



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Xavier Ganiot / Hugo Raemy

2015-CE-129

Notwendige Anpassungen des StPG und Streikrecht

I. Frage

Bei der Lektüre des kantonalen Gesetzes über das Staatspersonal (StPG) stellt man fest, dass zahlreiche Artikel immer noch nicht angepasst worden sind, und das seit seinem Inkrafttreten 2003. So sind gewisse Bestimmungen seit über einem Jahrzehnt nicht bearbeitet und figurieren in der Kategorie der Bestimmungen, deren Inkrafttreten gemäss Anmerkung zu Artikel 143 StPG zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt wird. Es handelt sich namentlich um die Artikel 92-94 StPG, die ersten Artikel des 7. Abschnitts des Gesetzes. Da diese Artikel die Prämien und Belohnungen für das Staatspersonal behandeln sollen, ist es inakzeptabel, dass dieses Thema nicht endgültig und ordnungsgemäss im Gesetzestext verankert ist.

Weiter haben die jüngsten Debatten über den Streik an der Krippe des HFR gezeigt, dass die Bestimmungen des StPG bezüglich Streikrecht das übergeordnete Recht, das heisst die Kantonsverfassung und das Bundesrecht, nicht einhalten.

Im Bestreben darum, dass die Rechte der Staatsmitarbeiterinnen und Staatsmitarbeiter garantiert sind, stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Wann gedenkt der Staatsrat seiner gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen, das StPG vollumfänglich in Kraft zu setzen, insbesondere die Artikel 92-94 StPG?
2. Wann und nach welchen Modalitäten wird der Staatsrat das StPG bezüglich Streikrecht an die Vorgaben des übergeordneten Rechts anpassen?

23. April 2015

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat beantwortet die Fragen der Grossräte Xavier Ganiot und Hugo Raemy wie folgt:

1. *Wann gedenkt der Staatsrat seiner gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen das StPG vollumfänglich in Kraft zu setzen, insbesondere die Artikel 92-94 StPG?*

Das Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) bestimmt in Artikel 22 Folgendes: «Der Staatsrat beschliesst ein allgemeines System zur periodischen Personalbeurteilung. Die Beurteilung umfasst eine Analyse der erbrachten Leistungen, des Verhaltens und der Fähigkeiten sowie des Entwicklungspotenzials der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (nachfolgend: Personalbeurteilung)».

Dieses Projekt, das unter der Bezeichnung zielorientierte Führung und Leistungsbeurteilung des Personals läuft (Conduite par objectif (CPO) et évaluation des prestations du personnel (Perséval)), wurde vom Amt für Personal und Organisation im Auftrag des Staatsrats entwickelt. Es umfasst einen Verordnungsentwurf und verschiedene Dokumente für die zielorientierte Führung und die Leistungsbeurteilung (Qualifikation) sowie das jährliche Personalgespräch. Das Projekt Perséval wird gegenwärtig von der Delegation des Staatsrats für das Personalwesen geprüft. Es wird dem Staatsrat zur Beschlussfassung überwiesen, bevor es in die Vernehmlassung geschickt wird. Die Finalisierung eines neuen Personalbeurteilungssystems ist eine Voraussetzung für die Einführung eines Prämien- und Belohnungssystems nach den Artikeln 92-94 StPG. Genau aus diesem Grund ist dem Staatsrat nach Artikel 143 StPG die Befugnis erteilt worden, diese Bestimmungen zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft zu setzen.

2. *Wann und nach welchen Modalitäten wird der Staatsrat das StPG bezüglich Streikrecht an die Vorgaben des übergeordneten Rechts anpassen?*

Der Staatsrat ruft die gesetzlichen Grundlagen zum Streikrecht in Erinnerung. Es handelt sich dabei um Artikel 27 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV, FR, SGF 10.1) sowie um Artikel 28 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

Artikel 27 KV lautet wie folgt:

Art. 27 Koalitionsfreiheit

¹ *Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie ihre Organisationen haben das Recht, sich zum Schutz ihrer Interessen zusammenzuschliessen, Vereinigungen zu bilden und solchen beizutreten oder fernzubleiben.*

² *Streitigkeiten sind nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.*

³ *Streik und Aussperrung sind zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.*

⁴ *Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.*

Artikel 28 BV hat folgenden Wortlaut:

Art. 28 Koalitionsfreiheit

¹ *Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie ihre Organisationen haben das Recht, sich zum Schutz ihrer Interessen zusammenzuschliessen, Vereinigungen zu bilden und solchen beizutreten oder fernzubleiben.*

² *Streitigkeiten sind nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.*

³ *Streik und Aussperrung sind zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.*

⁴ *Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.*

Der Staatsrat macht darauf aufmerksam, dass die Bestimmung der KV wortgleich mit der Bestimmung der BV ist.

Nach Artikel 68 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG, SGF 122.70.1) dürfen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht in Streik treten oder andere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dazu veranlassen.

Der Staatsrat weist noch einmal darauf hin, in welchem Kontext Artikel 68 StPG verabschiedet worden war. Damals, im Jahr 2001, war Artikel 28 BV bereits in Kraft. Die Verfassung des Kantons Freiburg trat jedoch erst am 1. Januar 2005 und somit nach dem StPG in Kraft (StPG: 1. Januar 2003). In seiner Botschaft vom 28. November 2000 zum Entwurf des Gesetzes über das Staatspersonal führt der Staatsrat zu Artikel 75 StPG, dem späteren Artikel 68, Folgendes aus: «Diese Bestimmung behält das Streikverbot im verfassungsrechtlichen Rahmen bei. Dieses Verbot ist durch den spezifischen Charakter des öffentlichen Dienstes gerechtfertigt» (TGR 2001, S. 1058). Bei der Debatte im Grossen Rat wurde weiter ausgeführt, dass mit diesem Artikel das Streikverbot im verfassungsrechtlichen Rahmen beibehalten werde. Die Bundesverfassung behalte nämlich kantonale Bestimmungen für die Gemeinwesen vor, womit der öffentliche Dienst gewährleistet werden soll. Bei diesem Verbot handle es sich um eine der Besonderheiten der Funktion der Mitarbeitenden des öffentlichen Dienstes. (TGR 2001, S. 1378). Diese Bestimmung gab zu keinerlei Diskussionen Anlass.

Angesichts der eindeutigen Bestimmungen von KV und BV lässt sich nach Auffassung des Staatsrats ein allgemeines Streikverbot, wie dies Artikel 68 StPG vorsieht, nicht mehr rechtfertigen und aufrechterhalten. Er will in einem interkantonalen Vergleich aufzeigen, welche Lösungen in den anderen kantonalen Personalgesetzgebungen zum Streikrecht vorgesehen worden sind. Der Staatsrat wird verschiedene Varianten prüfen. Er befürwortet eine Änderung des StPG, in dem die Grundzüge des Streikrechts und seine Einschränkungen geregelt sein sollten, während die Vollzugsmodalitäten im StPR zu regeln wären, das ebenfalls angepasst werden muss. Der Staatsrat wird diese Revision des StPG und des StPR umgehend durchführen, und zwar spätestens bis Ende der laufenden Legislatur, das heisst bis 31. Dezember 2016. Bis die anstehende Änderung von StPG und StPR erfolgt ist, gelten die verfassungsrechtlichen Streikbedingungen:

- > Der Streik muss von einer Arbeitnehmendenorganisation unterstützt werden.
- > Er muss die Arbeitsbeziehungen betreffen.
- > Allfällige Streitigkeiten sind durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.
- > Bei einem Streik muss der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eingehalten werden, er muss als letztes Mittel eingesetzt werden, wenn alle anderen Möglichkeiten erfolglos ausgeschöpft sind.
- > Die Gesetzgebung darf den streikenden Personen die Teilnahme an einem Streik nicht untersagen.

Der Staatsrat hält fest, dass die Streiks in der Wäscherei des FNPG und der Krippe des HFR illegal waren, weil die Arbeitnehmendenorganisation, in diesem Fall der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD), vor dem Streik nicht alle Verhandlungs- und Vermittlungsmöglichkeiten ausgeschöpft hatte. Er weist ausserdem darauf hin, dass bei diesen Aktionen keine Streikankündigung erfolgt ist, was insbesondere den Betrieb gewisser Spitalstandorte gefährdet hat.

30. Juni 2015