

Botschaft des Regierungsrates  
an den Grossen Rat

B 19

**zum Entwurf eines Grossrats-  
beschlusses über die “Volksinitia-  
tive für eine Beschränkung  
der Besoldungen”**

## Übersicht

*Ende August 1998 reichte ein Initiativkomitee ein Volksbegehren ein mit dem Titel "Volksinitiative für eine Beschränkung der Besoldungen". Die Initiative verlangt eine Ergänzung des Personalrechts mit der Vorschrift, dass die Besoldungen, Saläre, sonstigen Entschädigungen und Zulagen von Mitgliedern von Behörden oder Amtsstellen, Beamten oder Angestellten jährlich die Summe von 180'000 Franken nicht übersteigen dürfen, vorbehältlich künftig bewilligter Teuerungszulagen.*

*Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Initiative abzulehnen. Zum einen greift sie in die bestehende ausgewogene Personalrechtsordnung und die Gemeindeautonomie ein, zum anderen stellt sie die Bemühungen um die Weiterentwicklung einer modernen und leistungsfähigen Verwaltung zu einem bürgernahen und effizienten Dienstleistungsbetrieb in Frage. Zudem wird das mit der Initiative angestrebte Ziel eines Abbaus der Staatsverschuldung nicht erreicht.*

*Die Initiative engt den bestehenden Gestaltungsspielraum insbesondere der Gemeinden im Bereich des Personal- und Besoldungsrechts erheblich ein. Sie erzwingt ein Besoldungssystem für alle im öffentlichen Dienst stehenden Magistratspersonen, die Gemeindebehörden, das Gemeinde- und Staatspersonal und viele Beschäftigte privater Organisationen, welches in keiner Weise der Situation auf dem Arbeitsmarkt entspricht. Damit würde die Erfüllung öffentlicher Dienstleistungen erheblich eingeschränkt und verschlechtert. In wichtigen Bereichen, wie beispielsweise bei den ärztlichen Leistungen der Spitäler, kann ein eigentlicher Leistungszusammenbruch nicht ausgeschlossen werden.*

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die "Volksinitiative für eine Beschränkung der Besoldungen".

## I. Die Volksinitiative

### 1. Wortlaut und Begründung der Initiative

Am 20. August 1998 reichte ein aus vier Personen bestehendes Initiativkomitee eine Gesetzesinitiative gemäss § 41<sup>bis</sup> der Staatsverfassung mit dem Titel "Kantonale Volksinitiative für eine Beschränkung der Besoldungen" ein. Ingress (Einleitungssatz) und Text der Initiative lauten:

Gestützt auf § 41<sup>bis</sup> der Staatsverfassung des Kantons Luzern stellen die unterzeichneten Stimmberechtigten folgendes Initiativbegehr in Form des Entwurfs und beantragen, das Personalrecht mit folgender Gesetzesbestimmung zu ergänzen:

#### *Beschränkung der Besoldungen*

Mitgliedern von Behörden oder Amtsstellen, Beamten und Angestellten dürfen keine Besoldungen, Saläre, sonstige Entschädigungen und Zulagen vergütet werden, die in der Summe den Betrag von 180'000 Franken jährlich übersteigen, ohne die künftig bewilligten Teuerungszulagen.

Auf der Rückseite der Unterschriftenbogen ist das Begehr wie folgt erläutert:

"Unser Volk wird täglich mehr gereizt: Allein die Verzinsung der Staatsschuld frisst jährlich über 70 Millionen sauer verdiente Steuerfranken weg, 70 Millionen oder rund 200'000 Franken pro Tag. Tag für Tag. Und noch immer werden in unserem Kanton Funktionärsgehälter von weit über 180'000 Franken pro Jahr ausbezahlt. Es gibt Zeiten, da muss wieder einmal das Volk die Pflöcke einschlagen. Heute ist es soweit. Überfällig. Das Initiativkomitee bietet Ihnen Gelegenheit, eine Pfründe zu Fall zu bringen."

### 2. Zustandekommen und Behandlung der Initiative

Die Sammlungsfrist begann am 5. Oktober 1997 zu laufen und endete am 4. Oktober 1998 (Publikation im Kantonsblatt Nr. 40 vom 4. Oktober 1997). Die Kontrolle der Unterschriftenbogen durch das Justizdepartement ergab, dass die Initiative von 4'563 stimmberechtigten Luzernerinnen und Luzernern gültig unterzeichnet worden war. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes (SRL Nr.

10) erklären wir deshalb mit Beschluss vom 1. September 1998 das Volksbegehr als zustande gekommen und veröffentlichten diesen Beschluss sowie die Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften (Publikation im Kantonsblatt Nr. 36 vom 5. September 1998).

Nach § 82a des Grossratsgesetzes (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme (Abs. 1). Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative, kann er dem Grossen Rat einen Gegenentwurf unterbreiten (Abs. 2).

Das Parlament nimmt zu einer Gesetzesinitiative mit einem *Grossratsbeschluss* Stellung (§ 82b Abs. 1 Grossratsgesetz). Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt es sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82b Abs. 1a Grossratsgesetz). So weit die Initiative gültig ist, kann es sie annehmen oder ablehnen (§ 82b Abs. 1b Grossratsgesetz). Nimmt das Parlament eine formulierte Gesetzesinitiative an, unterliegt sie nach den Vorschriften der Staatsverfassung der Volksabstimmung oder dem fakultativen Volksreferendum (§ 82c Grossratsgesetz). Lehnt es sie ab, kommt es zur Volksabstimmung (§ 82e Grossratsgesetz). Beschliesst der Grosser Rat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen (§ 82g Abs. 1 Grossratsgesetz). Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberchtigten nach der Verabschiedung des Gegenentwurfs in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82g Abs. 2 Grossratsgesetz).

### **3. Form und redaktionelle Bereinigung der Initiative**

Die vorliegende Gesetzesinitiative wurde gemäss ihrem Ingress "in Form des Entwurfs" und somit nach der Terminologie des Grossratsgesetzes als "formulierte Initiative" eingereicht (das Stimmrechtsgesetz verwendet in § 131 Abs. 1 beide Begriffe gleichwertig). Eine solche Initiative enthält - wie im vorliegenden Fall - bereits den ausgearbeiteten Text der verlangten Vorlage (vgl. § 131 Abs. 4 Stimmrechtsgesetz). Der Grosser Rat kann diesen Text gemäss § 82b Absatz 2 Grossratsgesetz bloss noch "wie eine eigene Vorlage redaktionell bereinigen"; inhaltliche Änderungen sind ausgeschlossen.

Bei der Form der Initiative darf aber nicht allein auf die von den Initianten gewählte Bezeichnung des Initiativbegehrrens abgestellt werden. Im Folgenden sind darum einige Überlegungen zur Qualifizierung der Initiative anzustellen:

Das Personalrecht ist im Kanton Luzern in verschiedenen Gesetzen geregelt, so beispielsweise im Behördengesetz (SRL Nr. 50), im Personalgesetz (SRL Nr. 51), im Erziehungsgesetz (SRL Nr. 400) und im Gesundheitsgesetz (SRL Nr. 800). Im vorliegenden Fall fällt auf, dass mit der Initiative zwar eine ausgearbeitete Rechtsnorm eingereicht wurde, im Initiativbegehr aber nicht ausdrücklich festgehalten ist, welches Gesetz oder welche Erlasse im Einzelnen abzuändern sind. Im Ingress wird jedoch beantragt, dass "das [gesamte] Personalrecht" mit der anbegehrten Rechtsnorm zu ergänzen sei. Und diese Rechtsnorm ist in Bezug auf den persönlichen Anwendungsbereich *umfassend* formuliert. Sie

bezieht sich gemäss ihrem Wortlaut auf (sämtliche) "Mitglieder von Behörden oder Amtsstellen, Beamten und Angestellten".

Dass der Anwendungsbereich der anbegehrten Rechtsnorm auf diese umfassende Weise zu verstehen ist, ergibt sich auch aus der Korrespondenz, die das Initiativkomitee vor Beginn der Unterschriftensammlung mit dem für die Vorprüfung zuständigen Justizdepartement führte. Aus dieser Korrespondenz ist ersichtlich, dass dem Justizdepartement zunächst ein Gesuch um die Vorprüfung einer formulierten Verfassungsinitiative eingereicht worden war. Der damals eingereichte Rechtssatz lautete wörtlich gleich wie die Norm, deren Erlass mit der vorliegenden Gesetzesinitiative beantragt wird; sie enthielt lediglich keine Teuerungsklausel. Verlangt wurde, dass die Staatsverfassung in einem neu zu schaffenden § 16<sup>bis</sup> durch diese Bestimmung ergänzt werde. § 16 der Staatsverfassung lautet: "Das Dienstverhältnis, die Rechte, die Pflichten und die Verantwortlichkeit der Mitglieder des Grossen Rates, des Regierungsrates, des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie der andern Behörden und aller im Dienst der öffentlichen Gemeinwesen und ihrer Anstalten stehenden Personen werden, unter Vorbehalt der Verfassungsbestimmungen, im Gesetz geregelt" (Abs. 1). "Das Gesetz kann auch bestimmen, in welchem Alter die ihm unterstellten Personen in den Ruhestand zu treten haben" (Abs. 2). Der neu zu schaffende § 16<sup>bis</sup> wäre gleich im Anschluss an diese Bestimmung in die Verfassung einzugliedern gewesen. Das Justizdepartement machte das Initiativkomitee in der Folge darauf aufmerksam, dass der Kanton Luzern auch die Gesetzesinitiative kenne; es sei nicht notwendig, für das angestrebte Ziel eine Verfassungsinitiative einzureichen, worauf dann das Initiativkomitee sein Ziel mit der nun vorliegenden Gesetzesinitiative weiterverfolgte. Damit steht fest, dass es sich bei der Initiative, ihrer Bezeichnung entsprechend, um eine formulierte Initiative handelt, die sich gemäss ihrem Wortlaut auf das ganze vom Kanton zu regelnde Dienstrecht erstreckt.

Diese Ausgangslage rechtfertigt es, das Initiativbegehren zum Gegenstand eines eigenständigen Gesetzes zu machen, das sich darin erschöpft, in einer einzigen Bestimmung die verlangte Besoldungsbeschränkung zu statuieren. Ein solches Vorgehen mag aussergewöhnlich erscheinen, rechtssetzungstechnisch ist es jedoch möglich. Sie haben denn auch bereits früher im Besoldungsbereich ein solches Spezialgesetz erlassen, dessen Inhalt als Lex posterior (später erlassenes Recht) den übrigen Gesetzesbestimmungen vorging, nämlich das Gesetz über die Aussetzung des Stufenanstiegs des Staatspersonals und der Lehrpersonen vom 21. Oktober 1996 (vgl. Gesetzessammlung des Kantons Luzern 1996, S. 380). Dieses Vorgehen führt im vorliegenden Fall allerdings zu einer redaktionellen Bereinigung der Initiative insofern, als die Sachüberschrift des anbegehrten Rechtssatzes in den Titel des Spezialgesetzes zu integrieren ist. In diesem Sinne schlagen wir Ihnen vor, das Spezialgesetz mit dem Titel "Gesetz über die Beschränkung der Besoldungen" zu versehen.

## **II. Überlegungen zur Initiative**

### **1. Betroffene Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft**

#### **a. Arbeitgeberschaft**

Aus dem Wortlaut und der oben wiedergegebenen Entstehung des Initiativbegehrens ergibt sich, dass dessen Geltungsbereich das ganze vom Kanton zu regelnde Dienstrecht umfasst. Der in diesem Zusammenhang bereits erwähnte § 16 Absatz 1 der Staatsverfassung bestimmt, dass das Dienstverhältnis, die Rechte und Pflichten und Verantwortlichkeiten der Mitglieder des Grossen Rates, des Regierungsrates, des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie der andern Behörden und aller im Dienst der öffentlichen Gemeinwesen und ihrer Anstalten stehenden Personen im Gesetz geregelt werden. Die Initiative bezieht sich mit anderen Worten nicht bloss auf die in Departemente gegliederte kantonale Zentralverwaltung. Sie erstreckt sich vielmehr auch auf das Parlament, auf die Gerichte und auf die übrigen Gemeinwesen, also auf die Gemeinden (Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden) und die Gemeindeverbände, sowie auch auf die rechtsfähigen kantonalen und kommunalen Anstalten. Auf Seiten der Arbeitgeberschaft ist von der Initiative also nicht bloss der Kanton mitsamt seinen Schulen und Spitätern betroffen, sondern es sind dies auch die Städte und Gemeinden sowie beispielsweise auch die Luzerner Kantonalbank.

Berührt werden durch das Initiativbegehen mit anderen Worten verschiedenste Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche bis heute die Besoldung weitgehend autonom und ihren Verhältnissen und ihrem Umfeld entsprechend festlegen konnten. So finden die Personal- und Besoldungsvorschriften des kantonalen Personals heute beispielsweise auf die Behörden und das Personal der Gemeinden (weitgehend) nur dann Anwendung, wenn diese – in demokratischer Ausmarchung – keine selbständigen Regelungen treffen (vgl. § 2 des Personalgesetzes; SRL Nr. 51). Diese Ordnung entspricht dem Grundsatz, dass die Gemeinden als Gebietskörperschaften ihre Verhältnisse selbst sollen regeln können, soweit dies sinnvoll ist. Mit der vorliegenden Initiative wird dieser Grundsatz tangiert. Die mit der Initiative anvisierte Besoldungsbeschränkung ist zwingend ausgestaltet, sie lässt keine Ausnahmen zu. Sie wird unter anderem mit der Staatsschuld begründet, ohne dass auf die finanziellen Verhältnisse der einzelnen Gemeinden, welche diese in einem gewissen Mass durch Festlegung des Steuerfusses und andere Regulierungsmöglichkeiten selbst ausgestalten können, Rücksicht genommen wird.

Indirekt betroffen sind aber auch etliche private Organisationen, die für ihren öffentlichen Auftrag vom Staat subventioniert werden, da Staatsbeiträge regelmässig mit der Auflage verbunden sind, dass Besoldungen für die Beitragsfestsetzung nur insoweit anrechenbar sind, als sie sich im Rahmen der kantonalen Besoldungsvorschriften halten (z.B. § 13 Verordnung zum Heimfinanzierungsgesetz; SRL Nr. 894c).

## b. Arbeitnehmerschaft

Entgegen einem ersten Eindruck erfasst die Initiative nicht blass alle Funktionärinnen und Funktionäre der im vorangegangenen Kapitel aufgeführten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, deren Einkommen 180'000 Franken pro Jahr übersteigt. Zwar könnte man sich denken, dass diejenigen Besoldungen, welche heute mit Einbezug von Zulagen und Vergütungen über diesem Betrag liegen, im Sinne einer Plafonierung so herabgesetzt würden, dass kein Einkommen über 180'000 Franken resultiert, und im Übrigen die heutigen Besoldungsordnungen bestehen blieben. Eine solche "minimalistische" Lösung liefe jedoch auf eine rechtsungleiche Behandlung hinaus, wie dies auch aus einem Rechtsgutachten von alt Bundesgerichtspräsident Prof. Dr. Arthur Haefliger im Jahre 1987 zu einer gleichartigen Initiative im Kanton Bern hervorgeht.

Auch der Gesetzgeber ist an das in der Bundesverfassung verankerte Gebot der Rechtsgleichheit gebunden. Es wäre sachlich nicht zu rechtfertigen, dass die oberste Behörde und die obersten Beamtinnen und Beamten eine Besoldungsreduktion hinnehmen müssten, während das Personal der tieferen Lohnklassen nach wie vor die bisherige Besoldung beziehen würde - was im Extremfall dazu führen könnte, dass Untergebene unter Umständen die gleiche Besoldung wie ihre Vorgesetzten bezögen. Diese Lösung würde im oberen Gehaltsspektrum einen Einheitslohn bewirken. Der Einbezug der Zulagen würde auch jede Differenzierung durch Entschädigung besonderer Leistungen einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verunmöglichen.

Es geht also nicht an, einfach die Besoldungen, die mit Einbezug der Zulagen und Vergütungen über 180'000 Franken liegen, auf den genannten Betrag herabzusetzen und im Übrigen alles beim Alten zu lassen. Die Reduktion müsste vielmehr auch Besoldungen erfassen, die gegenwärtig unter 180'000 Franken liegen. Damit ist nicht gesagt, dass für alle Lohnklassen derselbe Kürzungskoeffizient anzuwenden wäre. Anzustreben wäre aber bei jeder Besoldungsordnung der einzelnen betroffenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber eine Regelung, die keine rechtsungleiche Behandlung in sich schlösse. Die Initiative hat damit auch Auswirkungen auf die Arbeitnehmerschaft mit einer unter 180'000 Franken liegenden Besoldung.

## 2. Die Plafonierung als Fremdkörper im Besoldungssystem

Die vorliegende Initiative will für die Besoldungen einen *gesetzlichen Höchstbetrag* von 180'000 Franken pro Jahr festlegen. Ist dieser Höchstbetrag erreicht, können keine weiteren Gesichtspunkte, wie etwa die Gewinnung und Erhaltung besonders qualifizierten Personals, mehr berücksichtigt werden.

Das Personalrecht ist im Kanton Luzern, wie erwähnt, in verschiedenen Gesetzen geregelt. Klar im Zentrum steht aber das *Personalgesetz* (SRL Nr. 51). Es gilt für die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons und seiner rechtsfähigen Anstalten (§ 2 Abs. 1 Personalgesetz) und ist - soweit die übrigen Gemeinwesen keine selbständigen Regelungen getroffen haben - auch auf diese anwendbar (§ 2 Abs. 3 Personalgesetz). Ausdrücklich keine Anwendung findet das Personalgesetz zwar auf die Regierungsmitglieder

und die obersten Gerichtsbehörden (vgl. § 2 Abs. 5 Personalgesetz, welcher noch weitere Personen aus dem Geltungsbereich des Gesetzes ausschliesst). In der Besoldungsordnung für die Mitglieder der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden (SRL Nr. 72) ist jedoch die Besoldung der Mitglieder dieser Behörden sowie des Staatsschreibers zum Maximum der obersten Besoldungsklasse der jeweils geltenden Besoldungsordnung für das Staatspersonal in Beziehung gebracht worden. Die Besoldungsbestimmungen des Personalgesetzes finden also indirekt auch für die Behördenmitglieder Anwendung. Das Personalgesetz weist ferner ausdrücklich auf die besonderen Bestimmungen über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis der Volksschullehrerinnen und –lehrer sowie der Ärztinnen und Ärzte hin (vgl. § 2 Abs. 6 Personalgesetz). Die Besoldungsbestimmungen im Erziehungsgesetz stimmen allerdings heute mit denjenigen des Personalgesetzes weitgehend überein (vgl. § 94 Erziehungsgesetz; SRL Nr. 400). Auch bei der Besoldung der Ärztinnen und Ärzte lässt sich der Regierungsrat von den Überlegungen leiten, die den Bestimmungen des Personalgesetzes zugrunde liegen (vgl. § 63a Gesundheitsgesetz und die dazu erlassenen Verordnungen; SRL Nrn. 800 und 823a - d).

Das Personalgesetz des Kantons Luzern sieht in § 28 vor, dass der Grossen Rat in der Besoldungsordnung die Lohnklassen und deren Mindest- und Höchstansätze festlegt und den Lohnklassen die Funktionsgruppen zuweist (Abs. 1). Der Regierungsrat regelt das Nähere in einer Besoldungsverordnung, wobei er insbesondere Art und Umfang der Aufgaben, die Arbeitsbedingungen und die von der Stelleninhaberin oder vom Stelleninhaber geforderte Selbstständigkeit, Verantwortung und Vorbildung berücksichtigt (Abs. 2). In der Besoldungsverordnung ist auch die Lohnanpassung zu regeln. Gemäss § 30 des Personalgesetzes hat der Regierungsrat dabei Leistung und Erfahrung der Mitarbeitenden sowie die Wirtschaftslage und die Finanzlage des Kantons zu berücksichtigen. Für besondere Funktionen oder zusätzlich übertragene Aufgaben kann die zuständige Behörde eine Funktionszulage gewähren (§ 32 Personalgesetz). In Ausnahmefällen kann sie zudem zur Gewinnung oder Erhaltung eines besonders qualifizierten Mitarbeiters oder einer besonders qualifizierten Mitarbeiterin oder als Anerkennung für besondere Leistungen eine einmalige oder befristete ausserordentliche Zulage zusprechen (§ 33 Personalgesetz). Im Übrigen erstattet der Regierungsrat dem Grossen Rat im Rahmen des Voranschlags regelmässig Bericht und Antrag zur Anpassung der Besoldungsordnung an die Reallohnentwicklung, wenn sich aus der Lohn- und Gehaltserhebung des Bundes wesentliche Veränderungen ergeben (§ 28 Abs. 6 Personalgesetz).

Dieses mehrstufige System ermöglicht es dem Grossen Rat, sich auf die wesentlichen Grundentscheide zu konzentrieren und die Regelung der Einzelfragen dem Regierungsrat zu überlassen. Überdies ist das Lohnsystem damit flexibel, ohne dass die Gefahr besteht, dass dem Grossen Rat die Kontrolle entgleitet. Die mit der Initiative vorgeschlagene Besoldungsbeschränkung würde die Flexibilität dieses bewährten Lohnsystems erheblich einschränken. Als Grund für die beantragte Besoldungsbeschränkung werden auf der Rückseite des Unterschriftenbogens die Kosten für die “Verzinsung der Staatsschuld” hervorgehoben. Auch will das Initiativkomitee damit “Gelegenheit bieten, eine Pfründe zu Fall zu bringen“. Die Finanzlage unseres Kantons wird beim heutigen Lohnsystem jedoch bereits genügend berücksichtigt. Die Verabsolutierung eines

bestimmten Lohnbetrags würde es im Gegensatz zur heutigen Lösung nicht mehr gestatten, die auf dem Arbeits- und Stellenmarkt bestimmenden Kriterien und ausgewiesenen Leistungen in genügender Weise zu berücksichtigen, und die Möglichkeiten, besonders qualifizierte Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter für den Kanton und die übrigen Gemeinwesen zu gewinnen und zu erhalten, erheblich verringern. Zudem würde sie den Handlungsspielraum der dem Kanton nachgeordneten Gemeinwesen in unüblicher Weise einengen (vgl. Kap. II.1.a). Von "Pfründen", seien sie nun als betragsmässige Privilegierungen oder als Einkommen, das nicht von der erbrachten Leistung abhängig ist, gemeint, kann zudem bei der heutigen Besoldungssituation, wie aus den folgenden Ausführungen hervorgeht, nicht gesprochen werden.

### **III. Konsequenzen einer Annahme der Initiative**

#### **1. Ausgangslage**

Die heutige Besoldungsstruktur gemäss kantonaler Rechtsetzung lässt sich wie folgt beschreiben:

In der Besoldungsordnung für das Staatspersonal (SRL Nr. 73) sind 28 Lohnklassen vorgesehen. Das Maximum der Jahresbesoldung der obersten Besoldungsklasse beläuft sich beim heute massgeblichen Indexstand von 143,6 Punkten auf Fr. 182'816.55. In der von Ihnen am 23. März 1999 verabschiedeten Besoldungsordnung für die Lehrpersonen (SRL Nr. 74) ist das Maximum der obersten Besoldungsklasse auf dieselbe Höhe festgesetzt worden. Für besondere Funktionen oder zusätzlich übertragene Aufgaben können die zuständigen Behörden zusätzlich zur Jahresbesoldung eine Funktionszulage gewähren (§ 32 Personalgesetz). In Ausnahmefällen kann die zuständige Behörde ausserdem zur Gewinnung oder Erhaltung eines besonders qualifizierten Mitarbeiters oder einer besonders qualifizierten Mitarbeiterin oder als Anerkennung für besondere Leistungen eine einmalige oder befristete ausserordentliche Zulage zusprechen (§ 33 Personalgesetz). Dieses letztgenannte Instrument wurde jedoch bisher nur in wenigen Einzelfällen angewendet.

In der von Ihnen am 11. September 1989 für die Mitglieder der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden und den Staatsschreiber erlassenen Besoldungsordnung (SRL Nr. 72) haben Sie die jährliche Besoldung der Mitglieder dieser Behörden und des Staatsschreibers zum Maximum der obersten Besoldungsklasse des Staatspersonals in Beziehung gesetzt. Jedes Mitglied des Regierungsrates bezieht danach eine jährliche Besoldung von 120 Prozent des Maximums der obersten Besoldungsklasse der jeweils geltenden Besoldungsordnung für das Staatspersonal. Der Schultheiss erhält zusätzlich eine Zulage von 8 Prozent dieses Maximums. Der Staatsschreiber bezieht eine jährliche Besoldung von 109 Prozent des Maximums. Den einzelnen Mitgliedern des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts werden je 107 Prozent des Maximums ausgerichtet. Die Präsidentinnen und Präsidenten der beiden Gerichte

erhalten daneben eine Zulage von je 7 Prozent des Maximums, die Vizepräsidentinnen und -präsidenten eine solche von je 3 Prozent.

Die Besoldung der Ärzteschaft ist gestützt auf § 63a des Gesundheitsgesetzes (SRL Nr. 800) in verschiedenen regierungsrätlichen Verordnungen geregelt. Nach der Chefarztverordnung (SRL Nr. 823a) haben Chefärztinnen und -ärzte für die Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben Anspruch auf einen Grundlohn von gegenwärtig Fr. 134'420.90. Hinzu kommen die Honorare aus der privatärztlichen Tätigkeit. Fehlt die Möglichkeit, solche Honorare zu erzielen, oder ist sie erheblich eingeschränkt, kann der Regierungsrat eine Zulage von höchstens 150 Prozent des Grundlohnes zusprechen. Nach demselben Prinzip (entsprechend abgestuft) wird der Lohn von Co-Chefärztinnen und -ärzten sowie Leitenden Ärztinnen und Leitenden Ärzten festgesetzt. Für Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte sind siebenstufige Lohnklassen festgelegt. Durch eine ausserordentliche Zulage wird den Oberärztinnen und -ärzten ein maximales Einkommen von Fr. 170'755.75 garantiert, das durch Einnahmen aus dem Ober- und Assistenzarztpool überschritten werden kann (vgl. auch SRL Nrn. 823b – d).

Die Besoldung des Personals der Luzerner Kantonalbank wird gemäss § 15 Absatz 2g des Kantonalbankgesetzes (SRL Nr. 690) durch den Bankrat reglementiert. Die Mitarbeitenden werden zivilrechtlich angestellt. Die Lohnskala wird im Gegensatz zu derjenigen des Staatspersonals nicht öffentlich publiziert; die Löhne bei der Kantonalbank bewegen sich im branchenüblichen Rahmen.

Im Übrigen haben verschiedene Gemeinden die Besoldung ihrer Behörden und ihres Personals in Ausübung ihrer Rechtsetzungsbefugnis in eigenen Reglementen festgesetzt.

Im Jahr 1998 erzielten 130 vom Kanton besoldete Personen (ohne Kantonalbank) eine die Brutto-Lohnsumme von 180'000 Franken übersteigende Besoldung. Diese 130 Personen setzen sich wie folgt zusammen: 91 Ärzte/Ärztinnen, 26 Magistratspersonen sowie 13 Chefbeamten und -beamte. Die Bruttolohnsumme dieser 130 Mitarbeitenden betrug insgesamt rund 36,5 Millionen Franken, was 5,13 Prozent des gesamten Personalaufwandes des Kantons Luzern im Jahr 1998 entspricht.

Wäre im Jahr 1998 das Einkommen dieser Personengruppe bei 180'000 Franken gekappt worden, hätten total rund 13 Millionen Franken eingespart werden können,  
davon

12,2 Millionen Franken bei der Ärzteschaft,  
0,5 Millionen Franken bei den Magistratspersonen,  
0,3 Millionen Franken bei den Chefbeamten.

Bei der Ärzteschaft sind allerdings die Honorare aus der privatärztlichen Tätigkeit soweit mit berücksichtigt, als sie aufgrund eines Urteils des Eidgenössischen Versicherungsgerichts als Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit anzusehen und somit in den Lohnabrechnungen zu erfassen sind. Diese Honorare werden aber von den Zusatzversicherungen oder den Privatpatientinnen und -patienten bezahlt. Zudem tragen die Ärztinnen und Ärzte die sozialversicherungsrechtlichen Arbeitgeberbeiträge über die Abgaben gemäss § 43 der Chefarztverordnung.

## **2. Die Besoldungen im Vergleich zum öffentlichen und zum privaten Arbeitsmarkt**

### **a. Höchstbesoldungen des Staatspersonals im interkantonalen Vergleich**

Um einen Lohnvergleich mit anderen Kantonen anstellen zu können, wurden bei den wichtigsten Vergleichskantonen Aargau, Bern, Basel-Stadt, Graubünden, St. Gallen, Solothurn, Schwyz, Thurgau, Uri, Zug und Zürich die notwendigen Angaben eingeholt. Die Auswertung der eingegangenen Angaben ergibt folgendes Bild:

- a) Ordentliche Höchstbesoldung für Mitarbeitende der Kantone gemäss kantonalen Besoldungsvorschriften (ohne Magistratpersonen und Ärztinnen/Ärzte) in Franken (1999)
- b) Prozentualer Anteil aller Mitarbeitenden, welche bei einem Vollpensum ein Einkommen von mehr als 180'000 Franken erzielen (1998)

a)	b)		a)	b)
LU	182'816	1,98	BE	216'583
ZH	237'267	1,2	TG	192'787
ZG	201'565	1,53	AG	212'815
SG	205'475	1,8	SO	184'085
GR	197'964	0,87	SZ	190'691
UR	189'718	2,0	BS	keine Angaben

Der Kanton Luzern weist im Vergleich zu den anderen genannten Kantonen das geringste Höchstinkommen auf. Er liegt bei der Anzahl Mitarbeitenden, welche brutto mehr als 180'000 Franken erzielen, im Durchschnitt.

Unsere Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass vorwiegend im Kader-, EDV- und Controllingbereich sowie bei Steuer- und Finanzfachleuten ein ernsthaftes Rekrutierungsproblem besteht (Lohnforderungen ab 180'000 Franken). Gleichzeitig wechseln gut ausgewiesene Kaderleute wegen besserer Gehaltsangebote in die Privatwirtschaft. Dies zeigt, dass die Löhne des Kantons bereits heute teilweise nicht mit denjenigen der Privatwirtschaft konkurrenzfähig sind.

### **b. Besoldungsvergleich für Regierungstätigkeit**

**Brutto-Besoldung 1999 der Regierungsrätinnen und -räte in Franken  
(ohne Zuschlag für Präsidium):**

<b>LU</b>	219'379	<b>BE</b>	249'071
<b>ZH</b>	291'838	<b>TG</b>	250'623
<b>ZG</b>	226'750 (Hauptamt)	<b>AG</b>	255'378
<b>SG</b>	246'570	<b>SO</b>	227'411
<b>GR</b>	233'592	<b>SZ</b>	162'526 (nicht definiert, ob Haupt- oder Nebenamt)
<b>UR</b>	130'000 (Hauptamt ca. 80%, Nebenamt möglich)		

**Brutto-Besoldung 1999 von Stadträtinnen und -räten in Franken  
(ohne Zuschlag für Präsidium):**

<b>Stadt Luzern</b>	218'000.--
<b>Stadt Zürich</b>	260'878.--
<b>Stadt Bern</b>	227'153.--
<b>Stadt St. Gallen</b>	216'250.--

Die Belastung und die Verantwortung, welche mit einem politischen Exekutivamt verbunden sind, sollen finanziell abgegolten werden. Zudem werden künftig die Komplexität der Aufgaben und die Notwendigkeit von raschen und zugleich vernetzten Entscheiden zunehmen und die Regierungsmitglieder vermehrt vor hohe Anforderungen stellen. Eine angemessene Entschädigung für die anspruchsvolle und exponierte Regierungstätigkeit ist aus diesen Gründen gerechtfertigt: Wenn die Qualität der politischen Führungsarbeit in einem modernen Staatswesen auch in Zukunft gesichert sein soll, dann muss die Besoldung der Regierungsmitglieder den gestellten Qualitätsanforderungen entsprechen. Geeignete Kandidatinnen und Kandidaten lassen sich nur gewinnen, wenn die Entschädigung mit einem Einkommen in einer ähnlichen Position in der Privatwirtschaft annähernd vergleichbar ist. Wie aus obiger Tabelle hervorgeht, liegt die Besoldung der Mitglieder des Luzerner Regierungsrates im interkantonalen Vergleich eher im unteren Bereich. Sie liegt etwa im Rahmen der Entschädigung für städtische Exekutiven wie Luzern und St. Gallen und weit unter derjenigen von Bern und Zürich. Dasselbe gilt für den Vergleich mit den Besoldungen der Privatwirtschaft für Führungspositionen mit ähnlichen Qualitätsansprüchen (vgl. dazu das folgende Kapitel).

**c. Kaderlöhne im privaten Arbeitsmarkt**

Einer von der Unternehmensberatung Kienbaum und Partner sowie der "Handelszeitung" veröffentlichten Studie über Kaderlöhne 1998 ist zu entnehmen, dass

Geschäftsführungsmitglieder von Schweizer Firmen (Vorsitzende der Geschäftsführung, Mitglieder der Geschäftsführung sowie Alleingeschäftsführer) im Durchschnitt ein Jahreseinkommen von 232'000 Franken beziehen. Die Saläre sind jedoch stark abhängig von der Zahl der direkt oder indirekt unterstellten Mitarbeitenden und steigen parallel zur Unternehmensgrösse an. Beispielsweise beträgt das durchschnittliche Jahreseinkommen für Geschäftsführungsmitglieder in Betrieben mit bis zu 5 Beschäftigten 162'000 Franken, in Betrieben mit 5 bis 10 Beschäftigten 223'000 Franken, in Betrieben mit 10 bis 25 Beschäftigten 193'000 Franken, in Betrieben mit 25 bis 50 Beschäftigten 223'000 Franken, in Betrieben mit 50 bis 100 Beschäftigten 247'000 Franken, in Betrieben mit 100 bis 250 Beschäftigten 272'000 Franken und in Betrieben mit über 250 Beschäftigten 304'000 Franken. Diese Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu geniessen, haben Experten doch festgestellt, dass Untersuchungen eher den unteren Bereich der tatsächlichen Entschädigungen ausweisen.

Bedeutend sind bei den Kadersalären in der Privatwirtschaft aber auch Nebenleistungen, zunehmend auch Gewinnbeteiligungen sowie Sonderregelungen in der Finanzierung der beruflichen Vorsorge. Aus dem Gehaltsbericht 1998 der Watson Wyatt ist zu entnehmen, dass 88 Prozent der Mitarbeitenden des oberen Kaders, respektive 74 Prozent der Geschäftsleitungsmitglieder Gratifikationen erhalten, welche durchschnittlich 17 Prozent, respektive 23,7 Prozent des jährlichen Grundeinkommens ausmachen.

### **3. Folgerungen**

Eine nach Annahme der Initiative notwendige Anpassung der Besoldungen würde, wie bereits festgestellt wurde, nicht nur zur Senkung der obersten aktuellen Besoldungen auf den von der Initiative geforderten Grenzbetrag von 180'000 Franken führen. Bei einem Grossteil der Besoldungsempfängerinnen und -empfänger des Kantons, der Gemeinden und ihrer Anstalten sowie von privaten gemeinnützigen Organisationen müsste die Besoldung zur Wahrung der Rechtsgleichheit nach unten korrigiert werden, obwohl die Durchschnittseinkommen infolge der Sparmassnahmen stagnierten oder zurückgingen und die Löhne teilweise bereits heute nicht den Marktgegebenheiten entsprechen.

Eine allgemeine Reduzierung der Besoldungen oder eine Kappung der Einkommen bei 180'000 Franken hätte gravierende indirekte Auswirkungen, beispielsweise Personalabwanderung sowie Qualitäts- und Leistungseinbussen. Diese indirekten Folgen wirken sich letztlich auch finanziell aus, ginge doch zum einen langjähriges, qualifiziertes Personal verloren und müsste zum anderen eine Motivations- und somit Leistungseinbusse beim verbleibenden Personal hingenommen werden. Die schwer wiegende Konsequenz beispielsweise einer Abwanderung von qualifizierten Ärztinnen und Ärzten, welche von einer Kappung der Einkommen bei 180'000 Franken hauptsächlich betroffen wären, ist offensichtlich.

Von einer aktuellen "Pfründensituation" kann nicht die Rede sein. Vielmehr muss bei einem weiteren Eingriff in die Lohnstruktur mit einem spürbaren Qualitätsverlust der Verwaltungstätigkeit gerechnet werden.

Eine zu geringe Abstufung der Besoldungen hätte ausserdem eine negative Motivationswirkung und bildete damit nur wenig Anreiz für die Übernahme von Verantwortung. Bereits die aktuelle Besoldungsstruktur mit dem im Marktvergleich relativ tiefen absoluten Besoldungsmaximum ermöglicht im oberen Bereich oft nur eine geringe Differenzierung der Besoldungen. Eine generelle Anpassung des Besoldungssystems nach unten würde jedoch die Konkurrenzfähigkeit der staatlichen Besoldungen auf dem öffentlichen Arbeitsmarkt noch für weitere Kreise erheblich vermindern.

Die Lohnmassnahmen als Folge der Initiative würden letztlich auch einen massiven Verlust des Vertrauens in die Verlässlichkeit der öffentlichen Arbeitgeber bewirken und das Personalproblem nachhaltig verschärfen. Schon heute tritt der öffentliche Arbeitgeber nicht vorwiegend mit dem Argument der Spitzenlöhne, sondern mit dem der Qualität der Arbeitsplätze und der Vertrauenswürdigkeit auf dem Arbeitsmarkt auf.

#### **IV. Auswirkungen der Besoldungskosten auf den Staatshaushalt**

Bis und mit Ende 1990 war im luzernischen Staatshaushalt kein Bilanzfehlbetrag zu verzeichnen. Die damals vorhandenen Staatsschulden entstanden ausschliesslich aus der Investitionstätigkeit, vorab jener der sechziger und siebziger Jahre. Diesen Schulden stehen reale Werte in Form der getätigten Investitionen (Strassen, Schulen, Spitäler usw.) gegenüber. In den Jahren 1991 bis 1997 war die luzernische Laufende Rechnung defizitär. 1998 war ein Einnahmenüberschuss zu verzeichnen.

1991 betrug der Anteil des Personalaufwands am Gesamtaufwand der Laufenden Rechnung 34,5 Prozent, im Jahr 1998 nur noch 29,5 Prozent. Das Wachstum des Personalaufwandes hat also in den Defizitjahren 1991 bis 1997 mit Bestimmtheit nicht zum Entstehen des Bilanzfehlbetrages beigetragen, im Gegenteil: das unterdurchschnittliche Wachstum des Personalaufwandes seit 1991 hat dazu beigetragen, dass die Bilanzfehlbeträge nicht noch höher ausfielen. Die Defizite seit 1991 sind zum grössten Teil auf den Staatsbeitragsbereich zurückzuführen, wo insbesondere im Sozialwesen - zum Teil durch Bundesrecht bedingt - hohe Mehrausgaben anfielen.

## V. Gesamtwürdigung der Auswirkungen der Initiative

- Die Initiative bezweckt einen direkten oder indirekten Eingriff in das Besoldungssystem sämtlicher öffentlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Kanton Luzern: Staatspersonal, Lehrpersonen, Gemeindepersonal, Personal der Gemeindeverbände, der Kantonalbank, der Anstalten des öffentlichen Rechts und der privaten Organisationen, die vom Staat subventioniert werden.
- Die Initiative greift in erheblicher Weise in die personalpolitische Autonomie aller öffentlichen Körperschaften im Kanton Luzern ein.
- Die Initiative führt zu einer ungerechtfertigten Plafonierung und Absenkung der Gehälter der obersten Verantwortungsträgerinnen und -träger in den Gemeinwesen des Kantons sowie der Ärztinnen und Ärzte in den kantonalen Spitälern, weil gegenwärtig in keinem einzigen Fall eine Besoldung ausgerichtet wird, welche die marktübliche Höhe überschreitet.
- Die Initiative führt zu einer allgemeinen Lohnsenkung für breite Teile des Personals der von den staatlichen Personalvorschriften erfassten Arbeitgeberschaft und damit zu einer Lohnsituation, die den Bedingungen des Arbeitsmarktes nicht entspricht.
- Die Initiative führt zwar zunächst zu Einsparungen bei den Personalkosten. Diese stehen aber in keinem Verhältnis zu den zu erwartenden negativen Auswirkungen wie Abwanderung des Personals, Qualitäts- und Leistungseinbussen usw. Diese Konsequenzen kämen den Kanton und alle übrigen betroffenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mittel- und längerfristig wesentlich teurer zu stehen.
- Eine Umsetzung der Initiative würde bei den aktuellen Arbeitsmarktverhältnissen die Funktion aller öffentlichen Dienste massgebend beeinträchtigen, weil mit der Abwanderung gerade der besten Arbeitskräfte gerechnet werden muss. Im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens (Spitäler) ist mit geradezu notstandsähnlichen Folgen zu rechnen, da die Einstellung von ärztlichem Kaderpersonal weitgehend verunmöglicht würde.
- Der zu befürchtende Aderlass beim ausgewiesenen Fachpersonal würde beim gesamten öffentlichen Dienst zu einer merklichen Verschlechterung der Dienstqualität und der Produktivität führen. Das Vertrauen des Personals der öffentlichen Dienste in die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber würde nachhaltig gestört. Die im Gang befindliche breit angelegte Verwaltungsreform wäre gefährdet. Die in der Folge notwendigen Korrekturmassnahmen würden im Endeffekt mit Sicherheit zu höheren Kosten führen.
- Der Vollzug der von der Initiative ausgehenden Besoldungsvorschriften würde ausserordentlich schwierig, da wegen der teilweise unklaren Vorgaben mit zahlreichen Rechtsverfahren zu rechnen wäre: rechtsgleiche Anwendung der Vorschriften, Gehaltselemente, fehlendes Übergangsrecht usw.

## **VI. Antrag des Regierungsrates**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen aus den dargelegten Gründen die "Volksinitiative für eine Beschränkung der Besoldungen" ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Luzern, 24. August 1999

Im Namen des Regierungsrates

Der Schultheiss: Kurt Meyer

Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

**Grossratsbeschluss  
über die “Volksinitiative für eine Beschränkung der  
Besoldungen”**

vom

*Der Grosse Rat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82b Absatz 1b des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 24. August 1999,

*beschliesst:*

1. Die am 20. August 1998 eingereichte “Volksinitiative für eine Beschränkung der Besoldungen” wird abgelehnt.
2. Die Initiative unterliegt der Volksabstimmung.
3. Wird sie in der Volksabstimmung angenommen, ist sie als Spezialgesetz mit dem Titel “Gesetz über die Beschränkung der Besoldungen” in das Luzerner Recht einzufügen.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: