



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Hunziker Yvan / Vonlanthen Rudolf

2017-GC-112

Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG) – Artikel 119 öffentliche Ämter

I. Motion

Mit einer am 22. Juni 2017 eingereichten Motion verlangen die Grossräte Yvan Hunziker und Rudolf Vonlanthen folgende Änderung von Artikel 119 StPG über die öffentlichen Ämter:

- Aufhebung von Absatz 1;
- Änderung von Absatz 3 wie folgt: Die zur Ausübung eines öffentlichen Amtes erforderliche Abwesenheit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters wird als Ferien oder unbezahlter Urlaub angerechnet.

Diese Motion könnte auch mit «Für alle statt für wenige» betitelt werden, einem von vielen Grossräten bei den Wahlen verwendeten Slogan. So sind nämlich die Staatsangestellten gegenüber den anderen Akteuren in der Privatwirtschaft, insbesondere Arbeiter und Selbstständige in KMU, im Vorteil.

Den vom Kanton angestellten Arbeitnehmenden werden nach ihrer Wahl in ein öffentliches Amt zusätzlich 15 Tage Urlaub geschenkt. Für die ins Parlament gewählten Grossrätinnen und Grossräte werden die Freiburger Steuerzahler schlicht dreifach zur Kasse gebeten. Sie erhalten ihr monatliches Gehalt während der Sessionen, können darüber hinaus noch 30 zusätzliche Halbtage für die Parlamentsarbeit beziehen und erhalten wie alle anderen natürlich auch Sitzungsgelder.

In der Privatwirtschaft müssen sich die Angestellten oft mit Arbeitszeit- und Lohnreduktionen organisieren, sie beziehen die Zeit, die sie für ihre Funktion als Parlamentarier aufwenden, als Ferien, und dies alles ohne die Vorteile vom Staat zu erhalten, die dieser seinen Angestellten bietet.

II. Antwort des Staatsrats

a) Heutiges System

Die Voraussetzungen für die Gewährung von bezahltem Urlaub für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates Freiburg, die ein öffentliches Amt ausüben, sind im Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) und im Reglement vom 17. Dezember 2001 über das Staatspersonal (StPR) geregelt. Nach Artikel 119 StPG haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Ausübung eines gemäss eidgenössischer und kantonaler Gesetzgebung nicht obligatorischen öffentlichen Amtes Anspruch auf höchstens 15 Arbeitstage bezahlten Urlaub pro Jahr.

Art. 119 StPG Bezahlter Urlaub

b) Öffentliche Ämter

¹ *Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben für die Ausübung eines gemäss eidgenössischer und kantonaler Gesetzgebung nicht obligatorischen öffentlichen Amtes Anspruch auf höchstens 15 Arbeitstage bezahlten Urlaub pro Jahr.*

² *Die Ausübung eines öffentlichen Amtes bedarf der Bewilligung. Diese kann nur dann verweigert werden, wenn das Amt mit der beim Staat ausgeübten Funktion nicht vereinbar ist. Um die Bewilligung muss rechtzeitig nachgesucht werden, so dass die Situation im Fall einer Wahl klar ist, bevor die Kandidatur eingereicht wird.*

³ *Erfordert die Ausübung des öffentlichen Amtes eine über die Dauer des bezahlten Urlaubs hinaus gehende Abwesenheit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters, so wird der Saldo der Abwesenheit von den Ferien abgezogen oder als unbezahlter Urlaub behandelt. Ist mit einer regelmässig über die Dauer des bezahlten Urlaubs hinausgehenden Abwesenheit zu rechnen, so kann eine Verringerung des Beschäftigungsgrads oder die Versetzung angeordnet werden.*

Das Amt für Personal und Organisation hat auch Richtlinien über den bezahlten Urlaub für die Ausübung eines öffentlichen Amtes erlassen. Nach diesen Richtlinien werden die als öffentliche Ämter geltenden Tätigkeiten wie folgt definiert:

- > Als öffentliches Amt im Sinne von Artikel 119 StPG gilt die nach eidgenössischer oder kantonaler Gesetzgebung nicht obligatorische Tätigkeit, die eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter über ihr bzw. sein Pflichtenheft hinaus ausübt als Mitglied einer Legislative, einer Exekutive, eines durch Gesetz geschaffenen Gerichts, einer Kommission des Bundes, des Kantons oder einer Gemeinde, eines Pfarreirates, eines Organs einer der Landeskirchen oder jeglicher öffentlich-rechtlicher Körperschaft oder Anstalt, der ein Teil der staatlichen Gewalt übertragen ist.
- > Als öffentliche Ämter gelten insbesondere die Tätigkeiten der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters als Mitglied der Bundesversammlung, des Grossen Rates, einer parlamentarischen Kommission, eines Generalrats oder einer aus diesem hervorgehenden Kommission, eines Gemeinderats, einer Schulkommission, eines Pfarreirats oder einer Gerichtsbehörde (Beispielliste).

Gemäss den Richtlinien gilt als Tätigkeit die Teilnahme an den Sitzungen der in dieser Beispielliste aufgeführten Organe. Die Arbeiten, die sich aus der Ausübung des öffentlichen Amtes ergeben (Aktenstudium, Korrespondenz, Rechnungsausstellung usw.), fallen hingegen nicht unter den Begriff des öffentlichen Amtes und begründen keinen Anspruch auf bezahlten Urlaub. Diese Arbeit muss ausserhalb der vertraglichen Arbeitszeit geleistet werden. Ausserdem kann das Verwaltungspersonal die zur Ausübung des öffentlichen Amtes erforderliche Abwesenheit nur innerhalb der Blockzeiten (8.30-11 Uhr und 14-16.30 Uhr) als bezahlten Urlaub anrechnen lassen. Für die Sitzungsteilnahme ausserhalb der Blockzeiten hat das Verwaltungspersonal keinen Anspruch auf bezahlten Urlaub. Für das Lehrpersonal werden für die Abrechnung der in die Arbeitszeit fallenden Absenzen die wegen Ausübung des öffentlichen Amtes nicht erteilten Unterrichtsstunden berücksichtigt.

In der folgenden Skala sind die Anzahl Tage bezahlten Urlaubs aufgeführt, auf die die Mitarbeitenden Anspruch haben, ohne die Abwesenheit belegen zu müssen; bei längerer

Abwesenheit wird nur nach Vorlage entsprechender Belege bezahlter Urlaub gewährt. Die Grenze von 15 Arbeitstagen darf in keinem Fall überschritten werden.

- a) Bundesversammlung bis zu 15 Arbeitstage
- b) Grosser Rat bis zu 15 Arbeitstage
- c) Gemeinde mit mehr als 3000 Einwohnern
 - Gemeindeamman/Gemeindepräsidentin bis zu 10 Arbeitstage
 - Gemeinderätinnen/Gemeinderäte bis zu 8 Arbeitstage
- d) Gemeinde mit weniger als 3000 Einwohnern
 - Gemeindeamman/Gemeindepräsidentin bis zu 7 Arbeitstage
 - Gemeinderätinnen/Gemeinderäte bis zu 5 Arbeitstage

Die Urlaubstage können nur bezogen werden, wenn sie tatsächlich für die Ausübung des betreffenden öffentlichen Amtes eingesetzt werden.

b) Interkantonaler Vergleich

Für die Antwort auf diese Motion wurde bei den Westschweizer Kantonen und beim Bund eine Umfrage durchgeführt, um in Erfahrung zu bringen, was in den jeweiligen Personalgesetzgebungen über öffentliche Ämter vorgesehen ist. Es wurde auch die Frage gestellt, ob allfällige Entgelte für die Mitarbeitenden im Rahmen der Ausübung ihres öffentlichen Amtes ihnen zufallen oder dem Arbeitgeber Staat zurückgezahlt werden müssen (z.B. Sitzungsgelder der Grossrätinnen und Grossräte).

Öffentliche Ämter	NE	VS	JU	BE	TI	GE	VD	Bund
Anspruch auf bezahlten Urlaub (Anzahl Tage)	15	10 > Nach dem Gesetz über die Unvereinbarkeiten können Staatsmitarbeitende nicht Mitglieder des Grossen Rats sein (mit Ausnahme der Lehrpersonen)	15	15	12	0	15	15
Können die Sitzungsgelder behalten werden oder gehen sie an den Staat?	können behalten werden		können behalten werden	können behalten werden	können behalten werden	können behalten werden	können behalten werden	können behalten werden

c) Argumente für bezahlten Urlaub von jährlich maximal fünfzehn Tagen

Aus den Beratungen im Grossen Rat bei der Annahme des StPG im Jahr 2001 geht hervor, dass eine sehr grosse Mehrheit der Grossrätinnen und Grossräte den bezahlten Urlaub von fünfzehn Tagen für die Ausübung eines öffentlichen Amtes, wie er im alten Gesetz über das Dienstverhältnis

des Staatspersonal von 1975 vorgesehen war, beibehalten wollten. Schon damals wurde festgestellt, dass die Gemeinden Mühe hatten, Kandidaten für ein Amt in einem Gemeinderat oder in einer Kommission zu finden. Das ist auch heute noch so. Entsprechende Kandidaten sind gerade deshalb schwer zu finden, weil es nicht leicht ist, ein anspruchsvolles politisches Mandat mit dem Berufs- und Privatleben in Einklang zu bringen. So wird es immer schwieriger Akteure aus der Privatwirtschaft, Selbstständige oder Angestellte, zu überzeugen, einen Teil ihrer Zeit für ein öffentliches Amt zu opfern. Der Arbeitgeber Staat muss seinerseits mit gutem Beispiel vorangehen und das Engagement von Mitarbeitenden im Dienste der Gemeinwesen fördern. Den Mitgliedern des Staatsrats liegt es am Herzen, die Gemeinden so weit wie möglich zu unterstützen, da das Wohl von Kanton, Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner eng miteinander verbunden ist.

Bis heute engagieren sich viele Staatsangestellte in politischen Gremien auf Gemeindeebene. Die Aufhebung von Artikel 119 Abs. 1 StPG wie in der Motion verlangt hätte zur Folge, dass sich wohl weniger Angestellte im öffentlichen Dienst den Gemeinden zur Verfügung stellen, was für diese sehr schlecht wäre.

Ausserdem ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Arbeit der Gemeinderatsmitglieder und der Gemeindeammänner/Gemeindepräsidentinnen in den letzten Jahren eine markante Entwicklung durchgemacht hat und mit den Gemeindegemeinschaften noch zusätzlich erschwert wird. Dabei ist nicht nur die Arbeitsbelastung grösser geworden, sondern auch die Mandate haben an Komplexität zugenommen. In diesem Sinne können die Staatsangestellten für die Gemeinden von grossem Nutzen sein, denn sie sind bestens vertraut mit den Abläufen in den öffentlichen Verwaltungen und können ihre im öffentlichen Dienst gesammelte berufliche Erfahrung aus Schlüsselbereichen wie Wirtschaftsförderung, Budget und Finanzen, Beschaffungswesen, sozialer Zusammenhalt, Gesundheit, Sicherheit, Umwelt usw. bei den Gemeinden einbringen.

Der Staatsrat verwahrt sich schliesslich gegen die Behauptung der Motionäre, für Staatsangestellte mit einem Grossratsmandat würden die Freiburger Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für den Zeitaufwand für die parlamentarische Arbeit dreifach zur Kasse gebeten. Wie schon gesagt gibt nur die Teilnahme an den eigentlichen Sitzungen des Grossen Rats oder einer parlamentarischen Kommission Anspruch auf bezahlten Urlaub, und nur dann, wenn die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter während der obligatorischen Arbeitszeit (Blockzeit) abwesend ist. Die für andere Arbeiten aufgewendete Zeit, wie Sitzungsvorbereitungen, Dossierstudium, Korrespondenz usw. (siehe Punkt a weiter oben) wird nicht entschädigt. Diese Arbeit muss ausserhalb der Arbeitszeit geleistet werden, am Wochenende oder in den Ferien. So beschränkt sich die Ungleichbehandlung zwischen einem Grossrat aus dem öffentlichen Dienst und einem Grossrat aus der Privatwirtschaft auf die Stunden, die sie in Sitzungen verbringen. Der erste erhält Sitzungsgelder plus sein Gehalt (während maximal fünfzehn Tagen), dem zweiten bleiben nur die Sitzungsgelder, wenn ihm sein Arbeitgeber keinen bezahlten Urlaub gewährt. Darüber hinaus sind die Grossräte entgeltmässig gleichgestellt.

Der Staatsrat ist gegen die Rückerstattung der Sitzungsgelder für den auf den bezahlten Urlaub entfallenden Teil. Der in dieser Zeit erworbene, nicht rückzahlungspflichtige Teil der Sitzungsgelder lässt sich als eine Art Kompensation für ausserhalb der Dauer des bezahlten Urlaubs investierte Zeit (Vorbereitung usw.) ansehen. Dazu kommt, dass bei obligatorischer Rückzahlung der Sitzungsgelder individuelle Berechnungen in jedem einzelnen Fall auf Ebene Grosser Rat, Gemeinderat usw. angestellt werden müssten um abzuklären, welcher Teil des Entgelts rückerstattet

werden muss. Das Ganze müsste auch noch kontrolliert werden, was zu einem völlig unverhältnismässigen Arbeitsaufwand führen würde.

d) Fazit

Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion abzulehnen und am bisherigen System festzuhalten, umso mehr als es genau dem grossmehrheitlichen Trend der anderen Personalgesetzgebungen in der Westschweiz und beim Bund entspricht, die für die Ausübung eines öffentlichen Amts ebenfalls bezahlten Urlaub von fünfzehn Tagen pro Jahr gewähren, ohne Rückzahlung der Sitzungsgelder.

28. November 2017