Auftrag Nicole Aeby-Egger / Marie-Thérèse Weber-Gobet / René Thomet / Michel Zadory / Gilles Schorderet / Werner Zürcher / Pierre-André Page / Gilbert Cardinaux / Roger Schuwey / Alfons Piller **MA4006.07**

Einreihung der Funktion Pflegefachmann/Pflegefachfrau

Zusammenfassung des Auftrags

Der am 13. September 2007 eingereichte und begründete Auftrag *(TGR* S. 1333*)* schliesst an den Bericht Nr. 21 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat Nr. 290.05 Nicole Aeby-Egger über die Einreihung der Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in an. Die unterzeichnenden Grossrätinnen und Grossräte betonen vorab die Eignung des Funktionsbewertungssystems EVALFRI, sind jedoch der Auffassung, dass die Punktedifferenz zwischen den Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in minim ist. Sie verlangen deshalb vom Staatsrat, im Rahmen seines Handlungsspielraums die 2001 erzielte Lohnklassengleichheit zwischen diesen beiden Funktionen wieder herzustellen. Sie machen geltend, dass sich die beiden Funktionen seit diesem Zeitpunkt mit der obligatorischen Ausbildung auf Fachhochschulstufe in die gleiche Richtung entwickelt hätten. Der Bericht zum Postulat bringe diesbezüglich keine stichhaltigen Argumente für eine unterschiedliche Einreihung der beiden verglichenen Funktionen. Schliesslich ist ihnen auch unverständlich, dass beide Berufe beim Kriterium «Verantwortung für menschliches Leben» die gleiche Punktzahl erreichten.

Antwort des Staatsrates

1. Zulässigkeit

Nach Artikel 79 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 ist der Auftrag nicht zulässig, wenn er:

> *«a) die Aufgabenteilung oder andere Bestimmungen aus der Verfassung oder aus einem Gesetz in Frage stellt, oder*
>
> *b) darauf abzielt, eine Verwaltungsverfügung, die im Rahmen eines gesetzlichen Verfahrens getroffen werden muss, oder einen Beschwerdeentscheid zu beeinflussen.»*

Artikel 17 Abs. 3 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) bestimmt Folgendes:

> *«Der Staatsrat erlässt mit Weisungen den Funktionsbeschrieb und das Funktionsbewertungssystem.* ***Er reiht die Funktionen in Gehaltsklassen ein. Die Einreihung wird in einem Staatsratsbeschluss veröffentlicht.****»*

Diese Bestimmung des StPG überträgt die Befugnis zur Einreihung der Funktionen des Staatspersonals eindeutig dem Staatsrat. Damit stellt sich die Frage der Zulässigkeit des Auftrags, denn der Grosse Rat selber hat dem Staatsrat die eindeutig formulierte ausschliessliche Befugnis zur Einreihung der Funktionen des Staatspersonals übertragen. Mit der Zulässigerklärung des Auftrags würde diese vom Gesetzgeber gewollte Aufgabenteilung in Frage gestellt. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass eine Funktionseinreihung auf dem Rechtsweg angefochten werden kann (Antrag auf formellen Entscheid des Staatsrats und anschliessend Beschwerde beim Kantonsgericht). Mit der Annahme des Auftrags im von den Unterzeichnenden formulierten Sinn würde jegliches Beschwerdeverfahren in dieser Sache, ob es nun von den Pflegfachmännern/Pflegefachfrauen oder von den Primarlehrer/innen ausgeht, problematisch.

Aus diesen Gründen ist der Staatsrat der Auffassung, dass das Mandat als nicht zulässig erklärt werden muss.

2. Sachliche Aspekte

Sollte der Auftrag trotz der oben dargelegten Position des Staatsrates zulässig erklärt werden, dann gilt es folgende Punkte zu beachten, die in sachlicher Hinsicht klar gegen eine Erheblicherklärung des Auftrags sprechen.

2.1. Gleichbehandlung zwischen der Einreihung der Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in

Entgegen den Behauptungen der Grossrätinnen und Grossräte, die den Auftrag unterzeichnet haben, waren die Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in nie in denselben Gehaltsklassen eingereiht. Im Gehaltssystem, das vor dem vollständigen Inkrafttreten des StPG am 1. Januar 2004 galt, waren nämlich für jede Funktion drei Gehaltsklassen vorgesehen: die Anfangsklasse, die Funktionsklasse und die Selektionsklasse. Während die Selektionsklasse bei den meisten Funktionen eine Klasse über der Funktionsklasse lag, lag sie für die Funktionen im Unterrichtswesen zwei Klassen über der Funktionsklasse, und zwar deshalb, weil es sich dabei um sogenannt blockierte Funktionen handelt, bei denen eine wirkliche Lohnkarriere die Ausnahme ist, denn Primarlehrer/innen haben in der Regel keine Möglichkeit in ihrer Funktion befördert zu werden. Bei den Funktionen ausserhalb des Unterrichtswesens ist dies anders; so ist namentlich bei Funktionen im Bereich der Pflege mit berufsbegleitender Weiterbildung der «Aufstieg» in höhere Gehaltsklassen möglich (siehe Punkt 2.4.).

Im Anschluss an die erste EVALFRI-Bewertung von 2001 wurden die Funktionen Primarlehrer/in und dipl. Krankenschwester/pfleger in die gleiche Funktionsklasse, nämlich die Klasse 16 eingereiht, wobei aber für die Lehrpersonen der Primarstufe die Selektionsklasse 18, für das Krankenpflegepersonal hingegen die Selektionsklasse 17 galt. Es trifft also nicht zu, dass die beiden betroffenen Funktionen zwischen 2001 und 2004 gleich eingereiht waren. Dazu ist zu sagen, dass die veröffentlichte allgemeine Einreihung der Funktionen nur die Funktionsklasse enthielt, während die Informationen über die Festsetzung der Selektionsklasse ihrerseits in besonderen Verordnungen für die betroffenen Funktionen figurierten.

Am 1. Januar 2004 wurde mit dem Inkrafttreten des neuen Gehaltssystems eine neue Gehaltsskala geschaffen (Änderung der Anzahl Klassen, der Mindest- und Höchstbeträge der Klassen und des Betrags der jährlichen Gehaltserhöhung), und die Anfangs- und die Selektionsklassen wurden abgeschafft. Um die gesamten Gehälter des Lehrpersonals der Primarstufe abzudecken, berücksichtigte der Staatsrat folgerichtig die neue Gehaltsklasse 17, deren Höchstgehalt dem Höchstgehalt der bisherigen Selektionsklasse 18 entsprach. Für die Funktion dipl. Krankenschwester/pfleger konnte und musste die neue Gehaltsklasse 16 beibehalten werden, da das Höchstgehalt der neuen Gehaltsklasse 16 nämlich dem Höchstgehalt der bisherigen Selektionsklasse 17 entsprach.

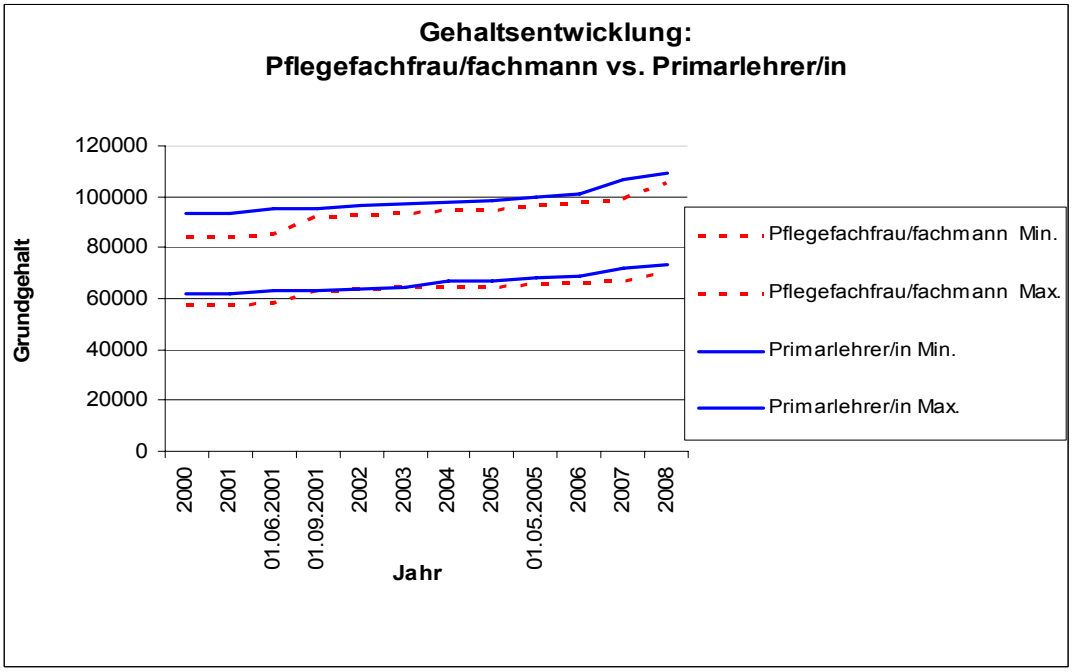
2005 überprüfte die Kommission für die Bewertung und Einreihung der Funktionen (KBF) die Ausbildungsanforderungen dieser zwei Funktionen, um den neuen Ausbildungswegen auf FH- und PH-Stufe Rechnung zu tragen. Auf der Grundlage des Berichts der KBF und der Stellungnahme des Amtes für Personal und Organisation (POA) reihte der Staatsrat jede dieser beiden Funktionen eine Klasse höher ein, die Funktion dipl. Pflegefachfrau/Pflegefachmann in die Klasse 17 und die Funktion Primarlehrer/in in die Klasse 18. Dieser Unterschied erklärt sich durch die höhere EVALFRI-Gesamtpunktzahl der Funktion Primarlehrer/in gegenüber der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann, die einer Differenz von 0.5, also einer halben Gehaltsklasse entspricht. Entgegen den Behauptungen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Auftrags hat der Staatsrat also nicht im Anschluss an Änderungen bei der Ausbildung einen Gehaltsklassenunterschied geschaffen. Nach dem EVALFRI-System wurden die Ausbildungen auf FH- und PH-Stufe gleich bewertet und erhielten die gleiche Anzahl Punkte. Die einer halben Gehaltsklasse entsprechende Differenz zugunsten der Primarlehrer/innen ergibt sich also nicht aus dem Kriterium Ausbildungsanforderungen, sondern aus der Berücksichtigung der gesamten Bewertungskriterien. Die Ergebnisse der Funktionsbewertung, die zwar relativ nahe beieinander liegen, ergeben dennoch eine unterschiedliche Spanne für die Einreihung der

beiden Funktionen (17–19 für die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann, 18–20 für die Funktion Primarlehrer/in). Der Staatsrat hat in Ausübung seiner Ermessensfreiheit und entsprechend der sich aus der Bewertung ergebenden Spanne beschlossen, jede Funktion in die tiefste Klasse der jeweiligen Spanne einzureihen, indem er jeder Funktion eine zusätzliche Klasse gewährte. Diesem Entscheid lag der Wille zugrunde, die Inhaber/innen der alten Diplome und diejenigen der neuen FH- bzw. PH-Diplome in den beiden betroffenen Funktionen jeweils auf der gleichen Stufe einzureihen.

Die folgenden Tabellen, in denen die Gehaltsentwicklung der beiden betroffenen Funktionen dargestellt ist, veranschaulichen die vorangegangenen Überlegungen:

	Pflegefachfrau/Pflegefachmann			**Primarlehrer/in**		
Jahr	**Klasse(n)**	**Min.**	**Max.**	**Klasse(n)**	**Min.**	**Max.**
2000	I12/F14/S15	57222.75	83787.60	I14/F16/S18	61746.10	93627.30
2001	I12/F14/S15	57222.75	83787.60	I14/F16/S18	61746.10	93627.30
01.06.2001	I12/F14/S15	58323.20	85398.95	I14/F16/S18	62933.00	95427.80
01.09.2001	**I14/F16/S17**	**62933.00**	**91960.05**	**I14/F16/S18**	**62933.00**	**95427.80**
2002	I14/F16/S17	63586.25	92914.25	I14/F16/S18	63586.25	96418.40
2003	I14/F16/S17	64180.35	93782.00	I14/F16/S18	64180.35	97318.65
2004	16	64535.25	94660.15	17	67082.60	98172.10
2005	16	64535.25	94972.15	17	67082.60	98484.10
01.05.2005	16	65481.65	96398.25	17	68066.70	99960.90
2006	16	66108.90	97623.50	17	68718.65	101219.95
2007	16	66639.30	99321.95	**18**	**72021.30**	**106741.70**
2008	**17**	**70657.60**	**105328.60**	18	73464.95	109200.65

einschl. 13. Monatsgehalt
Entschädigungen für die mit der Funktion Pflegfachfrau/Pflegefachmann verbundenen dienstlichen Nachteile nicht eingeschlossen
I = Anfangsklasse
F= Funktionsklasse
S= Selektionsklasse
Fettdruck = Einreihungsänderung im Anschluss an EVALFRI



2.2. Vergleich mit anderen Kantonen

Aus der letzten interkantonalen Lohnerhebung der öffentlichen Verwaltungen der lateinischen Schweiz geht hervor, dass gemäss Gehaltsskalen der betroffenen Kantone die Gehälter der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner in allen Kantonen insgesamt unter den Löhnen der Primarlehrer/innen liegen. Im Vergleich dieser Kantone weist der Kanton Freiburg die durchschnittlich geringste Lohndifferenz zwischen diesen beiden Funktionen auf. Und im Vergleich dieser acht Kantone gehört Freiburg mit Bern und Genf zu denjenigen Kantonen, die die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann am besten entlöhnen.

Bestätigt am 15. Februar 2008			
Funktionsbezeichnung	**Öffentliche Verwaltung**	**Minimaler Lohn gemäss Gehaltsskala des betreffenden Kantons**	**Maximaler Lohn gemäss Gehaltsskala des betreffenden Kantons**
Lehrpersonen (Primarstufe)	Bern	70’403	111’061
	Freiburg	73’465	109’201
	Genf	87’162	119’862
	Jura	67’555	102’301
	Neuenburg	71’278	100’465
	Wallis	71’306	103’393
	Waadt	59’781	97’700
	Tessin	70’635	96’128
Pflegefachfrau/fachmann	Bern	63’754	105’161
	Freiburg	70’658	105’329
	Genf	79’817	109’757
	Jura	63’115	85’215
	Neuenburg	60’719	101’951
	Wallis	70’877	99’227
	Waadt	63’886	94’007
	Tessin	61’009	84’763

Bei den veröffentlichten Beträgen handelt es sich um die Bruttojahresgehälter vor Abzug der Sozialabgaben und anderer Beiträge. Das 13. Gehalt ist bei allen Kantonen, die ein solches ausbezahlen, miteingeschlossen. In den veröffentlichten Gehältern nicht berücksichtigt sind Dienstaltersgeschenke, Treueprämien, Arbeitszeitzuschläge und andere Entschädigungen.

2.3. Berücksichtigung des Kriteriums «Verantwortung für menschliches Leben»

Den unterzeichnenden Grossrätinnen und Grossräte ist es unverständlich, dass das Kriterium der Verantwortung für menschliches Leben für die Primarlehrer/innen und die Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner gleich bewertet wurde. Diese Frage muss mit der Beschreibung dieses Kriterium im EVALFRI-System in Bezug gesetzt werden. Nach dieser Beschreibung deckt das Kriterium «Verantwortung für menschliches Leben» nicht nur die physische Lebensgefährdung ab, sondern auch die Tatsache, dass ein Fehlverhalten eine Gefahr für die psychosoziale Entwicklung anderer Personen darstellen kann. Es werden Punkte gewährt, wenn bei Fehlern der Funktionsinhaberin oder des Funktionsinhabers «unmittelbare Lebensgefahr oder Gefahr schwerer physischer Verletzungen für andere Personen» bestehen kann, oder aber wenn bei «Fehlverhalten Gefahr für die psychosoziale

Entwicklung anderer Personen» bestehen kann»[1]. Hier haben die Pflegefachfrauen/Pflegefachmänner für den ersten Aspekt (Lebensgefahr oder Verletzungen) und die Primarlehrer/innen für den zweiten Aspekt (psychosoziale Entwicklung) Punkte erhalten. Die KBF hat zwar eine identische Zahl von Punkten vergeben (die Verantwortung und das Ausmass der Belastung wurden als gleich eingestuft), die Punkte wurden aber für zwei unterschiedliche Aspekte desselben Kriteriums vergeben. Somit wird der Staatsrat die Bewertung der KBF nicht in Frage stellen und das Risiko eingehen, gerade dadurch eine Ungleichbehandlung zu schaffen.

2.4. Bandbreite der Funktionen im Bereich der Pflege

Wie bereits in Punkt 2.1 angetönt, ermöglicht es die Bandbreite der Funktionen im Bereich der Pflege ihren Funktionsinhaberinnen und -inhabern sich im Laufe ihrer Karriere fortzubilden und weiterzuentwickeln, sowohl was die Verantwortung als damit einhergehend auch die Einreihung betrifft. Die hierarchische Einteilung des Pflegepersonals sieht wie folgt aus:

- Pflegefachfrau/fachmann
- Pflegefachfrau/fachmann mit Fachausbildung
- Stellvertretende Oberschwester/ Stellvertretender Oberpfleger einer Pflegeeinheit
- Oberschwester/pfleger einer Pflegeeinheit
- Lehrer/in für Krankenpflege
- Leiter/in des Krankenpflegeunterrichts
- Stellvertretende Oberschwester/ Stellvertretender Oberpfleger einer Klinik/Abteilung
- Oberschwester/pfleger einer Klinik/ Abteilung

Im Rahmen der vorhandenen Stellen und der Qualifikationen der Stelleninhabenden haben die Pflegefachleute Zugang zu allen diesen Funktionen, sofern sie berufsbegleitend eine entsprechende Zusatzausbildung absolvieren. Diese Hierarchie des Personals im Bereich der Pflege eröffnet den Stelleninhabenden somit reelle Karrierechancen. Namentlich können die Pflegefachfrauen und -fachmänner eine berufsbegleitende Zusatzausbildung absolvieren und dann als Pflegefachfrau/fachmann mit Fachausbildung anerkannt werden. Diese Funktion ist gegenwärtig in Klasse 18 eingereiht und auf die Bereiche Intensivpflege, Notfall und Anästhesiologie/Reanimation beschränkt. Diese Funktion soll nun demnächst mit dem EVALFRI-System bewertet werden. Dabei sollen einerseits die mit der Fachausbildung verbundenen Belastungen und Anforderungen genau anhand der EVALFRI-Kriterien geprüft und andererseits der Einbezug anderer Fachausbildungen abgeklärt werden. Je nach den Ergebnissen könnten die Möglichkeiten der Lohnprogression der Pflegefachfrauen und -männer noch ausgeweitet werden.

3. Schluss

Aus den oben dargelegten Gründen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Mandat für unzulässig zu erklären. Sollte der Grosse Rat trotzdem darauf eintreten, beantragt Ihnen der Staatsrat subsidiär ebenfalls, das Mandat aus den angeführten Sachgründen abzulehnen.

Freiburg, den 27. Mai 2008

[1] Beschreibung des Funktionsbewertungssystems EVALFRI der Kommission für die Bewertung und Einreihung der Funktionen vom November 2001, http://www.fr.ch/spo/de/pdf/evalfri/systeme_de.pdf.