

KOMMENTAR

zum Entwurf zur Änderung des Reglements über das Staatspersonal

Das Reglement über das Staatspersonal baut auf dem Gesetz über das Staatspersonal (StPG) auf. Es enthält die Ausführungsbestimmungen zum StPG und ist ähnlich aufgebaut. Eine Revision des StPG, wie sie gegenwärtig im Gang ist, bedingt somit auch eine Revision des StPR.

KOMMENTAR DER BESTIMMUNGEN

Artikel 5 StPR - Höhere Kader

Die Direktionen und Anstalten werden neu das Amt für Personal und Organisation (POA) über die Bezeichnung ihrer höheren Kader informieren müssen.

Artikel 8 StPR - Reglementarische Bestimmungen (Art. 9 und 12 StPG)

Artikel 8 Absatz 3 wird aufgehoben. S. Botschaft zur Revision des StPG (Art. 14 und 15 StPG).

Artikel 14 StPR – Anstellungsverfahren – Allgemeine Voraussetzungen

Hier geht es um die Regelung der aktuellen Praxis. Nach dem geltenden Artikel, kann nur bei Krankheit oder Unfall eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter angestellt werden, selbst wenn diese in finanzieller oder personeller Hinsicht oder über den Stellenbestand nicht abgedeckt ist. In der Praxis kommt diese Möglichkeit auch bei Abwesenheit aufgrund von Mutterschaftsurlaub, Vaterschaftsurlaub oder Adoptionsurlaub zu Zug, weshalb dieser Artikel an die Praxis angepasst wird.

Die Vakanz muss grundsätzlich zwei Monate dauern. Ausnahmsweise kann sie weniger als zwei Monate dauern, wenn es betrieblich erforderlich ist. Deshalb kann es sein, dass sogar bei einem Vaterschaftsurlaub im betrieblichen Interesse für eine Stellvertretung gesorgt wird.

Artikel 18 StPR – Stellenausschreibung – Veröffentlichung

In Anbetracht der Entwicklung der Kommunikationstechnologien und der Gewohnheiten in der Gesellschaft ist die Veröffentlichung der offenen Stellen im Amtsblatt nicht mehr zeitgemäss. Ein Teil von Absatz 1 wird daher aufgehoben.

Kapitel 4 – Beendigung des Dienstverhältnisses (geänderte Kapitelüberschrift)

Die Überschrift von Kapitel 4 wird angepasst, da sich die Artikel dieses Kapitels nach dem Wegfall der offiziellen Anerkennung der besonderen Eigenschaft als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes (s. unten Art 28 StPR) ausschliesslich mit der Beendigung des Dienstverhältnisses befassen (Kündigung und Rücktritt) befassen.

Artikel 28 StPR - Offizielle Anerkennung der besonderen Eigenschaft als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes (Art. 32 StPG)

S. Botschaft zur Revision des StPG (Art. 32 StPG).

Artikel 29 StPR – Ordentliche Kündigung (Art. 37-41 StPG) – Verfahren

Das ordentliche Kündigungsverfahren wird angepasst, um den geänderten Bestimmungen des Entwurfs zur Revision des StPG Rechnung zu tragen (s. Botschaft zum StPG-Änderungsentwurf).

Zusammenfassend besteht nach dem StPG-Revisionsentwurf keine Pflicht zu einer formellen Personalbeurteilung vor der Einleitung eines Kündigungsverfahrens mehr. Künftig wird die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter ein «Mahnschreiben» und nicht mehr eine «Verwarnung» erhalten. Der Unterschied besteht darin, dass das Mahnschreiben einfach eine Abmahnung ist, die der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter die Möglichkeit gibt, sich zu bessern. Weiter ist das Mahnschreiben anders als nach geltendem Recht keine Verfügung mehr und der Rechtsweg somit ausgeschlossen.

Demzufolge wird in Absatz 1 von Artikel 29 der Hinweis auf die Pflicht zu einer formellen Personalbeurteilung im Sinne von Artikel 22 StPG aufgehoben. Während nach geltendem Recht die Verwarnung von der Dienstchefin oder dem Dienstchef oder von der Anstellungsbehörde erteilt werden konnte, wird die Mahnung künftig der Dienstchefin oder dem Dienstchef vorbehalten sein. Sie oder er muss jedoch vorher die Stellungnahme der Anstellungsbehörde einholen.

Absatz 2 nennt die Mindestanforderungen an das Mahnschreiben, das schriftlich und begründet sein muss. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben und dem Willkürverbot (Artikel 10 der Kantonsverfassung) muss das Mahnschreiben als solches erkennbar sein und der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter verständlich machen, welche Verfehlungen ihr oder ihm vorgeworfen werden und welche Anforderungen sie oder er künftig erfüllen muss. Es muss eine angemessene Frist (Bewährungszeit) zur Besserung festgesetzt werden. Die Vorwürfe können nämlich nicht auf lange Sicht gelten. Mit anderen Worten gibt es ein Recht auf «Vergessen» nach Ablauf einer gewissen Zeit. Sollten nach Ablauf der Bewährungszeit erneute Verfehlungen festgestellt werden, so ist ein weiteres Mahnschreiben herauszugeben. Das Mahnschreiben muss schliesslich zumindest implizit die Androhung einer ordentlichen Kündigung enthalten.

Nach Absatz 3 leitet die Anstellungsbehörde oder die von ihr bezeichnete Person nach Ablauf der Bewährungszeit das Kündigungsverfahren ein, wenn sich zeigt, dass die festgestellten Mängel weiterbestehen. Konkret besteht das Verfahren darin, dass der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter ein Schreiben zugestellt wird, in dem über die Einleitung eines ordentlichen Kündigungsverfahrens informiert wird. Darin wird kurz auf die mit der Verwarnung erhobenen Vorwürfe und die erwarteten Verbesserungen eingegangen, mit der Angabe, inwiefern ihnen nicht entsprochen wurde.

Nach Absatz 4 hört die Anstellungsbehörde oder die von ihr bezeichnete Person die betroffene Person grundsätzlich an, bevor die ordentliche Kündigung ausgesprochen wird. Der Ausdruck «grundsätzlich» bezieht sich darauf, dass das Verfahren nicht hinfällig wird, wenn die Anhörung beispielsweise bei Abwesenheit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters aufgrund einer Arbeitsunfähigkeit nicht stattfinden kann. Der Garantie des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird schriftlich entsprochen, und zwar mit der Ansetzung einer Frist für die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter zur Akteneinsicht und Einreichung schriftlicher Bemerkungen.

Nach Ablauf der Frist für die Akteneinsicht fällt die Anstellungsbehörde nach Absatz 5 ihren Entscheid. Dieser Absatz übernimmt vollumfänglich den Wortlaut des geltenden Artikels 30 (der aufgehoben wird; s. unten Artikel 30), das heisst der Entscheid kann bestehen: a) in einer Kündigung mit einer Kündigungsfrist von drei Monaten auf das Ende eines Monats gemäss Artikel 37 StPG; b) in einer Versetzung im Sinne von Artikel 34 Abs. 1 Bst. d StPG; c) in der Zustellung eines erneuten Mahnschreibens; d) im Verzicht auf das Ergreifen einer Massnahme. Dies ist eine rein formelle Anpassung für eine bessere Lesbarkeit in Bezug auf die verschiedenen Etappen des ordentlichen Kündigungsverfahrens, die künftig also in diesem Artikel verankert sind.

Artikel 30 StPR – Ordentliche Kündigung – Entscheid

Artikel 30 wird aufgehoben. Dieser Artikel wird vollumfänglich in Absatz 5 von Artikel 29 aufgegriffen.

Artikel 31 StPR – Ordentliche Kündigung – Besondere Fälle (Art. 36 StPG)

Absatz 5 wird aufgehoben, weil auch Artikel 28 über die offizielle Anerkennung aufgehoben wird (Art. 31 Abs. 5 in fine) und er ausserdem zu ungerechtfertigter Ungleichbehandlung der in eine tiefere Klasse eingereihten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führt.

Artikel 32 StPG – Verfahren bei Entlassung aus wichtigen Gründen (Art. 44 StPG)

Diese Bestimmung befasst sich mit der Entlassung aus wichtigen Gründen. Sie unterscheidet sich von der ordentlichen Kündigung hinsichtlich der Gründe, des Verfahrens und der Folgen. Nach Absatz 1 müssen als Voraussetzung für die Eröffnung eines solchen Verfahrens ernstzunehmende Hinweise vorliegen. Als ausserordentliche Massnahme, mit der sehr zurückhaltend umgegangen werden muss, kann die Entlassung aus wichtigen Gründen nur aufgrund einer besonders schweren Verfehlung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters erfolgen. Eine weniger schwere Verfehlung kann nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur dann zu einer Entlassung aus wichtigen Gründen führen, wenn sie trotz vorheriger Verwarnung wiederholt erfolgt ist.

Absatz 2 von Artikel 32 wird dahingehend angepasst, dass die Anstellungsbehörde ein Mahnschreiben herausgeben kann. Wie im ordentlichen Kündigungsverfahren handelt es sich dabei um eine einfache briefliche Abmahnung und nicht um eine beschwerdefähige Verfügung. Einen Unterschied gibt es jedoch bei der Entlassung aus wichtigen Gründen, und zwar wird keine Bewährungszeit gewährt. Insofern als aufgrund der Schwere der Vorwürfe zum Vornherein eine Entlassung aus wichtigen Gründen hätte ins Auge gefasst werden können, kann von der Mitarbeiterin oder vom Mitarbeiter erwartet werden, dass sie oder er die Vorwürfe umgehend ausräumt. Nach einer erneuten Verfehlung könnte die Anstellungsbehörde das Dienstverhältnis mit sofortiger Wirkung auflösen, unter dem Vorbehalt, dass die Vorwürfe und die Umstände auch insbesondere nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewürdigt werden müssen.

So kann bei Vorliegen eines wichtigen Kündigungsgrunds die Anstellungsbehörde oder die von ihr bezeichnete Person das Verfahren zur Entlassung aus wichtigen Gründen einleiten. Dabei wird die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter schriftlich über die Einleitung eines Entlassungsverfahrens aus wichtigen Gründen informiert mit einer kurzen Angabe, was ihr oder ihm genau vorgeworfen wird. Wie beim ordentlichen Kündigungsverfahren ist es dann Sache der Anstellungsbehörde oder der von ihr bezeichneten Person, die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter grundsätzlich mündlich anzuhören, bevor entschieden wird (Absatz 3).

Der Ausdruck «grundsätzlich» bezieht sich darauf, dass das Verfahren nicht hinfällig wird, wenn die Anhörung beispielsweise bei Abwesenheit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters aufgrund einer Arbeitsunfähigkeit nicht stattfinden kann. Der Garantie des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird schriftlich entsprochen, und zwar mit der Ansetzung einer Frist für die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter zur Akteneinsicht und Einreichung schriftlicher Bemerkungen. Nach Ablauf dieser Frist liegt die Zuständigkeit, den angemessenen Entscheid zu treffen (Auflösung des Dienstverhältnisses, Versetzung, Verzicht auf eine Massnahme oder anderes) bei der Anstellungsbehörde (Absatz 4).

Absatz 5 regelt das in Artikel 45 Abs. 1 in fine StPG vorgesehene vereinfachte dringliche Verfahren, wenn der Fall die sofortige Entlassung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters erfordert.

Absatz 6 weist darauf hin, dass in allen in den vorangehenden Absätzen vorgesehenen Fällen, auch mit vorgängiger Verwarnung, der Entlassungsentscheid unmittelbar nach seiner Eröffnung rechtskräftig wird.

Artikel 34a StPR – Besitzstandentschädigung

S. Botschaft zur Revision des StPG (Art. 47a StPG).

Da im StPG der Grundsatz einer Besitzstandsgarantie verankert ist, werden die Einzelheiten im StPR geregelt: So müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nur über 55 Jahre alt sein, sondern die ihnen angebotene neue Funktion muss auch zumutbar sein. Dies ist der Fall, wenn die vorgeschlagene Lohnklasse nicht mehr als 4 Klassen unter der vorherigen liegt. So wird garantiert, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter nicht plötzlich in einer Funktion ist, die ihren oder seinen Fähigkeiten nicht gerecht würde. Für die restlichen Gewährungs Voraussetzungen und die Auszahlungsmodalitäten kann auf die Verordnung über die Wahrung des Lohnbesitzstands bei tieferer Einreihung einer Funktion (SGF 122.72.26) verwiesen werden.

Artikel 67 StPR – Urlaub für pflegende Angehörige

Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe h) Bezahlter Kurzurlaub

Nach dem geltenden Artikel 67 Abs. 1 Bst. h) besteht ein Anspruch auf Urlaub von fünf Tagen pro Jahr für ein krankes Kind, und zwar auf Vorweisen eines Arztzeugnisses. Nach Artikel 67 Abs. 1 Bst. i) besteht ein Anspruch auf Urlaub von drei Tagen pro Jahr für eine schwer erkrankte Person im gleichen Haushalt, der plötzlich die nötige Pflege fehlt. Mit dieser Vorlage wird nun ein Urlaub für pflegende Angehörige eingeführt, zur Anpassung an das künftige einschlägige Bundesgesetz, das derzeit in Vorbereitung ist. Diese Anpassung ist auch in Zusammenhang mit einer besseren Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben zu sehen, einem Ziel der neuen Personalpolitik des Staates Freiburg.

Künftig können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeit fernbleiben, um sich um ein Familienmitglied zu kümmern, unabhängig davon, ob es sich um ein Kind oder eine andere verwandte Person oder die Partnerin/den Partner handelt. Der Begriff der Familienmitglieder ist im Sinne der laufenden eidgenössischen Vorlage zu verstehen, der sich von Art. 29^{septies} Abs. 1 E-AHVG ableitet. In diesem Sinne handelt es sich bei Familienmitgliedern um Verwandte in auf- und absteigender Linie (hauptsächlich die Eltern und die Kinder) und die Geschwister. Hinzu kommen die Ehegattin beziehungsweise der Ehegatte, die eingetragene Partnerin beziehungsweise der eingetragene Partner, die Schwiegereltern sowie die Lebenspartnerin oder der Lebenspartner, die oder der mit dem Arbeitnehmer oder der Arbeitnehmerin seit mindestens fünf Jahren einen gemeinsamen Haushalt führt. Als Kinder gelten diejenigen Personen, zu denen ein Kindesverhältnis im zivilrechtlichen Sinne besteht (s. Botschaft vom 22. Mai 2019 zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung, Ziff. 5.1).

So werden die Buchstaben h) und i) unter dem Buchstaben h) zusammengefasst und Buchstabe i aufgehoben. Der Urlaub für die Pflege eines Kindes oder eines Familienmitglieds beträgt drei Tage pro Fall bei maximal 10 Tagen pro Jahr. Somit verringert sich der Urlaub für die Pflege eines kranken Kindes (maximal drei Tage in Folge statt fünf Tage), wird hingegen nicht wie bisher pro Kind oder im gleichen Haushalt lebende Person gewährt, sondern pro Krankheits- oder Unfallereignis. So könnte ein Kind mehrmals pro Jahr krank sein und von einem Elternteil gepflegt werden müssen, bis zu insgesamt zehn Tagen.

Ein Arztzeugnis ist in der Regel nicht mehr erforderlich. Aufgrund der allgemeinen Regeln zur Beweislast können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter je nach Bedarf vom Arbeitgeber aufgefordert

werden, die Tatsache, die den Anspruch begründet, zu beweisen, und müssen dazu eventuell ein Arzteugnis vorlegen, wenn sich der Nachweis nicht mit anderen Beweismitteln erbringen lässt.

Die Familienmitglieder müssen auch nicht mehr «schwer» erkrankt sein. Der Urlaubsanspruch entsteht bei einer gesundheitlichen Beeinträchtigung. Mit der Verwendung dieses allgemeinen Begriffs sollen keine Einschränkungen in Bezug auf die Gründe für eine Erkrankung oder einen Unfall möglich und beispielsweise auch Fälle von Behinderungen eingeschlossen sein.

Im Rahmen dieser Bestimmung können drei Urlaubstage einzeln oder aufeinanderfolgend bezogen werden. Dieser Anspruch kann nicht erweitert werden, da der Zweck darin besteht, dass die Eltern in einem akuten Krankheitsstadium bei ihrem Kind sein können («auf die für die Betreuung notwendige Zeit beschränkter Urlaub»), und dies nicht für chronische oder Langzeiterkrankungen gilt. An dieser Stelle sei auf den Rotkäppchen-Dienst des Freiburgischen Roten Kreuzes hingewiesen (Notfall-Betreuungsangebot zuhause für Kinder von 0 - 12 Jahren), mit dem der Arbeitgeber Staat eine Zusammenarbeitsvereinbarung unterzeichnet hat und der für die Staatsangestellten bis zu 21 Betreuungsstunden pro Jahr kostenlos ist.

Massgebend ist das Dienstjahr.

Artikel 67bis StPR – Betreuungsurlaub

Erkrankungen und Unfälle, die zu schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen führen, haben oft lange und/oder mehrere Spitalaufenthalte zur Folge und sind ein tiefgreifender Einschnitt im Leben einer Familie, die starken emotionalen und zeitlichen Belastungen ausgesetzt ist. Hinzu können finanzielle Sorgen kommen, insbesondere wenn ein Elternteil die Erwerbstätigkeit unterbrechen und damit einen Erwerbsausfall in Kauf nehmen muss (auch längere Urlaube - Art. 68 StPR - sind befristet). Zudem muss der Familienalltag neu organisiert und es müssen Absprachen mit Arbeitgebern getroffen werden. Um die Eltern zu entlasten und die Heilungschancen sowie den Heilungsprozess des Kindes positiv zu fördern, wird in diesem neuen Artikel ein Urlaub eingeführt, der es den Eltern ermöglicht, die Erwerbstätigkeit für eine bestimmte Dauer zu unterbrechen, ohne dass damit der Verlust der Arbeitsstelle oder eine Erwerbseinbusse einhergeht. Die neue kantonale Bestimmung übernimmt die einschlägige Bestimmung der Bundesgesetzgebung (s. Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vom 20. Dezember 2019) und stellt vollumfänglich darauf ab. Für die terminologische Auslegung wird auf die Botschaft vom 22. Mai 2019 zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung verwiesen, in der insbesondere Folgendes ausgeführt wird:

- Anknüpfungspunkt für das Eltern-Kind-Verhältnis bildet das Kindesverhältnis nach Artikel 252 ZGB.
- Die Definition der schweren gesundheitlichen Beeinträchtigung wird in einer Verordnung zu regeln sein.
- Der Anspruch entsteht pro Krankheits- oder Unfallereignis. Erkrankt ein Kind an einer anderen schweren Krankheit, so entsteht erneut ein Anspruch.

Artikel 86a StPR – Vaterschaft

S. Botschaft zur Revision des StPG und Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs.

Art. 99 StPR - Ausrichtung in Form einer Gehaltszulage (Art. 84 StPG)

In Ausnahmefällen kann der Staatsrat über diese 20 %-Grenze hinausgehen. S. Botschaft zur Revision des StPG (Art. 84 StPG).

Artikel 113 StPR – Wert und Form

Bisher hatten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die 25 und 35 Dienstjahre geleistet hatten, Anspruch auf das Dienstaltersgeschenk in Form eines Monatsgehalts oder von vier Wochen bezahltem Urlaub.

Im Revisionsentwurf besteht das Dienstaltersgeschenk in der Hälfte eines Monatsgehalts nach 10 Dienstjahren, danach jeweils nach weiteren 10 Dienstjahren. Dass das Dienstaltersgeschenk nur noch einem halben Monatsgehalt oder zwei Wochen bezahltem Urlaub entspricht, ist darauf zurückzuführen, dass der Anspruch darauf früher und danach regelmässiger neu entsteht.

Das Dienstaltersgeschenk kann in bar oder in Form von bezahltem Urlaub bezogen werden, wobei der Urlaub innerhalb von zwei Jahren nach Entstehen des Anspruchs bezogen werden muss, da sonst das Dienstaltersgeschenk in bar ausgezahlt wird.

Die anspruchsberechtigte Person kann sich für eine hälftige Kombination von Barauszahlung und bezahltem Urlaub entscheiden. Die Optionen 3/4 Auszahlung und 1/4 Urlaub sowie 3/4 Urlaub und 1/4 Auszahlung werden gestrichen, da sich die praktische Berechnung (d.h. 2.5 Urlaubstage und 3/4 mit halbem Lohn oder 1/4 mit halbem Lohn und 7.5 Urlaubstage) schwierig gestaltet.

Artikel 117 StPR - Vertretungsentschädigung (Art. 99 StPG)

Gegenwärtig besteht ein Anspruch auf eine Vertretungsentschädigung nur bei Vertretungen mit einer Mindestdauer von drei Monaten. Die Entschädigung entspricht der Hälfte der Differenz zwischen dem Gehalt, das die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter aufgrund einer Beförderung gemäss Artikel in diese Funktion erhalten hätte, und dem Gehalt der ursprünglichen Funktion. Insofern als die vertretende Person dieselben Aufgaben erfüllt und einen besonderen Einsatz leistet, sollten ihr dieselben Bedingungen geboten werden wie der Person, die vertreten wird. Deshalb entspricht die Vertretungsentschädigung dem vollen Gehalt, auf das die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter nach einer Beförderung mit Funktionswechsel nach Artikel 108 StPR Anspruch gehabt hätte. Ziel ist es auch, eine Vertretung mit einer Dauer von mindestens zwei Monaten zu entschädigen und nicht mehr nur ab drei Monaten, sofern nicht die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter nach Pflichtenheft schon dazu verpflichtet ist (Fall der stellvertretenden Dienstchefinnen und Dienstchefs).

Artikel 145 von Anhang 4 StPR – Stellungnahme und Antrag

Artikel 145 von Anhang 4 des StPR wird aufgehoben. S. Botschaft zur Revision des StPG (Art. 14 und 15 StPG).

FAZIT

Die Änderungen am StPR und am StPG treten gleichzeitig in Kraft.

Wir laden den Staatsrat daher ein, diesen Entwurf zur Änderung des StPR anzunehmen.