



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 45, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/cha

Freiburg, 8. März 2013

Erläuternder Bericht

Abschaffung der Beschwerde an den Staatsrat in Personalangelegenheiten

Dieser Vorentwurf schlägt vor, die Beschwerde an den Staatsrat in Personalangelegenheiten abzuschaffen und die Zuständigkeit des Staatsrats auf folgende Fälle zu beschränken: Dienstenhebung und Entlassung von Personen, die er selbst angestellt hat, sowie Fälle, in denen die Anstellungsbehörde der Stellungnahme des Amtes für Personal und Organisation (POA) nicht folgen will.

Übersicht

- I. Auftrag
- II. Heutige Situation
 - 1. Grundsätze
 - 2. Ausnahmen
 - 3. Funktion des POA
 - 4. Instruktion der Beschwerden an den Staatsrat
- III. Übersicht über die Situation in der Schweiz
- IV. Warum das System ändern?
- V. Kommentar zum Entwurf
- VII. Bestimmungen auf Verordnungsstufe

I. Auftrag

An der Sitzung vom 10. September 2012 beschloss der Staatsrat, seine Zuständigkeit für Beschwerden in Personalangelegenheiten abzuschaffen. Er beauftragte die Staatskanzlei, durch das Amt für Gesetzgebung einen Gesetzes- und einen Botschaftsvorentwurf ausarbeiten zu lassen und diese im Hinblick auf die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens vorgängig dem Amt für Personal und Organisation (POA) zu unterbreiten.

II. Heutige Situation

1. Grundsätze

Das Gesetz über das Staatspersonal (StPG, SGF 122.70.1) sieht vor, dass Beschwerden gegen Entscheide, die Angehörige des Staatspersonals betreffen, grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung haben und dass diese Entscheide beim Staatsrat angefochten werden, bevor allenfalls beim Kantonsgericht dagegen Beschwerde geführt wird (Art. 132 f. StPG). Diese Bestimmungen weichen vom ordentlichen System des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 150.1) ab.

Zum Staatspersonal gehören Personen, die im Dienste des Staates¹ 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.

Ohne anders lautende Gesetzesbestimmung untersteht das Personal der Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit somit von Amtes wegen dem StPG. Oft weist die Spezialgesetzgebung über diese Anstalten durch einen ausdrücklichen Verweis auf die Personalgesetzgebung des Staates auf deren Anwendbarkeit hin und stellt gewisse abweichende oder ergänzende Vorschriften auf, um der Rechtsstellung und den besonderen Aufträgen oder den entsprechenden Besonderheiten gewisser Funktionen Rechnung zu tragen. Das ist insbesondere der Fall beim Personal des HFR, des FPN, der Universität, des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve und der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt³.

Der Staatsrat ist ausserdem Anstellungsbehörde der Direktorinnen und Direktoren der Anstalten und der Chefinnen und Chefs der zentralen Dienste und fällt alle sie in Anwendung der Personalgesetzgebung betreffenden Entscheide (Art. 8 StPG).

Zu erwähnen ist schliesslich, dass die Beschwerde an den Staatsrat *verordnungsrechtlich* vorgesehen ist gegen Entscheide über die Missachtung von Vorschriften über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz⁴, über die Zuteilung von Parkplätzen⁵ und im Bereich der

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 Oberamtsträger und Oberamtsträgerinnen gilt es nur sinngemäss (Art. 3 Abs. 1 StPG).

³ Siehe Liste in Art. 2 StPR.

⁴ SGF 122.0.81

⁵ SGF 122.98.11

*periodischen Qualifikation des Staatspersonals*⁶. Diese Bestimmungen stellen keine ausreichende gesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 115 VRG dar. Der Gesetzesentwurf nimmt daher eine gesetzliche Ausnahmeregelung ins StPG auf.

Ausserdem hat der Staatsrat eine Entscheidkompetenz bei der Bewertung und der Einordnung der Funktionen⁷. Diese Lösung wird durch diesen Gesetzesentwurf nicht berührt.

2. Ausnahmen

a) Einige Gesetze bestimmen, dass die Beschwerde in Personalangelegenheiten an das Kantonsgericht zu richten ist. Abgesehen vom Sonderfall des Personals des ASS (das nur subsidiär dem StPG untersteht), betrifft dies das Personal des Sekretariats des Grossen Rates und der Kantonalen Lehrmittelverwaltung, also einen sehr kleinen Personenkreis.⁸

b) In zwei Fällen ist weder der Staatsrat noch das Kantonsgericht, sondern eine interkantonale Kommission obere Beschwerdeinstanz: Das betrifft das Personal des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye und der Fachhochschulen, die den Vereinbarungen FH Westschweiz und FH-GS unterstehen⁹.

c) Im Übrigen ist die Abberufung einer Richterin oder eines Richters durch den Grossen Rat auf kantonaler Ebene ein endgültiger Entscheid (Art. 109 Abs. 3 JG¹⁰).

3. Funktion des POA

Um eine einheitliche Politik im Personalwesen sicherzustellen, verleiht die Gesetzgebung dem POA die Stellung eines zentralen Dienstes und erteilt ihm in zahlreichen Fällen die Kompetenz, zu Entscheiden dezentraler Verwaltungseinheiten oder von Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit vorgängig Stellung zu nehmen.

So schreibt Artikel 12 StPG vor, dass das POA für die einheitliche Anwendung dieses Gesetzes und der Spezialgesetze über das Personal des Staates und seiner Anstalten sorgt und zu diesem Zweck Stellungnahmen abgibt oder Richtlinien aufstellt. Gegenüber dem Staatsrat, den Direktionen und Anstalten übt es in allen Bereichen, die das Personal betreffen, die Funktion eines Beratungs- und Kontrollorgans aus und verfasst Berichte und Stellungnahmen.

Werden spezifische Weiterbildungskonzepte, spezifische Personalbeurteilungssysteme, ergänzende Richtlinien und dergleichen erstellt, so gibt das POA ebenfalls dazu seine Stellungnahme ab (Art. 6, 20 und 22 StPG). Dasselbe gilt bei der Kündigung des Dienstverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen (Art. 43 StPG) und bei der Festsetzung des Anfangsgehalts (Art. 86 StPG).

Das Reglement über das Staatspersonal (StPR, SGF 122.70.11) bestimmt oder nennt eine Anzahl Fälle, in denen die Stellungnahme des POA erforderlich ist. Erwähnenswert ist insbesondere die Regel von Artikel 11 StPR, wonach das POA «*seine Stellungnahme ab(gibt) zu den von den*

⁶ SGF 122.70.22. Dieser Erlass aus der Zeit vor dem StPG scheint allerdings teilweise überholt angesichts von Art. 132 Abs. 3 StPG, der eine Beschwerde gegen eine Personalbeurteilung ausschliesst.

⁷ SGF 122.72.22

⁸ SGF 122.23.7; SGF 121.1; SGF 413.4.1

⁹ SGF 412.1.8; SGF 428.8; SGF 428.2 und ASF 2012_027

¹⁰ SGF 130.1

Anstellungsbehörden getroffenen Entscheiden, die eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter betreffen, sowie in allen in diesem Reglement ausdrücklich vorgesehenen Fällen». Dem POA ist eine Kopie der Entscheide zuzustellen; entspricht der Entscheid nicht der Stellungnahme oder den Richtlinien des POA, so informiert dieses den Staatsrat.

Das POA hat *auch eine Beratungs- und Mediationsfunktion*. So kann sich nach Artikel 13 Abs. 2 StPR «jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter zu Informations- und Beratungszwecken an das Amt für Personal und Organisation oder an die entsprechende Fachstelle wenden und gegebenenfalls um eine Unterredung ersuchen, insbesondere im Falle der Auflösung des Dienstverhältnisses».

Das POA hat zudem die Gelegenheit, sich im Rahmen der Vorbereitung der Staatsratssitzungen via die FIND einzuschalten, wenn die Anträge zu den Beschwerden in Personalangelegenheiten bei den Direktionen zirkulieren.

Zusammengefasst ergibt sich Folgendes:

- > Das POA muss vor jedem wichtigen Entscheid angehört werden, der das Personal – einschliesslich desjenigen der Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit –, das dem StPG unterstellt ist, betrifft.
- > Es muss den Staatsrat informieren, wenn seine Stellungnahme nicht befolgt wird.
- > Es nimmt zu den Entwürfen für Beschwerdeentscheide des Staatsrats Stellung.

Diese ganze Palette von Möglichkeiten des POA, seinen Standpunkt einzubringen, dient dazu, die Gleichbehandlung und die Qualität der erstinstanzlichen Entscheide der Direktionen und der Beschwerdeentscheide des Staatsrats sicherzustellen. Sie kann aber als Einmischung empfunden werden, vor allem im Beschwerdefall. Das POA übt daher seine Beratungsfunktion bei der Vorbereitung eines Entscheids, an dem es beteiligt ist, zurückhaltend aus. So nimmt es nicht an der Feststellung des Sachverhalts teil und beschränkt es seine Bemerkungen auf die Rechtmässigkeit, ohne sich zu Fragen der Zweckmässigkeit zu äussern. Zudem verlangen die Gewährung des rechtlichen Gehörs und das Informationsgesetz, dass seine Beteiligung an der Prüfung der Beschwerde offengelegt werden muss.

4. Instruktion der Beschwerden an den Staatsrat

Das Beschwerdeverfahren in Personalangelegenheiten richtet sich nach den Artikeln 76 ff. VRG; vorbehalten bleiben die Spezialbestimmungen von Artikel 133 StPG (wonach – grundsätzlich – das Verfahren kostenlos ist und die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat).

Hervorzuheben ist insbesondere, dass Artikel 87 Abs. 1 VRG seit dem 1. Januar 2011¹¹ bestimmt, dass Beschwerden von einer Direktion oder der Staatskanzlei instruiert werden. Der Staatsrat hat beschlossen, die Instruktion der Beschwerden 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.

¹¹ Zuvor war die Staatsanwaltschaft für die Instruktion der Beschwerden zuständig.

Hervorzuheben ist, dass Artikel 96a VRG die *Beschwerdeinstanz* anweist, 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. Im Gegensatz zum Kantonsgericht kann der Staatsrat einen angefochtenen Entscheid zuungunsten einer Partei ändern (Art. 95 VRG), nachdem er die betreffende Partei darauf hingewiesen hat (Art. 96 VRG); diese kann ihre Beschwerde zurückziehen (Art. 94 VRG).

Im Sommer 2012 präzisierte der juristische Berater der Staatskanzlei in Bezug auf die Beschwerden in Personalangelegenheiten¹² Folgendes:

- > In den letzten Jahren hat der Staatsrat nur in wenigen Fällen über die Gewährung der aufschiebenden Wirkung entschieden und hatte keine vorsorglichen Massnahmen zu beurteilen¹³.
- > Es kommt vor, dass die Vorinstanz für die Beschwerdeantwort beim POA eine Stellungnahme einholt; bei der Zirkulation der Akten bei den Direktionen, wird im Allgemeinen bei der FIND angefangen, in erster Linie damit die übrigen Direktionen die Stellungnahme des POA kennen.

Im Zeitraum zwischen Januar 2011 und August 2012:

- > hat der Staatsrat nur eine von über 50 Beschwerden gutgeheissen;
- > hat das Kantonsgericht von den ca. 10 dagegen erhobenen Beschwerden keine einzige gutgeheissen.

III. Übersicht über die Situation in der Schweiz

Die neuere Entwicklung geht eindeutig dahin, die Beschwerde an den Staatsrat zu beschränken oder abzuschaffen.

- > 2 Kantone (VD, AG) haben ein eigenes Gericht für diese Angelegenheiten.
- > 8 Kantone kennen den Staatsrat als Beschwerdeinstanz vor der Beschwerde an das Verwaltungsgericht/Kantonsgericht (z. T. kann die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer die Beschwerde an den Regierungsrat/Staatsrat überspringen oder dieser kann auf einen Entscheid verzichten).
- > 15 Kantone kennen die direkte Beschwerde an das Verwaltungsgericht/Kantonsgericht entweder in allen Fällen oder bei der Kündigung des Arbeitsverhältnisses und bei Disziplinarstrafen (wobei bei den übrigen Angelegenheiten zuerst der Regierungsrat/Staatsrat und dann das Gericht Beschwerdeinstanz ist).
- > Der Bund sieht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vor.

¹² Diese bilden den weitaus grössten Teil der Beschwerden an den Staatsrat.

¹³ Das POA gibt jedoch an, dass der Staatsrat über einen grösseren Zeitraum gesehen nicht selten vorsorglich über die Auszahlung des Gehalts während des Beschwerdeverfahrens entscheiden muss.

Um die Gleichbehandlung mit den privatrechtlich angestellten Personen sicherzustellen, sehen mehrere Kantone die Kostenlosigkeit des Verfahrens bei einer direkt beim Kantonsgericht/ Verwaltungsgericht anzubringenden Beschwerde unter denselben Voraussetzungen wie vor der Arbeitsgerichtsbarkeit vor (bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken, wie in den Art. 113 Abs. 2 Bst. d und 114 Bst. c ZPO vorgesehen).

IV. Warum das System ändern?

Folgende Argumente sprechen *für die Abschaffung der vorgängigen Beschwerde an den Staatsrat*.

- > Die Beschwerde an das Kantonsgericht ist das ordentliche System, das im VRG vorgesehen ist; die Annahme des Vorentwurfs beseitigt also eine Ausnahme von diesem System.
- > Das Personal der Zentralverwaltung und der Anstalten hätte dasselbe Rechtsmittel; Ausnahmen gäbe es nur dort, wo interkantonales Recht gilt.
- > Die Aufhebung einer Rechtsmittelinstanz ermöglicht einen rascheren Endentscheid in Belangen, die für den Alltag der betroffenen Person und ihrer Dienststelle emotional und finanziell von grosser Bedeutung sind. Dazu kommt in gewissen Fällen, dass die Gehaltsfortzahlung während des Beschwerdeverfahrens, wenn die aufschiebende Wirkung erteilt wird, dazu führen kann, dass der Staat, wenn er obsiegt, nur mit Mühe die Rückzahlung erwirken kann.
- > Die Rechte der betroffenen Personen bleiben gewahrt: einerseits, weil Beschwerden an den Staatsrat so gut wie nie gutgeheissen werden, und andererseits, weil Entscheide in Personalangelegenheiten weiterhin mit Beschwerde an das Kantonsgericht und anschliessend an das Bundesgericht angefochten werden können.
- > Das Kantonsgericht ist mit der Materie vertraut.
- > Diese Abschaffung entlastet die Staatskanzlei und hat die Streichung des Pauschalbetrags für die Instruktion der Beschwerden (im Jahr 2013: 66'000 Franken) zur Folge.
- > Die einheitliche Anwendung der Personalgesetzgebung durch alle Anstellungsbehörden bleibt gewährleistet, denn der Entwurf sieht vor, dass ein Entscheid des Staatsrats erwirkt werden kann, wenn die Behörde der Stellungnahme des POA nicht folgen will.

Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Beschwerden an das Kantonsgericht zunehmen wird, wenn auch nicht im Umfang der heute beim Staatsrat eingereichten Beschwerden, denn die möglichen Kosten eines Gerichtsverfahrens können davon abhalten, Beschwerde zu erheben, und die heute schon weitergezogenen Beschwerden bewirken keine Zunahme der Gerichtsfälle. Ausserdem wird das Kantonsgericht häufiger als bisher über die Gewährung der aufschiebenden Wirkung entscheiden müssen.

V. Kommentar zum Entwurf

Art. 1 (Änderung des StPG)

Art. 8 StPG

Die Änderung des *Buchstabens c von Absatz 1* steht im Zusammenhang mit dem neuen Absatz 2 des Artikels 8. Es geht darum, die bisherige Praxis bei den Personen, die vom Staatsrat angestellt werden¹⁴, gesetzlich zu verankern. 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.

Buchstabe g entspricht dem Antrag des POA, an den Staatsrat gelangen zu können, wenn eine Behörde bei der Vorbereitung eines Entscheids über die Anwendung des StPG der Stellungnahme des POA nicht folgen will. Die Formulierung der Präzisierung in eckigen Klammern lehnt sich an den Text von Artikel 132 Abs. 1 StPG an.

Der neue *Buchstabe h* entspricht dem bisherigen Buchstaben *g*.

Art. 132 StPG

Absatz 1 spricht nicht mehr vom Staatsrat. Somit besteht nach Artikel 115 VRG keine Beschwerde an den Staatsrat. Die Beschwerde an das Kantonsgericht wird keine aufschiebende Wirkung haben, wenn das Gericht es nicht anders bestimmt (vgl. unveränderten Art. 133 Abs. 2 StPG).

Absatz 2 regelt einen Spezialfall: die Entscheide der Verwaltungseinheiten, die einer Direktion administrativ zugewiesen sind. Dies sind die Oberämter, die Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz, das Gleichstellungsbüro, das Finanzinspektorat, die Pädagogische Hochschule und die Fachstelle für die Integration der Migrantinnen und Migranten.

Nach dem VRG ist gegen Entscheide der kantonalen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und der übrigen einer Direktion administrativ zugewiesenen Verwaltungseinheiten die Beschwerde an das Kantonsgericht zulässig (Art. 114 Abs. 1 Bst. b VRG). Administrativ zugewiesene Einheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit sind jedoch keine Anstellungsbehörden.

Um Unklarheiten zu vermeiden, falls gewisse Entscheide in Personalangelegenheiten solchen Einheiten übertragen werden sollten, sieht der Vorentwurf dagegen eine vorgängige Beschwerde an die betreffende Direktion vor.

Absatz 3 schafft eine gesetzliche Grundlage für die Beibehaltung der Beschwerde an den Staatsrat bei Entscheiden über Personalparkplätze und über die Sicherheit am Arbeitsplatz (siehe VII, Ziff. 3).

Absatz 4 entspricht dem bisherigen Artikel 132 Abs. 3 StPG.

¹⁴ Anstaltsdirektorinnen und -Direktoren sowie Chefinnen und Chefs zentraler Dienste (Art. 8 StPG)

Art. 133 Abs. 3 StPG

Dieser Absatz wird in den neuen Artikel 134a VRG aufgenommen (siehe Art. 2 des Entwurfs).

Art. 2 (Änderung des VRG)

Dieser neue Artikel übernimmt die bisher im StPG geregelten Grundsätze (Kostenlosigkeit des Verfahrens, ausser vor dem Kantonsgericht). Nach dem Vorbild mehrerer Kantone erweitert der Entwurf aber die Kostenlosigkeit des Beschwerdeverfahrens etwas auf das Verfahren vor dem Kantonsgericht, um die Gleichbehandlung des Personals von Staat, Gemeinden und Agglomeration mit den privatrechtlich angestellten Personen sicherzustellen.

Der Gesetzestext nennt keinen Betrag, so dass dieser bei einer Änderung der zivilprozessrechtlichen Regelung für Arbeitsstreitigkeiten automatisch angepasst wird. Gegenwärtig ist das Verfahren bei zivilrechtlichen Arbeitsstreitigkeiten mit einem Streitwert von weniger als 30 000 Franken kostenlos (Art. 113 Abs. 2 und 114 ZPO).

Art. 3 (Übergangsrecht)

Das Übergangsrecht strebt eine rasche Anwendung des neuen Systems an. Es lässt das Personal sofort in den Genuss der allfälligen Kostenlosigkeit des Verfahrens vor dem Kantonsgericht kommen.

VI. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Wie bereits erwähnt, wird die Abschaffung der vorgängigen Beschwerde an den Staatsrat die Staatskanzlei von der Instruktion und den Staatsrat von der Prüfung dieser Beschwerden entlasten. In den wenigen Fällen, in denen die aufschiebende Wirkung gewährt wird, wird die Verkürzung des Verfahrens es sehr oft ermöglichen, mehrere Monatsgehälter einzusparen.

Der Entwurf wird hingegen die Geschäftslast des Kantonsgerichts etwas erhöhen. Zudem brauchen die Anstalten möglicherweise für die Wahrung ihrer Interessen in einem gerichtlichen statt in einem verwaltungsinternen Verfahren zusätzliche juristische Unterstützung mit entsprechenden Kosten.

Die Kostenlosigkeit des Gerichtsverfahrens bis zu einem Streitwert von 30 000 Franken wird nur wenige zusätzliche Beschwerden betreffen. Sie wird durch die Abschaffung des (abgesehen von Missbräuchen) durchweg kostenlosen Verfahrens vor dem Staatsrat bei Weitem mehr als aufgewogen.

VII. Bestimmungen auf Verordnungsstufe

1. Bei der Stellungnahme der *Schlichtungskommission für die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben* gibt es anscheinend nichts zu ändern in Art. 141a StPR.
2. Reglement vom 26. Januar 1988 über die Rechtsmittel im Bereiche der periodischen Qualifikation des Staatspersonals (SGF 122.70.22): *Dieses Reglement widerspricht anscheinend den Artikeln 132 Abs. 3 StPG und 96a Abs. 2 VRG -> ändern*

3. Das POA wünscht die Beibehaltung der verordnungsrechtlichen Bestimmungen, die ein Beschwerde an den Staatsrat vorsehen gegen Entscheide über die Missachtung von Vorschriften über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und über die Zuteilung von Parkplätzen -> **eine gesetzliche Grundlage dafür in das StPG aufnehmen (siehe Art. 132 Abs. 3 StPG des Vorentwurfs).**
4. Es erscheint zweckmässig, das *Verfahren für den Entscheid durch den Staatsrat zur Einreihung der Funktionen* beizubehalten (Reglement vom 11. Juni 1991 über das Verfahren zur Bewertung und Einreihung der Funktionen des Staatspersonals (SGF 122.72.22). -> keine Änderung.