Botschaft 2013-CE-132 22. Juni 2015

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Abschaffung der Beschwerde an den Staatsrat in Personalangelegenheiten

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Abschaffung der Beschwerde an den Staatsrat in Personalangelegenheiten, einem der letzten Bereiche in denen der Staatsrat noch als Verwaltungsjustizbehörde tätig ist. Angesichts der geringen Erfolgsquote dieses Rechtsmittels (in den letzten vier Jahren wurden 0,5 % der Beschwerden gutgeheissen) ermöglicht der Verzicht auf diese Zwischeninstanz, das Verfahren zu verkürzen sowie Staatskanzlei und Staatsrat zu entlasten, ohne das betroffene Personal zu benachteiligen. Der Entwurf sieht ferner vor, wie bei den Arbeitsgerichten die Kostenlosigkeit des Verfahrens vor dem Kantonsgericht einzuführen.

1. Ursprung des Entwurfs

a) Anders als im ordentlichen Verfahren nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 150.1) haben Beschwerden gegen Entscheide, die Angehörige des Staatspersonals betreffen, nach dem Gesetz über das Staatspersonal (StPG, SGF 122.70.1) grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung und die Entscheide werden beim Staatsrat angefochten, bevor allenfalls beim Kantonsgericht dagegen Beschwerde geführt wird (Art. 132 f. StPG.1).
Zum Staatspersonal gehören Personen, die im Dienste des Staates[1] tätig sind und dafür ein Gehalt beziehen, d. h. die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung – einschliesslich der Anstalten des Staates mit eigener Rechtspersönlichkeit –, des Sekretariats des Grossen Rates und der Gerichtsbehörden (Art. 2 StPG)[2].

b) Artikel 87 Abs. 1 VRG bestimmt, dass Beschwerden an den Staatsrat von einer Direktion oder der Staatskanzlei instruiert werden. Der Staatsrat hat beschlossen, diese Aufgabe im Normalfall der Staatskanzlei zu übertragen. Nach Artikel 88 Abs. 1 VRG müssen Entscheide über die aufschiebende Wirkung und über vorsorgliche Massnahmen jedoch vom Staatsrat selber getroffen werden.
Das Verfahren ist schriftlich (Umkehrschluss aus Art. 91 VRG); der Staatsrat ist nicht an die Parteianträge gebunden. Zudem weist Artikel 96a VRG die Beschwerdeinstanz an, Entscheide einer Behörde, der nach der Gesetzgebung ein weiter Ermessensspielraum zusteht, mit Zurückhaltung zu prüfen. Dies gilt nach diesem Artikel insbesondere für Entscheide über die Beurteilung der Arbeit, der Fähigkeiten und des Benehmens einer Person.

c) Bis Ende 2010 war die Staatsanwaltschaft für die Instruktion der Beschwerden zuständig. Mit dem Inkrafttreten der neuen Strafprozessordnung änderte sich die Funktion der Staatsanwaltschaft stark. In der Folge ging diese Aufgabe auf die Staatskanzlei über, obwohl diese im Gegensatz zu den Direktionen gewöhnlich keine Beschwerdefälle instruieren und dem Staatsrat keine Entscheidanträge unterbreiten muss. Die Staatskanzlei überträgt diese Aufgabe juristischem Personal, das nicht zu ihrem ordentlichen Personal gehört und verfügt dafür über einen jährlichen Kredit.

d) In der Praxis werden die Beschwerden an den Staatsrat in Personalangelegenheiten fast alle abgewiesen (nur 4 von 76 in den Jahren 2011–2014 behandelten Beschwerden wurden gutgeheissen). Nur ein kleiner Teil dieser Fälle werden an das Kantonsgericht weitergezogen (2014 waren es fünf Beschwerden), in der Regel ebenfalls erfolglos (die einzige 2014 erledigte Beschwerde wurde abgewiesen). Danach kann beim Bundesgericht eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten oder eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde erhoben werden.

e) Aufgrund des verbesserten Zugangs zu einer Gerichtsbehörde in Verwaltungssachen und der höheren Anforderungen der Rechtsprechung in diesem Bereich geht die Entwicklung der letzten Jahre in der Schweiz dahin, die Beschwerde an die Regierung generell oder – nach dem Beispiel des Bundes – in Personalangelegenheiten abzuschaffen.

f) Angesichts dieser Tatsachen und aus dem Anliegen heraus, die Verfahren in diesem Bereich zu straffen und der ordentlichen Verfahrensordnung des VRG zu unterstellen, liess der Staatsrat einen Gesetzesvorentwurf erarbeiten, der die Abschaffung dieser vorgängigen

[1] Beschwerden in Gemeindepersonalangelegenheiten richten sich nach den Art.153 ff. GG (SGF 140.1).

[2] Die Mitglieder des Staatsrates und des Kantonsgerichts sind dem StPG nicht unterstellt. Für die Oberamtmänner und Oberamtfrauen gilt es nur sinngemäss (Art. 3 Abs. 1 StPG).

Beschwerde und gegen Entscheide in Personalsachen die direkte Beschwerde an das Kantonsgericht vorsah. Dieser Vorentwurf ist im Frühling 2013 in die Vernehmlassung gegeben worden.

g) Dieser Vorentwurf ist von der Mehrheit der konsultierten Behörden begrüsst worden (entweder vorbehaltlos oder mit Vorbehalten in Bezug auf die Mehrbelastung des Kantonsgerichts). Eine Minderheit sprach sich für die Beibehaltung des jetzigen Systems aus und eine andere beantragte die Einsetzung einer dem Kantonsgericht vorgelagerten, paritätischen Behörde aus.

h) Auf Ersuchen der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) präsentierte die Staatsratsdelegation für Personalangelegenheiten im Frühjahr 2014 der FEDE die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und skizzierte den Entwurf, den der Staatsrat gestützt darauf dem Grossen Rat zu unterbreiten beabsichtigte. Die FEDE ersuchte um eine Zusatzfrist zur Einholung eines Rechtsgutachtens über die Vereinbarkeit des vorgeschlagenen Systems mit der EMRK. Die beauftragte Professorin der Universität Freiburg erstattete ihr Gutachten Ende 2014. Dieses bestätigt, dass die Lösung des Vernehmlassungsentwurfs und des im Anhang unterbreiteten Entwurfs der EMRK entspricht. Kürzlich hat die FEDE noch vorgeschlagen zu bestimmen, dass über Beschwerden innert einem Jahr ab ihrer Einreichung entschieden werden muss. Der Staatsrat hat sich verpflichtet, den Vorschlag im Rahmen einer künftigen StPG-Revision zu prüfen.

2. Hauptmerkmale des Entwurfs

Kernpunkt des Entwurfs ist wie gesagt die Abschaffung der vorgängigen Beschwerde an den Staatsrat. Um eine einheitliche Anwendung der Personalgesetzgebung sicherzustellen, wird das Amt für Personal und Organisation jedoch den Staatsrat einschalten können, wenn die Anstellungsbehörde der Stellungnahme dieses Amtes nicht folgen will.

Während das Verfahren vor dem Kantonsgericht (bzw. für das Gemeindepersonal vor dem Oberamtmann) heute kostenpflichtig ist, führt der Entwurf wie bei privatrechtlichen Arbeitsstreitigkeiten ein kostenloses Gerichtsverfahren ein (bis zu einem Streitwert von 30 000 Franken), um Staats- und Gemeindepersonal mit den privatrechtlich angestellten Personen gleichzustellen.

3. Auswirkungen des Entwurfs

a) Der Entwurf zieht keine referendumsrelevanten finanziellen Folgen nach sich. Der Entwurf entlastet die Staatskanzlei von der Instruktion der Beschwerden und den Staatsrat von der Beratung darüber. Zudem wird die Straffung des Verfahrens in den wenigen Fällen, in denen aufschiebende Wirkung gewährt wird, mehrere Monatsgehälter einsparen lassen. Hingegen dürfte das Kantonsgericht stärker als bisher belastet werden, auch wenn davon auszugehen ist, dass nicht in allen Fällen, die heute an den Staatsrat weitergezogen werden, stattdessen beim Kantonsgericht Beschwerde geführt wird. Das Kantonsgericht wies in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass der Mehraufwand ohne zusätzliches Personal nicht zu bewältigen sei. In verschiedenen Stellungnahmen wurde diese Einschätzung geteilt. Es liegt am Kantonsgericht, die allenfalls benötigten Mittel im Voranschlagsverfahren zu beantragen.

b) Der Entwurf ist mit dem Bundesrecht und dem Staatsvertragsrecht vereinbar, da die von der Verfassung und von Artikel 6 Abs. 1 EMRK verlangte richterliche Überprüfung gewährleistet bleibt. Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass das übergeordnete Recht weder einen doppelten Instanzenzug noch die Überprüfung der Angemessenheit verlangt, auch wenn die meisten öffentlich-rechtlichen Personalstreitigkeiten als zivilrechtlicher Natur im Sinne von Artikel 6 Abs. 1 EMRK gelten. Die entsprechende Ansicht des Amtes für Gesetzgebung ist durch das von der FEDE eingeholte Rechtsgutachten vollumfänglich bestätigt worden.

c) Der Entwurf betrifft die Regelungen für das Gemeindepersonal nicht, ausser die Ausweitung des kostenlosen Verfahrens bis zu einem Streitwert von 30 000 Franken bei Beschwerden an den Oberamtmann und an das Kantonsgericht. Diesbezüglich besteht kein Grund, das Gemeindepersonal schlechter zu stellen als das Staatspersonal und das privatrechtlich angestellte Personal.

d) Der Entwurf hat keine besonderen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.

4. Erläuterung der Artikel

4.1. Gesetz über das Staatspersonal (StPG)

4.1.1. Art. 8 und 131a StPG

Die Änderung von Artikel 8 Abs. 1 Bst. c steht im Zusammenhang mit dem neuen Absatz 2 dieses Artikels. Es geht darum, die Praxis in Bezug auf die Zuständigkeit für Personen zu verankern, bei denen der Staatsrat Anstellungsbehörde ist (Direktorinnen und Direktoren der Anstalten und Chefinnen und Chefs der zentralen Dienste). Der neue Absatz 2 sieht daher vor, dass die Direktionen, denen die betreffenden Verwaltungseinheiten administrativ zugewiesen oder unterstellt sind, die Befugnisse der Anstellungsbehörde ausüben werden; ausgenommen sind die Anstellung, die vorläufige Dienstenthebung und die Beendigung der Dienstverhältnisse (Art. 25–54 StPG), für die der Staatsrat zuständig bleiben wird, wobei die Verfügung beim Kantonsgericht angefochten werden kann.

Nach Artikel 12 Bst. a StPG sorgt das POA für die einheitliche Anwendung der Personalgesetzgebung. Artikel 131a erwähnt nochmals die Pflicht, die Stellungnahme des POA einzuholen, und verlangt zur Verstärkung der Wirksamkeit, dass die Verfügung allfällige Abweichungen von der Stellungnahme begründet. Das bedingt, dass diese gewisse Formerfordernisse erfüllt, da die betroffene Person gestützt auf das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (SGF 17.5) nach dem Entscheid grundsätzlich Einsicht in die Stellungnahme verlangen könnte.

4.1.2. Art. 132 StPG

Absatz 1 verweist nunmehr auf die ordentlichen Regeln des VRG. Folglich gibt es nach Artikel 115 VRG keine Beschwerde an den Staatsrat. Da Artikel 133 Abs. 2 StPG unverändert bleibt, hat die Beschwerde an das Kantonsgericht hat keine aufschiebende Wirkung, wenn das Gericht es nicht anders bestimmt.

Absatz 2 schafft eine gesetzliche Grundlage für die Beibehaltung der Beschwerden an den Staatsrat in Fällen, die mehr der Geschäftsführung der Verwaltung als Einzelarbeitsverhältnissen zuzuordnen sind, wie etwa die Zuteilung von Parkplätzen oder die Arbeitssicherheit.

Absatz 3 entspricht dem heutigen Artikel 132 Abs. 3 StPG.

4.1.3. Art. 133 Abs. 3 StPG

Diese Bestimmung ist nunmehr Gegenstand des neuen Artikels 134a VRG.

4.2. Gesetz über die Gemeinden (GG)

Die Abschaffung der Beschwerde an den Staatsrat betrifft das Gemeindepersonal nicht. In Artikel 70 Abs. 2 GG muss daher die Aufzählung der Ausnahmen vom Verweis auf die Personalgesetzgebung mit dem neuen Artikel 131a StPG (über die Stellungnahme des POA) ergänzt werden.

Was die Gerichtskosten vor den kantonalen Beschwerdeinstanzen betrifft, so gibt es keinen Grund, dem Gemeindepersonal die Kostenfreiheit bis 30 000 Franken vorzuenthalten, wie sie dem Staatspersonal und den privatrechtlich angestellten Personen gewährt wird. Die diesbezügliche Änderung des VRG wird daher auf Beschwerden an den Oberamtmann und an das Kantonsgericht in Gemeindepersonalangelegenheiten ausgedehnt, ohne dass dafür eine Änderung des GG erforderlich wäre.

4.3. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG)

4.3.1. Art. 7a VRG

Die Ergänzung dieses Artikels ermöglicht dem Kantonsgericht, gegebenenfalls prozessualen Anforderungen der Rechtsprechung zum übergeordneten Recht Rechnung zu tragen.

4.3.2. Art. 134a VRG

Dieser neue Artikel übernimmt den Grundsatz der Kostenlosigkeit des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens (bisher in Art. 133 Abs. 3 StPG). Nach dem Beispiel mehrerer Kantone weitet der Entwurf aber die Kostenlosigkeit etwas auf das Beschwerdeverfahren vor dem Kantonsgericht aus, um die Gleichbehandlung des Staats-, Gemeinde- und Agglomerationspersonals mit den privatrechtlich angestellten Personen zu gewährleisten.

Die gewählte Formulierung nennt keinen bestimmten Betrag, so dass bei einer Anpassung der Streitwertgrenze in der Zivilprozessordnung automatisch die neue zivilprozessuale Regelung gilt. Zurzeit liegt die Streitwertgrenze für ein kostenloses Verfahren bei privatrechtlichen Arbeitsstreitigkeiten bei 30 000 Franken (Art. 113 Abs. 2 und 114 ZPO).

Ein kostenloses Verfahren besteht ausserdem im Geltungsbereich des Gleichstellungsgesetzes des Bundes (Art. 13 Abs. 5 GlG, SR 151.1).

4.4. Übergangsrecht (Art. 7 des Entwurfs)

Das Übergangsrecht strebt einen raschen Übergang zum neuen System an. Es lässt das Personal von Anfang an in den Genuss der neuen Bestimmungen über das allenfalls kostenlose Verfahren vor dem Kantonsgericht (bzw. bei Gemeindepersonalangelegenheiten vor dem Oberamtmann) kommen.