Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

6. März 2018 B 118

Anpassung des Personalrechts im Zusammenhang mit der Revision des LUPK-Reglementes

Entwurf
Änderung des Personalgesetzes

Kanton Luzern | www.lu.ch

Zusammenfassung

Der Vorstand der Luzerner Pensionskasse hat am 30. Januar 2018 eine Revision des LUPK-Reglementes beschlossen, um die Luzerner Pensionskasse mittel- und langfristig finanziell zu stabilisieren. Der Umwandlungssatz und das Rentenalter werden per 1. Januar 2019 geändert und die arbeitgeberfinanzierte AHV-Ersatzrente wird gestrichen. Die Reglementsrevision hat Auswirkungen auf das Personalrecht des Kantons Luzern, weshalb der Regierungsrat dem Kantonsrat den Entwurf einer Änderung des Personalgesetzes vorlegt.

Die Erhöhung des Rentenalters vom vollendeten 63. auf das vollendete 65. Altersjahr hätte ohne Anpassung des Personalgesetzes zur Folge, dass das Arbeitsverhältnis der Lehrpersonen und der Fachpersonen der schulischen Dienste, welche zwischen dem 1. August und dem 31. Dezember Geburtstag haben, im 65. Altersjahr vor Erreichen des Rentenalters der Luzerner Pensionskasse enden würde. Das Personalgesetz soll deshalb so geändert werden, dass diese Arbeitsverhältnisse von Gesetzes wegen erst am Ende des Schuljahres enden, in dem die Angestellten das 65. Altersjahr erfüllen.

Mit der Erhöhung des Rentenalters wird § 22 Absatz 2 des Personalgesetzes, welcher die Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen frühestens auf den Zeitpunkt vorsieht, in dem die Angestellten das Rentenalter der Vorsorgeeinrichtung erreicht haben, wirkungslos. Eine angepasste Möglichkeit soll jedoch weiterhin bestehen. Neu soll ab dem Zeitpunkt, in dem eine Rente der Luzerner Pensionskasse (ab 1. Januar 2019: vollendetes 60. Altersjahr) bezogen werden kann, eine vorzeitige Beendigung aus Altersgründen bei Vorliegen wichtiger betrieblicher Gründe oder bei nachgewiesener Leistungseinbusse trotz bestehender Leistungsbereitschaft möglich sein. Da die arbeitgeberfinanzierte AHV-Ersatzrente in Zukunft entfällt und die Angestellten im Zeitpunkt der vorzeitigen Beendigung aus Altersgründen das Rentenalter noch nicht erreicht haben werden, soll in diesen Fällen neu ein Anspruch auf Abfindung bestehen.

Um dem Bedürfnis nach flexibler Pensionierung entgegenzukommen, soll schliesslich bei der einvernehmlichen Übernahme einer tiefer eingereihten Funktion ab dem Zeitpunkt, in dem eine Rente der Luzerner Pensionskasse bezogen werden kann, die Möglichkeit geschaffen werden, für die daraus resultierende Lohneinbusse eine Abfindung zu leisten. Gleichzeitig soll eine generelle Bestimmung zur Änderung wesentlicher Bestandteile des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen in das Personalgesetz aufgenommen werden, welche die heutige Praxis abbildet. Weiter soll eine gesetzliche Grundlage zur Rückforderung von Abfindungen bei einer späteren Neuanstellung geschaffen werden, und die maximale Höhe der Abfindung soll neu einem Jahreslohn entsprechen (13 statt 12 Monatslöhne).

In der Vernehmlassung fanden die generelle Stossrichtung und die Ziele und Grundsätze der vorgesehenen Regelungen grossmehrheitlich Zustimmung. Von den Parteien äusserten sich die CVP, die FDP und die GLP grundsätzlich zustimmend. Die Grünen und die SP regten Änderungen an, während die SVP eine Überarbeitung verlangte.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Personalgesetzes im Zusammenhang mit der Revision des Reglementes der Luzerner Pensionskasse.

1 Ausgangslage

Die Luzerner Pensionskasse (LUPK) versichert gemäss § 63 Absatz 2 des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PG) vom 26. Juni 2001 (SRL Nr. 51) die Angestellten des Kantons und seiner rechtsfähigen Anstalten und Körperschaften sowie die Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste der luzernischen Gemeinden im Sinn der beruflichen Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod. Der Vorstand der LUPK, der als oberstes Organ der Kasse die Gesamtleitung ausübt und die reglementarischen Kassenbestimmungen erlässt, hat am 30. Januar 2018 eine Reihe von Änderungen des Reglementes über die Luzerner Pensionskasse (LUPK-Reglement) vom 12. Dezember 2013 (SRL Nr. 135) beschlossen, die zur mittel- und langfristigen finanziellen Stabilisierung der LUPK erforderlich sind.

Die Revision des LUPK-Reglementes hat Auswirkungen auf das kantonale Personalrecht, welches sich zum Beispiel in Bezug auf die vorzeitige Beendigung aus Altersgründen auf das Rentenalter der LUPK bezieht. Eine Anpassung des Personalgesetzes ist deshalb unumgänglich.

2 Revision des LUPK-Reglementes

Das LUPK-Reglement wird per 1. Januar 2019 gemäss Entscheid des Vorstands der LUPK vom 30. Januar 2018 unter anderem in folgenden Punkten geändert:

- Erhöhung des Rentenalters auf 65 Jahre (bisher 63),
- Erhöhung des Mindestalters für den Anspruch auf Altersrente auf 60 Jahre (bisher 58),
- Senkung des Umwandlungssatzes auf 5,20 Prozent im Alter 65 (bisher 6,15 %),
- Streichung der arbeitgeberfinanzierten AHV-Ersatzrenten,
- Einführung der Weiterführung der Versicherung bis zum 70. Altersjahr (optional),
- Einführung der Weiterversicherung des bisherigen Lohnes ab 58 Jahren (optional).

3 PG-Änderungen im Zusammenhang mit der Revision des LUPK-Reglementes

3.1 Erhöhung des Rentenalters auf 65 Jahre

Zurzeit endet das Arbeitsverhältnis gemäss § 22 Absatz 1 PG spätestens am Monatsende nach der Erfüllung des 65. Altersjahres der Angestellten. Für Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste endet es im Jahr, in dem sie das 65. Altersjahr erfüllen, am Ende des Schuljahres (sog. ordentliche Beendigung aus Altersgründen). Der Arbeitgeber kann das Arbeitsverhältnis gestützt auf § 22 Absatz 2 PG aus Altergründen vorzeitig beenden, frühestens jedoch auf den Zeitpunkt, in dem die Angestellten das Rentenalter der LUPK erreicht haben.

Die Erhöhung des Rentenalters der LUPK auf das vollendete 65. Altersjahr hat ohne Anpassung des Personalgesetzes zur Folge, dass das Arbeitsverhältnis von Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste, welche zwischen dem 1. August und dem 31. Dezember Geburtstag haben, im 65. Altersjahr neu vor der Erreichung des Rentenalters der LUPK enden würde. Für diese Angestellten würde damit eine Renteneinbusse resultieren. Das Arbeitsverhältnis von Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste soll deshalb neu am Ende des Schuljahres, in dem sie das 65. Altersjahr erfüllen, enden.

Mit der Erhöhung des Rentenalters der LUPK auf das vollendete 65. Altersjahr fällt zudem der Zeitpunkt für die ordentliche Beendigung aus Altersgründen gemäss § 22 Absatz 1 PG mit demjenigen für die frühestmögliche vorzeitige Beendigung durch den Arbeitgeber gemäss Absatz 2 zusammen. Die Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen würde somit ohne Anpassung des Personalgesetzes wegfallen. Aufgrund der demografischen Entwicklung und um den Anliegen sowohl der Angestellten als auch des Arbeitgebers gerecht zu werden, soll diese Möglichkeit jedoch bestehen bleiben. Neu soll ab dem Zeitpunkt, in dem eine Rente der Luzerner Pensionskasse (ab 1. Januar 2019: vollendetes 60. Altersjahr) bezogen werden kann, eine vorzeitige Beendigung aus Altersgründen bei Vorliegen wichtiger betrieblicher Gründe oder bei nachgewiesener Leistungseinbusse trotz bestehender Leistungsbereitschaft möglich sein.

3.2 Streichung der arbeitgeberfinanzierten AHV-Ersatzrente

AHV-Ersatzrenten stellen eine finanzielle Überbrückung bei einer Pensionierung vor dem Erreichen des AHV-Rentenalters dar. Zurzeit werden die AHV-Ersatzrenten bis zum vollendeten 62. Altersjahr von den Versicherten und jene danach vom Arbeitgeber finanziert. Sie betragen bei einem Vollpensum höchstens 80 Prozent der maximalen einfachen AHV-Rente, zurzeit somit 1880 Franken pro Monat. Ab dem 1. Januar 2019 können Versicherte, die eine Altersrente der LUPK erhalten und das AHV-Rentenalter noch nicht erreicht haben, eine AHV-Ersatzrente in gleicher Höhe wie bisher beziehen. Die Finanzierung erfolgt jedoch ausschliesslich durch die Angestellten selbst. Der Bezug einer AHV-Ersatzrente bewirkt einen Abzug vom Alterskapital und somit eine dauernde Kürzung der Alters- und Hinterlassenenleistungen der LUPK. Mit dieser Änderung im LUPK-Reglement entfällt die finanzielle Unterstützung von freiwilligen Pensionierungen vor dem 65. Altersjahr durch den Arbeitgeber.

Derzeit haben Angestellte bei vorzeitiger Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen gemäss § 22 Absatz 2 PG keinen Anspruch auf eine Abfindung, da sie zu diesem Zeitpunkt das Rentenalter der LUPK erreicht haben und mit der arbeitgeberfinanzierten AHV-Ersatzrente bereits eine finanzielle Leistung des Arbeitgebers erhalten. Der Wegfall der arbeitgeberfinanzierten AHV-Ersatzrente und die Erhöhung des Rentenalters der LUPK auf das vollendete 65. Altersjahr führen dazu, dass sich die Einbussen bei der Altersrente bei einer vorzeitigen Beendigung des Anstellungsverhältnisses gegenüber heute erhöhen. Daher soll zukünftig bei einer vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses gemäss § 22 Absatz 2 PG ein Anspruch auf eine Abfindung bestehen. Damit können die finanziellen Folgen einzelfallbezogen angemessen gemildert werden.

3.3 Änderung wesentlicher Bestandteile des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen

Mit der Revision des LUPK-Reglementes wird neu die Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung des bisherigen Lohnes bei einer Lohneinbusse ab dem vollendeten 58. Altersjahr eingeführt. Dies eröffnet neue Möglichkeiten für eine flexible Pensionierung. Neu soll im Personalgesetz die Möglichkeit geschaffen werden, dass bei einer einvernehmlichen Änderung der Funktion ab dem Zeitpunkt, in dem eine Rente der LUPK bezogen werden kann, Anspruch auf eine Abfindung besteht, sofern die Änderung der Funktion zu einer Lohneinbusse führt. Die Abfindung kann dazu verwendet werden, die Weiterversicherung des bisherigen Lohnes bei der LUPK zu ermöglichen.

4 Weitere PG-Änderungen

4.1 Höhe der Abfindung

Die maximale Höhe der Abfindung beträgt heute gemäss § 25 Absatz 4 PG zwölf Monatslöhne. In der Praxis wirft diese Regelung immer wieder die Frage auf, ob es sich dabei um einen Jahreslohn, also zwölf Monatslöhne inklusive 13. Monatslohn, handelt oder nicht. Der Klarheit halber soll die maximale Höhe der Abfindung deshalb neu einen Jahreslohn, das heisst 13 Monatslöhne, betragen.

4.2 Rückforderung der Abfindung

Weiter soll eine gesetzliche Grundlage eingeführt werden, damit Abfindungen in Fällen, in denen ehemalige Angestellte unmittelbar oder kurz nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses ein neues Erwerbseinkommen erzielen, gekürzt und zurückgefordert werden können. Der Regierungsrat wird das Nähere dazu in der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal (BVO) vom 24. September 2002 (SRL Nr. 73a) regeln. Die Kürzung soll dabei auf die Fälle begrenzt werden, in denen ein neues Erwerbseinkommen beim Kanton oder bei den öffentlichen Schulen des Kantons oder der Gemeinden erzielt wird. Dies aus folgendem Grund: Bei einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses hat der Arbeitgeber gestützt auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu prüfen, ob den Angestellten eine andere zumutbare Stelle angeboten werden kann. Ist dies nicht möglich, haben Angestellte, deren Arbeitsverhältnis ohne ihr Verschulden aufgelöst worden ist, gemäss den Bestimmungen von § 25 PG Anspruch auf eine Abfindung. Diese wird in der Regel mit dem Beendigungsentscheid und somit mehrere Monate vor dem effektiven Beendigungszeitpunkt zugesprochen. Sinn und Zweck der Abfindung ist es, während einer gewissen Zeit eine Überbrückung zu leisten, weshalb die Abfindung in Monatslöhnen berechnet wird. Es kann jedoch vorkommen, dass Angestellte vor Ablauf der Abfindungsdauer eine neue Stelle beim Kanton oder bei den öffentlichen Schulen des Kantons oder der Gemeinden antreten und somit sowohl eine Abfindung als auch Lohn vom Kanton beziehungsweise von einer Gemeinde (Lehrpersonen) beziehen. Mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Rückforderung der Abfindung soll diese ungerechtfertigte doppelte Entschädigung vermieden werden. Gemäss § 44 PG können solche Rückforderungen mit dem Lohn des oder der Angestellten verrechnet werden.

5 Ergebnis der Vernehmlassung

5.1 Vernehmlassungsverfahren

Am 4. Juli 2017 hat unser Rat das Finanzdepartement ermächtigt, den Entwurf einer Änderung des Personalgesetzes in die Vernehmlassung zu geben. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 13. Oktober 2017. Zur Vernehmlassung waren die politischen Parteien, alle Gemeinden des Kantons Luzern sowie der Gemeindeverband, die grossen Personalverbände des Kantons Luzern, die Departemente, die Gerichte und die Staatskanzlei eingeladen. Insgesamt gingen 48 Stellungnahmen ein.

5.2 Vernehmlassungsergebnis

Die vorgeschlagenen Änderungen werden von den eingeladenen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern grossmehrheitlich begrüsst. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass eine Gesetzesänderung infolge der Revision des LUPK-Reglementes unumgänglich sei, auch wenn die CVP, die Arbeitsgemeinschaft Luzerner Personalverbände (ALP), der Luzerner Staatspersonalverband (LSPV), der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) und eine Gemeinde die Revision des LUPK-Reglementes ganz generell kritisieren. Die SVP erachtet den Gesetzesentwurf als halbherzig, da die gegenwärtige Aufteilung der Kosten auf die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer nicht geändert werden soll.

> Die Versicherungsleistungen und die konkreten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge werden im LUPK-Reglement festgelegt, wobei § 63a PG bestimmte Eckwerte für die Beiträge enthält. Erlass und Änderung des LUPK-Reglementes, wozu auch die Festlegung des Umwandlungssatzes zählt, liegen in der Kompetenz des paritätisch zusammengesetzten Vorstandes. Die im Personalgesetz festgelegten Eckwerte sollen nicht geändert werden, insbesondere nicht zulasten der versicherten Angestellten. Denn diese haben durch die Senkung des Umwandlungssatzes und den Wegfall der AHV-Ersatzrente bereits eine empfindliche Leistungseinbusse zu tragen.

Die CVP wünscht in der Botschaft eine transparente Darstellung zur Neuschaffung von § 12a, da kein Zusammenhang mit der beantragten LUPK-Vorlage hergestellt werden könne. Das Luzerner Kantonsspital wünscht eine klarere Formulierung von § 12a.

> Diesen Anliegen wird in der vorliegenden Botschaft Rechnung getragen (s. Kap. 3.3 und 6).

Zu mehreren Bemerkungen gibt die Streichung der arbeitgeberfinanzierten AHV-Ersatzrente Anlass. Die Grünen, die SP und die Personalverbände fordern unseren Rat auf, dafür zu sorgen, dass die arbeitgeberfinanzierte AHV-Ersatzrente ins Personalgesetz übergeführt wird, während eine Gemeinde die Streichung der arbeitgeberfinanzierten AHV-Ersatzrente generell ablehnt.

> Grundsätzlich kann gesagt werden, dass eine weitere systematische Förderung der vorzeitigen Pensionierung auf Wunsch der Angestellten den demografischen Tendenzen widerspräche und den Fachkräftemangel in gewissen Berufen verschärfen würde. Die Beibehaltung einer flächendeckenden arbeitgeberfinanzierten AHV-Ersatzrente steht zudem im Gegensatz zu der Entwicklung beim Bund, der die generelle Beteiligung an einer Überbrückungsrente per 1. Juli 2018 abschafft. Auch die geplante Wiedereinführung der Überbrückungsrente im Kanton Nidwalden ist nur für Angestellte vorgesehen, die auf Veranlassung des Arbeitgebers in Frühpension gehen.
>
> Mit der vorgeschlagenen Regelung sollen langjährige Angestellte, die auf Veranlassung des Kantons frühzeitig in Pension gehen, gemäss den Bestimmungen von § 25 PG Anspruch auf eine Abfindung erhalten. Die Abfindung soll im Einzelfall bestimmt werden, und es ist davon auszugehen, dass sie in vielen Fällen betragsmässig ungefähr dem heutigen Anspruch auf eine AHV-Ersatzrente entspricht. Weiter ist Folgendes zu beachten: Eine AHV-Ersatzrente ist dann sinnvoll, wenn das Rentenziel der Pensionskasse bereits vor Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters erreicht wird. In diesem Fall ermöglicht eine solche «Überbrückungsrente», dass Angestellte bereits bei Erreichen des Rentenziels der Pensionskasse ohne grössere Einbusse in Pension gehen können. Ab 2019 wird das Rentenalter der LUPK erst mit 65 Jahren erreicht sein, sodass eine AHV-Ersatzrente ihren Zweck verfehlt.
>
> Um dem Anliegen der Personalverbände entgegenzukommen, schlägt unser Rat vor, dass lediglich mindestens fünf statt zehn Dienstjahre geleistet sein müssen, um bei einer vorzeitigen Beendigung aus Altersgründen Anspruch auf eine Abfindung zu haben. So kann sichergestellt werden, dass auch ältere Angestellte, die erst nach dem 55. Altersjahr zum Kanton gestossen sind, einen gewissen Schutz geniessen, indem sie gegebenenfalls Anspruch auf eine Abfindung haben. Die kürzere Dauer des Dienstes wird bei der Höhe der Abfindung zu berücksichtigen sein. Für die Details der neuen Regelung verweisen wir auf Kapitel 6 «Die Bestimmungen im Einzelnen».

Ebenfalls zu mehreren Bemerkungen Anlass gibt der Beendigungszeitpunkt des Arbeitsverhältnisses für Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste. Einzelne Gemeinden sind der Ansicht, dass für Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste das Arbeitsverhältnis am Ende des Semesters, in dem sie das 65. Altersjahr erreichen, enden sollte. Würden sie in diesem Semester nicht mehr arbeiten wollen, sollten die Einbussen der Frühpensionierung nur bis zum Datum ihres 65. Geburtstages berechnet werden.

> Bei einer allfälligen Frühpensionierung werden die Einbussen in jedem Fall nur bis zum 65. Geburtstag berechnet, da die Pensionskasse nicht zwischen Lehrpersonen und Verwaltungsangestellten unterscheidet. Ausserdem ist es den Lehrpersonen und den Fachpersonen der schulischen Dienste freigestellt, das Arbeitsverhältnis auf das Ende des Semesters, in dem sie 65 Jahre alt werden, zu kündigen. Im Übrigen wird der Beendigungszeitpunkt auf Ende eines Schuljahres von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüsst.

Die FDP erachtet eine Gleichstellung der Fachpersonen der schulischen Dienste mit den Lehrpersonen in Bezug auf den Kündigungstermin als nicht notwendig.

> Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste werden grundsätzlich immer gleich behandelt, da die Fachpersonen der schulischen Dienste ebenfalls eng an das Schulsystem gebunden sind. Eine Ausnahme nur für den Bereich der ordentlichen Beendi-

gung aus Altersgründen würde keinen Sinn ergeben, weshalb eine Abweichung von diesem Grundsatz nicht angezeigt ist.

In einigen Vernehmlassungsantworten wird die Formulierung von § 22 Absatz 2 PG kritisiert. Die Grünen, die SP und der VPOD schlagen vor, dass die zuständige Behörde ein Arbeitsverhältnis aus Altersgründen frühestens dann vorzeitig beenden kann, wenn die entlassene Person eine Rente der Vorsorgeeinrichtung gemäss § 63 PG oder eine arbeitgeber(mit)finanzierte AHV-Ersatzrente beziehen kann. Eine vorzeitige Beendigung des Arbeitsverhältnisses dürfe nur aus «*wichtigen* betrieblichen Gründen» (dies wird auch von der EVP und einer Gemeinde unterstützt) oder bei «nachgewiesener *unhaltbarer* Leistungseinbusse» möglich sein. Beim Entscheid solle nebst den Interessen der Angestellten auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Eine Gemeinde beantragt, dass messbare Kriterien für die Leistungsbeurteilung definiert werden.

Die arbeitgeberfinanzierte AHV-Ersatzrente soll, wie bereits erläutert, nicht ins Personalgesetz aufgenommen werden. Da ab 1. Januar 2019 der Rentenbezug ab vollendetem 60. Altersjahr möglich ist, können von einer Beendigung aus Altergründen betroffene Angestellte eine Rente der Pensionskasse beantragen. Die Formulierung «wichtige betriebliche Gründe» statt «betriebliche Gründe» wird übernommen. Der Zusatz «*unhaltbare* Leistungseinbusse» drängt sich hingegen nicht auf, da die Leistungseinbusse aufgrund der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Prinzipien dergestalt sein muss, dass sie eine Mahnung rechtfertigen würde. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt ist Teil der berechtigten Interessen der Angestellten und deshalb auch ohne spezielle Erwähnung im Gesetz zu berücksichtigen.

Der Luzerner Lehrerinnen- und Lehrerverband (LLV) erachtet es bei Auflösungen des Arbeitsverhältnisses nach Vollendung des 60. Altersjahres als sinnvoll, die Option des Mahnverfahrens für den Fall einzubauen, in dem Uneinigkeit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer herrscht. Das Luzerner Kantonsspital empfindet den Wegfall von Verfahrensvorschriften personalpolitisch als heikel.

Die vorgesehene Regelung soll Angestellte und Vorgesetzte davon befreien, ein Mahnverfahren durchführen zu müssen, wenn trotz bestehender Leistungsbereitschaft die Leistungen nicht mehr den Anforderungen der Stelle entsprechen und eine Mahnung damit keine Erfolgsaussichten hätte. Gleichzeitig ermöglicht die neue Regelung einen angemessenen Schutz der Angestellten, indem eine Beendigung aus Altersgründen als unverschuldet im Sinne der Abfindungsregelung zu betrachten ist, sodass Angestellte mit (neu) mindestens fünf Dienstjahren Anspruch auf eine Abfindung haben. Erfolgt eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses nach einem Mahnverfahren, besteht kein Anspruch auf Abfindung. Schliesslich soll auch der Schutz der älteren Angestellten durch die sechsmonatige Kündigungsfrist bei einer Beendigung aus Altersgründen – nicht aber bei Beendigung nach einer Mahnung – beibehalten werden. Es steht dem Arbeitgeber jederzeit frei, anstelle der Beendigung aus Altersgründen ein ordentliches Mahnverfahren einzuleiten und das Arbeitsverhältnis nach § 18 Absatz 1b PG aufzulösen, sofern keine Besserung der Leistung erfolgt.

In einzelnen Vernehmlassungsantworten wurde kritisiert, dass eine einseitige Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen neu bereits ab dem vollendeten 60. Altersjahr möglich ist.

Die Vollendung des 60. Altersjahres als Schwelle für eine vorzeitige einseitige Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen wurde deshalb gewählt, weil frühestens ab diesem Zeitpunkt eine Rente der LUPK bezogen werden kann. Dadurch kann eine Koordination zwischen dem Personalrecht und dem LUPK-Reglement erreicht werden. Im Übrigen gab dieser Zeitpunkt für eine Beendigung aus Altersgründen bei den meisten Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern zu keinen Bemerkungen Anlass.

Was die Neuregelung der Abfindung betrifft, kritisiert die FDP, dass bei vorzeitiger Beendigung aus Altersgründen neu ein pauschaler Anspruch auf Abfindung bestehen soll. Bezüglich der Rückforderung der Abfindung ist eine Gemeinde der Ansicht, dass eine «Kann-Formulierung» besser wä-

re. Die Erhöhung des maximalen Anspruchs von 12 auf 13 Monatslöhne wurde entweder positiv vermerkt oder nicht kommentiert.

> Auch bei einer vorzeitigen Beendigung aus Altersgründen ist eine Abfindung nur geschuldet, wenn die Voraussetzungen von § 25 PG erfüllt sind. Ausserdem beträgt die Spannweite der Abfindungen 3 (vgl. § 32 Abs. 1c BVO) bis (neu) 13 Monatslöhne, und die effektive Höhe ist jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der Kriterien von § 25 Absatz 5 PG festzulegen.
>
> Die vorgeschlagene Regelung sieht vor, dass eine Rückforderung nur bei neuen Arbeitsverhältnissen von über vier Wochen und ausserdem anteilsmässig erfolgen soll (s. Kap. 6). Damit ist bereits eine adäquate Einschränkung der Rückforderung vorgesehen.

Der LLV wünscht, dass eine Abfindung auch bei Kündigungen durch die Arbeitnehmenden und bei Pensenreduktionen aus Altersgründen möglich sein soll. Weiter wird eine Präzisierung bezüglich der Dienstjahre bei der Abfindung gefordert.

> Die Zusprechung einer Abfindung bei einer Kündigung durch den Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin wäre systemfremd, denn eine Abfindung soll den Härtefall einer unverschuldeten Kündigung durch den Arbeitgeber abfedern. Die Möglichkeit einer Abfindung wurde bewusst nur für die Fälle von Funktionsänderungen und nicht für Pensenreduktionen vorgesehen (neuer § 12a Abs. 2 PG). Eine Lohnreduktion infolge Pensenreduktion wird durch die gewonnene freie Zeit kompensiert, während bei einer Tiefereinreihung nur der Lohn, nicht jedoch die dem Arbeitgeber zur Verfügung gestellte Zeit tiefer ist. Weiter ist zu beachten, dass bei einer Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses kein Anspruch auf eine Abfindung besteht und Ausnahmen von diesem Grundsatz deshalb restriktiv gehandhabt werden sollen.
>
> Eine Präzisierung der Dienstjahre, wie sie vom LLV gewünscht ist, drängt sich nicht auf. Insbesondere die Anrechnung von Dienstjahren, welche nicht während des aktuellen Arbeitsverhältnisses geleistet wurden, widerspräche dem Grundgedanken der Abfindung. Mit der Anpassung dahingehend, dass bei einer Beendigung aus Altersgründen bereits bei fünf statt erst bei zehn Dienstjahren ein Anspruch auf Abfindung besteht, wird dem Anliegen teilweise entsprochen.

Gemäss der EVP ist die komplette Aufhebung von § 25 Absatz 3d PG verwirrend. Sie schlägt deshalb vor, § 25 Absatz 3d PG nicht komplett zu streichen, sondern wie folgt abzuändern: «d. bei ordentlicher Beendigung aus Altersgründen gemäss § 22 Absatz 1».

> Dieser Änderungsvorschlag wurde übernommen, jedoch ohne das Adjektiv «ordentlich», da dieser Begriff im Personalgesetz neu wäre und Fragen aufwerfen würde.

5.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsentwurf - definitive Botschaft

Die folgende Tabelle zeigt die gegenüber der Vernehmlassung vorgenommenen Änderungen oder Ergänzungen der Vorlage. Weitere Einzelheiten können den Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen in Kapitel 6 entnommen werden.

geänderte Elemente	*Thema und Begründung*
§ 12a Abs. 2	Der Absatz wurde redaktionell überarbeitet, inhaltlich jedoch nicht verändert.
§ 22 Abs. 2	Der Wortlaut wurde angepasst: «<u>wichtige</u> betriebliche Gründe» statt «betriebliche Gründe». Zudem erfolgten redaktionelle Änderungen.
§ 25 Abs. 1bis	Neu wurde die Bestimmung ins Gesetz aufgenommen, dass bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen gemäss § 22 Absatz 2 Angestellte mit wenigstens <u>fünf Dienstjahren</u> Anspruch auf eine Abfindung haben sollen.

§ 25 Abs. 3d	Der Unterabsatz wurde nicht mehr komplett gestrichen, sondern angepasst: «d. bei Beendigung aus Altersgründen gemäss § 22 Absatz 1».

6 Die Bestimmungen im Einzelnen

§ 12a Änderung wesentlicher Bestandteile des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen

Die einseitige Änderung wesentlicher Bestandteile des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber (sog. Umgestaltung) ist in § 12 PG geregelt. Neu soll eine Bestimmung eingeführt werden, welche die Änderung wesentlicher Bestandteile im gegenseitigen Einvernehmen vorsieht. Dies in Analogie zu § 20 PG, der eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen vorsieht. Faktisch geschieht dies auch heute schon, wenn zum Beispiel in gegenseitigem Einvernehmen das Arbeitspensum erhöht oder gesenkt wird, ohne dass dies einseitig vom Arbeitgeber verfügt wird. In Absatz 2 soll sodann der Sonderfall geregelt werden, bei dem die Funktion ab dem Zeitpunkt, in dem eine Rente der Vorsorgeeinrichtung gemäss § 63 PG bezogen werden kann, einvernehmlich geändert wird und daraus eine Lohneinbusse resultiert. Dafür soll neu eine Abfindung zugesprochen werden können, wobei deren Höhe maximal der Lohneinbusse für ein Jahr entspricht. Die Abfindung kann dazu verwendet werden, weiter den bisherigen Lohn bei der LUPK zu versichern. Die Regelung in Absatz 2 soll es dem Arbeitgeber ermöglichen, weiterhin auf das Know-how von erfahrenen Angestellten zurückzugreifen, welche nach Vollendung des 60. Altersjahres nicht mehr die gleich anspruchsvolle Tätigkeit ausüben wollen oder können. Als Beispiel sei die Abgabe einer anspruchsvollen Führungsfunktion und die Übernahme von spezialisierten Fachaufgaben erwähnt. Bei einer reinen Pensenreduktion ab dem Zeitpunkt, in dem eine Rente der LUPK bezogen werden kann, und in allen übrigen Fällen der einvernehmlichen Änderung wesentlicher Bestandteile des Arbeitsverhältnisses soll keine Möglichkeit auf Zusprechung einer Abfindung bestehen.

§ 22 Beendigung aus Altersgründen

Das Arbeitsverhältnis von Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste soll neu am Ende des Schuljahres, in dem sie das 65. Altersjahr erfüllen, enden (Abs. 1). So ist sichergestellt, dass das Arbeitsverhältnis auch für Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste, die zwischen dem 1. August und dem 31. Dezember geboren sind, bis zum Erreichen des Rentenalters der LUPK dauert.

Eine vorzeitige Beendigung aus Altersgründen gemäss Absatz 2 soll frühestens ab dem Zeitpunkt, in dem eine Rente der Vorsorgeeinrichtung gemäss § 63 PG bezogen werden kann, möglich sein. Wie bereits heute soll dies aus wichtigen betrieblichen Gründen möglich sein. Ebenfalls beibehalten werden soll die auf sechs Monate verlängerte Kündigungsfrist. Haben Angestellte das 60. Altersjahr vollendet, ist eine Beendigung infolge Stellenaufhebung oder Anpassung der Stelle an geänderte organisatorische oder wirtschaftliche Gegebenheiten gemäss § 18 Absatz 1a PG nicht mehr möglich. In diesem Fall geht eine Beendigung infolge wichtiger betrieblicher Gründe gemäss § 22 Absatz 2 PG vor, damit der Schutz durch die längere Kündigungsfrist gewährleistet ist. Wie bei einer Beendigung gestützt auf § 18 Absatz 1a PG soll neu auch bei einer vorzeitigen Beendigung aus Altersgründen gestützt auf § 22 Absatz 2 PG ein Anspruch auf Abfindung gemäss den Voraussetzungen in § 25 PG bestehen, da die Beendigung aus Gründen erfolgt, für welche die Angestellten nicht einzustehen haben.

Zukünftig soll eine vorzeitige Beendigung aus Altersgründen zudem in Fällen möglich sein, in denen eine nachgewiesene Leistungseinbusse trotz bestehender Leistungsbereitschaft vorliegt. Nachgewiesen bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die festgestellte Leistungseinbusse schriftlich festgehalten (z.B. in einer Aktennotiz oder im Rahmen des Beurteilungs- und Fördergesprächs) und mit den betroffenen Angestellten besprochen worden ist. Eine schriftliche Mahnung im Sinn von § 18 Absatz 1b PG ist nicht Voraussetzung, hingegen sind die Anforderungen an den Nachweis der Leistungseinbusse die gleichen. Diese Regelung bringt eine Vereinfachung, weil sie Angestellte und Vorgesetzte davon befreit, bei Personen ab dem Zeitpunkt, in dem eine Rente der

LUPK bezogen werden kann, ein Mahnverfahren durchführen zu müssen, wenn trotz Leistungsbereitschaft die Leistungen nicht mehr den Anforderungen der Stelle entsprechen und eine Mahnung damit keine Erfolgsaussichten hätte. Gleichzeitig ermöglicht die neue Regelung einen angemessenen Schutz der Angestellten, indem die vorzeitige Beendigung als unverschuldet im Sinn der Abfindungsregelung zu betrachten ist. Beruht die Leistungseinbusse allerdings (auch) auf fehlender Leistungsbereitschaft, ist eine Beendigung gemäss § 18 Absatz 1b PG zu prüfen, unabhängig vom Alter der betroffenen Angestellten.

Sowohl bei einer vorzeitigen Beendigung aus wichtigen betrieblichen Gründen wie auch bei nachgewiesener Leistungseinbusse trotz Leistungsbereitschaft sind die berechtigten Interessen der Angestellten zu berücksichtigen.

Bei Angestellten, die das 60. Altersjahr vollendet haben, bestehen somit gemäss Personalgesetz künftig folgende Möglichkeiten zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber:

	Kündigungsgrund	*Kündigungsfrist*	*Abfindung*
§ 18 Abs. 1b	Beendigung infolge Mängel in Leistung oder Verhalten (nach schriftlicher Mahnung)	3 Monate	kein Anspruch auf Abfindung
§ 18 Abs. 1c	Beendigung infolge mangelnder Eignung oder Bereitschaft, die zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen	3 Monate	Anspruch auf Abfindung, sofern § 25 PG erfüllt
§ 18 Abs. 1d	Beendigung infolge Wegfalls einer gesetzlichen oder vertraglichen Anstellungsbedingung	3 Monate	Anspruch auf Abfindung, sofern § 25 PG erfüllt
§ 18 Abs. 1e	Beendigung infolge Begehung einer strafbaren Handlung, die mit der Aufgabenerfüllung nicht vereinbar ist	3 Monate	kein Anspruch auf Abfindung
§ 19	fristlose Kündigung	fristlos	kein Anspruch auf Abfindung
§ 20	Auflösung im gegenseitigen Einvernehmen	im Einvernehmen	Abfindung möglich
§ 21	Beendigung infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit	3 Monate	kein Anspruch auf Abfindung
§ 22 Abs. 2 (neu)	Beendigung aus wichtigen betrieblichen Gründen oder bei nachgewiesener Leistungseinbusse trotz bestehender Leistungsbereitschaft und ohne dass ein Mahnverfahren gemäss § 18 Abs. 1b eingeleitet worden ist	6 Monate	Anspruch auf Abfindung, sofern § 25 PG erfüllt

§ 25 Abfindung
Als Grundsatz gilt, dass Angestellte mit wenigstens zehn Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung der zuständigen Behörde und aus Gründen, für die sie nicht einzustehen haben, beendet wird, Anspruch auf eine Abfindung haben, sofern sie mindestens 40-jährig sind (Abs. 1). Als Ausgleich für den Wegfall der arbeitgeberfinanzierten AHV-Ersatzrente und infolge der Erhöhung des Rentenalters der LUPK auf das vollendete 65. Altersjahr soll neu auch bei vorzeitiger Beendigung aus Altersgründen gemäss § 22 Absatz 2 PG ein Anspruch auf eine Abfindung bestehen. In diesen Fällen soll der Anspruch auf eine Abfindung bereits mit wenigstens fünf Dienstjahren bestehen, um Angestellten, welche erst nach dem 55. Altersjahr zum Kanton gestossen sind, ebenfalls einen gewissen Schutz zu gewähren (Abs. 1^{bis} neu). Als Dienstjahre im Sinn der Abfindung gemäss § 25 PG gelten nur diejenigen Dienstjahre, welche ununterbrochen im von der Kündigung betroffenen Anstellungsverhältnis geleistet worden sind. Frühere Dienstjahre sind, im Gegensatz zur Berechnung des Anspruchs auf ein Dienstaltersgeschenk, nicht zu berücksichtigen. In der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal wird geregelt werden, dass die Abfindung dabei nicht mehr Monatslöhne betragen darf, als das Arbeitsverhältnis noch bis zur ordentlichen Beendigung aus Altersgründen gemäss § 22 Absatz 1 PG gedauert hätte. Während der Zeit vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2021, in der Angestellte ab Alter 62 aufgrund der Übergangsbestimmungen der LUPK weiterhin Anspruch auf die AHV-Ersatzrente nach bisherigem Reglement haben, wird diese an eine allfällige Abfindung angerechnet werden. Bei der ordentlichen Beendigung

des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen gemäss § 22 Absatz 1 PG besteht weiterhin kein Anspruch auf Abfindung (Abs. 3d).

Die maximale Höhe der Abfindung soll neu einen Jahreslohn, das heisst 13 Monatslöhne betragen, wobei der konkrete Abfindungsbetrag in Monatslöhnen, ohne Einrechnung eines Anteils des 13. Monatslohns, zu bestimmen ist (Abs. 4).

Schliesslich soll in Absatz 6 neu bestimmt werden, dass die Abfindung entsprechend zu kürzen ist, wenn ehemalige Angestellte während der Dauer der Abfindung wieder ein neues Erwerbseinkommen erzielen, das bei der Festlegung der Abfindung noch nicht bekannt war und folglich nicht berücksichtigt werden konnte. Die Einzelheiten sollen in der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal geregelt werden, in welcher sich bereits heute die weiteren Ausführungsbestimmungen zur Abfindung finden. Dabei soll die Kürzung der Abfindung nur dann erfolgen, wenn der oder die Angestellte eine neue Stelle beim Kanton oder bei den öffentlichen Schulen des Kantons oder der Gemeinden antritt. So soll verhindert werden, dass Angestellte während einer bestimmten Dauer sowohl eine Abfindung als auch Lohn vom Kanton oder von einer Gemeinde (Lehrpersonen) beziehen. Dauert die Anstellung maximal vier Wochen, soll keine Kürzung erfolgen, sodass kurzfristige Aushilfs- und Stellvertretungsaufträge, welche vor allem im Interesse des Kantons als Arbeitgeber sind, nicht von diesen Bestimmungen betroffen sind.

7 Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen sind für die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften des Kantons sowie für die Gemeinden direkt anwendbar, sofern diese keine abweichenden Bestimmungen erlassen. Der neue Anspruch auf Abfindung bei vorzeitiger Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen hat keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen, da bereits heute nur sehr wenige Kündigungen aus Altersgründen ausgesprochen werden. Das Gleiche gilt auch für den Anspruch auf Abfindung bei der einvernehmlichen Änderung der Funktion mit Lohneinbusse. Nicht berücksichtigt sind die finanziellen Auswirkungen, welche die Änderung des LUPK-Reglementes haben wird.

Die Änderungen des Personalgesetzes sowie des LUPK-Reglementes machen im Weiteren eine Anpassung von verschiedenen Verordnungen nötig. So sind § 8a der Verordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung, PVO) vom 24. September 2002 (SRL Nr. 52), welcher die Beendigung von Arbeitsverhältnissen für Integrationsarbeitsplätze nach Erfüllung des 63. Altersjahres vorsieht, § 13 Absatz 2 der Verordnung über die Massnahmen bei einem grösseren Stellenabbau (Sozialplan) vom 10. Februar 2004 (SRL Nr. 54), welcher bestimmt, dass Angestellte, die im Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses das 63. Altersjahr vollendet haben, keinen Anspruch auf eine Abfindung haben, sowie § 32 der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal in Bezug auf die Regelungen zur Abfindung (vgl. Kap. 6) zu ändern. Nicht angepasst werden soll der Grossratsbeschluss über die Pensionsordnung der Mitglieder der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden sowie des Staatsschreibers (Magistratenpensionsordnung) vom 31. März 2003 (SRL Nr. 130), welcher sich in § 9 für das Ende der Ansprüche auf ordentliche Sonderleistungen in allgemeiner Form auf das Erreichen des Rentenalters der LUPK bezieht, womit sich die Bezugsdauer der ordentlichen Sonderleistungen ohne Anpassung des Wortlauts automatisch um zwei Jahre verlängert.

8 Inkrafttreten und Befristung

Die Änderungen unterliegen dem fakultativen Referendum. Sie müssen gleichzeitig mit der Revision des LUPK-Reglementes per 1. Januar 2019 in Kraft treten. Das Personalgesetz ist im Interesse der Rechtssicherheit auf Dauerhaftigkeit angelegt, weshalb eine Befristung nicht sinnvoll ist.

9 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Personalgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 6. März 2018

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Guido Graf
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 6. März 2018

Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PG)

Änderung vom 6. März 2018

Betroffene SRL-Nummern:
Neu: –
Geändert: 51
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 6. März 2018,

beschliesst:

I.

Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PG) vom 26. Juni 2001[1] (Stand 1. Februar 2018) wird wie folgt geändert:

§ 12a *(neu)*

Änderung wesentlicher Bestandteile des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen

[1] Wesentliche Bestandteile des Arbeitsverhältnisses können im gegenseitigen Einvernehmen abweichend von den Bestimmungen dieses Gesetzes verändert werden.

[2] Wird die Funktion ab dem Zeitpunkt, in dem eine Rente der Vorsorgeeinrichtung gemäss § 63 bezogen werden kann, verändert und resultiert daraus eine Lohneinbusse, kann eine Abfindung ausgerichtet werden, deren Höhe maximal der Lohneinbusse für ein Jahr entspricht.

§ 22 Abs. 1 *(geändert)*, **Abs. 2** *(geändert)*

[1] Das Arbeitsverhältnis endet spätestens am Monatsende nach der Erfüllung des 65. Altersjahres der oder des Angestellten. Für Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste endet es am Ende des Schuljahres, in welchem sie das 65. Altersjahr erfüllen.

[2] Die zuständige Behörde kann das Arbeitsverhältnis aus wichtigen betrieblichen Gründen oder bei nachgewiesener Leistungseinbusse trotz bestehender Leistungsbereitschaft vorzeitig aus Altersgründen beenden, frühestens jedoch ab dem Zeitpunkt, in dem eine Rente der Vorsorgeeinrichtung gemäss § 63 bezogen werden kann. Es ist eine Frist von sechs Monaten einzuhalten. Die zuständige Behörde berücksichtigt beim Entscheid die berechtigten Interessen der oder des Angestellten.

§ 25 Abs. 1bis *(neu)*, **Abs. 3**, **Abs. 4** *(geändert)*, **Abs. 6** *(neu)*

[1bis] Bei Angestellten, deren Arbeitsverhältnis gemäss § 22 Absatz 2 vorzeitig aus Altersgründen beendet wird, besteht der Anspruch auf eine Abfindung bereits mit wenigstens fünf Dienstjahren.

[3] Kein Anspruch auf Abfindung besteht in den folgenden Fällen der Beendigung des Arbeitsverhältnisses:
d. *(geändert)* bei Beendigung aus Altersgründen gemäss § 22 Absatz 1,

[4] Die Abfindung beträgt höchstens einen Jahreslohn (13 Monatslöhne). Der Regierungsrat regelt das Nähere.

---

[1] SRL Nr. 51

[6] Angestellten, die während der Abfindungsdauer ein neues Erwerbseinkommen erzielen, welches bei der Festlegung der Abfindung noch nicht bekannt war, wird die Abfindung gekürzt. Der Regierungsrat regelt das Nähere.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2019 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber: