

Erläuternder Bericht ...
zum Vorentwurf der Verordnung
zur Änderung des Reglements über die Arbeitsdauer und
die Arbeitszeit bestimmter Kategorien von Mitarbeitern
der Anstalten von Bellechasse
(Änderung des Dienstsystems)

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den erläuternden Bericht zum Vorentwurf der Verordnung zur Änderung des Reglements über die Arbeitsdauer und die Arbeitszeit bestimmter Kategorien von Mitarbeitern der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.13).

1. Ausgangslage und Notwendigkeit des Entwurfs

1.1 Rückblick

1.2 Notwendigkeit des Entwurfs

2. Wichtigste Punkte der Reform

2.1 Bestehende Arbeitszeitmodelle

2.2 Neues System

3. Gesetzlicher Kontext

4. Wichtigste Punkte des Entwurfs

5. Auswirkungen des Entwurfs

6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

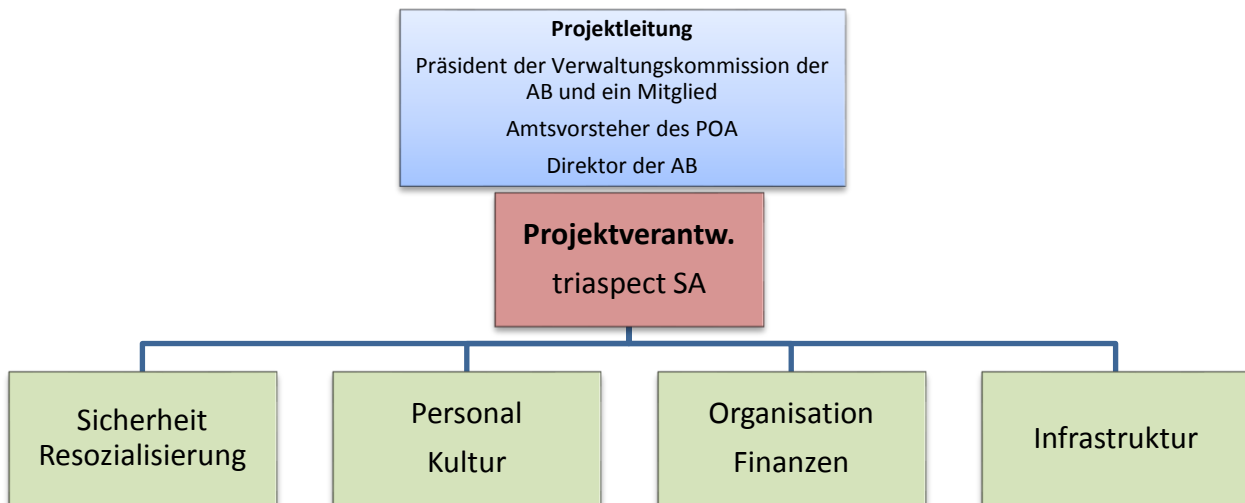
1. AUSGANGSLAGE UND NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS

1.1 Rückblick

Die Struktur der Anstalten von Bellechasse (AB) ist seit vielen Jahren nach einem System sogenannter «Brigaden» organisiert. Grundprinzip dieses Systems ist die Dualität des Berufs der Fachleute für Justizvollzug. So nehmen die meisten dieser Fachleute gemeinsam Überwachungs- und Sicherheitsaufgaben wahr und betreuen die Gefangenen bei der Arbeit. Dieses System hat sich im traditionellen Haftsystem bewährt, hat jedoch aufgrund der Entwicklung der Haftsituation sowie der Wahrnehmung von Sicherheitsaspekten und der Veränderung des Profils der Gefangenen seine Grenzen erreicht. In einem 2011 durchgeführten Audit beklagten viele Fachleute für Justizvollzug Schwierigkeiten bei der Arbeitsplanung der Teams. So fühlten sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die Anforderungen ihrer jeweiligen Arbeitsbereiche und die Organisation der Sicherheit im Innern der Gebäude ständig gefordert.

Aufgrund dieser Situation haben die SJD und die Direktion der AB im August 2015 beschlossen, ein Projekt zur Untersuchung des Arbeitssystems zu starten, mit dem eine allfällige Reorganisation der Tätigkeit der Fachleute für Justizvollzug und der Arbeitsweise der AB als Ganzes geprüft werden sollte.

Zu diesem Zweck wurde eine Projektleitung bestehend aus dem Präsidenten und einem Mitglied der Verwaltungskommission, dem Vorsteher des Amts für Personal und Organisation (POA) und dem Direktor der AB gebildet. Diese beauftragte eine Arbeitsgruppe unter der Verantwortung eines Projektleiters, der das Unternehmen «triaspect SA» vertritt, mit der Durchführung der Untersuchung und der Ausarbeitung von Empfehlungen.



Die Projektgruppe, die seit September 2015 tätig ist, verglich zunächst das aktuelle System mit einem möglichen System der Spezialisierung auf Tätigkeitsbereiche. In dieser Analyse stellte sich heraus, dass die Möglichkeiten zur Verbesserung des aktuellen Brigadesystems sehr begrenzt sind, umso mehr als einige Organisationsaspekte nicht mehr mit den verschiedenen gesetzlichen Grundlagen übereinstimmen (Gesetz über das Staatspersonal; SGF 122.70.1 und Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel; ArG; SR 822.11), namentlich was die Arbeitszeiten betrifft. Es zeigte sich auch, dass die Doppelfunktion der Fachleute für Justizvollzug bei der Organisation und der Priorisierung der Ziele zu Verwirrung führen kann.

Aufgrund dieser Befunde erarbeitete die Arbeitsgruppe einen neuen Ansatz, der auf der Trennung der Tätigkeitsbereiche basiert und bei dem ein spezialisierter Innendienst geschaffen wird, der auf Sicherheitsaspekte sowie auf die Arbeitsbereiche und die Vollzeitbetreuung ausgerichtet ist.

Das Personal der AB wurde während des gesamten Prozesses einbezogen und über den Fortschritt der Untersuchung und die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe informiert. Die Arbeitsgruppe berücksichtigte auch die Ansichten und Beiträge externer Partner wie des Schweizerischen Verbands des Personals öffentlicher Dienste (VPOD), des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), des Arbeitsinspektorats, der Fachleute für Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und des POA.

Im Juni 2016 empfahl die Arbeitsgruppe der Projektleitung eine Neustrukturierung und Neuorganisation der Arbeit ab 1. Januar 2018, wenn das neue kantonale Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug in Kraft tritt.

Einer der Hauptfaktoren, mit denen diese Neuorganisation umgesetzt werden soll, ist die Einführung neuer Arbeitszeiten. Die vorliegende Verordnung ist das Resultat reiflicher Überlegungen der verschiedenen Akteure, die an dem Reorganisationsprojekt beteiligt sind.

1.2 Notwendigkeit des Entwurfs

Die Arbeitsbedingungen im Justizvollzug haben sich in den letzten zwanzig Jahren stark verändert. Die Sicherheitsanforderungen, der gesteigerte Bedarf an medizinischer Versorgung, die kriminologische Analyse, die durchschnittliche Haftdauer, die kulturelle und ethnische Herkunft der Insassen sowie die sozialen und fachlichen Anforderungen an das Personal sind Faktoren, welche die AB dazu bewegt haben, ihren Ansatz und die Betreuung der Gefangenen zu überdenken.

Diese Veränderungen des Justizvollzugs haben zu Gesetzesreformen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene geführt. Sie erfordern jedoch auch Anpassungen bei der Organisation und Planung der Arbeit in den Strafanstalten.

Obwohl die heute geltenden Arbeitszeiten laufend den Bedürfnissen angepasst wurden, können die Änderungen, die für eine Arbeitsaufteilung nach Spezialisierung nötig sind, nicht mehr in das aktuelle System integriert werden. Eine 2012 eingesetzte Arbeitsgruppe konnte denn auch nur geringfügige Verbesserungen der Organisation und Arbeit der Fachleute für Justizvollzug vorschlagen.

2. WICHTIGSTE PUNKTE DER REFORM

2.1 Bestehende Arbeitszeitmodelle

Wie in Kapitel 1.1 erläutert, basiert die Arbeitsorganisation der Fachleute für Justizvollzug der AB auf einem System sogenannter «Brigaden». Diese Matrixorganisation sieht jede dritte Woche besondere Arbeitszeiten vor. So sind die Mitarbeiter während sieben Tagen entweder der Morgenbrigade oder der Nachmittagsbrigade zugeteilt. In dieser Zeit haben sie den Auftrag, die Sicherheit in den Gebäuden zu verstärken und in der Stosszeit am Morgen, Mittag und Abend Kontroll- und Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Insgesamt leisten sie so einen Drittel ihrer Arbeitszeit.

Anschliessend erfüllen sie wieder zwei Wochen lang ihren gewöhnlichen Resozialisierungs- und Betreuungsauftrag im offenen Vollzug, d. h. im Landwirtschaftsbetrieb, in der Verwaltung und in den Werkstätten oder im geschlossenen Vollzug, d. h. in den gesicherten Werkstätten und im Innendienst der verschiedenen Gefängniseinheiten.

2.2 Neues System

Die Arbeitsweise des neuen Innendienstes der Häuser (IDH) basiert auf einer vertikalen Struktur, bei der jedes Haus (vorzeitiger Straf- und Massnahmenvollzug (VVS), Zellengebäude (ZGeb), Pavillon und Tannenhof (PAV & SAP)) unabhängig von den andern über seine eigenen Teams verfügt. Diese Organisation erlaubt es, die verschiedenen Aufträge der Fachleute für Justizvollzug zu klären und zu vereinfachen und gleichzeitig die Vorgaben im Bereich der Resozialisierung und Betreuung der Gefangenen rigoros einzuhalten. Dieser Ansatz erleichtert auch die Nutzung von Synergien zwischen den verschiedenen Häusern, was einen einheitlichen Gesamtbetrieb der AB gewährleistet. Die Spezialisierung auf Tätigkeitsbereiche (Sicherheit und Betreuung) wird den Fachleuten für Justizvollzug erlauben, sich auf die spezifischen Anforderungen ihres jeweiligen Auftrags zu konzentrieren, sei dies im IDH oder in den Werkstätten im offenen oder geschlossenen Vollzug. Auch die Weiterbildung und die beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten werden effizienter und transparenter sein. Zudem können in Zukunft auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihren Hauptkompetenzen (Sicherheit oder Betreuung) entsprechend rekrutiert werden.

Die Neuaufteilung der VZÄ in Folge der Umsetzung des Dienstsystems, die mit dem Bau des Ausenzauns und des vorgelagerten Wachpostens einhergeht, wird die Sicherheit in den AB sowohl in den Häusern als auch auf dem Gelände erhöhen.

3. GESETZLICHER KONTEXT

Zurzeit ist eine Gesamtreform der Vollzugsorganisation im Gang. Eine Kommission des Grossen Rates befasst sich momentan mit dem Entwurf eines Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug, in dem die geltenden kantonalen Bestimmungen im Strafvollzug zusammengefasst werden sollen und der insbesondere die Zusammenlegung von AB und Zentralgefängnis vorsieht. Die SJD hat eine Projektorganisation für die Umsetzung dieser umfassenden Revision eingesetzt. Wenn der festgelegte Zeitplan eingehalten wird, tritt am 1. Januar 2018 eine neue allgemeine Verordnung in Kraft.

Die Änderung des Dienstsystems ist eine spezifische Reform, die unabhängig von der Reorganisation des gesamten Justizvollzugs notwendig ist. Sie betrifft nur die Fachleute für Justizvollzug der AB.

Die beiden Reformen treten voraussichtlich 2018 in Kraft. Die Regelungen zur Änderung des Dienstsystems müssen jedoch vor Abschluss des Entwurfs der allgemeinen Verordnung verabschiedet werden. Die Änderung erfordert nämlich die Definition neuer Funktionen und die Anpassung der Pflichtenhefte zahlreicher Fachleute für Justizvollzug, was relativ umfangreiche administrative Arbeiten mit sich bringt. Damit die Änderung des Dienstsystems am 1. Januar 2018 wirksam werden kann, sieht sich die SJD gezwungen, unverzüglich eine Änderung des Reglements vom 19. Dezember 1995 über die Arbeitsdauer und die Arbeitszeit bestimmter Kategorien von Mitarbeitern der Anstalten von Bellechasse in Vernehmlassung zu geben, die zurzeit die Arbeit der Fachleute für Justizvollzug regelt. Diese Gesetzesänderung tritt nur dann in Kraft, wenn die Gesamtreform in Verzug geraten sollte. Ist sie am 1. Januar 2018 bereit, so werden die heute in Vernehmlassung gegebenen Bestimmungen einfach in die Gesamtverordnung aufgenommen, was eine neuerliche Verstreuung der Regelungen im Vollzugsbereich verhindert.

4. WICHTIGSTE PUNKTE DES ENTWURFS

Die Verordnung zur Änderung des Reglements über die Arbeitsdauer und die Arbeitszeit setzt für die AB und ihre Mitarbeitenden einen gesetzlichen Arbeitsrahmen fest, der von allen zuständigen Stellen anerkannt und angenommen wurde. Sie ist so verfasst, dass sie auch veränderten Arbeitsbedingungen in der Zukunft entsprechen kann. Sie erlaubt eine gewisse Flexibilität bei der Handhabung der Arbeitszeiten sowie der geleisteten Stunden und der Überzeit und sieht einen rechtlichen Status vor, der mit der besonderen Situation der Fachleute für Justizvollzug im landwirtschaftlichen Betrieb vereinbar ist.

5. AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS

Bei der Reorganisation der AB werden einige Stellen und Funktionen Änderungen erfahren, die insbesondere die Pflichtenhefte und die Arbeitszeiten betreffen. Dabei werden einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der Artikel 33–35 StPG eine neue Funktion übernehmen.

Im Übrigen wird die Gesetzesänderung laut den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe keine Auswirkungen auf die Zahl der VZÄ und die Betriebskosten der AB ab dem 1. Januar 2018 haben.

6. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Art. 1

Buchstaben a) und b): Die Bezeichnung «Fachleute für Justizvollzug» entspricht dem Begriff, den das Amt für Personal und Organisation des Staats Freiburg verwendet.

Art. 2

Dieser Artikel bedarf keines besonderen Kommentars.

Art. 3

Die Landwirte haben seit Inkrafttreten des Reglements am 19. Dezember 1995 nie 46 Stunden pro Woche gearbeitet. Die AB möchten in der kommenden Gesetzesreform nicht an dieser Sonderregelung festhalten.

Bei dieser Personalkategorie wird bereits seit vielen Jahren die Jahresarbeitszeit angewendet. Sie ist nötig für eine gute Verwaltung der geleisteten Stunden und der Arbeitszeiten, damit diese auf die saisonalen Erfordernisse der landwirtschaftlichen Arbeiten abgestimmt werden können.

Art. 4

Dieser Artikel bedarf keines besonderen Kommentars.

Art. 4a

In diesem Artikel werden die maximale Arbeitsdauer eines Tages und die Pausenzeiten festgelegt. Die Zeitspannen für Arbeitsbeginn und -ende erlauben organisatorische Flexibilität.

Der kurze Dienst erweitert die Möglichkeiten für die Kompensation von Überstunden während der Woche und am Wochenende entsprechend der aktuellen Arbeitsbelastung. Ganz allgemein wird die Planung von internen und externen Schulungen und die Organisation der Ferien und Kompensationen damit erleichtert und vereinfacht.

In der folgenden Tabelle (Beispiel für das Zellengebäude «ZGeb») ist eine typische Arbeitssequenz im Innendienst der Häuser dargestellt:

Woche	1							2							3							4							5						
	M	D	M	D	F	S	S	M	D	M	D	F	S	S	M	D	M	D	F	S	S	M	D	M	D	F	S	S	M	D	M	D	F	S	S
Mit- arb. 1	12 Std.	12 Std.	frei	frei	frei	12 Std.	12 Std.	frei	frei	12 Std.	12 Std.	12 Std.	frei	frei	12 Std.	12 Std.	frei	frei	frei	12 Std.	12 Std.	frei	frei	12 Std.	12 Std.	12 Std.	frei	frei	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	frei	frei

12 Std. = langer Dienst

8,5 Std. = kurzer Dienst

Art. 4b

Die Landwirtschaft weist sowohl aus Sicht der Organisation wie auch der Umwelt einige Besonderheiten auf. Die Arbeiten sind permanent der Willkür des Wetters und den Zwängen der Arbeit Tieren unterworfen, was die organisatorische Komplexität erhöht. Die täglichen Melkzeiten, die Fütte-

rung und die besondere Pflege jeder Tierart und jeder Rasse sind Beispiele für Parameter, die es bei der Festlegung der Arbeitszeiten zu berücksichtigen gilt. Aus diesen Gründen können jene Fachleute für Justizvollzug, die als Landwirte tätig sind, nicht unter denselben Rahmenbedingungen arbeiten wie die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie sind auf mehr Selbständigkeit und Flexibilität angewiesen, um ihre Arbeitszeit diesen Besonderheiten entsprechend zu planen. Mit dem Turnussystem und den in der Verordnung angepassten Arbeitszeiten können die Landwirtinnen und Landwirte der AB ihren Beruf gleich ausüben wie in der privaten Landwirtschaft und dabei den Status von Angestellten des öffentlichen Dienstes des Staates Freiburg einhalten. Sie arbeiten bereits seit über 20 Jahren mit diesem Turnussystem und haben einstimmig ihre Zufriedenheit und den Wunsch geäußert, ihre Tätigkeit so weiterzuführen. Hinzu kommt ein System von Aushilfen, das entsprechend der aktuellen Arbeitsbelastung eine Kompensation der Überstunden während der Woche und am Wochenende ermöglicht. Ganz allgemein wird die Planung von internen und externen Schulungen und die Organisation der Ferien und Kompensationen damit erleichtert und vereinfacht.

Die folgende Tabelle stellt dieses System dar:

Woche	1							2							3							4							5							6						
	M	D	M	D	F	S	S	M	D	M	D	F	S	S	M	D	M	D	F	S	S	M	D	M	D	F	S	S	M	D	M	D	F	S	S							
Mitarb. 1	frei	frei	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	frei	frei	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	frei	frei	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	frei	frei	frei	frei	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	frei	frei	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.	8,5 Std.						

Rot = normale Arbeitszeiten

Gelb = Bereich für allfällige Kompensation

Art. 5

Die Arbeitszeiten dieser Kategorie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfordern keinen besonderen Kommentar. Die betroffenen Personen möchten das aktuelle System, das seit vielen Jahren gilt, beibehalten. Es sei daran erinnert, dass diese besondere Regelung der Arbeitszeiten und zu leistenden Stunden einen Verstoß gegen das ArG darstellt, der jedoch vom SECO und vom Freiburger Arbeitsinspektorat bewilligt wurde.

Art. 6

Das Prinzip der finanziellen Entschädigung lässt sich anhand der folgenden Beispiele erklären:

- Wenn der 25. Dezember auf einen Sonntag fällt, erhalten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die normalerweise in einer Werkstätte des geschlossenen Vollzugs arbeiten, eine Entschädigung für den Feiertag oder den Sonntag.
- Anders sieht es aus, wenn diese Personen in der Nacht von Ostersonntag arbeiten müssen. In diesem Fall erhalten sie eine doppelte Entschädigung: eine für den Feiertag oder den Sonntag und zusätzlich eine für die Nacht.

Selbstverständlich bleiben Arbeitszeitkompensationen gemäss Artikel 2 Abs. 3 vorbehalten.

Art. 7

Dieser Artikel bedarf keines besonderen Kommentars.

Art. 7a

Zum Schutz der Gesundheit und für eine gute Work-Life-Balance müssen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Überstunden leisten, erwarten können, die Überzeit mit Erholungszeit zu kompensieren. Die Kompensation durch eine Vergütung muss die Ausnahme bleiben. Es ist klar, dass der ordentliche Betrieb der Dienststelle Vorrang vor allen anderen Überlegungen hat.