

Erläuternder Bericht zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung der Gesetzgebung über die Sitzungsgelder sowie zwei damit zusammenhängender reglementarischer Erlasse

1. Ausgangslage und Erfordernis der Gesetzesänderung

Über die Frage der Rückerstattung der Entschädigungen, die von den Magistratspersonen bezogen werden, die den Staat oder andere kantonale Interessen in Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten, wird schon seit Jahren diskutiert. Im Zuge dieser Diskussionen wurden im September 2011 die beiden folgenden parlamentarischen Vorstösse eingereicht.

Die Grossräte Christian Ducotterd und André Ackermann reichten am 2. September 2011 ein Postulat ein, in dem sie vom Staatsrat einen Bericht über die Anwendung von Artikel 6 des Gesetzes vom 15. Juni 2004 über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter (SGF 122.1.3) verlangten (Postulat 2011-GC-40, vormals Nr. 2096.11). Nach dieser Bestimmung sind die Magistratspersonen, die den Staat in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts vertreten, verpflichtet, dem Staat den Betrag der festen Entschädigungen, die sie dafür erhalten, zurückzuerstatten. Die Sitzungsgelder dagegen gehören den Magistratspersonen.

Auch die Grossräte David Bonny und Xavier Ganioz reichten am 7. September gleichen Jahres eine Motion ein, mit der sie den Staatsrat aufforderten, die vorerwähnte Bestimmung in dem Sinne zu ändern, dass die Sitzungsgelder, die von den Magistratspersonen bezogen werden, die den Staat vertreten, genau wie die festen Entschädigungen dem Staat zurückerstattet werden (Motion 2011-GC-42, vormals Nr. 1129.11).

Der Staatsrat kündigte in seinem Bericht vom 4. November 2014 zum vorerwähnten Postulat (Bericht 2014-DFIN-86) an, er werde dem Grossen Rat vorschlagen, das Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter entsprechend dem Antrag der Grossräte David Bonny und Xavier Ganioz zu ändern und die Gehaltsregelung für die Kantonsrichterninnen und -richter aus diesem Gesetz zu entfernen. Er äusserte zudem seine Absicht, auch die Bestimmungen der Verordnung vom 16. November 2010 über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates (SGF 122.8.41) sowie die Vorschriften des Beschlusses vom 8. Juli 1997 über die Rückforderung von Entschädigungen an Mitarbeiter des Staates, die diesen in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten (SGF 122.72.52), zu revidieren. Die neuen Bestimmungen sollten zu Beginn der Legislaturperiode 2017-2021 in Kraft treten.

Die Ihnen unterbreiteten Änderungsentwürfe leisten diesem Bericht Folge.

2. Folgen der Änderung

Zu den finanziellen Auswirkungen kann Folgendes gesagt werden: Von den drei Kategorien betroffener Magistratspersonen wurden 2014 die folgenden Beträge bezogen:

2014	Dem Staat rückerstattete Beträge	Von den Magistratspersonen einbehaltene Beträge
Staatsrat	Fr. 263 026.00	Fr. 121 658.00
Oberamtspersonen	Fr. 17 990.00	Fr. 130 267.10
Richterinnen und	Fr. -	Fr. 4 845.35

Richter		
Total	Fr. 281 016.00	Fr. 256 770.45

Diese Beträge entsprechen insgesamt denjenigen der letzten Jahre (so beliefen sich die dem Staat zurückerstatteten Beträge für 2013 auf insgesamt 248 085.00 Franken und die von den Magistratspersonen einbehaltenen Beträge auf 238 114.45 Franken). Es ist also damit zu rechnen, dass der Staat mit den neuen Bestimmungen Beträge im Umfang der gegenwärtig von den Magistratspersonen einbehaltenen Summen erhalten wird.

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen kommt noch hinzu, dass der Staatsrat in seinem Bericht vom 4. November 2014 in Aussicht stellte, er werde eine Anpassung der Gehälter der Staatsräte und der Oberamtmänner prüfen, allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Finanzlage wieder etwas rosiger aussehe, und in Zusammenarbeit mit den Oberamtspersonen die Gewährung von Beträgen für den Betrieb der Oberämter prüfen. Die entsprechenden Arbeiten sind unterbrochen oder im Gang; zurzeit lassen sich keine Zahlenangaben zu den Entscheiden machen, die getroffen werden sollen.

Der Vorentwurf hat keine personellen Auswirkungen. Er wirkt sich weder auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden noch auf die nachhaltige Entwicklung aus, und er ist auch hinsichtlich Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität unproblematisch.

3. Kommentar der Gesetzesartikel

Art. 1: Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) soll die ursprüngliche Parallele zwischen den Artikeln 12 und 54 dieses Gesetzes und Artikel 6 des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter wiederhergestellt werden. Übrigens wurde der Begriff der «Vertretung kantonaler Interessen» 2006 in Artikel 12 Abs. 1 Bst. b SVOG eingeführt, und zwar im Rahmen der Anpassung der Gesetzgebung über den Staatsrat an die neue Verfassung (s. Botschaft des Staatsrats vom 7. Juni 2006). Damals waren Artikel 6 des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter und Artikel 54 SVOG nicht angepasst worden. Der in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesvorentwurf sieht die Hinzufügung des Begriffs «Vertretung kantonaler Interessen» in diesem Artikel 6 vor, entsprechend dem, was im Bericht zum Postulat vom 4. November 2014 angekündigt worden war. Diese Revision soll daher auch als Gelegenheit genutzt werden, um Artikel 54 SVOG anzupassen und im Gesetz die Regeln zu verankern, die gelten, wenn ein Mitglied des Staatsrats als Vertreter der kantonalen Interessen und nicht nur der Interessen des Staates Freiburg in diversen Organismen wie in den eidgenössischen Kommissionen, Swissmedic oder der Nationalbank bestimmt wird. Nach den Bestimmungen des Vorentwurfs gelten die Vorschriften über die Vertretung des Staates in öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen externen Organismen sinngemäss.

Art. 2: Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter

Titel und Artikel 1, 4 und 23

Die Kantonsrichter werden nicht mehr erwähnt, da die Entlohnung der betroffenen Personen nicht mehr im Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner

und der Kantonsrichter geregelt sein wird, sondern in Artikel 8a des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1) (s. oben Ziff. 1, 4. Absatz und Kommentar zu Art. 3 weiter unten).

Artikel 6

Nach geltendem Recht sind Magistratspersonen, die den Staat in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten, verpflichtet, dem Staat den Betrag der festen Entschädigungen, die sie dafür erhalten, zurückzuerstatten. Die Sitzungsgelder dagegen gehören den Magistratspersonen. Ursprünglich war diese Rückerstattungsdispensation im Gesetz verankert worden, um den von den betreffenden Personen geleisteten persönlichen Einsatz zu honorieren.

In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass die Anwendung von Artikel 6 des geltenden Gesetzes unfair sein kann, da gewisse Organismen den Mitgliedern ihrer Exekutivorgane nur feste Entschädigungen auszahlen, während sich andere für das System der Sitzungsgelder entschieden haben. Übrigens setzt jede Organisation die den Mitgliedern ihrer Organe ausbezahlten Entschädigungen grundsätzlich nach eigenem Ermessen fest. Unter Vorbehalt des Sonderfalls der juristischen Personen des kantonalen öffentlichen Rechts darf sich der Staat bei den betroffenen Organismen nicht einmischen und allfällige Unstimmigkeiten beanstanden; seine einzige Möglichkeit für eine gerechtere Behandlung der Magistratspersonen besteht in der Anpassung der geltenden Regelung an die Rückerstattung der bezogenen Beträge.

In Anbetracht der gegenwärtig heiklen Finanzlage hält es der Staatsrat im Übrigen für legitim, dass sich auch die Magistratspersonen an den allgemeinen Sparbemühungen beteiligen, die von der gesamten Bevölkerung unseres Kantons verlangt werden.

So soll also der Forderung der Grossräte David Bonny und Xavier Ganioz entsprochen werden und der Grundsatz der Rückerstattung der von den Magistratspersonen bezogenen Beträge für alle Entschädigungen gelten, das heisst für die festen Entschädigungen und die Sitzungsgelder. Unter den Begriff der Entschädigung fallen jedoch auch allfällige Vergütungen (z.B. die Vergütung von Fahrkosten, Verpflegung, Material), die die betroffenen Personen für ihr Vertretungsmandat beziehen könnten.

Übrigens ist der geltende Artikel 6 dahingehend ergänzt worden, dass die Rückerstattungspflicht auch für die Beträge gilt, die von Personen bezogen werden, insbesondere von den Mitgliedern des Staatsrats, die die Kantone oder einen Teil der Kantone in verschiedenen Organismen vertreten, wie beispielsweise bei der Nationalbank, Swissmedic oder in eidgenössischen Kommissionen (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. b SVOG). Die Rückerstattungspflicht soll also künftig ganz klar extensiv ausgelegt werden und sich nicht nur auf die von den Magistratspersonen als Vertreter des Staats bezogenen Beträge beziehen, sondern auch auf die Beträge, die sie erhalten, wenn sie «andere kantonale Interessen» vertreten (s. auch Kommentar zu Artikel 1 weiter oben).

Es sei darauf hingewiesen, dass die Verordnung vom 16. November 2010 über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates (SGF 122.8.41) und der Beschluss vom 8. Juli 1997 über die Rückforderung von Entschädigungen an Mitarbeiter des Staates, die diesen in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten (SGF 122.72.52), vom Staatsrat parallel zum vorliegenden Vorentwurf revidiert werden, um die gesamte kantonale Regelung für die Entschädigungen und Sitzungsgelder zu vereinheitlichen (vgl. Kommentare weiter unten unter Ziff. 4).

Art. 3: Justizgesetz

Seit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung werden die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter auf unbestimmte Zeit gewählt; für sie besteht also kein Risiko mehr, nicht wiedergewählt zu werden. So gibt es auch keinen Grund mehr, die sie betreffenden Vorschriften im Gesetz zu verankern, das für die Mitglieder des Staatsrats sowie die Oberamtspersonen gilt, die ihrerseits diesem Risiko ausgesetzt sind.

Der Vorentwurf überführt also lediglich die Artikel 4 und 23 des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter, die speziell letztere Kategorie von Magistratspersonen betreffen, ohne inhaltliche Änderung in das Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1). Artikel 4 regelt die Gehälter der Kantonsrichter – sein Wortlaut wird in Artikel 8a Abs. 1 und 2 JG übertragen –, während Artikel 23 – dessen Wortlaut in Artikel 8a Abs. 3 JG wiedergegeben wird – hinsichtlich ihrer beruflichen Vorsorge auf die Bestimmungen des Gesetzes vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG; SGF 122.73.1) verweist. Da der Richterstatus eine Generalrevision braucht, soll auch aus gesetzestechnischen Gründen Artikel 28 des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter nicht geändert werden (Übergangsbestimmung). Der Vorentwurf (Art. 166 VE-JG) kann also einfach auf diesen Artikel verweisen.

Im Justizgesetz muss übrigens auch auf Artikel 6 des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte und der Oberamtmänner verwiesen werden, das für die Kantonsrichter weiter gelten muss (s. Art. 8a Abs. 4 JG). Diese Präzisierung ist in gesetzestechnischer Hinsicht nötig, da mit der vorgeschlagenen Änderung Artikel 6 nicht mehr auf die Kantonsrichter anwendbar ist und für diese Kategorie von Staatsmitarbeitenden nicht die ordentlichen Vorschriften des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) gelten.

Diese Änderungen im Justizgesetz sollen dann bei der Ausarbeitung des künftigen Gesetzesentwurfs über die Rechtsstellung der Magistratspersonen überprüft werden, der gegenwärtig innerhalb der Kantonsverwaltung einer ersten Prüfung unterzogen wird.

Art. 4

Die neuen Bestimmungen sollen am 1. Januar 2017, zu Beginn der nächsten Legislaturperiode in Kraft treten

Zu dieser Bestimmung braucht es weiter keinen Kommentar.

4. Kommentar der Änderungen an den Erlassen auf Reglementsstufe

Wie oben erwähnt (vgl. Ziff. 3, Kommentar der Änderung des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter), machen die Änderungen der vorerwähnten Gesetze aus Kohärenzgründen die Anpassung der beiden folgenden, in der Zuständigkeit des Staatsrats stehenden Erlasse erforderlich.

1. Verordnung vom 16. November 2010 über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates (SGF 122.8.41)

Wie der Staatsrat in seinem Bericht 2014-DFIN-86 zum Postulat 2011-GC-40 Christian Ducotterd/André Ackermann ausführt, verzichten die Staatsrätinnen und Staatsräte mindestens seit 1992 schon freiwillig auf die Entschädigungen, auf die sie für die von ihnen verlangte Mitarbeit in verschiedenen staatlichen Kommissionen Anspruch hätten.

Artikel 2 Abs. 3^{bis} und Artikel 5 Abs. 4 der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates stellen diesen Verzicht auf eine formelle Grundlage und erstrecken den Geltungsbereich wie im genannten Bericht angekündigt auf die Oberamtspersonen (s. Ziff. 2.2.2 des Berichts).

Der Gesetzesrevisionsentwurf entkoppelt im Übrigen die für die Entlohnung der Kantonsrichter/innen geltende Regelung von derjenigen für die Entlohnung der Staatsrätinnen und Staatsräte sowie der Oberamtspersonen (s. Ziff. 3 oben, Kommentar zur Änderung des Justizgesetzes). Aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung sollten diese Richterinnen und Richter also den Bestimmungen über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates unterstellt werden, die für die Richterinnen und Richter der vorinstanzlichen Gerichtsbehörden sowie für die übrigen Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung gelten. Absatz 3 von Artikel 2 ist zu diesem Zweck restriktiv formuliert. Die Bestimmung bezieht sich künftig nicht mehr auf sämtliche Magistratspersonen (Mitglieder des Staatsrats, Oberamtspersonen und Mitglieder der Gerichtsbehörden), sondern nur auf die Kantonsrichterinnen und -richter. Die erstinstanzlichen Richterinnen und Richter unterstehen der ordentlichen Gesetzgebung über das Staatspersonal und fallen somit unter den in Artikel 2 Abs. 3 verwendeten Begriff «Personal des Staates».

2. Beschluss vom 8. Juli 1997 über die Rückforderung von Entschädigungen an Mitarbeiter des Staates, die diesen in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten (SGF 122.72.52)

Dieser Beschluss sieht die gleiche Regelung für die Entschädigungen an Mitarbeitende vor, die den Staat in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten, wie für die Staatsrätinnen und Staatsräte sowie die Oberamtspersonen.

Grundsätzlich soll diese Analogie beibehalten werden und folglich die Rückerstattungspflicht für die Entschädigungen auf die Sitzungsgelder ausgedehnt werden. Die Rückzahlungspflicht beschränkt sich jedoch auf die Fälle, in denen solche Tätigkeiten während der Arbeitszeit ausgeübt werden. Formal soll nach der Vorlage jedoch der Beschluss von 1997 mit seinem veralteten Überweisungsverfahren aufgehoben werden und der materielle Inhalt in einen neuen Artikel im Reglement über das Staatspersonal überführt werden.