



Botschaft des Regierungsrates  
an den Kantonsrat

B 82

# **zum Entwurf einer Änderung des Personalgesetzes über Alterslimiten im öffentlich- rechtlichen Arbeitsverhältnis**

## Übersicht

*Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf einer Änderung des Personalgesetzes. Aufgrund der seit der Totalrevision des Personalgesetzes geführten juristischen und politischen Diskussionen soll das Personalgesetz dahingehend geändert werden, dass die Alterslimite, die heute beim 65. Altersjahr liegt, für die Mitglieder der obersten Verwaltungsbehörden der Gemeinden, der Gemeindeverbände und anderer Gemeinwesen keine Geltung mehr hat. Von einer Alterslimite soll in Zukunft aber auch für Mitglieder von ihnen gleichgestellten Behörden und Kommissionen abgesehen werden. Mit den vorgeschlagenen Änderungen des Personalgesetzes wird, soweit es um Gemeindebehörden geht, der Gesetzgebungsauftrag umgesetzt, den der Kantonsrat mit der (teilweisen) Erheblicherklärung der Motionen M 158/2008 von Gerhard Klein und M 170/2008 von Peter Schilliger erteilt hat. Der Regierungsrat schlägt zudem vor, auch die Bestimmung über die heute im Einzelfall mögliche Beschäftigung von Angestellten bis zur Erfüllung des 68. Altersjahrs anzupassen. Neu soll nicht mehr bloss die Weiterbeschäftigung, sondern auch die Neuanstellung bis zum 68. Altersjahr möglich sein. Zudem soll künftig die zuständige Behörde – und nicht wie bisher die oberste Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens – über solche Anstellungen entscheiden. Beibehalten wird die Möglichkeit der Gemeinden, die Alterslimiten für ihre Angestellten abweichend von der kantonalen Regelung festzusetzen oder ganz auf eine Alterslimite zu verzichten.*

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis vom 26. Juni 2001 (Personalgesetz, PG; SRL Nr. 51) betreffend Alterslimiten.

## **I. Einleitung**

### **1. Ausgangslage**

Seit Jahrzehnten sind im Gesetz Alterslimiten für die Angestellten des Kantons und der Gemeinden festgelegt. Die geltenden Bestimmungen, die am 1. Januar 2003 in Kraft getreten sind, entsprechen weitgehend den früheren Regelungen. Gemäss § 22 Absatz 1 PG endet das Arbeitsverhältnis der Angestellten spätestens nach der Erfüllung des 65. Altersjahres. Die oberste Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens kann Angestellte aber im Einzelfall bis zur Erfüllung des 68. Altersjahres weiter beschäftigen (§ 22 Abs. 3 PG). Das bedeutet, dass eine bereits vor Erfüllung des 65. Altersjahres angestellte Person bis zur Erfüllung des 68. Altersjahres weiter beschäftigt beziehungsweise – bei einer Volkswahl oder bei einer Wahl durch ein gesetzgebendes Organ – nochmals gewählt werden kann. Gleichzeitig schliesst die «Weiterbeschäftigung» aus, dass jemand nach dem 65. Altersjahr neu angestellt oder gewählt werden kann.

Auf kantonomer Ebene wurde die Frage der Alterslimite bereits kurz nach Inkrafttreten des Gesetzes im Zusammenhang mit der Motion M 763/2002 von Ida Glanzmann, welche die Aufhebung der Alterslimite für vom Volk gewählte Personen im Personalgesetz verlangte, eingehend behandelt. Wir sahen uns aufgrund der damaligen Diskussion dazu veranlasst, einzig die Alterslimite für Mitglieder von Kommissionen aufzuheben. Weiter gehende Änderungen hatte auch Ihr Rat nicht gewünscht, da es den Gemeinden bereits unter geltendem Recht freigestellt ist, eine abweichende Regelung zu treffen (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates 2003, S. 971).

### **2. Diskussionen zur Alterslimite**

Seit 2003 wurde sowohl im Kanton wie auch auf Bundesebene die Diskussion über die Alterslimite weitergeführt, verschiedene juristische Gutachten wurden erstellt und Lehrmeinungen zu diesem Thema publiziert. In seinem «Bericht über Altersschränken auf kantonomer und kommunaler Ebene für Mitglieder der Exekutive und

der Legislative» vom 21. April 2004 empfahl der Bundesrat, auf Altersschränken zu verzichten (vgl. BBl 2004 S. 2116): «Die Lehre ist sich einig, dass Altersschränken für die Wahl legislativer Behörden generell nicht mehr zulässig sind. Für exekutive Behörden, die vom Volk gewählt werden, sind die Meinungen in einem Punkt geteilt: einig ist sich die Lehre, dass Altersschränken für Nebenämter gänzlich unzulässig sind; für Vollämter schliessen die einen Altersschränken aus, die anderen erachten eine Altersgrenze von 70 Jahren gerade noch für vertretbar. Altersschränken für nicht vom Volk gewählte Behörden – also für Kommissionen – scheinen einem Teil der Lehre in engen Grenzen zulässig.»

### **3. Geltende Alterslimiten**

Für die Angestellten des Kantons kommt das Personalgesetz vollumfänglich zur Anwendung, unabhängig davon, ob sie vom Volk oder vom Kantonsrat gewählt werden. Nach § 1 Absatz 3 PG kann der Regierungsrat die Dienstverhältnisse für besondere Funktionen jedoch abweichend regeln, insbesondere auch die Alterslimite ändern oder aufheben. Dies haben wir gestützt auf die Motion M 763/2002 von Ida Glanzmann in Bezug auf die Kommissionen getan und die Alterslimite für deren Mitglieder als nicht anwendbar erklärt (§ 5 Abs. 3 der Verordnung zum Personalgesetz vom 24. September 2002, PVO; SRL Nr. 52). Auch für die Friedensrichterinnen und Friedensrichter ist die Alterslimite gemäss § 22 PG bis zum Ablauf der Amtsdauer 2008–2012 nicht anwendbar (§ 5a PVO).

Für Angestellte von Gemeinden gilt grundsätzlich das Personalrecht des Kantons und damit die darin enthaltenen Regelungen (§ 1 Abs. 5 PG). Die Gemeinden können die Arbeitsverhältnisse ihrer Angestellten jedoch durch rechtsetzende Erlasse selbstständig regeln (§ 1 Abs. 4 PG). In einem solchen Erlass können sie die Alterslimite anders regeln oder von einer solchen absehen (vgl. § 1 Abs. 4 3. Satz PG). Die Gemeinden können auch für die Dienstverhältnisse für besondere Funktionen (Kommissionen, Nebenämter) eigenes Recht setzen.

## **II. Vorstösse im Kantonsrat**

Ihr Rat hat folgende Vorstösse zur Frage der Alterslimite als Motionen überwiesen:

- Motion M 763/2002 von Ida Glanzmann über die Aufhebung der Alterslimite für vom Volk gewählte Personen im Personalgesetz des Kantons Luzern,
- Motion M 158/2008 von Gerhard Klein über die Altersbegrenzung für Einsitz und Ausübung eines Amtes im Gemeinderat und in Kommissionen mit Behördenstatus,
- Motion M 170/2008 von Peter Schilliger über eine Korrektur des Geltungsbereichs des Personalgesetzes für Gemeinderäte.

In der Junisession 2008 wurde die Motion Klein erheblich und die Motion Schilliger teilweise erheblich erklärt.

### III. Vernehmlassungsverfahren

Am 26. August 2008 haben wir den Entwurf einer Änderung des Personalgesetzes bis zum 15. Oktober 2008 in die Vernehmlassung gegeben. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die politischen Parteien, alle Gemeinden, der Verband Luzerner Gemeinden, die römisch-katholische Landeskirche, die Evangelisch-Reformierte Kirche, die Christkatholische Kirchgemeinde Luzern, die kantonale Fachstelle für Gesellschaftsfragen, der Luzerner Staatspersonalverband, die Arbeitsgemeinschaft Luzerner Personalorganisationen der öffentlichen Dienste, der Schulpflegepräsidentenverband, die Vereinigung der Schulleiterinnen und Schulleiter, alle Departemente, die Staatskanzlei, die Regierungsstatthalter und die Regierungsstatthalterin sowie das Ober- und das Verwaltungsgericht. Innert der gesetzten Frist sind 59 Vernehmlassungen eingereicht worden.

Die vorgeschlagenen Änderungen wurden grossmehrheitlich begrüsst mit dem Argument, dass die Aufhebung der Alterslimite für die obersten Gemeindebehörden beziehungsweise die vorgesehene Flexibilisierung in § 22 Absatz 3 PG zeitgemäss und sinnvoll sei. Nur ganz vereinzelt wurde Kritik an den Änderungen geäussert. So wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass jüngeren Arbeitnehmenden eine Chance gegeben werden sollte, dass niemand unersetzbar und deshalb die Aufhebung der Alterslimite nicht nötig sei. Auf der anderen Seite wurde in einer Stellungnahme auch vorgeschlagen, dass in § 22 Absatz 3 PG gar keine Alterslimite statuiert werden sollte.

### IV. Grundzüge der Vorlage

Aufgrund der seit der letzten Personalgesetzrevision geführten juristischen und politischen Diskussionen schlagen wir Ihnen vor, das Personalgesetz dahingehend zu ändern, dass die Altersgrenze für die Mitglieder der obersten Verwaltungsbehörde eines Gemeinwesens und für Mitglieder von Kommissionen mit Behördenstatus keine Geltung mehr hat. Am geltenden Recht, wonach den Gemeinden die Möglichkeit offensteht, die Alterslimite für ihre Angestellten von der kantonalen Regelung abweichend zu regeln oder ganz auf eine solche zu verzichten, wird nichts geändert. Für die Mitglieder der parlamentarischen Vertretungen der Stimmberechtigten gilt bereits nach geltendem Recht keine Alterslimite (§ 1 Abs. 2a PG). Gleichzeitig soll § 22 Absatz 3 PG dahingehend geändert werden, dass nicht mehr die oberste Verwaltungsbehörde, sondern die zuständige Behörde nach § 66 PG für die Beschäftigung nach dem vollendeten 65. Altersjahr zuständig ist. Zudem soll nicht nur die Weiterbeschäftigung, sondern auch die Neuanstellung bis zum vollendeten 68. Altersjahr möglich sein.

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine direkten finanziellen Auswirkungen für die betroffenen Gemeinwesen. Diesen wird lediglich die Möglichkeit gegeben, Mitglieder der obersten Verwaltungsbehörden sowie von ihnen gleichgestellten Behörden und Kommissionen auch über die heute geltende Altersgrenze gemäss § 22 PG hinaus zu wählen. Gleichzeitig wird das Verfahren für Anstellungen über das 65. Altersjahr hinaus vereinfacht, da neu die zuständige Behörde gemäss § 66 des Personalgesetzes entscheiden kann.

## V. Die einzelnen Bestimmungen

### *§ 1 Absatz 5*

Der Geltungsbereich des Personalgesetzes für die «übrigen Gemeinwesen» wird geändert. Unter den Begriff der übrigen Gemeinwesen fallen in Ableitung von § 2 Unterabsatz c PG die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die Landeskirchen sowie deren öffentlich-rechtliche rechtsfähige Anstalten und Körperschaften. Neu soll für die Mitglieder der obersten Verwaltungsbehörden dieser Gemeinwesen und der ihnen gleichgestellten Behörden und Kommissionen § 22 PG keine Geltung mehr haben. § 22 PG regelt die Beendigung aus Altersgründen, insbesondere den gesetzlichen Altersrücktritt nach Erfüllung des 65. Altersjahres. Zu den hier gemeinten Behörden und Kommissionen zählen insbesondere die Einbürgerungskommissionen gemäss Bürgerrechtsgesetz und die Schulpflege, der gemäss Volksschulbildungsgesetz grundsätzlich Behördenstatus zukommt.

Am geltenden Recht, wonach den Gemeinden grundsätzlich die Möglichkeit offensteht, die Altersgrenze für ihre Angestellten von der kantonalen Regelung abweichend zu regeln beziehungsweise ganz auf eine solche zu verzichten, wird nichts geändert (§ 1 Abs. 4 PG).

### *§ 22 Absatz 3*

In Einzelfällen soll es weiterhin möglich sein, Angestellte über die gesetzliche Alterslimite hinaus zu beschäftigen. Die oberste Alterslimite bleibt wie bis anhin beim erfüllten 68. Altersjahr. Entgegen der bisherigen Regelung muss es sich aber nicht mehr um eine Weiterbeschäftigung handeln. Dies bedeutet, dass Personen auch erst nach dem vollendeten 65. Altersjahr (gesetzliches Pensionsalter) angestellt werden können und diese maximal bis zur Erfüllung des 68. Altersjahres beschäftigt werden dürfen. Im Weiteren soll nicht mehr die oberste Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens, sondern neu die zuständige Behörde gemäss § 66 des Personalgesetzes über die Weiterbeschäftigung entscheiden.

## VI. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf der Änderung des Personalgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 9. Dezember 2008

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Markus Dürr

Der Staatsschreiber: Markus Hodel

Nr. 51

**Gesetz  
über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis  
(Personalgesetz)**

Änderung vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 9. Dezember 2008,  
*beschliesst:*

**I.**

Das Personalgesetz vom 26. Juni 2001 wird wie folgt geändert:

**§ 1**      *Absatz 5*

<sup>5</sup> Soweit die übrigen Gemeinwesen keine selbständigen Regelungen treffen, gelten die Vorschriften dieses Gesetzes mit Ausnahme der §§ 3, 42, 43, 59, 62, 63 und 69. Die §§ 31–36 und 60 sind sinngemäss anzuwenden. § 22 gilt nicht für die Mitglieder der obersten Verwaltungsbehörden der übrigen Gemeinwesen und der ihnen gleichgestellten Behörden und Kommissionen.

**§ 22**      *Absatz 3*

<sup>3</sup> Die zuständige Behörde kann im Einzelfall Angestellte bis zur Erfüllung des 68. Altersjahres beschäftigen.

## II.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten der Änderung. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: