


Vernehmlassungsverfahren

2. September 2024

Teilrevision Personalrecht

Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf



Zusammenfassung

Im Jahr 2003 wurde das Personalrecht im Kanton Luzern totalrevidiert. Die damaligen Reformziele waren insbesondere die Aufhebung des Beamtenstatus, die Überprüfung der Rechte und Pflichten der Angestellten sowie die Integration des Personalrechts der Lehrpersonen. Seither wurde das Personalrecht kontinuierlich angepasst. In der aktuellen Vorlage geht es deshalb um eine Weiterentwicklung des Personalrechts in ausgewählten Bereichen und nicht um eine Totalrevision.

Der Regierungsrat hat die Dienststelle Personal damit beauftragt, das Personalrecht gesamthaft einer vertieften Analyse zu unterziehen mit dem Ziel, das Potenzial für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung zu definieren, damit der Kanton Luzern auch in Zukunft über ein anwendungsfreundliches und modernes Personalrecht verfügt.

Die wichtigsten Bereiche, die optimiert und weiterentwickelt werden sollen, sind die Begründung des Anstellungsverhältnisses, die Delegation von Kompetenzen für personalrechtliche Entscheide und der Rechtsschutz. Auch Bestimmungen zum Datenschutz wurden in den Entwurf aufgenommen. Neu sollen zudem eine Schadenminderungspflicht der Angestellten bei Anspruch auf Fortzahlung der Besoldung oder Entschädigung bei Arbeitsunfähigkeit eingeführt und entsprechende Folgen der Nichteinhaltung der Mitwirkungspflicht festgelegt werden. Darüber hinaus sollen auch notwendige Anpassungen an die aktuelle Praxis und Begriffsänderungen vorgenommen werden.

Geringfügige finanzielle Auswirkungen ergeben sich durch den Wechsel beim Rechtsmittel vom Einpartei- zum Zweiparteienverfahren beziehungsweise durch die Einführung einer Parteientschädigung zulasten der entscheidenden Behörde. Im Übrigen ist die Vorlage kostenneutral.

Für die Gemeinden als Arbeitgeberinnen beziehungsweise für die Gemeindeangestellten und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften auf Gemeindeebene kommt es zu markanten Änderungen hinsichtlich des Rechtsschutzes: Neu sollen diese Angestellten die einseitige Änderung oder die Kündigung des Arbeitsverhältnisses mit Beschwerde ans Kantonsgericht anfechten können. Bisher mussten sie dafür eine Klage einreichen, was prozessual weniger angestelltenfreundlich ist.

1 Ausgangslage

1.1 Personalgesetz vom 26. Juni 2001

Mit der [Botschaft B 72](#) vom 19. September 2000 zum Entwurf eines neuen Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis wurde eine Totalrevision des Personalrechts eingeleitet. Die neuen Gesetze und Verordnungen im Personalbereich traten im Verlauf des Jahres 2003 in Kraft. Reformziele waren damals insbesondere die Aufhebung des Beamtenstatus, die Überprüfung der Rechte und Pflichten der Angestellten sowie die Integration des Personalrechts der Lehrpersonen.

Das Personalrecht hat sich in der Praxis gut bewährt und bietet Regelungen für alle wesentlichen Fragen. Die Aufteilung der Bestimmungen zwischen Gesetz (Regelung der Grundsätze durch das Kantonsparlament) und Verordnung (Ausführungsbestimmungen in der Kompetenz des Regierungsrates) kann als ausgewogen betrachtet werden und ermöglicht eine zeitnahe Anpassung der Detailregelungen. Seit der Einführung im Jahr 2003 wurde das Personalrecht kontinuierlich angepasst, sei es im Sinn einer Weiterentwicklung gestützt auf Veränderungen in der Arbeitswelt, sei es infolge von Änderungen in anderen Rechtsgebieten, die Einfluss auf das Personalrecht haben. Nichtsdestotrotz gibt es Bereiche im Personalrecht, die einer Überarbeitung bedürfen. Folgende Themenbereiche wurden deshalb im Auftrag der Regierung (vgl. RRB Nr. 1022 vom 6. September 2022) von der Dienststelle Personal vertieft analysiert.

Nicht in die Analyse miteinbezogen wurden die lehrpersonenspezifischen Regelungen. Auch das Thema der Besoldung wurde nicht geprüft – dazu erfolgte bereits im Jahr 2023 eine Revision.

1.2 Themenbereiche

1.2.1 Geltungsbereich des Personalrechts (§ 1 [PG](#))

Der Geltungsbereich des Personalrechts für die selbständigen öffentlich-rechtlichen rechtsfähigen Anstalten und Körperschaften des Kantons ist in § 1 des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PG) vom 26. Juni 2001, SRL Nr. [51](#) geregelt. Je nach rechtlicher Ausgestaltung haben die Anstalten und Körperschaften keine, die teilweise oder die unbegrenzte Möglichkeit, vom Personalrecht des Kantons abzuweichen. Der heutige Geltungsbereich ist problematisch, denn die rechtliche Regelung ist auslegungsbedürftig und die Einteilung ist teilweise sachlich nicht begründet. Mit einer Neuregelung des Geltungsbereichs soll die historisch begründete und in der Praxis nicht immer durchgesetzte Regelung vereinheitlicht werden. Unterscheidungen sollen nur noch da bestehen, wo sie aus sachlichen Gründen gerechtfertigt sind.

1.2.2 Begründung des Arbeitsverhältnisses (§ 8 [PG](#))

Gemäss § 8 [PG](#) wird das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis durch einen zustimmungsbedürftigen, hoheitlichen Verwaltungsakt (Wahl) begründet. Tatsächlich sind die Angestellten des Kantons Luzern heute grossmehrheitlich von der zuständigen Behörde gewählt. Im Einzelfall ist ein öffentlich-rechtlicher Anstellungsvertrag möglich. Die Anstellung des Personals durch eine Verfügung beruht auf einem Rechtssys-

tem der Über- und Unterordnung. Das ist nicht mehr zeitgemäss und wird vom Personal immer weniger verstanden. Deshalb soll das Anstellungsverhältnis modernisiert – sprich neu zweiseitig durch öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet werden. Bisher war der öffentlich-rechtliche Vertrag zwar im Personalrecht bereits vorgesehen, aber besonderen Fällen vorbehalten (§ 8 Abs. 2 [PG](#)).

1.2.3 Bestimmungen zur Datenbearbeitung (§§ 28 f. [PG](#))

Die Digitalisierung hat seit Längerem auch im Personalbereich Einzug gehalten. Mit der Aufnahme einer expliziten Regelung zur Datenbearbeitung im Personalgesetz soll dieser Entwicklung Rechnung getragen werden.

1.2.4 Rechte und Pflichten der Angestellten (§§ 37, 44 und 56a [PG](#))

Die Rechte und Pflichten der Angestellten haben sich grundsätzlich bewährt und mussten seit der Totalrevision 2003 nur punktuell angepasst werden. Neu sollen die Schadenminderungspflicht der Angestellten bei Anspruch auf Fortzahlung der Besoldung oder der Entschädigung bei Arbeitsunfähigkeit eingeführt und die Folgen der Nichteinhaltung von Mitwirkungspflichten auf Gesetzesstufe geregelt werden. Auch die Rückforderung von fehlerhaften Zahlungen soll ausdrücklich im Gesetz geregelt werden. Zusätzlich wird im [PG](#) eine rechtliche Grundlage für den Soziallohn für Lernende sowie für Praktikantinnen und Praktikanten und für die Betreuungsbeiträge geschaffen.

1.2.5 Bestimmungen zur Vorsorgeeinrichtung LUPK (§ 63 ff. [PG](#))

Das Personalgesetz enthält in den § 63 ff. Bestimmungen zur Organisation der Luzerner Pensionskasse (LUPK). Diese wurden im Jahr 2014 letztmals überprüft und angepasst. Mit vorliegender Botschaft sollen auf Antrag der Luzerner Pensionskasse drei Anpassungen vorgenommen werden, um die notwendige Flexibilität für die Zukunft zu gewährleisten.

1.2.6 Delegation von Kompetenzen (§ 66 [PG](#))

Für personalrechtliche Entscheide soll eine Delegationsnorm geschaffen werden. Eine solche besteht bereits für den Bildungsbereich, im Verwaltungsbereich hat sie bislang gefehlt. Diese Lücke soll geschlossen werden.

1.2.7 Rechtsschutz (§ 68 ff. [PG](#))

Das zweistufige Rechtsmittelverfahren im Kündigungsprozess mit Beschwerde und Klage führt zu teilweise sehr langwierigen Rechtsverfahren, weshalb es vereinfacht werden soll.

2 Geplante Änderungen

2.1 Geltungsbereich des Personalrechts

Der in § 1 [PG](#) festgeschriebene Geltungsbereich des Personalrechts für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften des Kantons Luzern wurde bei der Totalrevision 2003 mehrheitlich vom alten Personalrecht übernommen: Die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften unterstehen entweder vollständig dem Personalrecht, können trotz voller Geltung in wenigen Bereichen abweichen (Bildungsbereich) oder haben Regelungsfreiheit, wie dies auch die Gemeinden für ihre Angestellten (ohne kommunale Lehrpersonen) haben. Die Zuordnung

der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften zu diesen drei Kategorien ist uneinheitlich und auslegungsbedürftig. Der Geltungsbereich soll deshalb angepasst und gestützt auf sachliche Kriterien vereinheitlicht werden. Zudem soll der Begriff «rechtsfähig» durch «selbständig» ersetzt werden, was aber nur eine Anpassung an den modernen Sprachgebrauch ist.

Im Jahr 2012 wurde das Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (PCG) verabschiedet ([Botschaft B 33](#) vom 28. Februar 2012). Die Unterteilung der PCG in Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen soll in Zukunft auch für den Geltungsbereich des Personalrechts für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften des Kantons Luzern gelten. Neu sollen deshalb alle selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften des Kantons Luzern, bei welchen dieser eine Mehrheitsbeteiligung besitzt, unter den vollen Geltungsbereich des Personalrechts fallen. Diejenigen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften, an denen der Kanton nur eine Minderheitsbeteiligung hält, sollen grundsätzlich eigene personalrechtliche Regelungen erlassen können. Diese Regelungsfreiheit soll jedoch dahingehend eingeschränkt sein, als dass die berufliche Vorsorge weiterhin bei der Luzerner Pensionskasse (LUPK) zu erfolgen hat und dass die Besoldung den minimal ausgerichteten Lohn sowie das Maximum der Lohnklasse 18 gemäss § 1 Besoldungsordnung für das Staatspersonal (BO) vom 12. September 2011 (SRL Nr. [73](#)) nicht unter- beziehungsweise überschreiten darf. Erlassen die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften keine eigenen Regelungen, gilt das kantonale Personalrecht.

Bei gemeinsamen Organisationen von Kanton und Luzerner Gemeinden (Verkehrsverbund, Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung [ZISG] und Zweckverband grosse Kulturbetriebe) soll unabhängig von der finanziellen Beteiligung des Kantons in jedem Fall das kantonale Personalrecht anwendbar sein, um Unklarheiten zu vermeiden. Ebenfalls bewährt hat sich der Vorbehalt von besonderen rechtsetzenden Bestimmungen des Bildungsrechts, sodass Bildungsinstitutionen des Kantons Luzern trotz vollem Geltungsbereich aufgrund von bildungsspezifischen Anforderungen von den Bestimmungen des kantonalen Personalrechts abweichen können. Der Vorbehalt von besonderen rechtsetzenden Bestimmungen des Spitalrechts wurden hingegen mit der Umwandlung des Luzerner Kantonsspitals und der Luzerner Psychiatrie in privatrechtliche gemeinnützige Aktiengesellschaften obsolet.

Weiterhin frei in der Festlegung der personalrechtlichen Bestimmungen sind die öffentlich-rechtlichen interkantonalen Anstalten und Körperschaften, da sie keine Anstalten und Körperschaften des Kantons Luzern sind und somit von Rechts wegen nicht unter den Geltungsbereich des kantonalen Personalrechts fallen. Das Gleiche gilt für privatrechtliche Organisationen und Gesellschaften.

Die vorgeschlagene Neuregelung führt bei drei Anstalten und Körperschaften zu einer Anpassung des Geltungsbereichs des Personalrechts (grau schattiert):

	Anstalt / Körperschaft	Geltungsbereich aktuell	Geltungsbereich neu
Mehrheitsbeteiligung Kanton	Kantonale Gebäudeversicherung	Regelungsfreiheit ¹⁾	volle Geltung
	Luzerner Statistik	volle Geltung	volle Geltung
	Pädagogische Hochschule Luzern	volle Geltung ²⁾	volle Geltung ²⁾
	Universität Luzern	volle Geltung ²⁾	volle Geltung ²⁾
Minderheitsbeteiligung Kanton	Landwirtschaftliche Kreditkasse	volle Geltung	Regelungsfreiheit ¹⁾
	Luzerner Pensionskasse	Volle Geltung	Regelungsfreiheit ¹⁾
	Sozialversicherungszentrum WAS	Regelungsfreiheit ¹⁾	Regelungsfreiheit ¹⁾
Gemeinsame Organisationen Kanton / Gemeinden	Verkehrsverbund	volle Geltung	volle Geltung
	Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZISG)	volle Geltung	volle Geltung
	Zweckverband grosse Kulturbetriebe	volle Geltung	volle Geltung

¹⁾ Zwingend: Berufliche Vorsorge bei der Luzerner Pensionskasse und Einhaltung des absoluten Lohnminimums und -maximums gemäss Besoldungsordnung für das Staatspersonal.

²⁾ Bildungsinstitutionen können aufgrund von bildungsspezifischen Anforderungen von den Bestimmungen des kantonalen Personalrechts abweichen.

2.2 Begründung des Arbeitsverhältnisses

2.2.1 Anstellung mit Vertrag

Die gesetzlichen Grundlagen über die Begründung der Anstellungsverhältnisse für den Kanton Luzern befinden sich in den §§ 8 ff. des Personalgesetzes und in den §§ 3 ff. der Verordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung, PVO) vom 24. September 2002 (SRL Nr. [52](#)).

Das Arbeitsverhältnis wird aktuell durch Wahl und deren Annahme begründet und in einer Wahlurkunde festgehalten. Diese enthält die wesentlichen Bestandteile des Arbeitsverhältnisses sowie weitere Zusatzinformationen wie zum Beispiel den Ferienanspruch und die Kündigungsfristen. In bestimmten Fällen kann das Arbeitsverhältnis mit öffentlich-rechtlichem Vertrag begründet und von gewissen Bestimmungen des Personalrechts abgewichen werden. Der Regierungsrat bezeichnet die Fälle, in denen ein Vertrag zulässig ist (vgl. § 8 [PG](#) und § 4 [PVO](#)).

In der Praxis stösst die Anstellung mit Wahlurkunde immer wieder auf Unverständnis und wird als veraltet und unmodern erlebt. Tatsächlich ist die Wahlurkunde ein Relikt aus der Zeit, als Angestellte des Bundes und der Kantone noch Beamte waren und somit einen Sonderstatus unter den Arbeitnehmenden hatten. Die meisten Kantone

stellen deshalb heute ihr Personal mit öffentlich-rechtlichen Verträgen an. Nebst dem Kanton Luzern wählen nur die Kantone Genf, Tessin, Neuenburg, Thurgau, Wallis und Zürich ihre Angestellten beziehungsweise erlassen eine Verfügung oder einen Entscheid. Auch in den grösseren Schweizer Städten wird mit Ausnahme von Zürich mittels Vertrag angestellt.

Auf die Rechtsmittel soll die Form der Anstellung keine Auswirkungen haben. Nach wie vor sollen personalrechtliche Entscheide betreffend die einseitige Änderung oder Beendigung des Anstellungsverhältnisses von der zuständigen Behörde verfügt und danach entsprechend mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden können. Die übrigen personalrechtlichen Entscheide wie zum Beispiel die Lohneinreihung oder die Einstellung des Arbeitsverhältnisses sollen wie bisher beim Regierungsrat angefochten werden können.

Für Mitarbeitende der Gemeinwesen, die mit öffentlich-rechtlichem Vertrag angestellt sind, führt die Anpassung zu einer Änderung. Bisher mussten sie sämtliche Streitsachen aus ihrem Arbeitsverhältnis mittels Klage beim Kantonsgericht geltend machen. Neu sollen personalrechtliche Entscheide betreffend die einseitige Änderung oder Beendigung des Anstellungsverhältnisses auch für die Gemeindeangestellten mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden können. Bezüglich des Rechtsmittels für die übrigen personalrechtlichen Entscheide soll es keine Änderung geben. Diese sollen nach wie vor via Klageeinreichung vom Kantonsgericht beurteilt werden.

Die Sonderbestimmungen für Abweichungen vom Personalrecht sollen beibehalten werden (§ 8 [PG](#)). Das bedeutet, dass in besonderen, vom Regierungsrat bezeichneten Fällen hinsichtlich des Besoldungsanspruchs, der Arbeitszeit, der Ferien, der beruflichen Vorsorge sowie der Beendigung des Arbeitsverhältnisses vom Personalgesetz abgewichen werden kann.

2.2.2 Personalrechtliche Zuständigkeiten

Die Zuständigkeit für personalrechtliche Entscheide ist in den §§ 66 f. des Personalgesetzes geregelt. Dabei wird zwischen Entscheiden über die Wahl, die Beendigung sowie die Umgestaltung und den übrigen personalrechtlichen Entscheiden unterschieden, sowie nach unterschiedlichen Angestelltengruppen differenziert. § 66 des Personalgesetzes verweist zudem auf Bestimmungen in der Personalverordnung. Diese legt in § 66 Absatz 1 fest, für welche Angestelltengruppe der Regierungsrat zuständig ist, bestimmt in Absatz 2 die zuständigen Behörden für Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste der kantonalen Schulen und regelt sodann in Absatz 3, dass die zuständige Behörde die Zeichnungsbefugnis nach den Vorschriften der Verordnung über die Organisation, die Führung und die Kontrolle der kantonalen Verwaltung (Organisationsverordnung, OV) vom 4. Juli 2017 (SRL Nr. [36](#)) delegieren kann. Diese Delegationsmöglichkeit für bis anhin ausgewählte Bereiche soll künftig in allen Bereichen der Verwaltung gegeben sein. In grösseren Dienststellen sind primär die Abteilungsleitenden die Bezugspersonen der Angestellten. Sie können bei der Anstellung beurteilen, welche Anforderungen bestehen und wie das Team am besten ergänzt werden kann. Bei der Personalführung sind sie in der Verantwortung und nehmen auch die Beurteilung der Leistung vor. Die Zusammenarbeit im Alltag erfolgt im Wesentlichen auf dieser Ebene, weshalb neu die Abteilungs-

leitenden die Anstellung, die Beendigung oder die Umgestaltung (Änderung) des Arbeitsverhältnisses vornehmen dürfen sollen. Die Kompetenz geht nicht automatisch von der Dienststellenleitung auf die Abteilungsleitung über – es braucht ausdrücklich eine Regelung per Unterschriftsberechtigung. Die Praxis hat gezeigt, dass schwierige personalrechtliche Fragen auch bei erfolgter Delegation unter Einbezug der Dienststellenleitung geklärt werden.

2.3 Datenschutz

Während sämtlicher Phasen der Anstellung, das heisst von den Vorstellungsgesprächen bis zur Beendigung, müssen Personendaten von (potenziellen) Angestellten bearbeitet werden. Die Regeln des Datenschutzes gelten im Personalrecht bereits heute, wobei für die Datenbearbeitung im Personalrecht die allgemeinen Regeln der Verwaltung (§ 12b OG) zur Anwendung kommen. Um diesen Prinzipien verstärkt Geltung zu verleihen, werden mehrere konkrete gesetzliche Bestimmungen geschaffen; dies insbesondere für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten wie zum Beispiel Angaben zu Religion, Ethnie oder Gesundheit. Mit der Aufnahme einer Regelung im Personalgesetz, die Informationssysteme mitumfasst und sich zur elektronischen Zustellung äussert, soll eine weiterreichende elektronische Datenbearbeitung (z. B. Plattform Personal) in Zukunft ermöglicht werden.

2.4 Rechte und Pflichten der Angestellten

2.4.1 Schadenminderungspflicht bei Arbeitsunfähigkeit

Mitarbeitende haben während bis zu 730 Tagen Anspruch auf Fortzahlung der Besoldung, sofern sie infolge Krankheit oder Unfall ausserstande sind, ihre Arbeit zu leisten (vgl. §§ 20 ff. [PVO](#)). Dabei sind sie gestützt auf die allgemeine Treuepflicht gemäss § 50 des Personalgesetzes gehalten, alles Zumutbare vorzukehren, um die Folgen ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigung zu mildern. Einzelne damit zusammenhängende Pflichten sind explizit im Personalrecht statuiert, wie zum Beispiel die Pflicht, sich einer vertrauensärztlichen Untersuchung zu unterziehen (§ 56 [PG](#)), oder Leistungen von Sozialversicherungen geltend zu machen (§ 27 [PVO](#)). Die Folgen der Nichtbeachtung dieser Pflichten sind hingegen im Personalrecht nicht geregelt. Dies soll mit der Einführung einer entsprechenden Bestimmung im Personalgesetz geändert werden (neuer § 56a [PG](#)).

Die Kürzung oder Verweigerung einer versicherungsähnlichen Leistung wie der Lohnfortzahlung als Folge der Verletzung der Mitwirkungspflicht ist eine verwaltungsrechtliche Sanktion. Sie bezweckt den Schutz des Kantons als Arbeitgeber vor ungerechtfertigter Inanspruchnahme. Angestellte sollen deshalb aufgrund der ihnen obliegenden Schadenminderungspflicht alles Zumutbare unternehmen, um die Dauer und das Ausmass der Arbeitsunfähigkeit zu verringern und den Eintritt einer dauernden Arbeitsunfähigkeit zu verhindern.

Insbesondere soll das Recht des Arbeitgebers, seine Leistungen bei Verletzung der Schadenminderungspflicht zu kürzen oder zu verweigern, neu im Personalgesetz festhalten werden. Inhaltlich dient die entsprechende Norm im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 (SR [830.1](#)) als Vorbild.

2.4.2 Rückforderung fehlerhafter Zahlungen

Die Rückforderung ungerechtfertigt erbrachter Leistungen ist gemäss Rechtsprechung ein allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsrechts, der aufgrund spezialgesetzlicher Regelung gilt. In Ermangelung einer solchen Regelung stützen sich andere öffentlich-rechtliche Arbeitgeber, wie zum Beispiel der Kanton Zürich, auf die analoge Anwendung der Artikel 62 ff. des Obligationenrechtes (OR) vom 30. März 1911 (SR [220](#)). Im Sinn der Klarheit für alle Betroffenen soll das Rückforderungsrecht des Kantons als Arbeitgeber neu im Personalgesetz festgeschrieben werden (§ 44 [PG](#)). Insbesondere die Lohnadministration ist gegenüber Angestellten, die zu einer Rückzahlung verpflichtet sind, oft in Erklärungsnot, worauf sich dieser Anspruch des Kantons als Arbeitgeber stützt. So kann künftig in Fällen, in denen zum Beispiel irrtümlicherweise zu viel Lohn ausbezahlt wurde, die Rückforderung unter Berufung auf die neue Bestimmung erfolgen.

2.4.3 Finanzielle Unterstützung zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Der Kanton Luzern als Arbeitgeber hat in § 3 Absatz 2i des Personalgesetzes festgehalten, dass seine Personalpolitik die Schaffung von Arbeitsbedingungen fördern soll, die es den Angestellten erlaubt, ihre Verantwortung in Familie und Gesellschaft wahrzunehmen. Ausfluss dieser Bestimmung sind unter anderem die Betreuungsbeiträge und der Soziallohn.

Für die Betreuungsbeiträge gibt es keine explizite Regelung im Personalrecht. Sie stützen sich auf die personalpolitischen Grundsätze gemäss § 3 Personalgesetz, die Details dazu hat der Regierungsrat im Jahr 2011 mittels Beschluss geregelt. Angestellte, die ihre Kinder im Vorschulalter fremdbetreuen lassen, haben danach Anspruch auf Betreuungsbeiträge. Während gut zehn Jahren hatte der Kanton Luzern direkt in einzelnen Kindertagesstätten (Kitas) Betreuungsplätze gemietet und diese den Mitarbeitenden zu einem reduzierten Tarif zur Verfügung gestellt. Seit dem Jahr 2012 haben Angestellte des Kantons Luzern, die ihre Kinder im Vorschulalter extern betreuen lassen (Kita, Tageseltern, Nanny), Anspruch auf Betreuungsbeiträge. Die Beiträge sind nach dem Haushaltseinkommen abgestuft und betragen zwischen 20 und 62 Franken pro Betreuungstag. Im Jahr 2023 hat der Kanton Luzern Betreuungsbeiträge im Gesamtbetrag von 246'134 Franken ausgerichtet.

Angestellte, die beim Kanton eine Lehre oder ein Praktikum (inklusive Anstellung als Polizeiassistentin und -assistent) absolvieren, haben Anspruch auf einen Soziallohn, sofern sie eigene Kinder haben und ihr Nettohaushaltseinkommen unter einer bestimmten Schwelle analog der [Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe](#) liegt. Der Soziallohn beträgt maximal 650 Franken pro Monat. Im Jahr 2023 haben drei Angestellte einen Soziallohn von insgesamt je 8'450 Franken bezogen.

Die Ausrichtung dieser Beiträge ist im Sinn der Förderung von Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit unbestritten und soll mit der Schaffung einer Gesetzesgrundlage gesichert werden (§ 37 [PG](#)).

2.5 Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtung

Auf Antrag der LUPK sollen in den Bestimmungen zu den Vorsorgeeinrichtungen folgende Änderungen vorgenommen werden:

- Die Wahl der Arbeitnehmervertretung soll durch die aktiven Versicherten statt durch die Mitgliederversammlung erfolgen (§ 63 Abs. 3c [PG](#)).
- Das Instruktionsrecht der Arbeitgebervertretung durch den Regierungsrat ist vor dem Hintergrund der grossen Verantwortung und der persönlichen Haftung der Vorstandsmitglieder abzuschaffen (§ 63 Abs. 4 [PG](#)).
- Schliesslich beantragt die LUPK, dass nur noch von einem «allfälligen» Koordinationsabzug die Rede sein sollte. Dies für den Fall, dass dieser in naher Zukunft wegen individueller Planänderungen oder zu vollziehenden Änderungen der bundesrechtlichen Bestimmungen wegfallen sollte (§ 63b [PG](#)).

2.6 Rechtsschutz

Der Rechtsmittelweg ist in den §§ 68 ff. des Personalgesetzes wie folgt geregelt: Kündigt der Arbeitgeber Kanton Luzern ein Arbeitsverhältnis oder gestaltet er dieses einseitig um, können die Angestellten diesen Entscheid mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht anfechten. Das Kantonsgericht kann nur feststellen, ob der Entscheid rechtmässig oder rechtswidrig erfolgt ist. Es kann darüber hinaus kein Recht sprechen und die Sache auch nicht zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückweisen. Es obliegt der Behörde, welche die Kündigung, beziehungsweise die Umgestaltung, ausgesprochen hat, allenfalls auf ihren Entscheid zurückzukommen und diesen zu ändern. Tut sie dies nicht – was den Regelfall darstellt –, haben die Mitarbeitenden Anspruch auf Ersatz des Schadens. Sind sich die Parteien bei der Auflösung des Arbeitsverhältnisses über den Schadenersatz nicht einig, müssen die Angestellten diesen auf dem Klageweg beim Kantonsgericht geltend machen ([LGVE 2003 II Nr. 1](#)).

Das Bundesgericht wertet den Feststellungsentscheid des Kantonsgerichts über die Rechtmässigkeit der Kündigung nur als Zwischenentscheid, weshalb dieser nicht selbständig beim Bundesgericht anfechtbar ist. Der Feststellungsentscheid des Kantonsgerichts kann im Fall der Gutheissung der Beschwerde (festgestellte Rechtswidrigkeit) deshalb erst ans Bundesgericht weitergezogen werden, wenn das Kantonsgericht auch über den klageweise geltend gemachten Schadenersatzanspruch entschieden hat (vgl. BGer-Urteil [8C 130/2018](#) vom 31. August 2018, E. 4).

Die aktuelle Regelung des Rechtsmittelwegs mit dem zweistufigen Verfahren ist in der Praxis kompliziert und verlängert die Dauer des Rechtsmittelverfahrens stark. Für die klageweise Geltendmachung des Schadenersatzes hat der oder die Betroffene nach dem Feststellungsentscheid betreffend die Rechtmässigkeit der Kündigung oder Umgestaltung fünf Jahre Zeit. Es wurde deshalb in Zusammenarbeit mit dem Kantonsgericht eine Vereinfachung des Rechtsmittelweges beziehungsweise eine Vereinigung der beiden Verfahren erarbeitet.

Weiter soll die Entschädigung als mögliche Rechtsfolge eines rechtswidrigen Entscheids im Personalgesetz abgebildet werden, wie sie gemäss ständiger Rechtsprechung berechnet und zugesprochen wird. Sie soll folgende drei Komponenten umfassen:

- eine Pönale entsprechend dem Grad der Rechtswidrigkeit,
- Schadenersatz als Ausgleich für die wirtschaftlichen Folgen,
- Genugtuung, sofern die Umstände eine solche rechtfertigen.

Darüber hinaus sollen keine weiteren finanziellen Ansprüche bestehen.

3 Fremdänderungen

Fremdänderungen sollen in folgenden Gesetzen vorgenommen werden:

- § 6 Haftungsgesetz (HG) vom 13. September 1988 (SRL Nr. [23](#)),
- § 31 Gemeindegesetz (GG) vom 4. Mai 2004 (SRL Nr. [150](#)),
- §§ 47 und 48 Gesetz über die Volksschulbildung (VBG) vom 22. März 1999 (SRL Nr. [400a](#)),
- §§ 26a und 28 Gesetz über die Gymnasialbildung (GymbG) vom 12. Februar 2001 (SRL Nr. [501](#)),
- § 3 Gesundheitsgesetz (GesG) vom 13. September 2005 (SRL Nr. [800](#)),
- §§ 7 und 14 Gesetz über das Sozialversicherungszentrum (SoVZG) vom 10. September 2018 (SRL Nr. [880](#)).

In den genannten Bestimmungen ist von «wählen», «gewählten Angestellten» usw. die Rede. Tatsächlich handelt es sich aber nicht um echte Wahlen auf Amtszeit durch ein gesetzgebendes Organ oder eine Behörde, sondern um die Begründung des Arbeitsverhältnisses durch Wahl. Durch die Begründung des Arbeitsverhältnisses neu mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag sind diese Formulierungen nicht mehr korrekt und sollen deshalb sprachlich angepasst werden, aber inhaltlich keine Änderungen erfahren. Darüber hinaus wird das Haftungsgesetz an die geschlechtergerechte Sprache angepasst. Diese Änderungen sind im Gesetzestext mit einem Geviertstrich gekennzeichnet.

4 Der Erlassentwurf im Einzelnen

4.1 Änderungen Personalgesetz

§ 1 Absatz 1a, Absatz 4 (geändert), Absatz 4^{bis} (neu), Absatz 6 (geändert)

In Absatz 1a wird der Begriff «öffentlich-rechtliche rechtsfähige Anstalten und Körperschaften» in selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Körperschaften überführt. Es handelt sich um eine sprachlich modernere Formulierung und hat keine inhaltlichen Auswirkungen. Diese Anpassung soll entsprechend auch in den §§ 1 Absatz 4^{bis}, 2 Absatz 1c, 63 Absatz 2 und 66 Absatz 1c vorgenommen werden.

In den Absätzen 4, 4^{bis} und 6 soll Klarheit geschaffen werden, für welche Gemeinwesen das Personalrecht ganz oder teilweise gelten soll und welche Gemeinwesen davon ausgenommen sind. Für die Gemeinden und Kirchgemeinden und deren öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind keine Änderungen im Geltungsbereich vorgesehen. Hingegen soll es bei den öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Kantonsbeteiligung eine gewisse Vereinheitlichung geben. Je stärker die Beteiligung des Kantons ist, sei dies finanziell oder personell, umso enger sollen diese öffentlich-rechtlichen Körperschaften an das kantonale Personalrecht gebunden sein (vgl. Ausführungen vorne in Kapitel 2.1).

In Absatz 6 soll der Hinweis auf das Spitalrecht gestrichen werden, da die Luzerner Psychiatrie seit dem Jahr 2022 und das Luzerner Kantonsspital seit dem Jahr 2021 als Aktiengesellschaften organisiert sind und für deren Angestellte privates Arbeitsrecht zur Anwendung kommt.

§ 2 Absatz 1b (geändert)

Die Wahl als ordentliche Begründung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses soll wegfallen. Die Definition der Begriffe in § 2 erfährt insofern eine Anpassung, als die «Wahl» als solche an dieser Stelle nicht mehr definiert werden muss. § 2 Abs. 1b wird entsprechend gestrichen. Auf Anstellungen mittels Wahl wird in den Erläuterungen zu den §§ 8 und 11 eingegangen.

§ 8 Absatz 1 (geändert), **Absatz 2** (geändert), **Absatz 3** (aufgehoben)

In § 8 wird festgehalten, dass das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis neu durch öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet werden soll. Die Begründung eines Anstellungsverhältnisses durch Wahl bleibt für diejenigen Personen vorbehalten, die tatsächlich von einem gesetzgebenden Organ (Parlament) oder einer Behörde der Verwaltung (Regierungsrat, Gemeinderat, Dienststelle usw.) auf Amtsdauer für eine bestimmte Aufgabe gewählt werden. Im Gegensatz zur Wahlurkunde ist der öffentlich-rechtliche Anstellungsvertrag auch von den Angestellten zu unterzeichnen. Aktuell wird dies noch mittels handschriftlicher Unterzeichnung sein, in Zukunft soll auch die elektronische Unterzeichnung möglich sein.

Während Absatz 3 hinfällig wird, soll Absatz 2 insofern beibehalten werden, als die Möglichkeit, in besonderen Fällen hinsichtlich des Besoldungsanspruchs, der Arbeitszeit, der Ferien, der beruflichen Vorsorge sowie der Beendigung des Arbeitsverhältnisses vom Gesetz abzuweichen, beibehalten werden soll.

§ 11 Absatz 1 (geändert)

Nachdem der öffentlich-rechtliche Vertrag zur regulären Anstellungsform im Personalrecht des Kantons Luzern werden soll, bleibt die Wahl als Anstellungsform nur noch für Anstellungen vorgesehen, für die ein gesetzgebendes Organ oder eine Behörde zuständig ist. Angestellte, die vom Kantonsrat gewählt werden, sind beispielsweise Staatsanwältinnen und Staatsanwälte oder Richterinnen und Richter. Als wählende Behörden kommen auf kantonaler Ebene nur der Regierungsrat oder die Dienststellen in Frage. Diese wählen Personen in Gremien wie Stiftungsräte oder Verwaltungsräte öffentlich-rechtlicher Anstalten, an welchen der Kanton Luzern beteiligt ist.

§ 12 Absatz 1 (geändert)

Der Begriff «Umgestaltung» soll im Sinne einer Angleichung an den Wortlaut von § 12a – «Änderung wesentlicher Bestandteile des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen» – ersetzt werden durch die Formulierung «Einseitige Änderung des Arbeitsverhältnisses». Die Formulierung ist zwar etwas länger, deckt sich aber inhaltlich mit der Definition im bisherigen § 12 Absatz 1. Bei der einseitigen Änderung wesentlicher Bestandteile des Arbeitsverhältnisses sind die Fristen und Termine wie bei der Kündigung einzuhalten. Die wesentlichen Bestandteile des Arbeitsverhältnisses sind in Absatz 2 definiert. Materiell führt diese Umschreibung zu keiner Änderung. Im Zuge der Begriffsänderung kommt es zu rein sprachlichen Anpassungen der §§ 12a, 21, 65, 66, 70, 72 und 73.

§ 12a Änderung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen (*Überschrift geändert*)

Anstelle der bisherigen schwerfälligen Überschrift soll diese etwas gekürzt und § 12 angeglichen werden.

§ 21 Absatz 1 (*geändert*)

Hier soll eine rein sprachliche Anpassung an § 12 erfolgen: «einseitig geändert» statt «umgestaltet».

§ 25a Folgen der rechtswidrigen einseitigen Änderung oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses (*neu*)

In Absatz 1 werden die Folgen einer rechtswidrigen Kündigung oder einer rechtswidrigen einseitigen Änderung des Arbeitsverhältnisses geregelt. Die Angestellten haben demnach Anspruch auf eine Entschädigung, wenn die Rechtswidrigkeit gerichtlich rechtskräftig festgestellt wurde. Gleichzeitig besteht kein Anspruch auf Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses. Bereits unter der bisherigen Regelung besteht kein Anspruch auf Weiterführung des Arbeitsverhältnisses und eine solche kam praktisch noch nie vor. Mit Absatz 1 wird die bisherige Praxis normiert.

Absatz 2 gibt vor, in welchem Rahmen eine Entschädigung zugesprochen werden darf. Das Gericht zieht für die Berechnung der Entschädigung gemäss ständiger Rechtsprechung den entgangenen Lohn für die Dauer eines Jahres bei (vgl. LGVE [2006 II Nr. 4](#), mit mehrfacher Bestätigung durch das Kantonsgericht und das Bundesgericht z. B. in Urteil [8C 533/2021](#) vom 11. August 2022). Um eine Vereinfachung zu erreichen, ohne dabei von der grundsätzlich bewährten Rechtsprechung abzuweichen, soll die Entschädigung in Anlehnung an die Maximalhöhe einer Abfindung (vgl. § 25 Abs. 4) sowie in Übernahme der konstanten Rechtsprechung höchstens einen Jahreslohn betragen.

In Absatz 3 sollen die zu berücksichtigenden Kriterien für die Entschädigung ausführlich wiedergegeben werden, damit der Grund und der Umfang der Entschädigung für die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer nachvollziehbar sind. Die Aufzählung der für die Höhe der Entschädigung zu berücksichtigenden Kriterien ist nicht abschliessend.

Die Übergangsbestimmung in § 80 [PG](#) soll auch bei dieser Revision gelten: Für Verfahren, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht durch rechtskräftigen Entscheid abgeschlossen sind, gelten in Bezug auf das Verfahren, die Zuständigkeit und den Rechtsschutz die bisherigen Bestimmungen.

§ 28 Datenbearbeitung (*Überschrift geändert*), **Absatz 1** (*geändert*), **Absatz 2** (*geändert*), **Absatz 3** (*neu*), **Absatz 4** (*neu*), **Absatz 5** (*neu*)

Im § 28 wird neu die Bearbeitung von Daten statt von Personalakten geregelt. Die Personalakten werden bei der Dienststelle Personal seit Längerem nur noch digital geführt, weshalb die Einführung des Datenbegriffs angezeigt ist.

In Absatz 1 werden Regeln für die Bearbeitung von Personendaten im Personalrecht geschaffen. Für die Dienststelle Personal, aber auch für andere Gemeinwesen und Behörden soll die Möglichkeit geschaffen werden, Daten von (potenziellen) Angestellten während allen Phasen der Anstellung zu erheben und zu bearbeiten, soweit

dies zur Aufgabenerfüllung notwendig ist. Stellenbewerbende werden ausdrücklich erwähnt, damit auch im Bewerbungsprozess Datenbearbeitungen vorgenommen werden können. Bei der Durchführung von Arbeitsverhältnissen stehen die Lohnadministration und das Personalmanagement (z. B. das Führen von Personaldossiers) im Vordergrund. Mit Blick auf die Digitalisierung wird die Bearbeitung nicht nur auf Papier, sondern auch in Informationssystemen legitimiert.

Absatz 2 schafft eine ausdrückliche Grundlage auf Gesetzesstufe, um besonders schützenswerte Daten zu bearbeiten. Besonders schützenswerte Personendaten sind Angaben über natürliche Personen, bei denen eine besondere Gefahr für Persönlichkeits- und Grundrechtsverletzungen besteht, wie zum Beispiel Daten über die Gesundheit von Angestellten im Zusammenhang mit einer Arbeitsunfähigkeit.

Absatz 3 verweist darauf, dass bei der Datenbearbeitung die bereits bestehenden Regelungen beachtet werden müssen. So hat der Regierungsrat beispielsweise gestützt auf das Informatikgesetz vom 7. März 2005 (SRL Nr. [26](#)) und auf § 81 [PG](#) die Verordnung zur Informatiksicherheit und die Nutzung von Informatikmitteln (Informatiksicherheitsverordnung) vom 22. November 2016 (SRL Nr. [26b](#)) erlassen. Diese Regelungen gelten auch für die Bearbeitung von Daten in Informationssystemen im Rahmen des Personalgesetzes. Für eine personenbezogene Datenanalyse wird zudem eine ausdrückliche Grundlage auf Gesetzesstufe geschaffen. Durch das Zusammenwirken verschiedener Informationssysteme kann eine personenbezogene Datenanalyse genutzt werden bezüglich der Einschätzung der gesundheitlichen Situation in Bezug auf die Arbeitsfähigkeit oder der beruflichen und persönlichen Entwicklung von Mitarbeitenden oder von sich Bewerbenden (z. B. Assessments). Damit eine sinnvolle Nutzung der Daten nicht eingeschränkt wird, braucht es diese gesetzliche Grundlage.

Es liegt gerade auch im Interesse von Stellenbewerbenden, dass der Kanton Luzern Daten aufbewahren darf, wenn eine sofortige Anstellung nicht möglich ist, jedoch eine spätere Anstellung in Frage kommt. Das KDSG kennt als Voraussetzung der Datenverarbeitung die Einwilligung nur im Einzelfall, nicht aber, wenn Einwilligungen systematisch und als Teil des standardisierten Anstellungsprozesses eingeholt werden.

Der Regierungsrat wird in Absatz 5 ermächtigt, die Einzelheiten zu regeln.

§28a Elektronische Zustellung von Daten *(neu)*

Diese Bestimmung soll eine gesetzliche Grundlage für die elektronische Zustellung von Daten schaffen. Mit gesicherten Informatikkanälen sind beispielsweise E-Mails mit Ende-zu-Ende-Verschlüsselung (z. B. Incamail) oder Portallösungen gemeint.

Die Bestimmungen über die handschriftliche Unterzeichnung von Entscheiden bleiben insofern vorbehalten, als das VRG dazu Vorgaben macht.

§ 29a Personalakten *(neu)*

Dieser Paragraf entspricht dem bisherigen § 28. Inhaltlich soll er keine Änderung erfahren, sondern systematisch neu am Ende des Abschnitts zum Datenschutz stehen. Nicht mehr angestellte Personen können ihre Daten nach den Vorgaben des Kantonalen Datenschutzgesetzes einsehen.

Titel 6.3 Finanzielle Unterstützung zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie (geändert)

§ 37 Absatz 2 (geändert)

In dieser Bestimmung sollen die rechtlichen Grundlagen zur besseren Vereinbarung von Beruf und Familie auf Gesetzesstufe ergänzt werden. Nebst der Zahlung von Sozialzulagen, für die in Absatz 2 eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage besteht, soll auch die Ausrichtung von Betreuungsgutschriften und der Soziallohn eine gesetzliche Grundlage erhalten. Die Formulierung ist offen gewählt, so dass der Regierungsrat auch weitere finanzielle Beiträge zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie einführen kann. Die Einzelheiten zu Betreuungsgutschriften und Soziallohn waren bisher in Regierungsratsbeschlüssen geregelt. Grundlagen wie etwa die Anspruchsberechtigung oder die Bemessung der Unterstützungsbeiträge sollen neu in die Personalverordnung überführt werden.

Ähnlich verhält es sich beim Soziallohn. Gemäss den Anstellungsbedingungen zum Lehrvertrag und zu Praktika haben Lernende sowie Praktikantinnen und Praktikanten einen Anspruch auf einen Soziallohn. Auch hier sollen die Details gemäss der bisherigen Praxis auf Verordnungsstufe geregelt werden.

§ 44 Rückforderung und Verrechnung (Überschrift geändert), **Absatz 1** (geändert), **Absatz 2** (neu)

Das Recht auf Rückforderung nicht geschuldeter Leistungen geht aus der Rechtsprechung klar hervor, sei es gestützt auf verwaltungsrechtliche Grundsätze oder allenfalls gestützt auf das Obligationenrecht (vgl. Kap. 2.4.2). Aus praktischen Gründen soll die Rückforderung bei der Verrechnung im Personalgesetz ausdrücklich ergänzt und als Pflicht formuliert werden.

§ 56a Schadenminderungspflicht (neu)

Aus der Treuepflicht beziehungsweise den allgemeinen Dienstpflichten in § 50 [PG](#) fliesst grundsätzlich auch eine Schadenminderungspflicht, wonach Angestellte gehalten sind, bei Krankheit oder Unfall alles zu tun, um schnell an den Arbeitsplatz zurückzukehren.

Dies ist jedoch wenig bekannt und gerade im Hinblick auf die grosszügige Lohnfortzahlung des Kantons bei Arbeitsunfähigkeit ein wesentlicher Aspekt. Deshalb soll die Schadenminderungspflicht in Kapitel 7 des Personalgesetzes ausdrücklich erwähnt und geregelt werden. Die Formulierung orientiert sich an Artikel 21 Absatz 4 [ATSG](#), wo die Schadenminderungspflicht, beziehungsweise die Kürzung von Sozialversicherungsleistungen als Folge derer Verletzung, verankert ist.

Gemäss Absatz 1 sollen die Angestellten an allen zumutbaren Massnahmen, die zur Erhaltung des bestehenden Arbeitsplatzes oder zu ihrer Eingliederung ins Erwerbsleben beitragen, aktiv teilnehmen. Dies sind insbesondere Massnahmen beruflicher oder medizinischer Art sowie Massnahmen zur Wiedereingliederung. Eine Pflichtverletzung wäre auch die Verweigerung der Wiederaufnahme der Arbeit bei ärztlich festgestellter Arbeitsfähigkeit. Es gilt der Grundsatz der Zumutbarkeit jeder Massnahme, die der Eingliederung ins Erwerbsleben oder in einen Aufgabenbereich dient.

Kommt ein Angestellter oder eine Angestellte den auferlegten Schadenminderungspflichten nicht nach, soll eine vorübergehende oder dauernde Kürzung oder Einstellung der Lohnfortzahlung nach § 23 [PVO](#) beziehungsweise der Entschädigungszahlung nach § 24 [PVO](#) möglich sein.

Bevor eine Sanktion ergriffen wird, soll der oder die Angestellte gemahnt werden und es muss zur bevorstehenden Sanktion das rechtliche Gehör nach § 65 Absatz 2 [PG](#) gewährt werden. Erst dann darf die zuständige Behörde mittels Verfügung über eine Kürzung oder die vollständige Einstellung der Lohnfortzahlung entscheiden. Die Verfügung soll mit Beschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar sein, da es um finanzielle Interessen geht (ähnlich wie beim Arbeitszeugnis). § 70 Absatz 1 wurde entsprechend ergänzt.

§ 63 Absatz 3, Absatz 4 (geändert)

Auf Antrag der LUPK werden verschiedene Änderungen vorgeschlagen. Die Wahl der Arbeitnehmervertretung soll neu durch die aktiven Versicherten statt durch die Mitgliederversammlung erfolgen (§ 63 Abs. 3c [PG](#)). Es ist nicht mehr zeitgemäss, dass die Wahl der Vertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur durch die Mitgliederversammlung erfolgen kann.

Weiter soll das Instruktionsrecht des Regierungsrates gegenüber der Arbeitgebervertretung aufgehoben werden (§ 63 Abs. 4 [PG](#)). Gemäss einem von der Stadt Luzern und der Pensionskasse Stadt Luzern in Auftrag gegebenen Gutachten betreffend ihr Verhältnis zueinander und zu diversen Fragen zur Corporate Governance aus dem Jahr 2021 ist eine Instruktion unzulässig. Die Mitglieder des Vorstandes sind allein der Vorsorgeeinrichtung verpflichtet und haften entsprechend (vgl. Art. 52 und 56a Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG] vom 25. Juni 1982 [SR [831.40](#)]). Ein Instruktions- beziehungsweise Weisungsrecht des Regierungsrats läuft dieser Verantwortlichkeit zuwider. Bezüglich der Pensionskasse Stadt Luzern wurde aufgrund dieses Gutachtens das Instruktionsrecht aufgehoben.

Der Kanton Luzern hat auf der Grundlage seines Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 13. September 2010 (SRL Nr. [600](#)), für die LUPK eine [Eignerstrategie](#) 2021 definiert. Dort werden die Erwartungen des Regierungsrates an die LUPK festgehalten, welche auch als Leitplanken für die Arbeitgebervertretung massgebend sind. Gemäss dieser Eignerstrategie ist die Rolle des Kantons im Vorstand der LUPK die eines angeschlossenen Arbeitgebers und nicht die eines Eigners. Dieser Ansatz ist gemäss Rechtsgutachten so lange unproblematisch, als sich der Regierungsrat bewusst ist, dass die an die Arbeitgebervertreter adressierten Erwartungen nicht einer Instruktion gleichkommen. Entsprechend ist dies in der Eignerstrategie formuliert. Im Personalgesetz soll das Instruktionsrecht und damit § 63 Absatz 4 Personalgesetz ersatzlos gestrichen werden.

§ 63b Absatz 2 (geändert)

Weiter ist zu erwähnen, dass in Zukunft der im BVG geregelte Koordinationsabzug aufgrund von individuellen Planänderungen oder aufgrund von Änderungen bundesrechtlicher Bestimmungen wegfallen könnte. Der Koordinationsabzug dient dazu, den bei der Pensionskasse versicherten Lohn zu bestimmen. Durch die Ergänzung mit dem Wort «allfällig» in § 63b [PG](#) wird ein möglicher Wegfall vorweggenommen.

Die Bestimmung ist damit in jedem Fall korrekt und muss bei Eintritt einer Änderung nicht noch einmal angepasst werden.

§ 65 Absatz 2 (*geändert*)

Hier soll eine rein sprachliche Anpassung an § 12 erfolgen: Einseitige Änderung statt Umgestaltung.

§ 66 Absatz 1 (*geändert*), **Absatz 2** (*neu*)

In Absatz 1 erfolgt die Anpassung an die Begründung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses durch Vertrag statt durch Wahl. Zudem wird der Begriff Umgestaltung durch einseitige Änderung des Arbeitsverhältnisses ersetzt.

In Absatz 2 sollen die Zuständigkeiten für die Anstellung, die Änderung und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses im Rahmen der Organisationsverordnung delegiert werden können. Während für die Schulbetriebe die Möglichkeit einer Delegation bereits in § 66 Personalgesetz und § 66 Personalverordnung geregelt ist, fehlt eine entsprechende Bestimmung für die Verwaltung. In erster Linie geht es darum, in grösseren Dienststellen die Dienststellenleitung zu entlasten und die Kompetenzen für die Anstellung, die Beendigung oder die Änderung eines Arbeitsverhältnisses an eine Abteilungsleitung übergeben zu können. Nach § 11 der Organisationsverordnung legt der Dienststellenleiter oder die Dienststellenleiterin die Unterschriftsberechtigung in der Dienststelle fest und räumt Mitarbeitenden Einzel- oder Kollektivunterschrift ein. Dabei berücksichtigt er oder sie risikoorientiert die Bedeutung der Verpflichtungen und die rechtlichen und finanziellen Auswirkungen. Die Kompetenzdelegation soll also nicht generell gegeben sein, sondern einzeln mit der Regelung der Unterschriftsberechtigung innerhalb der Dienststelle erfolgen. Die Arbeit der Angestellten ist von einer Abteilungsleitung besser beurteilbar als von der Dienststellenleitung, weshalb es die Möglichkeit geben soll, dass die personalrechtlichen Entscheide auch von ihr gefällt werden.

§ 68 Absatz 1 (*geändert*)

In § 68 wurde der Vorbehalt der personalrechtlichen Sonderbestimmungen im Verfahrensrecht bei Beschwerden ergänzt. Dies betrifft die neu einzuführende mögliche Auferlegung einer Parteientschädigung und die Verlegung amtlicher Kosten.

§ 70 Absatz 1 (*geändert*)

In Absatz 1 erfolgt einerseits die sprachliche Anpassung als Ausfluss des geänderten § 12, andererseits wird er mit der Möglichkeit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide betreffend die Schadenminderungspflicht (neuer § 56a) ergänzt.

§ 72 Absatz 1 (*geändert*), **Absatz 2** (*geändert*)

Absatz 1 wird an den neuen Wortlaut von § 12 angepasst: einseitige Änderung des Arbeitsverhältnisses statt Umgestaltung.

Absatz 2 wird insofern ergänzt, als das Kantonsgericht neu gleichzeitig mit dem Feststellungsentscheid auch eine Entschädigung festlegt. Die Grundlage für die Bemessung Entschädigung findet sich in § 25a.

§ 73 Absatz 1 (geändert)

Hier soll eine rein sprachliche Anpassung an § 12 erfolgen: Einseitige Änderung statt Umgestaltung.

§ 74 Titel Amtliche Kosten und Parteientschädigung (Überschrift geändert), **Absatz 2** (geändert), **Absatz 3** (neu)

Die Verfahrenskosten in einem verwaltungsrechtlichen oder verwaltungsgerichtlichen Verfahren sind in § 193 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. [40](#)) definiert. Die amtlichen Kosten bestehen aus den Gebühren für die behördliche Tätigkeit (Spruchgebühren, Schreibgebühren usw.), den Beweiskosten und anderen Barauslagen der Behörde. Die Parteientschädigung ist eine Vergütung für die Kosten der berufsmässigen Parteivertretung und das notwendige Erscheinen der Parteien vor Behörden und Sachverständigen (§ 193 Abs. 3 VRG).

Wenn das Kantonsgericht die Rechtswidrigkeit einer einseitigen Änderung oder Kündigung feststellt, soll es neu in der selben Entscheidung eine Entschädigung zusprechen können. Damit wird das bisherige Einparteiverfahren zu einem Zweiparteiverfahren.

Hat eine Angestellte oder ein Angestellter einen Entscheid erfolgreich angefochten, soll sie oder er neu für die Auslagen für die rechtliche Vertretung schadlos gehalten werden und deshalb eine Parteientschädigung erhalten. Dies ist eine Spezialregelung zum VRG. Nach § 201 VRG wird nämlich der obsiegenden Partei nur dann eine angemessene Vergütung für ihre Vertretungskosten zugesprochen, wenn der Vorinstanz grobe Verfahrensfehler oder offenbare Rechtsverletzungen vorgeworfen werden können.

Zur Parteientschädigung bei Obsiegen in Rechtsmittelverfahren gegen das Gemeinwesen wird im Übrigen auf die [Motion M 32](#) von Meier Anja über die Abschaffung der finanziellen Abstrafung für obsiegende Parteien in Rechtsmittelverfahren gegen das Gemeinwesen verwiesen, die am 7. Mai 2024 vom Kantonsrat praktisch einstimmig erheblich erklärt wurde und in absehbarer Zeit zu einer Änderung des VRG führen dürfte.

§ 75 Absatz 1 (geändert), **Absatz 2** (neu)

Mit der heutigen Regelung werden alle Streitigkeiten von Anstellungsverhältnissen aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge im Klageverfahren beurteilt, auch Kündigungen und Änderungen des Anstellungsverhältnisses. Dabei beantragen die Mitarbeitenden üblicherweise die Feststellung der Rechtswidrigkeit und die Zusprechung einer Entschädigung. Für die Einreichung der Klage gilt keine Rechtsmittelfrist, sie ist lediglich durch die fünf Jahre dauernde Verjährungsfrist zeitlich begrenzt. Dies führt zu Rechtsunsicherheiten und das Kantonsgericht muss solche Fälle lange pendent halten.

Neu sollen die Anstellungsverhältnisse beim Kanton Luzern durch öffentlich-rechtliche Verträge zustande kommen (Ausnahme: Wahl auf Amtsdauer). Im ersten Absatz wird der zweite Teilsatz deshalb obsolet.

Gemäss Lehre und Rechtsprechung stellt die einseitige Änderung des Arbeitsverhältnisses seitens Kanton als Arbeitgeber auch bei Anstellung durch Vertrag eine Verfügung dar. Entsprechend sind einseitige Änderungen wesentlicher Bestandteile des Arbeitsverhältnisses sowie die Beendigung des Arbeitsverhältnisses nach wie vor mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anzufechten. Im selben Verfahren soll das Kantonsgericht neu über eine allfällige Entschädigung in diesem Zusammenhang entscheiden (vgl. Ausführungen zu § 25a). In einem zweiten Absatz zu § 75 soll noch einmal deutlich gemacht werden, dass diese vermögensrechtlichen Ansprüche neu im Beschwerdeverfahren beurteilt werden und deshalb in diesem Bereich kein Raum mehr für eine Klage gegeben ist.

Betreffend die Gemeinden, die bereits heute mehrheitlich mit öffentlich-rechtlichem Vertrag anstellen, bleiben Streitigkeiten über Anstellungsverträge wie bisher mit Klage anfechtbar. Kündigungen und einseitige Änderungen der Arbeitsverhältnisse, die mittels Verfügung erfolgen, sollen neu jedoch mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden können. Dies ist eine Verbesserung zugunsten der Angestellten, weil im Beschwerdeverfahren anders als im Klageverfahren der Sachverhalt von Amtes wegen geklärt werden muss. Für die Überprüfung der übrigen personalrechtlichen Entscheide kann das Kantonsgericht wie bisher angerufen werden. Für Ansprüche, die sich direkt aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag ergeben, wird das Rechtsmittel die Klage sein (z. B. die Lohneinreihung), gegen Verfügungen kann Beschwerde eingereicht werden. Zuständig ist auf jeden Fall immer das Kantonsgericht.

5 Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Mit der Überarbeitung des Personalrechts werden für die Angestellten mit Ausnahme der Schadenminderungspflicht weder neue Rechte noch Pflichten geschaffen. Das Rückforderungsrecht des Kantons von ungerechtfertigt bezogenen Leistungen ist nicht neu, sondern wird lediglich klar normiert. Es sollen im Gesetz Ergänzungen oder Verdeutlichungen vorgenommen werden, wo es sinnvoll oder bereits geübte Praxis ist.

Die Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Betreuungsbeiträge und den Soziallohn erfolgt kostenneutral. Diese Zahlungen werden bereits heute gestützt auf Regierungsratsbeschlüsse geleistet.

Der Wechsel vom bisherigen Einpartei- zum Zweiparteienverfahren hat angesichts der niedrigen Beschwerdezahlen nur geringe finanzielle Auswirkungen für den Kanton (Parteientschädigung) und ist deshalb vernachlässigbar. An der hälftigen Ermässigung der amtlichen Kosten wird festgehalten, damit das Prozessrisiko für die Beschwerdeführenden nicht zu hoch wird.

5.2 Auswirkungen auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften des Kantons Luzern

Die geplanten Änderungen haben Auswirkungen auf die Gebäudeversicherung, die landwirtschaftliche Kreditkasse und die Luzerner Pensionskasse (vgl. Ausführungen in Kap. 2.1). Während die Gebäudeversicherung mit wenigen Einschränkungen ihr

Personalrecht weitgehend selbst bestimmen konnte, soll sie neu konsequenterweise als öffentlich-rechtliche Anstalt mit einer Mehrheitsbeteiligung des Kantons vollständig dem Personalrecht des Kantons unterstellt werden. Im Gegensatz dazu erfahren die Landwirtschaftliche Kreditkasse und die Luzerner Pensionskasse eine Öffnung und sollen neu frei sein in der Regelung ihres Personalrechts (ausgenommen betreffend berufliche Vorsorge bei der Luzerner Pensionskasse und Einhaltung des absoluten Lohnminimums und -maximums gemäss Besoldungsordnung).

5.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden werden wie bisher frei sein, eigene Regelungen zu treffen. Mit Ausnahme des Rechtsmittelweges bei personalrechtlichen Entscheiden ergeben sich deshalb für sie keine zwingenden Änderungen.

Bei den Rechtsmitteln sollen neu Gemeindeangestellte bei der einseitigen Änderung wesentlicher Bestandteile des Arbeitsverhältnisses und bei der Kündigung wie die Kantonsangestellten Beschwerde beim Kantonsgericht erheben können. Bisher mussten sie sämtliche Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis, das mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet worden war, mit Klage beim Kantonsgericht geltend machen. Dasselbe gilt für die Angestellten der öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften auf Gemeindeebene.

6 Umsetzung

Die Umsetzung fordert primär die Dienststelle Personal. Insbesondere der Wechsel von der Anstellung durch Wahlurkunde hin zur Anstellung mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag wird in den kommenden Jahren Mehraufwand generieren.

Im Rahmen der Digitalisierung der Verwaltung (Programm digitale Prozesse) und dem Projekt Justitia 4.0 (Digitalisierung des Rechtsverkehrs für die Gerichte) soll der Informationsaustausch zwischen dem Kanton als Arbeitgeber und seinen Angestellten auf Administrationsebene vereinfacht werden. Die kantonale Verwaltung ist derzeit daran, eine eigene Zustellplattform zu evaluieren, mit der Entscheide sicher und nachweisbar an Adressaten versendet werden können. Diese wäre dann auch für das Versenden von personalrechtlichen Entscheiden an Angestellte nutzbar. Das Thema wird nicht isoliert für die Dienststelle Personal, sondern für die ganze Verwaltung angegangen. Im Moment gibt es noch keine entsprechend ausgebaute elektronische Infrastruktur – abgesehen von der Zustellung des Lohnausweises per Incamail.

7 Befristung des Erlasses

Der Erlass erfordert keine Befristung. Die Änderungen sind für einen längeren Zeitraum vorgesehen und sollen zur Beständigkeit für den Kanton Luzern als Arbeitgeber sowie für alle seine Angestellten und zur Rechtssicherheit beitragen.

Finanzdepartement

Bahnhofstrasse 19
6002 Luzern

Telefon 041 288 55 47
info.fd@lu.ch
www.lu.ch