Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Nicolas Kolly / Romain Collaud 2017-GC-18
Totalrevision des Freiburger Staatspersonalgesetzes (StPG)

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 9. Februar 2017 eingereichten und begründeten Motion legen die Grossräte Nicolas Kolly und Romain Collaud dar, dass die letzte Totalrevision des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG) auf das Jahr 2001 zurückgehe und nicht mehr «aktuell» sei und das Gesetz ihrer Ansicht somit an die aktuellen Gegebenheiten in der Arbeitswelt angepasst werden sollte.

Den Grossräten zufolge gibt es im geltenden Freiburger StPG einige Mängel, die im Rahmen einer Totalrevision zu beheben wären, und zwar nach einer eingehenden Prüfung, insbesondere mit einem interkantonalen Vergleich, und nach einer breit angelegten Vernehmlassung auch beim Verband des Personals öffentlicher Dienste.

Sie verlangen, dass bei Annahme der Motion insbesondere die folgenden fünf Themen analysiert und gegebenenfalls geändert werden: System der Lohnstufen, starres kantonales StPG, Verbesserung des Personalbeurteilungssystems, Gehaltsfestsetzung, Anpassung an die aktuellen Technologien.

Mit ihrer Motion fordern die Grossräte eine Totalrevision des StPG.

II. Allgemeines

Die Motionäre behaupten zunächst einmal ganz allgemein, das StPG aus dem Jahr 2001 sei nicht mehr aktuell und müsse den heutigen Gegebenheiten in der Arbeitswelt angepasst werden.

Der Staatsrat kann sich dieser Aussage nicht anschliessen, die ihm etwas brüsk und zu wenig nuanciert zu sein scheint. Damit vom gleichen Kenntnisstand ausgegangen werden kann, soll zuerst kurz auf den Kontext und die Entwicklung der verschiedenen Personalgesetzgebungen eingegangen werden.

In den neunziger Jahren wurde in den öffentlichen Verwaltungen ein umfassender Reformprozess eingeleitet, angestossen von den Theorien des New Public Management (NPM) und vor allem aufgrund von wirtschaftlichen Belangen – die Verschuldung der öffentlichen Hand nahm Jahr für Jahr zu. Zur Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung und zur Defizitsenkung griff man zu privatwirtschaftlich geprägten Managementpraktiken und setzte sie im öffentlichen Bereich ein.

Dieses NPM hat natürlich die öffentlich-rechtlichen Personalgesetzgebungen beeinflusst. Seit Beginn der 2000er Jahre sind viele dieser Erlasse revidiert worden. So wurde zum Beispiel 2002 das neue Bundespersonalgesetz (BPG) in Kraft gesetzt, das Freiburger StPG folgte im Jahr 2003.

Mit diesen neuen Gesetzgebungen wurde oft das herkömmliche Modell des Beamtenstatus aufgehoben und durch einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag ersetzt. Weiter regeln neue Vorschriften ein vereinfachtes Entlassungsverfahren, es wurden Zielvereinbarungen und Personalbeurteilungen eingeführt sowie ein Lohnsystem, das teilweise den erbrachten Leistungen Rechnung trägt, es zeichnet sich eine Tendenz zur Abschaffung der Disziplinarverfahren ab, und das Streikrecht kann festgeschrieben werden. Das StPG regelt diese verschiedenen Belange, mit Ausnahme des Streikrechts, schon seit langem. Ein Entwurf zur Zulassung des Streikrechts ist gegenwärtig im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des StPG/StPR in Prüfung (s. Ziffer IV der Antwort auf die Motion weiter unten: Anträge des Staatsrats).

Auch die erst jüngst angepassten und 2011 in Kraft getretenen Personalgesetzgebungen der Kantone Jura und Wallis sowie die neue Revision des BPG aus dem Jahr 2013 liegen weiter auf der oben beschriebenen thematischen Linie und haben sich nicht wirklich hin zu einem «liberaleren» (in einem privatistischen Sinn) Rahmen entwickelt. Einer solchen Entwicklung im Bereich der öffentlich-rechtlichen Personalgesetzgebung ist nämlich eine verfassungsmässige Grenze gesetzt. So postuliert Artikel 5 der Bundesverfassung die Einhaltung der Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, und zwar der Rechtmässigkeit, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit, des Willkürverbots sowie von Treu und Glauben. Diese Grundsätze sind sowohl für den Gesetzgeber als auch den Richter und die Exekutivbehörden, das heisst die Administration verbindlich (Knapp Blaise, Précis de droit administratif, 4ème éd., Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991, N 444, S. 95). Eine Gesetzesänderung darf diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben demnach nicht zuwiderlaufen.

Vor diesem Hintergrund kann man sagen, dass das StPG im Jahr 2002 als sehr fortschrittlich galt. Es ist auch heute noch aktuell und liegt durchaus auf derselben Linie wie die anderen Personalgesetzgebungen, namentlich die jüngst verabschiedeten. Es ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass das StPG eine fast vollumfängliche Delegation der Organisationsgewalt im HR-Bereich an den Staatsrat und die Direktionen enthält. Eine Ausnahme bilden die finanziellen Belange, die weiter in die Budgetzuständigkeit des Grossen Rats fallen. Das heisst aber nicht, dass man nicht gewisse Anpassungen prüfen könnte, etwa die Übernahme der einen oder anderen Besonderheit anderer Gesetzgebungen oder Governance-Ideen aus neuen Organisationsmodellen. Zur Frage, ob dies sinnvoll wäre, verweist der Staatsrat auf Ziffer IV der Antwort auf die Motion: Anträge des Staatsrats (weiter unten).

III. Antworten auf die Fragen

Gehaltssystem

Zur Flexibilisierung der Lohnpolitik hält der Staatsrat fest, dass kein Anlass zu einer Änderung des StPG besteht, da ihm dieses Gesetz und das Reglement über das Staatspersonal (StPR) schon sehr viel Spielraum für die Gestaltung der Lohnpolitik des Staatspersonals lassen. So ist es Sache des Staatsrats, die Gehaltsskalen festzusetzen, wobei weiterhin der Grosse Rat deren Mindest- und Höchstbeträge festlegt (Legalitätsprinzip). Es ist ebenfalls Sache der Regierung, die Anzahl der Gehaltsklassen mit den jeweiligen Mindest- und Höchstbeträgen sowie die Höhe und Anzahl der Gehaltsstufen festzulegen. Sie kann weiter die Gehaltsskalen nicht nur an die Teuerung anpassen, sondern auch an die Reallohnentwicklung unter Berücksichtigung der Finanzlage des Staates. Schliesslich fällt auch die Höhe der Zusatzleistungen (Dienstaltersgeschenk, Zulagen) in den Zuständigkeitsbereich der Regierung. Jede Gehaltsklasse der Gehaltsskala ist in 20 Gehaltsstufen unterteilt (Art. 89 Abs. 3 StPR). Will man ein System mit weniger starker Lohnprogression durch

Änderung der Anzahl Lohnstufen, wie die Motionäre vorschlagen, so hat der Staatsrat ebenfalls schon die Befugnis, dies mit einer einfachen Anpassung des StPR zu tun. Soll hingegen das besagte Lohnsystem an sich, das auf den fachlichen Mindestanforderungen sowie der beruflichen und persönlichen Erfahrung basiert, abgeschafft und durch ein anderes System (z.B. Leistungslohnsystem, das einzig und allein auf den erbrachten Leistungen beruht) ersetzt werden, muss dies vom Grossen Rat beschlossen werden.

Die Motionäre machen geltend, dass das Funktionsbewertungssystem zu stark auf Voraussetzungen und Diplome, aber zu wenig auf den Arbeitsmarkt abstelle. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass für die Festlegung des Gehalts drei Faktoren massgebend sind: Beim ersten Faktor handelt es sich um das Funktionsbewertungssystem EVALFRI, von dem das Gehalt seit 1999 abhängt. Es handelt sich dabei um ein System zur analytischen Funktionsbewertung, wie sie auch in Grossunternehmen in der Privatwirtschaft zum Einsatz kommen. Als erstes Kriterium werden dabei die intellektuellen Anforderungen bewertet (I). Hier werden namentlich das Ausbildungsniveau (Abschlüsse), aber auch die Berufserfahrung, die spezifischen Fachkenntnisse und die Sprachkenntnisse festgelegt. Dann kommen noch drei weitere Kriterien hinzu, nämlich psychosozialer Bereich (PS), physischer Bereich (P) und Verantwortung (V), bei der zwischen pädagogischer oder Führungsverantwortung unterschieden wird. Dies zeigt, dass das Ausbildungsniveau, das ja mit der Bewertung der drei anderen Kriterien ergänzt und gewichtet wird, nicht das massgebende Kriterium ist. Dann kann die Anstellungsbehörde als zweiten Faktor beim Arbeitsantritt einer Person unter Berücksichtigung der Ausbildung oder einer als gleichwertig erachteten beruflichen/persönlichen Erfahrung dasselbe Kompetenzniveau zuerkennen. Beim dritten Faktor handelt es sich um die Arbeitsmarktzulagen; hier ist die Ausrichtung einer Entschädigung entsprechend den Arbeitsmarktbedingungen in der Freiburger Gesetzgebung geregelt (Art. 97-100 StPR). Diese Regelung kommt zum Zug, wenn es nicht möglich ist, jemanden nach den anwendbaren ordentlichen Besoldungsvorschriften anzustellen oder zu halten, oder wenn diese Person über besondere Fähigkeiten verfügt, die zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben erforderlich sind.

Weiter verlangen die Motionäre, dass mit der Revision des StPG auch das Personalbeurteilungssystem geändert und ein objektiveres System eingeführt werden müsste, das zumindest teilweise bei der Gewährung von Lohnerhöhungen zum Einsatz kommen könnte. Dies ist jedoch nicht nötig, da das geltende StPG bereits gesetzliche Bestimmungen für die Umsetzung dieses Instruments enthält. Das StPG verlangt in Artikel 22 Abs. 1 vom Staatsrat den Beschluss eines allgemeinen Systems zur periodischen Personalbeurteilung. Dieses muss eine Analyse der Leistungen, des Verhaltens, der Fähigkeiten und des Entwicklungspotenzials der Mitarbeitenden umfassen. Dieses Projekt ist heute unter dem Namen Perséval (Evaluation des prestations et développement du personnel) bekannt. Der Staatsrat hatte die Finanzdirektion ermächtigt, den Entwurf bis 1. Mai 2017 in die Vernehmlassung zu schicken. Der Staatsrat kann übrigens erst dann ein Prämien- und Belohnungssystem vorsehen (Art. 92-95 und 143 StPG), nachdem das Perséval-Projekt verabschiedet ist. Gemäss Botschaft zum StPG (TGR 2001, S. 1046) muss die Belohnung von Mitarbeitenden, die sich besonders eingesetzt haben, ermöglicht werden, und die jährliche Gehaltserhöhung soll nur dann gewährt werden, wenn Leistungen und Fähigkeiten den Anforderungen der Stelle entsprechen. Die Artikel 92-95 StPG bilden die formale Rechtsgrundlage für die Einführung eines Einzel- oder Gruppenprämiensystems für Leistungen, die über das hinausgehen, was normalerweise von einer einzelnen Person oder einer Gruppe von Mitarbeitenden verlangt werden kann.

Starres StPG

Weiter kritisieren die Motionäre generell, dass das StPG und seine Vollzugsverordnungen, die die Rechte und Pflichten der Parteien im Einzelnen festlegen, diesen nur wenig Freiheit für die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses lassen, insbesondere bei der Einreihung der Funktionen und der Gehaltsfestsetzung.

Effektiv hat der Arbeitgeber Staat im öffentlichen Dienst nur sehr wenig Spielraum für «Lohnverhandlungen». Damit dem verfassungsmässigen Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung Genüge getan ist, beruht die Besoldung auf einem Funktionseinreihungs- und Gehaltsskalasystem, das für das gesamte Personal der Zentralverwaltung und der Anstalten gilt, das dem StPG untersteht. Es kann somit nicht erlaubt werden, dass verschiedene Einheiten oder Anstalten, die dem StPG unterstehen, ihre Angestellten nach einem eigenen, und somit anderen als für das gesamte Freiburger Staatspersonal geltenden System entlöhnen. Würde man dies tun, so könnte dies zu einer verfassungswidrigen Situation führen, indem Staatsangestellte bei gleichen oder gleichwertigen Anforderungen der Funktion anders entlöhnt würden.

Was die KGV betrifft, so hat das Volk am 21. Mai 2017 das neue Gebäudeversicherungsgesetz (ECALEX) angenommen, und der Staatsrat muss nicht mehr auf dieses Thema zurückkommen.

Was das HFR betriff, so hat der Staatsrat eine Arbeitsgruppe mit der Formulierung von Vorschlägen beauftragt, mit denen der geltende Rahmen gelockert werden könnte. Der Staatsrat hat sich noch nicht zum Bericht geäussert. Dabei ist festzuhalten, dass nach dem Gesetz vom 27. Juni 2006 über das freiburger spital (HFRG; SGF 822.0.1) das Dienstverhältnis der im HFR arbeitenden Personen durch die Gesetzgebung über das Staatspersonal geregelt wird. Gegebenenfalls müsste also das HFRG geändert werden.

Anpassung des Gesetzes an die aktuellen Technologien

Die Motionäre machen geltend, dass sich die Arbeitswelt seit Inkrafttreten des StPG enorm verändert habe und die neuen Technologien vermehrt berücksichtigt werden müssten. Insbesondere würden die Begriffe E-Government und Telearbeit im StPG fehlen. Sie verlangen demnach eine Anpassung der Freiburger Gesetzgebung an diese neuen Realitäten.

Für den Staat Freiburg werden stets die technologisch, ergonomisch und finanziell jeweils geeignetsten Tools für die Entwicklung und Anpassung der Instrumente der Personalführung und Organisation eingesetzt. Dass das StPG aus dem Jahr 2001 stammt, heisst nicht, dass die entsprechenden Instrumente auf über 15-jähriger Technologie basieren. Diese Instrumente werden im Gegenteil entsprechend den finanziellen Möglichkeiten fortlaufend weiterentwickelt. Für die Einführung von webbasierten Managementinstrumenten oder für die Digitalisierung des Personaldossiers, gekoppelt mit elektronischem Workflow oder dem Zugriff des Personals auf das eigene Dossier braucht es namentlich keine Festlegung von besonderen Kriterien. Beispiele sind etwa, dass die Mitarbeitenden demnächst jederzeit auf ihre Gehaltsabrechnung und ihren Lohnausweis zugreifen können, sowie die mit der Verordnung vom 31. Januar 2017 über die Telearbeit des Staatspersonals geschaffenen entsprechenden Möglichkeiten (Inkrafttreten am1. Juli 2017). Das StPG ist nicht dazu da, technologische Voraussetzungen zu schaffen; diese wandeln sich ja ständig und müssen ohne Änderung der Rechtsgrundlage angepasst werden können.

Was das Thema E-Government betrifft, so gehört dieses nicht ins StPG. Der Staatsrat hat sich bereits letztes Jahr damit befasst und das Gesetz vom 2. November 2016 über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG; SGF 17.4) erlassen, das am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist. Damit werden die Anforderungen der E-Government-Strategie auf gesetzlicher Stufe umgesetzt und insbesondere die schrittweise Verwendung elektronischer Mittel in Administrativerfahren erlaubt. Weiter legt es die Grundsätze der Beziehungen mit den Gemeinden und verwaltungsexternen Leistungserbringern fest sowie die Autorisierung einer User-ID und eines kantonalen Bezugssystems. Dieses Gesetz ist somit ein wichtiger Schritt für die Entwicklung der E-Government-Dienstleistungen, ausgehend von der E-Government-Strategie.

IV. Antrag des Staatsrates

Der Staatsrat hat bereits über die Zweckmässigkeit einer Revision der Personalgesetzgebung beraten. So hat er in seiner Sitzung vom 28. November 2016 die Ermächtigung erteilt, den Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG) und des Gesetzes über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) sowie den Verordnungsentwurf zur Änderung des Reglements über das Staatspersonal (StPR) in die Vernehmlassung zu schicken. Diese Anpassungen betreffen namentlich das Streikrecht, den Sonderprivatauszug aus dem Strafregister und die Stillzeiten. Die Vernehmlassung dauerte bis 31. März 2017, und der Staatsrat wird ausgehend von den eingegangenen Stellungnahmen entscheiden, wie es mit diesen Vorhaben weitergehen soll.

In der Zwischenzeit beauftragte der Staatsrat das Amt für Personal und Organisation mit einer Anhörung der Direktionen und Anstalten zur Frage, ob eine umfassendere Revision des StPG sinnvoll wäre. Die Direktionen und Anstalten konnten ihre Stellungnahme ebenfalls bis 31. März 2017 abgeben. Anschliessend wurde das POA damit beauftragt, die Antworten zusammenzustellen und einen Bericht zuhanden des Staatsrats zu verfassen, der dann darüber beschliessen wird, ob und allenfalls in welchem Umfang eine Gesetzesrevision in Angriff genommen werden soll.

Zur Verabschiedung einer allgemeinen Personalpolitik kann der Staatsrat Folgendes sagen: Der Grundsatz für ein Personalpolitikkonzept wurde mit der Revision des StPG im Jahr 2002 eingeführt, wo zwischen dem allgemeinen, vom Staatsrat beschlossenen Konzept der Personalpolitik und den ergänzenden, von den Direktionen und Anstalten beschlossenen personalpolitischen Richtlinien unterschieden wird. Gegenwärtig gibt es keine vom Staatsrat und den Direktionen oder den Anstalten formell genehmigten und bekanntgemachten Dokumente mit einem Personalpolitikkonzept gemäss den gesetzlichen Vorgaben.

Unter Berücksichtigung dieser Sachlage machte sich der Staatsrat im Rahmen des Regierungsprogramms 2012-2016 für eine konkrete Ausgestaltung einer allgemeinen Personalpolitik in Anwendung von Artikel 5 StPG stark, die aber bisher noch nicht erfolgt ist. Die Entwicklung einer Personalpolitik ist für einen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber mit mehr als 16 000 Angestellten in über 300 Referenzfunktionen in verschiedensten Tätigkeitsbereichen organisatorisch, formal und sachlich ein komplexes Unterfangen. Das Projekt zur Entwicklung einer Personalpolitik wird starten. Es wird zwei grosse Etappen umfassen, eine Vorbereitungs- und eine Realisierungsphase. In letzterer soll ein vom Staatsrat ernannter Lenkungsausschuss das Projekt entsprechend dem im Anschluss an die Vorbereitungsphase genehmigten Auftrag und Pflichtenheft umsetzen.

Angesichts der Umfrage des POA über eine Revision des StPG und der eingeleiteten Schritte für eine allgemeine Personalpolitik wird dem Grossen Rat beantragt, diese Motion anzunehmen, wobei der Umfang einer solchen Gesetzesrevision unter Berücksichtigung dieser beiden Faktoren noch bestimmt werden muss. Der Staatsrat informiert den Grossen Rat jedoch bereits jetzt darüber, dass es ihm gemäss oben Gesagtem gegebenenfalls nicht möglich sein wird, die gesetzlich vorgeschriebene Frist einzuhalten.

27. Juni 2017