



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Amt für Personal und Organisation
Rue Joseph-Piller 13, 1700 Freiburg

Service du personnel et d'organisation SPO
Amt für Personal und Organisation POA

Rue Joseph-Piller 13, 1700 Freiburg

T +41 26 305 32 52, F +41 26 305 32 49
www.fr.ch/poa

—
Unser Zeichen: SPO-D/MM ;
Direkt: +41 26 305 32 36
E-Mail: Martine.Morard@fr.ch

Freiburg, 7. Juli 2012

Kommentar des Verordnungsentwurfs über die Bezeichnung der höheren Kader und deren Überstundenvergütung

Allgemeine Bemerkungen

Mit der Bezeichnung der höheren Kader soll in erster Linie festgestellt werden, welche Personalkategorien an der Spitze der Verwaltungseinheiten stehen. Dazu gehören auch die Personen, die wichtige Projekte leiten sollen oder in die Vorbereitungen für die Entscheidungsfindung auf Ebene der Direktionen des Staatsrats oder der Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit eingebunden sind. Wie in den Erwägungen des Verordnungsentwurfs angesprochen, stiess die Bezeichnung des höheren Kaders aufgrund der unterschiedlichen Unternehmens- und Führungskultur bei den Direktionen und Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit auf Schwierigkeiten. Diese Unterschiede treten insbesondere bei der jährlichen Einladung des Staatsrates zu Tage, die an «die Kader der Kantonsverwaltung» gerichtet ist. Einer der im StPG festgelegten Grundsätze ist aber gerade die Wertschätzung der verschiedenen «Unternehmenskulturen» (s. Botschaft vom 28. November 2000 zum StPG-Entwurf, Ziff. 3.1). Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, Artikel 5 StPR zu ändern und den Direktionen und Anstalten die Möglichkeit zu geben, ihre eigenen höheren Kader zu bezeichnen, ohne dass der Staatsrat diese Bezeichnung zu genehmigen hat. Dabei sollen der Staatsrat und die Direktionen freie Hand haben, alle höheren Kader oder auch nur einen Teil von ihnen je nach Bedarf und Themen, um die es geht, einzuberufen, um sie zu befragen oder zu informieren.

Mit dieser formellen Identifizierung der höheren Kader können die geeigneten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen auf die so bezeichneten Personalkategorien zugeschnitten werden, und es lassen sich auch auf dieses Zielpublikum zugeschnittene Massnahmen zur Förderung der Mobilität und für die Nachfolgeplanung entwickeln.

Auch die Bestimmung über die Überstundenvergütung der höheren Kader ist genauer zu regeln, nachdem die Umsetzung dieser Bestimmung mit einigen Schwierigkeiten verbunden war. Mit den vorgesehenen Änderungen sollten einerseits eine rechtsgleiche Behandlung und andererseits die regelmässige Nachkontrolle dieser Überstunden durch die betroffenen Vorgesetzten gewährleistet werden können.

Der Verordnungsentwurf ist vorab bei der Vereinigung der Magistraten und höheren Beamten der Kantonsverwaltung Freiburg in die Vernehmlassung geschickt worden.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Zu Art. 5 StPR

Nach Artikel 5 soll es zwei Kategorien höherer Kader geben. Die erste Kategorie der sogenannten leitenden Kader des Staates besteht nur aus den Direktorinnen und Direktoren der Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und den Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten. Die zweite Kategorie höherer Kader soll aus den als solche von den Direktionen und Anstalten bezeichneten höheren Kadern bestehen. Die für diese Bezeichnung massgebenden Kriterien sind in den Buchstaben a, b und c von Artikel 5 Abs. 2 StPR aufgeführt. Das Amt für Personal und Organisation wird Richtlinien aufstellen, in denen diese Kriterien erläutert und veranschaulicht werden. Mit der Kompetenzerteilung zur Bezeichnung der höheren Kader an die Direktionen und Anstalten kann es vorkommen, dass gewisse Inhaber einer Referenzfunktion (z.B. juristischer Berater) in der einen Direktion als höhere Kader gelten, in einer anderen Direktion jedoch nicht. Dies ist jedoch an sich nicht stossend, denn es kann sein, dass ein juristischer Berater in einer Direktion an der Spitze wichtiger strategischer Projekte steht, während in einer anderen Direktion sein Fachwissen für wissenschaftliche und technische Arbeiten gefragt ist, die wohl komplex, aber ohne Führungs- oder strategische Dimension sind. Um aber allzu grosse Diskrepanzen zu vermeiden, sollen grundsätzlich nur Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als höhere Kader bezeichnet werden können, deren Gehalt mindestens in die Gehaltsklasse 28 eingereiht ist.

Zu Art. 52 StPR

Artikel 52 StPR regelt die heikle Frage der Überstundenvergütung der höheren Kader. Zuerst gilt es zu prüfen, weshalb es für diese Kategorie überhaupt eine spezielle Vorschrift braucht. Nach Artikel 49 StPR gelten als Überstunden *«die Arbeitsstunden, die auf Anordnung oder mit dem ausdrücklichen Einverständnis der oder des Vorgesetzten zusätzlich zur ordentlichen Arbeitszeit geleistet werden»*. Die höheren Kader haben nun aber aufgrund ihrer Funktionen einen Auftrag gegenüber ihrem Arbeitgeber zu erfüllen. Sie verfügen aufgrund ihrer Position über einen Ermessensspielraum bei der Wahl der Mittel, insbesondere was die Arbeitsorganisation betrifft. Ausserdem haben die höheren Kader ebenfalls aufgrund ihrer Stellung oft Repräsentationsaufgaben (Vernissagen, Geschäftsanlässe, Einladungen usw.) zusätzlich zu ihrer ordentlichen Arbeitszeit wahrzunehmen, Leistungen also, die keinen Anspruch auf Vergütung des vollen Zeitaufwands geben. Schliesslich beziehen die höheren Kader ein Gehalt, das einen Teil des für die Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Zeitaufwands abdecken sollte, auch wenn dieser über die normale Arbeitszeit hinausgeht. Den in Teilzeit angestellten höheren Kader werden im Übrigen die über ihren vertraglichen Beschäftigungsgrad hinausgehenden Arbeitsstunden bis zum Erreichen von 100 % einer Vollzeitbeschäftigung vollständig ausbezahlt, wie in Artikel 53 StPR vorgesehen.

Entsprechend diesen Grundsätzen wird Artikel 91 Abs. 2 StPG mit dem in dieser Verordnung vorgeschlagenen Artikel 52 StPR genauer ausgeführt.

Die erste Präzisierung betrifft die Gehaltsklasse, ab der die besonderen Vorschriften gelten. Dabei wird auf die Gehaltsklasse 28 Bezug genommen, weil sich die meisten Funktionen des höheren Kaderns mindestens in der Gehaltsklasse 28 befinden werden. Für die wenigen Kader in einer niedrigeren Gehaltsklasse wäre eine Einschränkung ihrer Überstundenvergütung zu hart.

Artikel 52 StPR führt weiter Folgendes genauer aus:

- Der Anspruch auf Überstundenvergütung der höheren Kader kann nicht aufgehoben werden, da er sich direkt aus dem StPR ergibt. Er kann allerdings an die Einhaltung gewisser Regeln gebunden werden, wie in Artikel 52 Abs. 3 und 4 StPR aufgeführt. So wird es nicht möglich sein, mehr als 100 Überstunden ohne Zustimmung der vorgesetzten Stelle auf das nächste Jahr zu übertragen. Die Überstunden können nur im laufenden Jahr oder im folgenden Jahr ausgeglichen werden. Eine Planung dieses Überstundenausgleichs über mehrere Jahre wird nur mit Genehmigung der vorgesetzten Stelle möglich sein. Ausserdem ist die oder der Vorgesetzte weiterhin berechtigt, es den untergebenen höheren Kader wie allen anderen Mitarbeitenden auch zu untersagen, Überstunden zu leisten, oder diese einzuschränken, ohne dass dies ausdrücklich in Artikel 52 StPR erwähnt wird.
- Es ist wichtig, eine jährliche Kontrolle durch die vorgesetzte Stelle einzuführen, da es mit der heutigen Praxis immer wieder vorgekommen ist, dass höhere Kader bei Beendigung ihres Dienstverhältnisses oder während sie noch im Staatsdienst sind die Vergütung von mehr als tausend Überstunden verlangt haben, und die vorgesetzte Stelle in den entsprechenden Jahren mit den betroffenen Kadern nicht geprüft hat, ob diese Überstunden notwendig waren, und auch nicht geplant wurde, wie sie kompensiert werden könnten. Nachträglich ist es für die vorgesetzte Stelle praktisch unmöglich objektiv zu beurteilen, wie viele Überstunden als solche im Sinne von Artikel 49 StPR anerkannt werden können.
- Für die Direktorinnen und Direktoren von Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die einer juristische Person vorstehen, selber Anstellungsbehörde sind und deren Gehälter ganz oben in der allgemeinen Gehaltsskala oder in der Sondergehaltsskala eingereiht sind, kann eine Vereinbarung vorgesehen werden, die ausser in Ausnahmefällen jegliche Anerkennung von Überstunden ausschliesst.

Die folgende Tabelle veranschaulicht die neuen Regeln über die Vergütung und die Kompensation der Überstunden der höheren Kader, beispielsweise bei 600 im Jahr 2012 geleisteten Überstunden:

600 Überstunden Ende 2012				
	Ende 2012 vergütet	auf 2013 übertragen	geplante Kompensation in den 3 Jahren 2013, 2014, 2015	Zählerstand am 31.12.2012
Variante 1	200 (mit Zustimmung der vorgesetzten Behörde)	0	0	0
Variante 2	0	100	0	100
Variante 3	0	300 (mit Zustimmung der vorgesetzten Behörde)	0	300
Variante 4	0		400 (mit	400

			Zustimmung der vorgesetzten Behörde)	

Wie diese Tabelle zeigt, können sich die höheren Kader nicht alle oder einen Teil ihrer Überstunden vergüten lassen und gleichzeitig Überstunden kompensieren: Entweder verzichten sie auf die Vergütung der Überstunden und kompensieren sie vollständig oder teilweise, oder sie lassen sie sich vergüten, und zwar maximal 200 Stunden, und ihr Stundenkonto wird auf Null gesetzt. Entscheiden sie sich jedoch mit Zustimmung ihrer Vorgesetzten für eine Planung ihrer Überstundenkompensation über mehrere Jahre, so ist nicht auszuschliessen, dass sie im Verlauf dieser Zeit trotz Planung nicht alle Überstunden kompensieren können oder sogar weitere Überstunden leisten. So oder so können sie sich nach Ablauf des Planungszeitraums höchstens 200 Stunden auszahlen lassen, wie folgende Tabelle zeigt:

Planmässige Kompensation von 400 Überstunden 2013 - 2015						
	2012 effektiv kompensierte Stunden (planmässig 150 Stunden)	2014 effektiv kompensierte Stunden (planmässig 150 Stunden)	2015 effektiv kompensierte Stunden (planmässig 100 Stunden)	Saldo Ende 2015 (planmässig 0 Stunden zu kompensieren)	Am 31.12. 2015 auszuzahlen	Zähler- stand am 31.12.2 015
Variante 1	150	150	100	0	0	0
Variante 2	100	100	50	150	50 (mit Zustimmung der vorgesetzten Behörde)	0
Variante 3	50	50	50	250	150 (mit Zustimmung der vorgesetzten Behörde)	0
Variante 4 (neue ÜStd.)	0 50 neue ÜStd. (mit Zustimmung	0 50 neue ÜStd. (mit Zustimmung der	0 100 neue ÜStd. (mit Zustimmung	600	200 (mit Zustimmung der	0

	der vorgesetzten Behörde)	vorgesetzten Behörde)	der vorgesetzten Behörde)		vorgesetzten Behörde)	

Diese beiden Tabellen zeigen, dass die vorgesetzte Behörde sich unbedingt mindestens einmal pro Jahr mit der Überstundensituation befassen muss im Hinblick auf die Vergütung, die Übertragung der über 100 hinausgehenden Überstunden, die Planung der Kompensation über mehr als ein Jahr und allfällige Abweichungen von der geplanten Überstundenkompensation. Die höheren Kader müssen somit ihrer oder ihrem Vorgesetzten jedes Jahr ihre Überstundenaufstellung vorlegen. In Betracht kommen dabei nur die Überstunden, die gemäss Reglement vom 15. Juni 2009 über die Arbeitszeit des Staatspersonals regulär erfasst worden sind. Sie müssen auch eine Begründung für die geleisteten Überstunden liefern und angeben, für welche Möglichkeit, Auszahlung oder Kompensation, sie sich entscheiden. Die vorgesetzte Behörde wird dann entsprechend entscheiden.

Kommentar zu Art. 2 der Verordnung (Übergangsbestimmungen)

Endgültig zu regeln sind auch die gegenwärtig noch hängigen Fälle, die Dienstchefinnen und Dienstchefs betreffen, die sehr viele Überstunden geleistet haben, und bei denen die Auslegung der Bestimmungen des nicht geänderten StPR divergiert. Ausgehend von einem bis September 2012 einzureichenden Antrag sollen nur die zwischen dem 1. Januar 2007 und dem 1. Januar 2012 geleisteten Überstunden berücksichtigt werden. Für jedes einzelne Jahr muss eine Abrechnung mit der Anzahl geleisteten und entsprechend dem Reglement vom 15. Juni 2009 über die Arbeitszeit des Staatspersonals erfassten Überstunden vorgelegt werden. Von diesen Überstunden werden dann jährlich höchstens 200 Stunden vergütet. Nach dem Entwurf werden jedoch insgesamt maximal 1000 Überstunden vergütet, da die vorgesetzte Behörde nicht mehr wirklich beurteilen kann, ob diese bis fünf Jahre zurückliegenden Überstunden berechtigterweise vergütet werden können, oder ob in diesen fünf Jahren Planungs- und Begrenzungsmaßnahmen hätten ergriffen werden können.

Die folgende Tabelle veranschaulicht diese Überstundenvergütung anhand von Beispielen:

	ÜStd. 2007	ÜStd. 2008	ÜStd. 2009	ÜStd. 2010	ÜStd. 2011	Gesamte ÜStd.	vergütete ÜStd.
1. Fall	300	300	300	300	300	1500	1000
1. Fall	300	100	500	300	200	1400	700
2. Fall	100	100	150	150	50	550	100
3. Fall	400	400	400	400	400	2000	100
4. Fall	0	0	600	0	200		300

Der Verordnungsentwurf sieht eine Frist vor, in der die Dienstchefinnen und Dienstchefs ihre in den letzten fünf Jahren geleisteten Überstunden geltend machen können. Tun sie dies nicht, so werden ihre Überstunden nach den neuen Regeln des geänderten Artikels 52 behandelt: Es können dann nur noch höchstens 200 Überstunden vergütet werden. Damit die Dienstchefinnen und Dienstchefs ihre Rechte ausüben können, sobald die Verordnung vom Staatsrat verabschiedet worden ist, wird das Amt für Personal und Organisation den Generalsekretären und den Personalfachstellen eine Aufforderung zukommen lassen, diese Verordnung mit dem Kommentar dazu den Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten zuzustellen mit dem Hinweis darauf, wie die Anträge weiterzuleiten sind.

Für die Direktorinnen und Direktoren von Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit können vertragliche Lösungen gefunden werden, entsprechend den Besonderheiten ihrer Funktion und dem Lohnniveau. Diese Lösungen könnten sich an die in dieser Verordnung aufgestellten Regeln anlehnen.

POA/MM 7.07.2012