



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Vonlanthen Rudolph

2021-CE-377

### Vereinbarkeit der Stelle als hohe Staatsbeamtin oder hoher Staatsbeamter und dem Grossratsmandat

#### I. Anfrage

Gemäss dem Gesetz vom 2001 hat jede Staatsbeamtin und jeder Staatsbeamte das Recht für den Grossen Rat zu kandidieren. Dafür erhalten sie auch zusätzlich 15 Werktage als zusätzlichen Urlaub geschenkt. Für eine Kandidatur braucht es aber in jedem Falle eine Erlaubnis des Arbeitgebers.

Für ein Grossratsmandat zum Beispiel sind 15 Werktage bezahlten Urlaub zu wenig. Daher kann ein solches Grossratsmandat für den Arbeitgeber mit der vollständigen Verfügbarkeit des Staatsdienstes unvereinbar sein. Wegen Unvereinbarkeit können somit gewisse Staatsbeamtinnen oder -beamte in führender Position im Grossen Rat nicht Einsitz nehmen. Die grossen Diskussionen anlässlich der letzten konstituierenden Sitzung im Jahre 2016 und die Antwort auf meine Motion 2016-GC-134 haben gezeigt, dass die gesetzlichen Bestimmungen nicht klar sind und verschieden ausgelegt werden. Auf den eingereichten Listen für die Grossratswahlen vom 7. November 2021 ist festzustellen, dass Staatsangestellte in führenden Positionen für den Grossen Rat kandidieren.

Dies führt mich zu den folgenden Fragen:

1. Haben alle Staatsbeamtinnen und -beamte die Erlaubnis erhalten, für den Grossen Rat zu kandidieren und bei einer allfälligen Wahl ihre Stelle zu behalten und das Grossratsmandat anzutreten? Oder eben nicht?
2. Wenn ja, aus welchen Überlegungen und gestützt auf welche gesetzlichen Grundlagen hat der Staatsrat diesen Gesuchen zugestimmt?
3. Wie kommt es, dass für die Wahlen 2016 der Staatsrat der Schulleiterin Frau Eliane Aebischer eine Kandidatur verweigerte und für 2021 ihr und dem OS-Direktor Herrn Laurent Baeriswyl und Herrn Urs Perler, Vorsteher des Kollegiums Heilig Kreuz, eine solche erlaubt, obwohl dies gemäss den gesetzlichen Bestimmungen einer Mitarbeiterin und einem Mitarbeiter mit Führungsaufgaben untersagt ist, insbesondere auch wegen der Gewaltentrennung?
4. Im Sinne der Gleichbehandlung und der Transparenz wäre es angebracht, dass der Staatsrat eine Liste erstellt und darin festhält, welche Ämter von Staatsbeamten mit einem Grossratsmandat administrativ und politisch unvereinbar sind. Was meint der Staatsrat zu dieser Forderung?

Damit die Wählerinnen und Wähler wissen, wer schliesslich das Grossratsmandat annehmen darf, bin ich dem Staatsrat dankbar noch vor den anstehenden Wahlen zu meinen Fragen Stellung zu nehmen, damit Klarheit geschaffen wird.

4. Oktober 2021

## II. Antwort des Staatsrats

Über die Möglichkeit, dass Staatsangestellte im Freiburger Grossen Rat Einsitz nehmen können, wurde im Rahmen der Totalrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) (TGR Februar 2001, S. 118 ff.) debattiert. Der Berichterstatter der Kommission betonte in den Beratungen, dass grundsätzlich zwischen administrativer (oder funktionsbezogener) Unvereinbarkeit und politischer Unvereinbarkeit unterschieden werden müsse.

a) Die *administrative Unvereinbarkeit* bezieht sich auf das Verhältnis zwischen dem Arbeitgeber Staat und seinem Personal. Massgebend ist hier die Personalgesetzgebung, insbesondere Artikel 119 des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1). Nimmt ein öffentliches Amt im Verhältnis zu einer Tätigkeit beim Staat, die vollen Einsatz erfordert, zu viel Zeit in Anspruch, liegt eine administrative Unvereinbarkeit vor. Für die Prüfung dieser Frage ist die betreffende Anstellungsbehörde zuständig.

Artikel 119 StPG wird durch einschlägige Richtlinien über den bezahlten Urlaub für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ein nicht obligatorisches öffentliches Amt ausüben, ergänzt. Nach Punkt 5.1 der Richtlinien kann als mit der ausgeübten Funktion unvereinbar ein öffentliches Amt gelten, das mit erheblicher Mehrarbeit sowie häufiger Arbeitsabwesenheit verbunden ist, wenn die im Staatsdienst ausgeübte Funktion von der Stelleninhaberin oder vom Stelleninhaber bereits einen besonders grossen Einsatz verlangt. In solchen Fällen kann die betreffende Direktion eine Bewilligung an Bedingungen knüpfen (vorausgesetzte Reduktion des Beschäftigungsgrads, Änderung des Pflichtenhefts).

b) Die *politische Unvereinbarkeit* fällt unter Artikel 49 PRG. Diese Unvereinbarkeit hängt mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung zusammen (keine Person darf gleichzeitig in Exekutive und Legislative vertreten sein) und betrifft Personen mit Exekutivaufgaben.

### Unvereinbarkeit

<sup>1</sup>«Dem Grossen Rat können nicht angehören: [...] die vom Staatsrat oder einer seiner Direktionen angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates, die an der Ausübung der vollziehenden Gewalt teilhaben oder in bedeutendem Ausmass an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für den Grossen Rat beteiligt sind.

<sup>2</sup>Zu den Personen (...) gehören insbesondere:

- a) die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler, die Vizekanzlerin oder der Vizekanzler, die Generalsekretärinnen und -sekretäre und die Dienstchefinnen und -chefs;
- b) die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatskanzlei;
- c) die Mitglieder des Polizeikommandos;
- d) das Kader der kantonalen Anstalten und der Betriebe, an deren Gesellschaftskapital der Staat zu mindestens 50 % beteiligt ist.

Die grossrätliche Validierungskommission prüft, ob es Unvereinbarkeiten nach Artikel 49 PRG gibt.

c) Das Kantonsgericht hat die Beschwerde einer Mitarbeiterin gutgeheissen, der die Ausübung ihres Grossratsmandats wegen Unvereinbarkeit mit ihrer schulischen Funktion untersagt worden war (Urteil 601 2016 2018 vom 11. November 2016). In diesem Fall wies das Kantonsgericht zunächst darauf hin, dass die Bundesverfassung sämtlichen Bürgerinnen und Bürgern die Ausübung der

politischen Rechte garantiert (Art. 39 BV), wozu auch das aktive und passive Wahlrecht gehören. Unvereinbarkeitsbestimmungen (wie z.B. Art. 49 PRG) stellen eine Einschränkung des Grundrechts der Wählbarkeit dar und dürfen nur unter strengen Voraussetzungen zugelassen werden. Nach Auffassung des Kantonsgerichts durfte die EKSD ihre Bewilligung nicht mit der Begründung verweigern, dass die Beschwerdeführerin eine leitende Funktion beim Staat innehatte, da die entsprechende Funktion in Artikel 49 PRG nicht aufgeführt ist. Der Arbeitgeber Staat darf das passive Wahlrecht seiner Angestellten für den Grossen Rat nicht mit über das PRG hinausgehende Vorgaben zusätzlich einschränken. Aus personalrechtlicher Sicht sind die durch das öffentliche Amt verursachte Mehrarbeit sowie ihre Auswirkungen auf den Dienstbetrieb zu prüfen. Die Prüfung politischer Unvereinbarkeiten obliegt hingegen allein dem Grossen Rat.

Der Staatsrat beschränkt sich in der vorliegenden Antwort auf die Frage der administrativen Unvereinbarkeit gemäss Artikel 119 StPG.

- 1. Haben alle Staatsbeamtinnen und -beamte die Erlaubnis erhalten, für den Grossen Rat zu kandidieren und bei einer allfälligen Wahl ihre Stelle zu behalten und das Grossratsmandat anzutreten? Oder eben nicht?*

Der Arbeitgeber darf von seinen Angestellten erwarten, dass sie ihm ihre gesamte Arbeitskraft zur Verfügung stellen, und er hat auch das Recht, Tätigkeiten, die dies gefährden könnten, zu beschränken oder zu verbieten. Mit anderen Worten heisst dies, dass die Bewilligung für die Ausübung eines öffentlichen Amtes verweigert werden kann, wenn dabei wegen regelmässiger Abwesenheiten die Erfüllung des Pflichtenhefts oder die Arbeitsleistung beeinträchtigt werden. Dabei ist allerdings der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Lässt sich die Beeinträchtigung der Arbeitsleistung mit einer anderen Massnahme (Anpassung der Arbeitszeit) vermeiden, so kann die Bewilligung mit einem entsprechenden Vorbehalt versehen werden. Statt die Bewilligung zu verweigern, ist dieser weniger einschneidenden Massnahme der Vorzug zu geben.

Eine Umfrage des Amts für Personal und Organisationen bei den Direktionen im Oktober 2021 hat ergeben, dass alle Staatsmitarbeiterinnen und Staatsmitarbeiter, die für den Grossen Rat kandidiert haben, von ihrer Anstellungsbehörde eine entsprechende Bewilligung erhalten haben. Keine dieser Bewilligungen ist mit einer Einschränkung bezüglich Senkung des Beschäftigungsgrads verbunden. Es kandidierte übrigens niemand aus dem höheren Verwaltungskader mit einer in Artikel 49 PRG aufgeführten Funktion.

- 2. Wenn ja, aus welchen Überlegungen und gestützt auf welche gesetzlichen Grundlagen hat der Staatsrat diesen Gesuchen zugestimmt?*

Die Direktionen folgen einem einheitlichen Bewilligungsverfahren für die Gewährung von Urlaub für öffentliche Ämter: Mitarbeitende, die ein Grossratsmandat anstreben, reichen bei der Dienstchefin oder beim Dienstchef (bevor sie kandidieren) einen Bewilligungsantrag für die Ausübung eines öffentlichen Amtes ein. Die Dienstchefin oder der Dienstchef nimmt dazu Stellung und bestätigt die administrative Vereinbarkeit mit der ausgeübten Funktion (Arbeitsbelastung, Anforderungen der Stelle). Auf dieser Grundlage erteilt die Direktion die Bewilligung mit dem Verweis auf den Anspruch auf einen bezahlten Urlaub von höchstens 15 Arbeitstagen pro Jahr. Darüber hinausgehende Abwesenheiten müssen auf die Ferien angerechnet oder mit Überstunden kompensiert werden. Der Urlaub wird übrigens nur für die Teilnahme an den Grossratssitzungen gewährt. Die anderen Arbeiten (Aktenstudium, Verfassen von Berichten, Korrespondenz) geben keinen Anspruch auf Urlaub.

Dieses Verfahren stützt sich auf Artikel 119 StPG sowie auf die Richtlinien über den bezahlten Urlaub für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ein nicht obligatorisches öffentliches Amt ausüben.

3. *Wie kommt es, dass für die Wahlen 2016 der Staatsrat der Schulleiterin Frau Eliane Aebischer eine Kandidatur verweigerte und für 2021 ihr und dem OS-Direktor Herrn Laurent Baeriswyl und Herrn Urs Perler, Vorsteher des Kollegiums Heilig Kreuz, eine solche erlaubt, obwohl dies gemäss den gesetzlichen Bestimmungen einer Mitarbeiterin und einem Mitarbeiter mit Führungsaufgaben untersagt ist, insbesondere auch wegen der Gewaltentrennung?*

Wie oben dargelegt (s. kantonsgerichtliche Rechtsprechung) hatte die EKSD Frau Eliane Aebischer die Bewilligung nach Artikel 119 Abs. 2 StPG 2016 hauptsächlich mit dem Argument verweigert, dass die Schulleitungsfunktion ungeteilten Einsatz für die Schule erfordere und sowohl administrativ als auch politisch mit einem Grossratsmandat unvereinbar sei. Dieser Entscheid wurde vom Kantonsgericht in seinem Urteil 601 2016 2018 vom 11. November 2016 aufgehoben, hauptsächlich mit der Begründung, dass ihre Funktion als Schulleiterin in Teilzeit – Frau Aebischer arbeitete damals nur zu 95 %, wovon zu 57 % als Schulleiterin (unterstützt von einer Co-Leiterin) – in personalrechtlicher Hinsicht punkto Arbeitspensum einem Grossratsmandat nicht entgegenstehe. (E. 8d). In Bezug auf die politische Unvereinbarkeit wies das Kantonsgericht darauf hin, deren Beurteilung liege allein in der Zuständigkeit des Grossen Rats (E. 9b), der die Wahl von Frau Aebischer in seiner Sitzung vom 15. Dezember 2016 (TGR 2016 S. 3370) dann auch validierte.

Im Zuge dieses Urteils erteilte die EKSD Laurent Baeriswyl, Direktor der Orientierungsschule Düringen, und Urs Perler, Vorsteher des Kollegiums Hl. Kreuz in Freiburg, die Bewilligung zur Kandidatur für die Grossratswahlen 2021 mit der Begründung, die nach Artikel 119 Abs. 1 StPG gewährten 15 Tage Urlaub reichten im Prinzip aus, um das Grossratsmandat neben ihren Schulleitungsaufgaben auszuüben<sup>1</sup>. Sollte es bei ihnen dennoch zu Problemen in der Schulleitung kommen, müssten ihre direkten Vorgesetzten eingreifen und allenfalls eine Senkung des Beschäftigungsgrads verlangen. Aus diesem Grund holt die EKSD bevor sie eine Bewilligung erteilt, immer die Stellungnahme der Vorgesetzten ein, um die administrative Vereinbarkeit punkto Arbeitszeit zu prüfen.

4. *Im Sinne der Gleichbehandlung und der Transparenz wäre es angebracht, dass der Staatsrat eine Liste erstellt und darin festhält, welche Ämter von Staatsbeamten mit einem Grossratsmandat administrativ und politisch unvereinbar sind. Was meint der Staatsrat zu dieser Forderung?*

Eine administrative Unvereinbarkeit hängt nicht davon ab, ob jemand zum höheren Kader gehört, sondern davon, ob die betreffende Mitarbeiterin oder der betreffende Mitarbeiter in der Lage ist, ihre bzw. seine Stelle beim Staat mit dem Grossratsmandat in Einklang zu bringen (Beschäftigungsgrad, mögliche berufliche Entlastungen, Berufserfahrung der entsprechenden Person in ihrer Funktion). Diese Prüfung bezieht sich auf eine Person und nicht auf eine Funktion. Was die politischen Unvereinbarkeiten betrifft, so ist es nicht Sache des Staatsrats als Arbeitgeber, die Liste der Funkti-

---

<sup>1</sup> Der Beschäftigungsgrad von Urs Perler – der bei seiner Wahl 2016 die Funktion als Vorsteher mit einem Dienstverhältnis als Lehrperson innehatte und seit dem 1. August 2021 zum Verwaltungspersonal zählt, beträgt lediglich 83 %, und Laurent Baeriswyl will seinen Beschäftigungsgrad als Schuldirektor senken und wieder einige Unterrichtslektionen übernehmen.

onen in Artikel 49 PRG zu «ergänzen», indem er den Kreis der darunter fallenden leitenden Funktion ausweitet.

*7. Dezember 2021*