



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 190

zum Entwurf einer Teilrevision des Personalrechts betreffend Besoldung

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat Anpassungen des Personalrechts im Besoldungsbereich. Dies bedingt Änderungen des Personalgesetzes, der Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste sowie eine Totalrevision der Besoldungsordnung für das Staatspersonal. Die Revision des Personalrechts dient in erster Linie der Umsetzung der Motion M 325 von Walter Stucki namens der Planungs- und Finanzkommission (erheblich erklärt am 10. März 2009) über eine Neuregelung der Gesetzesvorgaben bei der Besoldungsanpassung für das Staatspersonal (Verzicht auf den Luzerner Index). Die Mindest- und die Höchstansätze der Lohnklassen sollen vom Landesindex der Konsumentenpreise abgekoppelt werden. Die jährliche Anpassung dieser Ansätze erfolgt wie bisher im Ausmass des gewährten generellen Anstiegs der Löhne. Diese Anpassung soll jedoch nicht mehr an den Luzerner Index gekoppelt sein, sondern mit einem Prozentsatz errechnet werden. Bei der Festlegung der generellen und der individuellen Anpassungssätze berücksichtigt der Regierungsrat neu die folgenden vier Kriterien: die Nominallohnentwicklung (tatsächliche Lohnentwicklung in Franken), die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die Erhaltung der Kaufkraft und die finanziellen Möglichkeiten des Kantons. Diese Regelung verdeutlicht, dass die Lohnentwicklung und somit auch der Erhalt der Kaufkraft nicht durch die generellen Lohnerhöhungen allein, sondern zusammen mit den individuellen Lohnerhöhungen erreicht werden. Der Regierungsrat wird weiter zu einer kontinuierlichen und verlässlichen Lohnpolitik verpflichtet.

Der Regierungsrat nimmt die Revision zum Anlass, das Besoldungsrecht insgesamt neu zu formulieren. Die Revisionsvorlage enthält aber keine grundsätzliche Neukonzeption und führt auch zu keinen erheblichen Veränderungen von Rechten und Pflichten. Das Lohnsystem bleibt gleich. Das Besoldungsrecht soll aber klarer, verständlicher und in einem kohärenteren System normiert werden. Zudem werden einige Anliegen aus der Praxis aufgenommen. Es wird eine gesetzliche Grundlage für das Ausrichten von geldwerten Zusatzleistungen (sogenannten Fringe-Benefits) geschaffen. Geldwerte Zusatzleistungen können beispielsweise in Form von Gutscheinen ausgerichtet werden. Sie tragen zur Attraktivitätssteigerung des Kantons Luzern als Arbeitgeber bei.

Weiter wird mit strukturellen Lohnmassnahmen 2012 der Lohnrahmen für die Lehrpersonen auf der Sekundarstufe II erweitert. Schliesslich soll die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit die Universität Luzern ihre Lehrpersonen abweichend von der bisherigen Systematik einreihen kann.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe von Änderungen des Personalgesetzes, der Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste sowie einer Totalrevision der Besoldungsordnung für das Staatspersonal.

I. Ausgangslage

1. Anforderungen an das Lohnsystem

Die Lohnwerte des Staatspersonals und der Lehrpersonen sind an den Landesindex der Konsumentenpreise gekoppelt. Diese Anbindung hat in den letzten Jahren insbesondere bei den Personalorganisationen das Missverständnis genährt, ein voller Teuerungsausgleich sei geschuldet. Vielfach forderten die Personalorganisationen, dass die generelle Lohnanpassung direkt an die Kaufkraftentwicklung gekoppelt werden sollte. Dies hätte zur Folge, dass das Lohnniveau beim Kanton Luzern stärker als die durchschnittliche Lohnentwicklung in der Schweiz steigen würde, da neben der generellen Lohnanpassung in der Regel zusätzlich individuelle Lohnerhöhungen ausgerichtet werden. Eine solche Lösung würde dazu führen, dass die Lohnkosten sehr schnell steigen würden und schliesslich kaum mehr finanzierbar wären. Dies zeigte sich im Kanton Luzern in den 90er-Jahren, als ab 1994 laufend Systemeingriffe und -anpassungen vorgenommen werden mussten, um das Wachstum der Lohnkosten zu beschränken.

Unser Rat hat deshalb das heutige Lohnsystem, das im Jahr 2003 eingeführt wurde, über den sogenannten Luzerner Index gesteuert. Der Luzerner Index stellt die Masszahl dar, um die gültigen Jahresbesoldungen aus der anzuwendenden Besoldungsordnung zu errechnen. Bei dessen Einführung orientierte er sich am Landesindex der Konsumentenpreise. Er stieg jedes Jahr um die gewährten generellen Lohnanpassungen. Unser Rat hat jeweils nur einen Teil der aufgelaufenen Teuerung als generelle Lohnanpassung gewährt. Dies ist deshalb gerechtfertigt, weil der Kaufkraftausgleich nicht nur durch generelle, sondern auch durch individuelle Lohnanpassungen erreicht wird.

Weil der Luzerner Index und der Landesindex der Konsumentenpreise nicht parallel verlaufen sind, hat sich in den Jahren 2003–2011 eine Differenz zwischen den beiden Indizes ergeben. Zurzeit (2011) liegt der Luzerner Index 3,4 Prozent hinter dem Landesindex der Konsumentenpreise zurück. Diese Differenz entspricht einem Betrag von 19,5 Millionen Franken beim Personalaufwand (Basis Voranschlag 2010).

Die heutige Bestimmung im Personalgesetz lautet: «Der Regierungsrat beschliesst zur Erhaltung der Kaufkraft jährlich über die Anpassung der Löhne. Er kann für die lineare und die individuelle Lohnentwicklung eine Quote festlegen» (vgl. § 32 Abs. 5 Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis vom 26. Juni 2001, Personalgesetz, PG; SRL Nr. 51). Diese Regelung entspricht nicht mehr den Anforderungen an ein modernes Lohnsystem. Vielmehr muss ein zeitgemässes Lohnsystem folgenden Zielen genügen:

- Gewährleistung der internen Lohngerechtigkeit, sodass die Mitarbeitenden aufgrund der Funktion, der Erfahrung und der Leistung gerecht entlohnt werden,
- Gewährleistung der externen Lohngerechtigkeit, sodass ein marktkonformes Lohnniveau im Vergleich zum lokalen und zunehmend zum überregionalen Arbeitsmarkt erreicht wird,
- wirtschaftliche Sicherheit für die Mitarbeitenden, sodass die Deckung der Lebenshaltungskosten ermöglicht wird,
- Steuerung der Personalkosten, sodass die Lohnentwicklung auf die finanziellen Möglichkeiten des Arbeitgebers abgestimmt werden kann.

Diese vielfältigen Zielsetzungen soll unser Rat künftig bei der Budgetierung und der Festlegung der Quote für die generellen und die individuellen Lohnanpassungen berücksichtigen. Eine solche Lösung schafft Rechtssicherheit, verschiebt den Fokus vom Kaufkraftausgleich auf die Gesamtbetrachtung der Lohnentwicklung (generell und individuell) und entspricht der verbreiteten Praxis in der Privatwirtschaft.

2. Motion M 325 von Walter Stucki

Kantonsrat Walter Stucki reichte am 1. Dezember 2008 namens der Planungs- und Finanzkommission (PFK) die Motion M 325 über eine Neuregelung der Gesetzesvorgaben bei der Besoldungsanpassung für das Staatspersonal (Verzicht auf den Luzerner Index) ein. Er forderte unseren Rat auf, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend zu verändern, dass bei den jährlichen Besoldungsanpassungen nicht mehr auf den Luzerner Index zurückgegriffen werden muss. Die PFK verlangt folgenden Mechanismus zur Anpassung der Besoldung: «Der Kantonsrat beschliesst die Besoldungsordnungen und der Regierungsrat über die Anpassungen der Besoldungsklassen. Auf die Angabe der prozentualen Indexnachführung wird verzichtet. Der Regierungsrat orientiert sich bei der Anpassung der Lohnklasse neben der Erhaltung der Kaufkraft an der Lage auf dem Arbeitsmarkt, der Nominallohnentwicklung und den finanziellen Möglichkeiten des Kantons. Dabei legt er den linearen Anstieg der Lohnklassen und der berechtigten Löhne mit einem Prozentsatz (statt wie bisher mit dem Luzerner Index) fest. Zugleich beschliesst er den maximalen Prozentsatz der Lohnsumme für den individuellen Anstieg. Im regierungsrätlichen Beschluss ist festzuhalten, dass mit der Besoldungsanpassung alle Kaufkraftausgleiche bis zum Septemberindex des laufenden Jahres abgegolten sind.»

In seiner Antwort auf die Motion M 325 sah unser Rat vor, Ihrem Rat eine Revision der Besoldungsbestimmungen im Personalgesetz zu unterbreiten und dort neu die von der PFK vorgeschlagenen Kriterien (Erhaltung der Kaufkraft, Lage auf

dem Arbeitsmarkt, Nominallohnentwicklung, finanzielle Möglichkeiten des Kantons) aufzunehmen. Damit könnten Ihrem Rat die Besoldungsordnungen ohne Index zum Beschluss vorgelegt werden. Unser Rat sollte in der Folge die Anpassung der Lohnklassen über einen Prozentsatz festlegen. Die Steuerungsmöglichkeit durch Ihren Rat bliebe unverändert, da sich unser Rat an die beschlossenen Budgetvorgaben halten müsste. Gleichzeitig gaben wir Ihnen unsere Absicht bekannt, Ihrem Rat weitere Anliegen aus dem Besoldungsbereich vorzulegen.

Die Motion wurde anlässlich der Sitzung Ihres Rates vom 10. März 2009 erheblich erklärt. Die betroffenen Erlasse wurden seither entsprechend überarbeitet und werden Ihrem Rat mit vorliegender Botschaft zum Beschluss unterbreitet.

3. Handlungsbedarf und Sofortmassnahmen

Der Arbeitgeber Kanton Luzern weist gegenwärtig ein unterdurchschnittliches Lohnniveau auf. Gegenüber den anderen Kantonen beträgt der Unterschied rund vier Prozent. Es ist dies die Folge der unterdurchschnittlichen Lohnanpassungen in den vergangenen Jahren. Beim Kader wirken sich zudem die überdurchschnittlich gestiegenen Löhne auf dem Arbeitsmarkt aus. Zum Teil bestehen Probleme bei der Rekrutierung von ausreichend qualifiziertem Personal. Zudem mehrten sich die Zeichen für eine latente Unzufriedenheit der Mitarbeitenden wie der Führungsverantwortlichen mit den Löhnen.

Unser Rat hat aus diesen Gründen im April 2010 strukturelle Lohnmassnahmen für 2011 und 2012 sowie Aufträge für mittelfristige Massnahmen im Besoldungsbereich beschlossen. Diese Anpassungen sind – mit Ausnahme des generellen Lohnrahmens für die Lehrpersonen auf der Sekundarstufe II – nicht Bestandteil der vorliegenden Revision des Besoldungsrechts, sondern setzen gezielt kurzfristige Lohnmassnahmen um und bereiten mittelfristige Lohnmassnahmen vor. Da die Lohnmassnahmen nur in Teilbereichen vorgesehen sind, wird von strukturellen Massnahmen gesprochen.

Erforderlich wurden diese gezielten strukturellen Lohnmassnahmen, weil eine generelle Anhebung des Lohnniveaus um vier Prozent Kosten in der Höhe von rund 40 Millionen Franken verursachen würde (inkl. der Anpassung der Beitragsleistungen an die Spitäler, die Hochschulen und die Universität sowie die Volksschulen). Damit liessen sich jedoch die Lohnprobleme nur teilweise lösen. Es wurden deshalb bereits auf 2011 in einem ersten Massnahmenpaket erforderliche Stufenbereinigungen zugunsten von Lehrpersonen der Sekundarstufe II (Gymnasial- und Berufsschullehrpersonen) vorgenommen sowie Lohnmassnahmen zugunsten von Polizeifunktionen der Luzerner Polizei umgesetzt. Ein erweiterter Lohnrahmen für die Lehrpersonen auf der Sekundarstufe II wird sodann mit der vorliegenden Revision festgelegt. Dies schafft die Grundlage, um mit einem zweiten Massnahmenpaket gezielt die Löhne der Gymnasial- und Berufsschullehrpersonen anzuheben. Mittelfristig sind das Lohnniveau der oberen Lohnklassen und die Funktionsumschreibungen in der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal nach fast zehn Jahren seit deren Einführung am 1. Januar 2003 den zwischenzeitlich geänderten Anforderungen anzupassen.

II. Revisionsbedarf

Die Revision des Personalgesetzes dient in erster Linie der Umsetzung der Motion M 325 von Walter Stucki namens der PFK. Wir nehmen sie aber auch zum Anlass, weitere Anliegen (u.a. verständlichere Formulierungen im Personalgesetz, Einführung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausrichtung von nicht lohnrelevanten geldwerten Zusatzleistungen [sog. Fringe-Benefits]) aus dem Besoldungsbereich aufzunehmen. Diese Änderungen sind mehrheitlich rein formeller Art.

1. Jährliche Lohnanpassung (**Abschaffung Luzerner Index**)

Als zentrale Neuerung ist vorgesehen, dass die jährliche Lohnanpassung nicht mehr an den Landesindex der Konsumentenpreise respektive den Luzerner Index gekoppelt ist. Die Revision will aber keinesfalls schlechtere Bedingungen für die Angestellten schaffen. Das Lohnsystem und die Kompetenzenregelung bei der jährlichen Lohnanpassung bleiben bestehen. Durch den Budgetbeschluss behält Ihr Rat die Kontrolle über die gesamthaft gewährte Lohnsumme. Unser Rat entscheidet über die Verwendung der bewilligten Lohnsumme und kann dabei generelle, individuelle und neu auch strukturelle Lohnanpassungen vorsehen. Ihr Rat und unser Rat sollen eine kontinuierliche und verlässliche Lohnpolitik verfolgen. Diese Politik soll auf ein im schweizerischen wie im lokalen Arbeitsmarkt konkurrenzfähiges Lohnniveau ausgerichtet sein. Unser Rat wendet dabei die folgenden im Personalgesetz formulierten Kriterien an:

- Nominallohnentwicklung: Die Nominallohnentwicklung zeigt die tatsächliche Entwicklung der Löhne in Franken. Die Nominallohnentwicklung basiert auf dem Nominallohnindex, welcher durch das Bundesamt für Statistik erhoben wird.
- Lage auf dem Arbeitsmarkt: Diese wird durch systematische Lohnvergleiche erhoben. Dabei sind beabsichtigte und im vergangenen Jahr realisierte Lohnanpassungen von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen miteinander zu vergleichen. Diese Vergleiche werden jährlich erhoben.
- Erhaltung der Kaufkraft: Diese bemisst sich aufgrund des Landesindex der Konsumentenpreise. Der Landesindex der Konsumentenpreise wird monatlich erhoben. Es ist die jährliche Entwicklung des Landesindex massgebend. Dieses Kriterium soll zukünftig nur noch eines von vier massgebenden Kriterien sein.
- Finanzielle Möglichkeiten des Kantons: Die finanziellen Möglichkeiten des Kantons werden anhand des jährlichen Aufgaben- und Finanzplans (AFP) gemessen.

Die Dienststelle Personal erstellt jeweils einen Lagebericht zuhanden unseres Rates. Unser Rat gewichtet die einzelnen Kriterien und legt darauf abgestützt den Prozentsatz für die generellen und die individuellen Lohnanpassungen fest. Für die Festlegung von strukturellen Lohnanpassungen werden anhand der vier genannten Kriterien ausführliche Entscheidungsunterlagen erstellt. Gestützt auf diese Kriterien wird

eine nachvollziehbare, transparente und Rechtssicherheit schaffende Vorgehensweise zur jährlichen Lohnanpassung festgelegt. Dank der Tatsache, dass der Kanton Luzern bei der Festlegung der jährlichen Lohnerhöhung nicht mehr an einen starren Index gebunden ist, kann er mit Hilfe der neuen Kriterien die Lohnerhöhungen realitätsnah steuern. Es soll gewährleistet sein, dass das Luzerner Lohnniveau mit dem schweizerischen Lohnniveau Schritt halten kann.

Die Besoldungsordnung für das Staatspersonal vom 24. Juni 2002 (BO) soll total-revidiert werden. Infolge der Abschaffung des Luzerner Indexes sind die Lohnklassen künftig nicht mehr an den Landesindex der Konsumentenpreise gekoppelt. Die Lohnklassen werden aber nicht auf einem bestimmten Niveau eingefroren. Die Minimal- und die Maximalansätze der BO werden jeweils um den im Rahmen der bewilligten Mittel gewährten generellen Prozentsatz der jährlichen Lohnanpassung erhöht. Diesbezüglich soll auch die Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste angepasst werden.

Dem Anliegen der PFK-Motion wird wie folgt entsprochen:

- Die Minimal- und die Maximalwerte der Lohnklassen wurden aufgrund der gewährten generellen Lohnanpassungen bis 2011 hochgerechnet. Sie entsprechen somit dem Stand im Jahr 2011.
- Ab diesem Zeitpunkt (2011) werden die zwischenzeitlich und zukünftig gewährten generellen Lohnanpassungen aufgerechnet, erstmals auf den 1. Januar 2012.
- Mit der Neufestsetzung der Minima und der Maxima der Lohnklassen in den Besoldungsordnungen gilt die aufgelaufene Teuerung als abgeolten.
- Da die Minimal- und die Maximalwerte der Lohnklassen nur noch mit einem Prozentsatz hochgerechnet werden, ist ein Basisindex – wie in der Motion vorgeschlagen der Septemberindex – nicht notwendig.

2. Bereinigung von Besoldungsbestimmungen

Im Gefolge der geplanten Abschaffung des Luzerner Indexes und der Einführung der neuen Kriterien für die Lohnanpassung sind Änderungen der Besoldungsbestimmungen notwendig. Es wird deshalb auch eine Bereinigung des Besoldungsrechts vorgenommen. Mit der Revision des Personalrechts per 2003 wurde ein modernes Lohnsystem eingeführt. Obwohl damit Neuland beschritten wurde, hat sich das Lohnsystem bewährt. In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass gewisse Bestimmungen aus dem Besoldungsbereich zu wenig systematisch abgefasst oder in sich nicht stimmig sind. Diese sollen angepasst oder aufgehoben werden. Diese Anpassungen haben keine erheblichen Veränderungen von Rechten und Pflichten des Personals zur Folge. Das Besoldungsrecht soll aber klar, verständlich und in einem kohärenten System normiert werden.

In der vorliegenden Revision wird die bisherige Kompetenzenregelung zur Ausgestaltung des Lohnsystems beibehalten. Demgemäss bestimmt Ihr Rat in den Besoldungsordnungen den Lohnrahmen (Mindest- und Höchstansätze) und das Klassen-

system. Er regelt zudem den Grobraster für die Einstufungen, indem er die Funktionsgruppen umschreibt. Die Funktionen des Staatspersonals werden in der Besoldungsordnung neu vier Funktionsgruppen (vorher drei) zugeordnet. Unser Rat bestimmt in den Besoldungsverordnungen (d.i. Besoldungsverordnung für das Staatspersonal [SRL Nr. 73a] und Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste [SRL Nr. 75]) die Details des Lohnsystems. Der Gesetzgeber gibt dabei den einzuhaltenden Rahmen im Personalgesetz und in den Besoldungsordnungen vor.

Im Personalgesetz – und nicht mehr wie bis anhin in der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal – soll neu festgehalten werden, dass sich der Lohn für das Staatspersonal nach Funktion, nutzbarer Erfahrung und Leistung richtet. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt kann ergänzend berücksichtigt werden. Diese Änderung erfolgt, weil die Kriterien zur Lohnfestlegung neu auf Stufe Personalgesetz geregelt sind und nicht wie bis anhin in der Besoldungsverordnung. Dies dient der besseren Übersicht. Es wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen, damit einzelne Kriterien der Lohnfestlegung für bestimmte Angestelltengruppen (beispielsweise die Lehrpersonen) weggelassen werden können. Dies ist notwendig, da insbesondere bei den Lehrpersonen die Leistungskomponente nicht lohnrelevant ist.

§ 32 PG soll übersichtlicher ausgestaltet werden: Die Absätze 3 und 6 sollen aufgehoben werden, da sie in der Praxis nicht oder nicht in dieser Form umgesetzt werden konnten.

Die Grundsatzfragen zur erstmaligen Einreihung (§ 33 PG) und zur Lohnanpassung (§ 34 PG) sollen in anderer Form im Personalgesetz geregelt werden (§§ 31 Abs. 2 und 32 Abs. 4 Entwurf Änderung PG). Die weniger wichtigen Wertungsfragen der §§ 33 und 34 PG sollen in der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal geregelt werden.

3. Rechtsgrundlage für geldwerte Zusatzleistungen

Es soll die gesetzliche Grundlage für das Ausrichten von nicht lohnrelevanten geldwerten Zusatzleistungen (sogenannten Fringe-Benefits) geschaffen werden. Geldwerte Zusatzleistungen sind Leistungen des Arbeitgebers, die nicht in Form von Geld ausgerichtet werden. Derartige Leistungen sind in der Privatwirtschaft heute weit verbreitet. Sie dienen der Personalgewinnung und -erhaltung und tragen zur Attraktivität des Arbeitgebers bei. Geldwerte Zusatzleistungen sind zum Beispiel die verbilligte Verpflegung in Form von Essensgutscheinen, Beiträge an die Kosten eines Abonnements für den öffentlichen Verkehr, Gutscheine für Museen, Beiträge an Massnahmen zur Gesundheitsförderung oder die verbilligte Mitgliedschaft bei Mobility.

III. Vernehmlassungsverfahren

Von Ende Mai bis Ende Oktober 2010 hatten alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, sämtliche Gemeinden, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), die Personalorganisationen, verschiedene öffentlich-rechtliche rechtsfähige Anstalten des Kantons Luzern, die römisch-katholische Landeskirche Luzern, die evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Luzern, die Departemente, die Staatskanzlei, das Obergericht, das Verwaltungsgericht sowie die Regierungsstatthalter Gelegenheit, zu den Entwürfen einer Änderung des Personalgesetzes, einer neuen Besoldungsordnung für das Staatspersonal und einer Änderung der Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste Stellung zu nehmen. Zur besseren Übersicht und Verständlichkeit wurden den Vernehmlassungsadressaten zusätzlich die geplanten Änderungen in der Verordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung; SRL Nr. 52), in der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal und in der Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste vorgelegt. Insgesamt gingen 54 Stellungnahmen ein. Von den Gemeinden des Kantons nahmen 28 Stellung, wovon sich 16 der Vernehmlassung des VLG anschlossen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Sämtliche Vernehmlassungsadressaten, die sich geäußert haben, begrüßten es, dass das Besoldungsrecht klarer, verständlicher und in einem kohärenteren System normiert werden soll. Die Zielsetzungen (u.a. interne und externe Lohngerechtigkeit) eines modernen Lohnsystems ernteten bei den Vernehmlassungsadressaten Zustimmung.

Die CVP, die FDP, die SVP, der VLG, sämtliche Gemeinden (ausser Adligenswil), die römisch-katholische Landeskirche, die Luzerner Pensionskasse, das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD), das Bildungs- und Kulturdepartement (BKD) und das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) befürworteten die Abschaffung des Luzerner Indexes. Die vier genannten massgebenden Kriterien zur Lohnanpassung nahmen diese Adressaten mehrheitlich positiv auf. Die FDP bemängelte jedoch, dass zu wenig klar aufgezeigt werde, wie die Kriterien erhoben und gewichtet werden.

Die SP, die Grünen, sämtliche Personalorganisationen, die Luzerner Psychiatrie, das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) und die Gerichte waren gegen die Abschaffung des Luzerner Indexes. Es wurde vorgebracht, dass die Lohnklassen mit der Entkoppelung vom Landesindex der Konsumentenpreise jeglichen Bezugspunkt verlieren würden. Das Besoldungssystem werde undurchsichtiger und verliere damit an Rechtssicherheit. Der aufgelaufene Rückstand des Luzerner Indexes auf den Landesindex der Konsumentenpreise von 3,5 Prozent (Stand 2010) müsse ausgeglichen werden. Weiter wurde die Befürchtung geäußert, dass die Lohnklassen auf einem

statischen Niveau verharren würden. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer (u. a. die Personalorganisationen) kritisierten zudem, dass nicht verständlich sei, wie die genannten, für die jährliche Lohnanpassung massgebenden vier Kriterien erhoben und gewichtet würden.

Die vorliegende Botschaft hat die Umsetzung der Motion M 325 von Walter Stucki zum Ziel. Diese Motion verlangt den Verzicht auf den Luzerner Index. Die Lohnklassen sollen nicht mehr an einen Index gekoppelt sein. Die Anpassung der Löhne erfolgt über einen Prozentsatz, welcher sich nach den vier vorgeschlagenen Kriterien richtet. Diese Motion wurde am 10. März 2009 erheblich erklärt. Die Abschaffung des Luzerner Indexes entspricht somit dem Willen Ihres Rates. Ebenso kann der Rückstand des Luzerner Indexes auf den Landesindex der Konsumentenpreise nicht ausgeglichen werden. Diese Differenz ist systembedingt, da die Lohnklassen nur um den generellen Anteil angepasst werden. Es kann aus rechtlicher Sicht kein Anspruch auf einen Ausgleich der Differenz abgeleitet werden. Die Durchführung von generellen Lohnkorrekturen ist nicht Gegenstand der vorliegenden Revision. Weder das Lohnsystem noch das Prinzip der jährlichen Lohnanpassung um einen generellen und einen individuellen Anteil werden geändert. Die Lohnklassen werden nach wie vor um den generellen Anteil angepasst und bleiben somit nicht statisch. Unser Rat will keine schlechtere Lohnentwicklung für das Personal. Mit der geplanten Änderung geht die Rechtssicherheit nicht verloren. Die aufgelaufene Differenz zwischen Luzerner Index und Landesindex der Konsumentenpreise hat vielmehr zur Rechtsunsicherheit beigetragen. Die zukünftig für die Festsetzung des Prozentsatzes der jährlichen Lohnanpassung massgebenden vier Kriterien und deren Gewichtung werden im Kapitel II.1 näher erläutert.

Die Einführung von geldwerten Zusatzleistungen (Fringe-Benefits) wurde grossmehrheitlich positiv aufgenommen. Im Speziellen brachten die Personalorganisationen vor, dass derartige Leistungen auch Volksschullehrpersonen zugänglich sein müssten. Das Gesundheits- und Sozialdepartement fügte an, dass die gesetzliche Bestimmung trotz der Kann-Formulierung von unserem Rat zwingend umgesetzt werden müsste. Das Bildungs- und Kulturdepartement monierte, es sei nicht klar, ob die Einführung von geldwerten Zusatzleistungen auch für die Gemeinden Geltung hätte. Der VLG hielt die Einführung von geldwerten Zusatzleistungen für nicht notwendig.

An der Schaffung der gesetzlichen Grundlage für das Ausrichten von nicht lohnrelevanten geldwerten Zusatzleistungen wird festgehalten. Vom Geltungsbereich des § 36 PG sind die Gemeinden ausgenommen (vgl. § 1 Abs. 5 Entwurf Änderung PG). Es steht ihnen damit frei, ob sie geldwerte Zusatzleistungen für ihre Angestellten ebenfalls einführen wollen oder nicht. Hingegen werden die Volksschullehrpersonen vom Geltungsbereich von § 36 PG erfasst. Gestützt auf § 1 Absatz 4 PG darf das Arbeitsverhältnis von Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste an Volksschulen nicht abweichend geregelt werden. Da die Volksschullehrpersonen bei den Gemeinden angestellt sind, wird dies für die Gemeinden Mehrkosten zur Folge haben, sobald der neu gefasste § 36 PG von unserem Rat umgesetzt wird.

2. Stellungnahme zu einzelnen Änderungen

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement schlägt vor, dass das Ziel einer kontinuierlichen und verlässlichen Lohnpolitik bei den personalpolitischen Grundsätzen (§ 3 PG) und nicht bei den Besoldungsbestimmungen (§§ 31 ff. PG) geregelt werden soll. Dieser Vorschlag ist aus Sicht der Gesetzessystematik zwar sinnvoll, da die Lohnpolitik Bestandteil der Personalpolitik ist. Unser Rat möchte die Grundsätze der Lohnpolitik aber im Abschnitt mit dem Titel «Besoldung» belassen, da sie dort mehr Gewicht erhalten, als wenn sie in die personalpolitischen Grundsätze integriert werden. Die FDP, die SVP und die Gemeinde Emmen wenden weiter ein, dass die Erfahrung kein Kriterium für die Lohnfestlegung sein soll (§ 31 Abs. 2 PG). Es bestehe bei diesem Kriterium die Gefahr eines Automatismus. Es solle vielmehr der Arbeitsmarkt stärker berücksichtigt werden.

Im privatwirtschaftlichen Arbeitsverhältnis besteht grundsätzlich Vertragsfreiheit betreffend Lohn. Dieser sind lediglich durch gesetzliche Bestimmungen wie das Gleichstellungsgesetz oder durch Gesamtarbeitsverträge Schranken gesetzt. Im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis sind die Anforderungen an die Rechtssicherheit höher. Ein Lohnsystem hat zu umschreiben, wie die Lohnfindung erfolgt. Eine ausschliessliche Orientierung am Arbeitsmarkt mit Löhnen aufgrund von Angebot und Nachfrage oder der flächendeckende Einsatz der üblichen Instrumente der Leistungsentlohnung, wie Boni oder Gewinnbeteiligungen, ist nicht möglich.

Im Kanton Luzern sind Automatismen wie der garantierte Stufenanstieg für das Staatspersonal vor Jahren abgeschafft worden. Das heutige Lohnsystem wurde 2003 eingeführt und löste das frühere Klassen-/Stufensystem ab. Die Lohnbänder stellen den Rahmen dar, in welchem sich die individuellen Löhne bewegen. Dabei stellt die nutzbare Erfahrung (max. 22,5%) eine Komponente dar, während die Leistung (max. 20%) die zweite Komponente bildet. Bleibt die Leistung aus, werden keine Lohnanpassungen gewährt und der Lohn sinkt innerhalb des Bandes ab. Fähige und leistungsbereite Mitarbeitende haben hingegen die Möglichkeit, anforderungsreichere Aufgaben zu übernehmen und in der Folge in höhere Lohnklassen eingereiht zu werden. Ein Automatismus kann darin – trotz der Erfahrungskomponente – nicht erkannt werden. Die Lohnbänder gestatten es auch, auf den Arbeitsmarkt zu reagieren. Zudem sind «Marktzulagen» (Zulagen zur Gewinnung und Erhaltung) möglich.

Würde anstelle der nutzbaren Erfahrung das Kriterium «Arbeitsmarkt» deutlich stärker gewichtet, müsste ein neues Lohnsystem ausgearbeitet werden. Dies würde aber weit über das Ziel der vorliegenden Revision (Umsetzung der Motion M 325 von Walter Stucki) hinausgehen. Die vorliegende Personalrechtsrevision beabsichtigt nicht die Abschaffung der Lohnbänder und deren Ersatz durch reine Arbeitsmarkt- und Leistungslöhne. Das war nicht das Anliegen der Motion. Vielmehr geht es darum, die eingeschlagene Richtung konsequent weiterzuverfolgen und die seit Jahren bestehende Praxis der vernünftigen generellen Lohnanstiege besser im Recht zu verankern und den Arbeitsmarktbezug zu erhöhen. § 31 Absatz 2 PG wird aber dahingehend präzisiert, dass nicht nur die Erfahrung an sich, sondern die nutzbare Erfahrung erwähnt wird. Nur diese ist bei der Lohnfestlegung nebst der Funktion und der Leistung massgebend. Das stellt aber keine Neuerung dar, da bereits nach heutigem Recht bei der Lohnfestlegung nur die nutzbare Erfahrung angerechnet wird.

Die SP, die Grünen und der Luzerner Gewerkschaftsbund (LGB) monierten, dass in § 31 Absatz 2 PG des Vernehmlassungsentwurfs die «anderen Kriterien» für bestimmte Angestelltengruppen ebenfalls auf Gesetzesstufe geregelt sein müssten. Diesem Anliegen wurde im Entwurf dahingehend Rechnung getragen, dass unser Rat für bestimmte Angestelltengruppen lediglich einzelne dieser allgemein geltenden Kriterien (Funktion, nutzbare Erfahrung, Leistung) weglassen kann.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer bemängeln die Kriterien, welche in § 32 Absatz 2 PG zur Festlegung der Funktionsumschreibungen mit den dazugehörenden Lohnklassen aufgeführt sind. An diesen Kriterien muss festgehalten werden. Die Basis von § 32 Absatz 2 PG ist eine analytische Arbeitsplatzbewertung. Diese Bewertung ist massgebend für das Anforderungsprofil und die in Frage kommende Lohnklasse der jeweiligen Tätigkeit.

Sodann äusserten sich viele Vernehmlassungsteilnehmer zu den vier Kriterien, die unser Rat bei der Lohnanpassung berücksichtigen soll. Die FDP, die SVP und die Gemeinde Emmen sind nicht damit einverstanden, dass weiterhin die Erhaltung der Kaufkraft erwähnt wird. Dies könne einen Anspruch auf Teuerungsausgleich implizieren. Die Erhaltung der Kaufkraft ist lediglich noch eines von vier Kriterien. Daraus kann kein Anspruch auf einen automatischen Ausgleich der Teuerung abgeleitet werden.

Die SP, die Grünen und der LGB bringen vor, dass strukturelle Lohnanpassungen immer von Ihrem Rat genehmigt werden sollen. Diesen Vorschlag lehnen wir ab. Wenn strukturelle Lohnanpassungen von Ihrem Rat genehmigt werden müssten, würde das ganze System weniger flexibel, da ein mehrstufiger Entscheidungsprozess nötig würde. Ihrem Rat obliegt die Steuerung der Finanzmittel, wogegen unserem Rat die Kompetenz zu strukturellen Lohnanpassungen zustehen muss.

Die SP, die Grünen und der LGB stellen den Antrag, dass die Minimallöhne der untersten beiden Lohnklassen angehoben werden sollen. Weiter soll unser Rat nicht nur ermessensweise eine generelle Anpassung der Werte der Lohnklassen vornehmen können. Dem Anliegen eines Minimallohns wird in dem Sinn Rechnung getragen, dass in § 1 Absatz 2 BO geregelt ist, wie hoch der Minimallohn für in Klassen eingereihte Funktionen sein muss. Dieser Minimallohn beim Staatspersonal wurde von 42 900 Franken auf 44 850 Franken erhöht und liegt damit über den Minimallöhnen der untersten beiden Lohnklassen. Diese können belassen werden. § 1 Absatz 3 BO wird dahingehend umformuliert, dass sich die Werte der Lohnklassen jeweils durch die gewährten generellen Lohnanpassungen erhöhen. In der Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste muss kein Minimallohn festgelegt werden, da die tiefstmögliche Lohnklasse bei den Lehrpersonen und den Fachpersonen der schulischen Dienste die Lohnklasse 8 darstellt (Klassenassistenzen für die Sonderschulen). Der Mindestlohn der Lohnklasse 8 beträgt 53 307 Franken.

Ursprünglich war für die Mitglieder der Funktionsgruppe Ib maximal die Lohnklasse 16 vorgesehen. Das Obergericht und das Verwaltungsgericht monierten in ihrer Stellungnahme, dass die vorgesehene Obergrenze der Lohnklasse 16 für die Funktionsgruppe Ib auf Dauer nicht haltbar sei und die Konkurrenzfähigkeit des Kantons beeinträchtige. Dieses Anliegen wird berücksichtigt, indem nun die Lohnklasse 17 das Maximum für die Mitglieder der Funktionsgruppe Ib bildet.

Auf weitere Vorbringen in den Vernehmlassungsantworten wird bei den entsprechenden Ausführungen zu den einzelnen Änderungen im folgenden Kapitel eingegangen.

IV. Die Änderungen im Einzelnen

1. Personalgesetz

§ 1 Absatz 5: Geltungsbereich

Die lohnpolitischen Grundsätze gemäss § 30a PG sollen für die übrigen Gemeinwesen nicht gelten, auch wenn diese keine eigenen Regelungen getroffen haben. Die übrigen Gemeinwesen (z.B. Gemeinden) sollen ihre Lohnpolitik autonom gestalten können. Zudem haben auch die personalpolitischen Grundsätze (vgl. § 3 PG) für die übrigen Gemeinwesen keine Gültigkeit.

Die Regelung in § 36 PG, wonach unser Rat nicht lohnrelevante geldwerte Zusatzleistungen vorsehen kann, soll für die übrigen Gemeinwesen nicht automatisch Geltung haben. Denn es soll in der Kompetenz der Gemeinden liegen, ob sie ebenfalls eine Regelung über nicht lohnrelevante geldwerte Zusatzleistungen einführen wollen oder nicht.

§ 30a: Lohnpolitik

In diesem neu eingefügten Paragraphen wird die Lohnpolitik des Kantons definiert. Kantonsrat und Regierungsrat verfolgen eine kontinuierliche und verlässliche Lohnpolitik. Kontinuierlich und verlässlich heisst, dass die Löhne bei guter Konjunkturlage nicht sprunghaft ansteigen und im Gegenzug bei schlechter Konjunkturlage trotzdem Lohnerhöhungen möglich sind.

Der Kanton Luzern ist bestrebt, fähiges und qualifiziertes Personal anzustellen. Dies ist nur möglich, wenn sich auch der Lohn des Personals im Vergleich zu anderen Kantonen und der Privatwirtschaft auf einem konkurrenzfähigen Niveau bewegt.

§ 31: Besoldung

Das Lohnsystem für das Staatspersonal stellt sicher, dass die Löhne anforderungsgerecht (aufgrund der Funktion einer Lohnklasse zugeordnet), erfahrungsgerecht (nutzbare Erfahrung) und leistungsgerecht sind. Bei der Erfahrungskomponente wird lediglich die nutzbare Erfahrung berücksichtigt. Das heisst, es wird nur diejenige Erfahrung berücksichtigt, die auch für die Ausübung der Funktion nutzbringend ist. Solche «Erfahrungsanteile» können dabei beruflich wie ausserberuflich erworben werden. Ergänzend kann die Lage auf dem Arbeitsmarkt bei der Lohneinreihung berücksichtigt werden. All dies war bisher auf Stufe Besoldungsverordnung geregelt und soll neu auf Gesetzesstufe normiert werden.

Unser Rat soll für bestimmte Angestelltengruppen, wie zum Beispiel für Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste, einzelne Kriterien zur Bestimmung der Lohnhöhe unberücksichtigt lassen können. Damit wird dem Anliegen von SP, Grünen und LGB Rechnung getragen, welche auf Gesetzesebene geregelt haben wollen, nach welchen Kriterien unser Rat Lohneinreihungen vornimmt. So erfolgt für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste die Lohneinreihung aufgrund der Funktion (z.B. «Lehrperson für das Obergymnasium und das Kurzzeitgymnasium») und der Erfahrungsjahre, die in Stufen umgesetzt werden. Ein Leis-

tungsfaktor wird bei den Lehrpersonen und den Fachpersonen der schulischen Dienste für die Lohnfestlegung nicht berücksichtigt.

Unser Rat soll in eigener Kompetenz festlegen können, welche Berufsgruppen als «bestimmte Angestelltengruppen» gelten. Damit sind beispielsweise Lehrpersonen oder Führungspersonen gemeint.

§ 32: Lohn

Der heutige § 32 soll eine klarere Struktur erhalten und übersichtlicher werden. Im Folgenden werden der Begriff Lohnklasse und die Aufgaben Ihres Rates und unseres Rates im Zusammenhang mit dem Lohnsystem erläutert. Der Begriff und die Aufgaben erfahren durch die vorliegende Revision keine Änderung. Es werden jedoch neue Kriterien zur Anpassung der Löhne eingeführt.

– Lohnklassen

§ 32 umschreibt die Grundlagen des Lohnsystems. Dieses baut auf Lohnklassen auf. Jede im Kanton ausgeübte Funktion (berufliche Tätigkeit) wird einer bestimmten Lohnklasse zugewiesen. Die Zuweisung erfolgt wie bisher gestützt auf die Anforderungen der Funktion und aufgrund folgender Kriterien: Art und Umfang der Aufgaben, Ausbildung und Erfahrung, Kompetenzen, Arbeitsbedingungen und Lage auf dem Arbeitsmarkt. Gestützt auf die ersten vier Kriterien wurden die heute verwendeten Funktionsumschreibungen bewertet und erstellt. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt wird bei der Lohnfindung ergänzend berücksichtigt. Eine Änderung dieser Kriterien wäre möglich. Dies würde jedoch ein mehrjähriges Projekt für ein geändertes Lohnsystem mit einem neuen Bewertungsschema erfordern. Das heutige Lohnsystem ist seit 2003 in Kraft und hat sich bewährt. Es ist nicht Absicht dieser Revision, das Lohnsystem abzulösen.

Die Lohnklassen sind als Lohnbänder ausgestaltet. Die Lohnhöhe innerhalb des Lohnbandes richtet sich nach der nutzbaren Erfahrung und der Leistung der einzelnen Angestellten. Dies geschieht allerdings nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

– Aufgaben des Kantonsrates

Ihrem Rat obliegt die Grobsteuerung des Lohnsystems. Ihr Rat trifft in der Besoldungsordnung die wichtigsten normativen Entscheide. Er bestimmt die Lohnklassen sowie die Mindest- und die Höchstansätze der Löhne in jeder Lohnklasse. Weiter ordnet er den Lohnklassen die Funktionsgruppen zu (Abs. 1). Damit definiert Ihr Rat die Eckpfeiler des Lohnsystems. Er bestimmt die Bandbreite der Löhne und die Struktur (Lohnklassen, Funktionsgruppen).

Ihr Rat entscheidet im Weiteren über die Entwicklung der Lohnsumme. Er kann im Rahmen der Budgetdebatte Vorgaben über die allgemeine Lohnentwicklung machen und so die gesamten Personalkosten zuverlässig steuern.

– *Aufgaben des Regierungsrates*

Unserem Rat obliegt die Detailnormierung des Lohnsystems. Er erlässt die Personalverordnung und die Besoldungsverordnungen mit den Anhängen. Die Aufgaben unseres Rates werden auf Gesetzesstufe kohärenter und verständlicher dargelegt. Es wird aufgezeigt, aufgrund welcher Vorgaben der Funktionsraster mit den Funktionsumschreibungen und den dazugehörigen Lohnklassen festgelegt wird (Abs. 2). Weiter wird in einer Delegationsnorm dargelegt, dass unser Rat die Lohnklassen ausgestaltet und für die Grundsätze der Lohnfestlegung und der Lohnentwicklung zuständig ist (Abs. 3).

Unser Rat trifft sodann wichtige strategische Entscheidungen im Bereich der Lohnentwicklung. Er entscheidet, wie die von Ihrem Rat bewilligten Mittel für generelle, individuelle und neu strukturelle Lohnanpassungen eingesetzt werden. Er berücksichtigt dabei die neu einzuführenden Kriterien: die Nominallohnentwicklung, die Lage auf dem Arbeitsmarkt, das Ziel der Erhaltung der Kaufkraft und die finanziellen Möglichkeiten des Kantons (Abs. 4).

Der heutige § 32 Absatz 3 wurde in der Praxis so noch nie umgesetzt. Er kann deshalb aufgehoben werden. Dasselbe gilt für § 32 Absatz 6.

§§ 33 und 34: Einreihung, Lohnanpassung

Die §§ 33 und 34 sollen aufgehoben werden. Die Vorschriften über die erstmalige Einreihung und die Lohnanpassung enthalten einerseits Details, die neu in der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal geregelt werden sollen. Dabei handelt es sich nicht um wichtige Wertungsfragen, die von Ihrem Rat politisch entschieden werden müssen. Andererseits enthalten sie Grundsätzliches, das neu in § 31 Absatz 2 und § 32 Absatz 4 geregelt werden soll.

§ 36: Nicht lohnrelevante Zusatzleistungen

Der geltende § 36 ist zu eng formuliert. An seiner Stelle wird in § 36 neu die Grundlage für die Ausrichtung von sogenannten Fringe-Benefits geschaffen. Dies sind Zusatzleistungen des Arbeitgebers, die nicht in Geld bestehen. Für einen öffentlichen Arbeitgeber stehen dabei Angebote mit einem optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnis im Vordergrund, welche den gesundheitspolitischen, umweltpolitischen oder kulturellen Zielsetzungen Rechnung tragen (Beiträge an die Kosten eines Abonnements des öffentlichen Verkehrs, verbilligte Verpflegung in Form von Essensgutscheinen, vergünstigte Sportmöglichkeiten, vergünstigte Museumseintritte usw.). Derartige Leistungen sind in der Privatwirtschaft seit Längerem weit verbreitet. Sie dienen der Personalgewinnung und -erhaltung und tragen zur Attraktivität des Arbeitgebers bei. Damit dieses Instrument eingesetzt werden kann, ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Geringfügige und unregelmässige Naturalleistungen sind meist von der Steuer- und Sozialversicherungspflicht befreit und schaffen somit keinen zusätzlichen Administrationsaufwand.

Die Volksschullehrpersonen werden vom Geltungsbereich von § 36 erfasst. Laut § 1 Absatz 4 PG darf das Arbeitsverhältnis von Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste an Volksschulen von den Gemeinden nicht abweichend geregelt werden.

2. Besoldungsordnung für das Staatspersonal

§ 1: Lohnskala

Nach dem geltenden Recht sind die Mindest- und die Höchstansätze der Lohnklassen an den Landesindex der Konsumentenpreise gebunden. Mit der Umsetzung der Motion M 325 muss diese Bindung entfallen. Neu sollen die individuellen und die generellen Lohnanpassungen gestützt auf die im Personalgesetz (§ 32 Abs. 4 Entwurf PG) formulierten Kriterien festgelegt werden.

Die Minimal- und die Maximalansätze der Lohnklassen werden auf dem Stand 2011 festgesetzt. Damit sind alle Kaufkraftausgleiche bis zum Inkrafttreten der Revision abgegolten. Anstelle der Indexierung werden die Minimal- und die Maximalwerte der Lohnklassen im Rahmen der generellen Lohnanpassungen erhöht, erstmals auf den 1. Januar 2012.

Der bisherige Absatz 3 wird neu zu Absatz 2. Der Betrag des minimal auszureichenden Lohnes wurde auf das Jahr 2011 hochgerechnet und aufgerundet. Die Basis und der Anpassungsmechanismus werden neu in Absatz 3 statt in Absatz 2 geregelt.

§ 2: Funktionsgruppen

Den Funktionen des Staatspersonals werden neu vier Funktionsgruppen (heute drei) zugeordnet. Das oberste Führungskader der Verwaltung, der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden gehört der Funktionsgruppe Ia an (Lohnklassen 14–18), währenddem das obere Fach- und Führungskader der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden sowie die Sonderfunktionen der Funktionsgruppe Ib (Lohnklassen 14–17) zugeordnet werden. Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass die Mitglieder der Funktionsgruppe I aufgrund der vielfältigen Funktionen differenziert betrachtet werden müssen. Bisher wurde innerhalb der Funktionsgruppe I zwischen Funktionen, deren Trägerinnen und Träger von unserem Rat gewählt wurden, und solchen Funktionen, deren Trägerinnen und Träger nicht von unserem Rat gewählt wurden, unterschieden. Neu enthält die Funktionsgruppe Ia das oberste Kader der kantonalen Verwaltung (z.B. Leiterinnen und Leiter von Dienststellen), der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden. Der Kreis des obersten Führungskaders wurde ausgeweitet, damit die Funktionen eines Oberstaatsanwalts oder einer Oberstaatsanwältin, eines Generalsekretärs oder einer Generalsekretärin der zweitinstanzlichen Gerichte und eines Präsidenten oder einer Präsidentin der Gruppe erstinstanzliche Gerichte ebenfalls dieser Funktionsgruppe zugeordnet werden können. Der Oberstaatsanwalt oder die Oberstaatsanwältin und der Präsident oder die Präsidentin der Gruppe erstinstanzliche Gerichte werden von Ihrem Rat gewählt, und der Generalsekretär oder die Generalsekretärin der zweitinstanzlichen Gerichte wird vom zukünftigen Kantonsgericht gewählt. Dies hat zur Folge, dass das Unterscheidungskriterium, ob jemand von unserem Rat gewählt wird oder nicht, dahinfällt. Unser Rat bestimmt in Anhang 2 der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal die Zuordnung der Funktionen zur Funktionsgruppe Ia. Für die oberen Fach- und Führungskader der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden sowie die Sonderfunktionen wird neu eine eigene Funktionsgruppe Ib gebildet. Mit Sonderfunktionen sind dabei diejenigen Funktionen gemeint, die formell zwar den Gerichten unterstehen, nicht aber zum

eigentlichen Gerichtspersonal zählen, wie zum Beispiel der Konkursbeamte oder die Grundbuchverwalterin. Das obere und das mittlere Führungskader sowie das obere Fachkader bilden die Funktionsgruppe II (Lohnklassen 8–16). Die Fachangestellten und die Angestellten ohne Kaderfunktionen (bisher «übriges Personal») werden weiterhin der Funktionsgruppe III zugeordnet (Lohnklassen 1–10).

§ 3: Besoldung ohne Zuordnung zu einer Lohnklasse

Diese Regelung existierte bereits in der bisherigen Besoldungsordnung für das Staatspersonal. Sie wird in der totalrevidierten Besoldungsordnung beibehalten. Die Sachüberschrift wurde redaktionell angepasst.

Bisheriger § 4: Auszahlung der Besoldung

Die Auszahlung der Löhne soll neu in § 3 Absatz 1 der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal geregelt werden. Folglich kann § 4 aufgehoben werden.

3. Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste

§ 1: Lohnskala

Die in § 1 vorgenommenen Änderungen entsprechen jenen in § 1 Absatz 1 und 3 des Entwurfs der neuen Besoldungsordnung für das Staatspersonal.

§ 2: Funktionsgruppen

– *Sekundarstufe II*

Das Bildungs- und Kulturdepartement stellte in seiner Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung fest, dass sich die Löhne der Lehrpersonen auf Sekundarstufe II auf unterdurchschnittlichem Niveau bewegten. Für die Lehrpersonen auf Sekundarstufe II müsse eine Einreihung bis und mit Lohnklasse 26 ermöglicht werden.

Der heutige Lohnrahmen (Lohnklassen 21–24) für die Sekundarstufe II (Gymnasial- und Berufsschullehrpersonen) hat sich in der Tat als zu eng erwiesen. Qualifizierte Lehrpersonen auf der Sekundarstufe II verfügen über einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss (Master) sowie über ein Diplom für das höhere Lehramt, in vielen Fällen auch über ein Doktorat. Der Kanton Luzern ist auf dem Arbeitsmarkt mit dem geltenden Besoldungsrahmen für diese Berufsgruppe nicht mehr konkurrenzfähig. Dies hat Rekrutierungsschwierigkeiten zur Folge und gefährdet die Unterrichtsqualität an Gymnasien und Berufsfachschulen. Wir haben deshalb die Absicht, die Löhne dieser Lehrpersonen deutlich anzuheben. Ein entsprechendes Konzept wurde ausgearbeitet. Ein geänderter Lohnrahmen, der die Lohnklassen 21–26 umfasst, soll die erforderlichen Anpassungen ermöglichen.

Mit der vorgesehenen Anpassung ergibt sich eine Überschneidung des Lohnrahmens der Sekundarstufe II mit der nächsthöheren Funktionsgruppe der Tertiärstufe. Die Überschneidung von Funktionsgruppen erweist sich in der Praxis als problemlos

und ist schon heute bei allen Funktionsgruppen des Staatsapparats wie der Lehrpersonen Realität. Lediglich die bisherige Abgrenzung zwischen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe stellt eine Ausnahme dar. Die neu vorgesehene Überschneidung der Funktionsgruppe C (Sekundarstufe II) mit der Funktionsgruppe B (Tertiärstufe: z. B. Dozierende an den Fachhochschulen) ist nicht nur aus arbeitsmarktlichen Gründen, sondern auch aus fachlicher Sicht gerechtfertigt. In die Funktionsgruppe B sind in die unterste Lohnklasse 26 die Lehrpersonen an Tertiärschulen im Nichthochschulbereich eingereiht, welche ein ähnliches Anforderungs- und Belastungsprofil aufweisen wie die Lehrpersonen auf der Sekundarstufe II.

Deutliche Profilunterschiede zeigen sich hingegen zwischen der Sekundarstufe II und den Fachhochschuldozierenden. Die Anforderungen an die Lehrpersonen auf Hochschulniveau sind höher als an Lehrpersonen der Sekundarstufe II, sowohl in fachlicher Hinsicht im Unterricht als auch durch den zusätzlichen wissenschaftlichen Forschungsauftrag. Diesem Unterschied wird weiterhin Rechnung getragen, indem für die Einreihung dieser Berufsgruppe höhere Lohnklassen offenstehen. Dies erlaubt weiterhin eine ausreichende Differenzierung gegenüber der Sekundarstufe II.

– *Universität*

Der Lohnrahmen für die Lehrpersonen an der Universität (Rektor oder Rektorin, Dekane und Dekaninnen, Professoren und Professorinnen und Dozierende) wird neu gesondert in einem Absatz 2 festgelegt und nicht mehr in die Systematik der Schulen gemäss Absatz 1 einbezogen. Unser Rat soll sodann auf Antrag des Universitätsrates die Einreihung dieser Lehrpersonen in der Personalverordnung der Universität Luzern regeln (SRL Nr. 539a).

Die Regelung der Besoldungen der Universitätskaderleute in einem eigenen Recht sehen auch verschiedene andere Kantone vor. Die Führungsstruktur der Universität mit Rektorat, Dekanaten und Professuren unterscheidet sich von den übrigen Bildungsinstitutionen, da die Lehre und die Führung hier stärker überschneidend ausgestaltet sind. Eine Abgrenzung der Bereiche «Schulleitung» und «Lehrpersonen» analog den übrigen Schulen ist nicht sachgerecht. Die Aufgaben der Universitätsprofessorinnen und -professoren sind nur in geringem Ausmass der eigentlichen Lehr-tätigkeit zuzuordnen. Sie bilden vielmehr, neben dem Rektorat und den Dekanaten, das Führungskader der Universität.

Die Universität Luzern hat in ihrer Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens auf die Problematik einer gravierenden Gehaltsdifferenz zwischen Luzerner Universitätsprofessorinnen und -professoren und solchen an anderen Schweizer Universitäten hingewiesen. Trotz Gewinnungszulagen könne die Konkurrenzfähigkeit im Lohnbereich nicht hergestellt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Quervergleich nicht nur interkantonal auf Hochschulniveau, sondern gesamtschweizerisch respektive international gewährleistet sein muss. Dies ist unter anderem eine Folge des speziellen Anforderungsprofils mit den entsprechenden akademischen Nachweisen wie Promotion und Habilitation. Die Universität Luzern hat sich in der schweizerischen Hochschullandschaft eine gute Position erarbeitet. Diese gilt es zu festigen und zu erhalten. Dazu benötigt die Universität Rahmenbedingungen, die ihre Konkurrenzfähigkeit auch in Zukunft sicherstellen. Das Anliegen der Universität Luzern ist berechtigt und soll umgesetzt werden.

Mit der Bezeichnung «Dozierende» in Absatz 2 sind ständige und wechselnde Lehrbeauftragte und Privatdozentinnen und -dozenten gemeint. Diese sind als Lehrpersonen eingereiht.

§ 3: Auszahlung der Besoldung

Die Auszahlung der Löhne soll neu in § 3 Absatz 1 der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal geregelt werden. Diese Bestimmung wird auch auf die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste Anwendung finden (vgl. § 2 Entwurf einer Änderung der Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste). Folglich kann § 3 aufgehoben werden.

V. Auswirkungen

1. Finanzielle Auswirkungen

Der finanzielle Mehraufwand für nicht lohnrelevante Zusatzleistungen (Fringe-Benefits) lässt sich nicht in Franken beziffern, da der Aufwand von den gewährten Leistungen abhängig ist. Ziel ist es, mit verhältnismässig geringem finanziellem Aufwand die Attraktivität des Kantons Luzern als Arbeitgeber zu erhöhen. Ein allfälliger Aufwand ist im ordentlichen Budgetprozess zu beantragen. Zurzeit sind keine Mittel eingestellt.

Mit Mehrkosten ist aufgrund der Erweiterung der Lohnklassen bei den Lehrpersonen auf der Sekundarstufe II (oberste Lohnklasse 26 statt 24) zu rechnen. Die Überführungskosten, die dafür zu veranschlagen sind, betragen drei Millionen Franken. Diese Mehrausgaben sind im Aufgaben- und Finanzplan ab dem Jahr 2012 bereits vorgesehen. Auch mit der Neuregelung der Lohneinreihung bei der Universität werden gewisse Mehrkosten anfallen. Betroffen sind aber nur wenige Funktionen. Die Universität Luzern hat die entstehenden Mehrkosten entsprechend zu beantragen.

Ansonsten hat die Revision des Besoldungsrechts keine direkten finanziellen Auswirkungen. Die Abkopplung der generellen Lohnanpassung vom Landesindex der Konsumentenpreise beziehungsweise vom Luzerner Index führt zu keinen Mehrkosten. Schliesslich sind auch die übrigen Änderungen kostenneutral: Es geht in erster Linie um Neuformulierungen, die eine bessere Verständlichkeit und Transparenz des Lohnsystems zum Ziel haben.

2. Folgen für die Gemeinden

Zwar findet das kantonale Personalrecht auch auf die Gemeinden Anwendung, soweit sie keine eigenen, abweichenden Vorschriften erlassen haben. Die Budgetvorgaben Ihres Rates und die Entscheide unseres Rates zur individuellen und zur generellen Lohnanpassung sind aber für die Gemeinden nicht verbindlich.

Die Gemeinden können allerdings die Arbeitsverhältnisse der Volksschullehrpersonen nicht abweichend regeln. Nicht lohnrelevante geldwerte Zusatzleistungen (Fringe-Benefits) müssen damit auch den Volksschullehrpersonen gewährt werden, sobald unser Rat solche beschliesst. Dies hätte Mehrbelastungen für die Gemeinden zur Folge.

3. Folgen für das Personal

Die Aufnahme der Kriterien zur Festlegung der Höhe der generellen und der individuellen Lohnanpassung ins Recht und die Abkopplung der Mindest- und der Höchstansätze der Lohnklassen vom Landesindex der Konsumentenpreise verbessert die Transparenz und soll dazu beitragen, Missverständnissen vorzubeugen. Es wird klar festgelegt, aufgrund welcher Kriterien die Löhne jährlich angepasst werden. Dadurch steigt für das Personal die Rechtssicherheit. Die klarere Struktur des Lohnsystems soll gewährleisten, dass das Besoldungsrecht für das Personal besser verständlich ist. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausrichtung von geldwerten Zusatzleistungen ist für das Personal vorteilhaft.

VI. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, den Entwürfen von Änderungen des Personalgesetzes, der Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste sowie einer neuen Besoldungsordnung für das Staatspersonal zuzustimmen.

Luzern, 15. März 2011

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Marcel Schwerzmann
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

Nr. 51

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

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 15. März 2011,
beschliesst:

I.

Das Personalgesetz vom 26. Juni 2001¹ wird wie folgt geändert:

§ 1 *Absatz 5*

⁵ Soweit die übrigen Gemeinwesen keine selbständigen Regelungen treffen, gelten die Vorschriften dieses Gesetzes mit Ausnahme der §§ 3, 30a, 36, 42, 43, 59, 62, 63 und 69. Die §§ 31–35 und 60 sind sinngemäss anzuwenden. § 22 gilt nicht für die Mitglieder der obersten Verwaltungsbehörden der übrigen Gemeinwesen und der ihnen gleichgestellten Behörden und Kommissionen.

§ 30a *(neu; nach Zwischentitel 2)*
Lohnpolitik

Der Kantonsrat und der Regierungsrat verfolgen eine kontinuierliche und verlässliche Lohnpolitik, die auf ein konkurrenzfähiges Lohnniveau ausgerichtet ist.

§ 31 *Besoldung*

¹ Die Angestellten haben Anspruch auf Besoldung. Diese besteht aus dem Lohn und aus allfälligen Zulagen.

¹ G 2002 305

² Der Lohn richtet sich nach der Funktion, der nutzbaren Erfahrung und der Leistung. Der Arbeitsmarkt kann ergänzend berücksichtigt werden. Der Regierungsrat kann für bestimmte Angestelltengruppen einzelne dieser Kriterien weglassen.

§ 32 *Lohn*

¹ Der Kantonsrat legt in den einzelnen Besoldungsordnungen die Lohnklassen sowie deren Mindest- und Höchstansätze fest. Er ordnet den Lohnklassen die Funktionsgruppen zu.

² Der Regierungsrat legt den Funktionsraster mit den Funktionsumschreibungen und den dazugehörigen Lohnklassen fest. Dabei berücksichtigt er Art und Umfang der Aufgaben, Ausbildung und Erfahrung, Kompetenzen, Arbeitsbedingungen sowie die Lage auf dem Arbeitsmarkt.

³ Der Regierungsrat regelt die Ausgestaltung der Lohnklassen sowie die Grundsätze der Lohnfestlegung und der Lohnentwicklung.

⁴ Der Regierungsrat kann im Rahmen der bewilligten Mittel generelle, individuelle und strukturelle Lohnanpassungen vorsehen. Er berücksichtigt dabei die Nominallohnentwicklung, die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die Erhaltung der Kaufkraft und die finanziellen Möglichkeiten des Kantons.

§§ 33 und 34

werden aufgehoben.

§ 36 *Nicht lohnrelevante Zusatzleistungen*

Der Regierungsrat kann nicht lohnrelevante geldwerte Zusatzleistungen vorsehen.

II.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Nr. 73

Besoldungsordnung für das Staatspersonal

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 32 Absatz 1 des Personalgesetzes vom 26. Juni 2001,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 15. März 2011,

beschliesst:

I. Besoldungsordnung

§ 1 *Lohnskala*

¹ Der Lohn wird im Rahmen der folgenden Lohnklassen festgelegt:

Klasse	Minimum	Maximum
1	Fr. 40 688.–	Fr. 60 919.–
2	Fr. 43 943.–	Fr. 65 793.–
3	Fr. 47 459.–	Fr. 71 057.–
4	Fr. 51 257.–	Fr. 76 744.–
5	Fr. 55 357.–	Fr. 82 882.–
6	Fr. 59 624.–	Fr. 89 271.–
7	Fr. 64 214.–	Fr. 96 143.–
8	Fr. 69 149.–	Fr. 103 532.–
9	Fr. 74 480.–	Fr. 111 514.–
10	Fr. 80 218.–	Fr. 120 105.–
11	Fr. 86 384.–	Fr. 129 337.–
12	Fr. 93 040.–	Fr. 139 302.–
13	Fr. 100 019.–	Fr. 149 751.–
14	Fr. 107 523.–	Fr. 160 986.–
15	Fr. 115 579.–	Fr. 173 048.–
16	Fr. 124 136.–	Fr. 185 860.–
17	Fr. 133 320.–	Fr. 199 610.–
18	Fr. 143 048.–	Fr. 214 175.–

² Der minimal ausgerichtete Lohn für in Klassen eingereihte Funktionen beträgt grundsätzlich 44 850 Franken. Der Regierungsrat regelt die Ausnahmen.

³ Die Minimal- und die Maximalwerte der Lohnklassen und der minimal ausgerichtete Lohn entsprechen dem Stand im Jahr 2011. Diese Werte erhöhen sich durch die ab 2012 gewährten generellen Lohnanpassungen.

§ 2 *Funktionsgruppen*

Die Lohnklassen, die Funktionen und die Funktionsgruppen werden einander wie folgt zugeordnet:

Funktionsgruppe	Funktionen	Lohnklassen
Ia	oberstes Führungskader der Verwaltung, der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden	14–18
Ib	oberes Fach- und Führungskader der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden, Sonderfunktionen	14–17
II	oberes und mittleres Führungskader, oberes Fachkader	8–16
III	Fachangestellte und Angestellte ohne Kaderfunktion	1–10

§ 3 *Besoldung ohne Zuordnung zu einer Lohnklasse*

Der Regierungsrat kann für Dienstverhältnisse gemäss § 1 Absatz 3 des Personalgesetzes eine Besoldung ohne Zuordnung zu einer Lohnklasse festlegen. Dabei darf das Maximum der obersten Lohnklasse nicht überschritten werden. Vorbehalten bleibt die Gewährung von Zulagen gemäss § 35 des Personalgesetzes.

II. Schlussbestimmungen

§ 4 *Aufhebung bisherigen Rechts*

Die Besoldungsordnung für das Staatspersonal vom 24. Juni 2002 wird aufgehoben.

§ 5 *Inkrafttreten*

Die Besoldungsordnung tritt zusammen mit der Änderung des Personalgesetzes vom in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Nr. 74

**Besoldungsordnung
für die Lehrpersonen und die Fachpersonen
der schulischen Dienste**

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 15. März 2011,
beschliesst:

I.

Die Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste vom 2. Mai 2005 wird wie folgt geändert:

§ 1 *Lohnskala*

¹ Der Lohn wird im Rahmen der folgenden Lohnklassen festgelegt:

Klasse	Minimum	Maximum
1	Fr. 40 688.–	Fr. 60 919.–
2	Fr. 42 316.–	Fr. 63 357.–
3	Fr. 43 943.–	Fr. 65 793.–
4	Fr. 45 701.–	Fr. 68 425.–
5	Fr. 47 459.–	Fr. 71 057.–
6	Fr. 49 358.–	Fr. 73 900.–
7	Fr. 51 257.–	Fr. 76 744.–
8	Fr. 53 307.–	Fr. 79 813.–
9	Fr. 55 357.–	Fr. 82 882.–
10	Fr. 57 491.–	Fr. 86 077.–
11	Fr. 59 624.–	Fr. 89 271.–
12	Fr. 61 919.–	Fr. 92 707.–
13	Fr. 64 214.–	Fr. 96 143.–
14	Fr. 66 683.–	Fr. 99 840.–
15	Fr. 69 149.–	Fr. 103 532.–
16	Fr. 71 816.–	Fr. 107 525.–
17	Fr. 74 480.–	Fr. 111 514.–
18	Fr. 77 349.–	Fr. 115 809.–
19	Fr. 80 218.–	Fr. 120 105.–
20	Fr. 83 301.–	Fr. 124 721.–
21	Fr. 86 384.–	Fr. 129 337.–
22	Fr. 89 712.–	Fr. 134 319.–
23	Fr. 93 040.–	Fr. 139 302.–
24	Fr. 96 529.–	Fr. 144 526.–
25	Fr. 100 019.–	Fr. 149 751.–
26	Fr. 103 770.–	Fr. 155 367.–
27	Fr. 107 523.–	Fr. 160 986.–
28	Fr. 111 551.–	Fr. 167 017.–
29	Fr. 115 579.–	Fr. 173 048.–
30	Fr. 119 858.–	Fr. 179 455.–
31	Fr. 124 136.–	Fr. 185 860.–
32	Fr. 128 729.–	Fr. 192 736.–
33	Fr. 133 320.–	Fr. 199 610.–
34	Fr. 138 184.–	Fr. 206 893.–
35	Fr. 143 048.–	Fr. 214 175.–

² Die Minimal- und die Maximalwerte der Lohnklassen entsprechen dem Stand im Jahr 2011. Diese Werte erhöhen sich durch die ab 2012 gewährten generellen Lohnanpassungen.

§ 2 *Funktionsgruppen*

¹ Die Lohnklassen, die Funktionen und Schulstufen und die Funktionsgruppen werden einander unter Vorbehalt von Absatz 2 wie folgt zugeordnet:

Funktionsgruppe	Funktionen und Schulstufen	Lohnklassen
A	Schulleiterinnen/Schulleiter	22–35
B	Tertiärstufe	26–31
C	Sekundarstufe II	21–26
D	obligatorische Schulzeit	8–24

² An der Universität sind der Rektor oder die Rektorin, die Dekaninnen und Dekane, die Professorinnen und Professoren und die weiteren Dozierenden den Lohnklassen 26–35 zugeordnet. Der Regierungsrat regelt auf Antrag des Universitätsrates das Nähere.

§ 3

wird aufgehoben.

II.

Die Änderung tritt zusammen mit der Änderung des Personalgesetzes vom in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

