionen und der politischen Haltungen in einem Regierungsrat mit fünf Mitgliedern nicht ausreichend gewährleistet ist. Das Argument der mangelnden Vertretung in einer Fünferregierung wurde jedoch bereits früher, in den politischen Debatten der Jahre 1998 und 2001 breit diskutiert. In unserem Bericht an die Stimmberechtigungen vom 1. Juli 2002 führten wir aus, die Regierung und die Parlamentsmehrheit lehnten die Verkleinerung des Regierungsrates ab, «weil damit die Vertretung der Regionen und der wichtigsten gesellschaftlichen Kräfte in der Regierung nicht mehr gewährleistet wäre». Gleichwohl stimmte das Volk der Verkleinerung der Zahl der Regierungsratsmitglieder zu.

Angesichts der Entstehungsgeschichte der Verfassungsnorm erachten wir es nicht als angebracht, wenn unser Rat seine eigene Zusammensetzung beurteilt. Wer die Repräsentation der Bevölkerung im Regierungsrat als zu wenig breit erachtet oder sogar die Legitimität anzweifelt, kann mittels Volksinitiative eine Änderung der Kantonsverfassung bewirken. Dabei kann nicht nur die Grösse, sondern beispielsweise auch das Wahlverfahren (Majorz/Proporz) zur Diskussion gestellt werden. Auch mit diesen oder anderen Anpassungen bei den rechtlichen Rahmenbedingungen werden weiterhin und in hohem Masse faktische Gegebenheiten die Zusammensetzung des Regierungsrates bestimmen. Zu nennen sind insbesondere die innerparteilichen Nominierungen von Frauen und Männern oder von Personen aus bestimmten Gegenden. Hauptsächlich haben somit die politischen Parteien eine zentrale Rolle bei den Wahlen inne (vgl. § 26 Abs. 1 KV) und die Ergebnisse der Volkswahlen entscheiden schliesslich über die Zusammensetzung des Regierungsgremiums. Dies wäre bei einer Siebnerregierung nicht anders. Nach der Wahl sollen die Regierungsmitglieder nicht die Anliegen von einzelnen Wählergruppen besorgen, sondern die Regierungstätigkeit im Allgemeininteresse der Bevölkerung und in einer Gesamtsicht über die einzelnen Sachbereiche und die persönlichen Hintergründe hinaus wahrnehmen.

Im Kantonsvergleich gibt es – gemessen an der Bevölkerungszahl oder der Fläche der Kantone – grössere wie kleinere Kantone, die eine Fünferregierung haben (z.B. AG, BL, GR, OW, SH, SO, TG, VS). Drei Kantone haben in den letzten Jahren ihre Regierungsgremien auf fünf Mitglieder verkleinert (AR, GL, OW). Die Festlegung der Grösse der kantonalen Regierungsgremien ist somit vor allem eine staatspolitische Frage. In seiner heutigen Grösse kann der Luzerner Regierungsrat seine verfassungsmässigen Aufgaben effizient erfüllen.

Bei der politischen Beurteilung der Grösse des Regierungsrates zu beachten ist, dass die Regierungsratsmitglieder, auch wenn sie als Mitglieder der Gesamtbehörde gewählt werden, zugleich auch Vorsteher eines Departements sind (§ 57 Abs. 2 KV). Die Zahl der Departemente wird von der Verfassung mit der Zahl der Regierungsmitglieder indirekt bestimmt (Seiler, N. 39 zu § 57, in: Richli/Wicki, Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010). Gemäss Departementalprinzip ist grundsätzlich die ganze Verwaltung auf die Departemente verteilt. Somit ergibt sich die Schlussfolgerung, dass jede Änderung der Zahl der Regierungsratsmitglieder unweigerlich eine Neugliederung der Departemente nötig macht. Heute ist die kantonale Verwaltung in der gesamten Dienststellenorganisation auf fünf Departemente ausgerichtet (vgl. § 23 Organisationsgesetz, SRL [Nr. 20](#)).

Die moderne Luzerner Verwaltung besteht nicht nur infolge der Verringerung der Anzahl der Departemente ab Mitte 2003 in der heutigen Form. Sie ist Ergebnis verschiedener seitheriger Reorganisationen (z.B. Neuordnung der Zuständigkeiten in den Bereichen Bau, Umwelt und Wirtschaft, Massnahmenpakete Reform 06 und Departementsreform 2011) wie auch zahlreicher Ausgliederungen der letzten Jahrzehnte (insbesondere in den Bereichen BVG- und Stiftungsaufsicht, Hochschulen, Bibliotheks- und Lehrmittelwesen, öffentlicher Verkehr, Spitäler, Sozialversicherungen; vgl. Verordnung über die Zuordnung der Anstalten zu den Departementen, SRL Nr. [37a](#)). Diese Entwicklungen und Errungenschaften können an dieser Stelle nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden. Bei einer Neugliederung in sieben Departemente wären die Auswirkungen in personeller, organisatorischer und rechtlicher Hinsicht beträchtlich und der finanzielle Aufwand würde sich massgeblich vergrössern. Für die beiden neuen Departemente müssten zwei neue Stäbe geschaffen werden, die unter Berücksichtigung des Leistungsauftrages eines Departements mindestens mit den folgenden Funktionen bestückt sein müssten: Departementssekretär oder Departementssekretärin als Stabsschef oder -chefin, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Bereiche Finanzen/Organisation, Recht, Kommunikation, Sekretariat sowie persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Entsprechend wären Investitionen in Räume, Mobiliar und IT-Ausstattung notwendig. Die bestehenden Verwaltungseinheiten könnten nicht einfach statt auf fünf auf sieben Departemente aufgeteilt werden. Personal, Strukturen und Organisationen müssten auseinandergerissen und neu bestimmt werden, Geschäftsprozesse sowie Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten und Führungsinstrumente neu ausgerichtet werden. Der Anpassungsaufwand

könnte sich ausserdem in Personalfluktuationen und zeitweiligen Einschränkungen der Leistungsfähigkeit für die Bevölkerung bemerkbar machen. Sodann könnte beim Bezug des zentralen Verwaltungsgebäudes in Emmen ab Mitte 2026 die Neugliederung, die aufgrund der Amtsdauer 2023–2027 frühestens auf 1. Juli 2027 möglich wäre, noch nicht berücksichtigt werden, was die Anpassung für die betroffenen Verwaltungseinheiten wie auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufwendig machen würde. Diese administrativen Umtriebe aus einer allfälligen zeitlich gestaffelten Neuorganisation der Departementsspitzen für die Kantonsverwaltung sollten nicht unterschätzt und müssten somit ebenfalls bedacht werden.

Zusammenfassend hat sich heutige Organisationsform mit fünf Regierungsmitgliedern und fünf Departementen bewährt. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen drängt sich eine Rückkehr zur Siebnerregierung nicht auf. Wir beantragen Ihnen die Ablehnung der Motion.