



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Benoît Piller / Xavier Ganiot
Verhalten der KGV-Direktion

2017-CE-27

I. Anfrage

Die KGV hat in den letzten Wochen alle Hebel in Gang gesetzt.

- > Die KGV-Direktion hat der Prämienrechnung 2017, die an alle Hauseigentümer des Kantons verschickt wird, einen Faltprospekt beigelegt, in dem sie für ein Ja zu ECALEX wirbt.
- > Zudem ist die Direktion auch bei der Inspektion des Feuerwehrebataillons der Stadt Freiburg vom vergangenen 18. Januar für dieses Ja eingetreten.
- > Die KGV-Direktion hat ihre Mitarbeitenden dazu aufgerufen, bei der FEDE auszutreten, indem sie sie dazu aufforderte, den Unterstützungsbeitrag von 2 Franken für die vom Staatsrat anerkannte Organisation nicht mehr zu bezahlen.
- > Die KGV-Direktion ist offenbar nicht bereit zu schweigen, denn die RTS zitiert den KGV-Direktor Jean-Claude Cornu mit den Worten (Übersetzung): «*Es kommt nicht in Frage, dass die KGV zu diesem Thema schweigt*».

Offensichtlich verletzt der KGV-Direktor nicht nur die gewerkschaftlichen Rechte der Arbeitnehmenden, sondern auch seine Pflicht zur Zurückhaltung, und gefährdet damit die Zusammenarbeit mit den Personalverbänden. Falls der Staatsrat dies für akzeptabel hält, hat er vor, dies ebenfalls zu tun und seine 18 000 Angestellten bei Uneinigkeit mit der FEDE dazu aufzufordern, den Unterstützungsbeitrag nicht mehr zu bezahlen?

Die Haltung des KGV-Direktors zeigt, dass er nicht vorhat, sich den geltenden Regeln des Staates Freiburg zu fügen. Er mischt sich in eine Debatte ein, die von den politischen Behörden und nicht von den Angestellten des Staates geführt werden sollte. Bis das Gegenteil bewiesen ist, sind alle Mitglieder der KGV einschliesslich der Direktion Staatsangestellte, für welche die Rechte und Pflichten des StPG gelten.

Wie würde der Staatsrat reagieren, wenn zufällig eine/r seine/r Mitarbeitenden oder Kader z. B. eine Kampagne gegen die USR III führen würde, indem er die staatliche E-Mail-Adresse für den Versand von Flyern nutzt, die für die Abstimmung ein Nein empfehlen?

Fragen an den Staatsrat:

1. Heisst der Staatsrat die Massnahme des KGV-Direktors bei dessen Personal gut? Ist er der Ansicht, dass die Direktion die Gewerkschaftsfreiheit verletzt hat, weil sie ihr Personal auf aufdringliche Weise unter Druck setzte, indem sie dieses mit der Verteilung des Formulars für den Verzicht auf den Unterstützungsbeitrag zum Austritt aus der FEDE aufforderte?

2. Hat der Staatsrat vor, einzugreifen, um diesen Methoden ein Ende zu setzen und die Verantwortlichen allenfalls zu bestrafen?
3. Ist der Staatsrat der Ansicht, dass der KGV-Direktor mit seiner öffentlichen Kampagne für den Gesetzesentwurf seine Zurückhaltungspflicht verletzt hat, und wenn ja, hat er vor, dieses Verhalten zu sanktionieren?
4. Welche Regeln plant der Staatsrat festzulegen, um der Bevölkerung dieses Kantons eine besonnene und ausgeglichene Abstimmungsdebatte mit einem Minimum an Objektivität zu garantieren?

7. Februar 2017

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass die Kantonale Gebäudeversicherung (KGV) eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, die namentlich in Finanzfragen über eine erweiterte Autonomie verfügt. Sie ist administrativ der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) zugewiesen und wird von einem Verwaltungsrat geführt, dem der Sicherheits- und Justizdirektor von Amtes wegen angehört. Dieser erstattet dem Staatsrat regelmässig Bericht, um im Verwaltungsrat der KGV die strategischen und finanziellen Ziele, die der Staat mit der KGV verfolgt, zu vertreten.

Der Staatsrat betont zudem, dass die KGV ihren Auftrag auf einem qualitativ sehr hohen Niveau und zur Zufriedenheit der Versicherten wie auch all ihrer Partner aus dem Bereich der Prävention und der Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden erfüllt.

Das «ECALEX» genannte Gesetz vom 9. September 2016 über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden, das von einer grossen Mehrheit des Grossen Rates gutgeheissen wurde, verbessert das Angebot und die Leistungen der KGV zugunsten der Versicherten und der Allgemeinheit noch zusätzlich. Mit dem Gesetz wird auch die Unternehmensführung konsolidiert. Das Referendum wurde wegen einer einzigen Bestimmung des neuen Gesetzes ergriffen und zwar dagegen, dass das Personal einem eigenen Personalreglement (unabhängig vom Gesetz über das Staatspersonal) unterstellt werden soll, wobei das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis beibehalten würde.

Demzufolge beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Heisst der Staatsrat die Massnahme des KGV-Direktors bei dessen Personal gut? Ist er der Ansicht, dass die Direktion die Gewerkschaftsfreiheit verletzt hat, weil sie ihr Personal auf auffdringliche Weise unter Druck setzte, indem sie dieses mit der Verteilung des Formulars für den Verzicht auf den Unterstützungsbeitrag zum Austritt aus der FEDE aufforderte?*
2. *Hat der Staatsrat vor, einzugreifen, um diesen Methoden ein Ende zu setzen und die Verantwortlichen allenfalls zu bestrafen?*

Die Direktion der KGV hat ihre Mitarbeitenden nie dazu ermuntert, aus der FEDE auszutreten, indem sie sie aufforderte, den Unterstützungsbeitrag nicht mehr zu bezahlen. Das Personal der KGV wurde in keiner Weise unter Druck gesetzt und seine gewerkschaftlichen Rechte wurden immer respektiert. Vielmehr fühlte sich eine grosse Mehrheit des Personals von der FEDE nicht

vertreten und entschied deshalb vollkommen freiwillig, auf die Zahlung des Unterstützungsbeitrags zu verzichten. Die Formulare für die Verzichtserklärung wurden in Übereinstimmung mit Artikel 4 Abs. 3 der Verordnung über den Unterstützungsbeitrag an die Personalverbände direkt an die HR-Abteilung der KGV geschickt, die im Personalverwaltungssystem die nötigen Änderungen vornahm. Anschliessend gründeten die Mitarbeitenden der KGV am 16. Dezember 2016 ihre eigene Vertretung. Der Verein mit 22 Gründungsmitgliedern und einem fünfköpfigen Vorstand vertritt das gesamte Personal.

Der Staatsrat sieht deshalb keinen Grund einzugreifen.

3. *Ist der Staatsrat der Ansicht, dass die KGV-Direktion mit ihrer öffentlichen Kampagne für den Gesetzesentwurf ihre Zurückhaltungspflicht verletzt hat, und wenn ja, hat er vor, dieses Verhalten zu sanktionieren?*
4. *Welche Regeln plant der Staatsrat festzulegen, um der Bevölkerung dieses Kantons eine besonnene und ausgeglichene Abstimmungsdebatte mit einem Minimum an Objektivität zu garantieren?*

Um zu klären, ob die KGV als juristische Person in die öffentliche Debatte über die kommende Volksabstimmung eingreifen darf, wurde auf Wunsch des Sicherheits- und Justizdirektors eine Arbeitsgruppe gebildet. In dieser Arbeitsgruppe waren das Amt für Gesetzgebung (Staatskanzlei), das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft), die Sicherheits- und Justizdirektion und die KGV vertreten.

Aus deren Arbeit geht hervor, dass die einschlägige Rechtsprechung des Bundesgerichts in dieser Sache (BGE 140 I 338) sehr klar ist: «In den Urteilen 1P.59/1991 vom 11. Dezember 1991 (in: ZBI 94/1993 S. 119) und 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995 (in: ZBI 97/1996 S. 233 und RDAF 1997 I S. 372) befasste sich das Bundesgericht mit Interventionen von öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im Abstimmungskampf. Es ging davon aus, dass Unternehmen, die – unabhängig von ihrer Organisationsform – direkt oder indirekt unter dem bestimmenden Einfluss eines Gemeinwesens stehen, grundsätzlich zur politischen Neutralität verpflichtet sind (Urteil 1P.141/1994 E. 3c und 4b). Eine Stellungnahme sei im Einzelfall zulässig, wenn ein Unternehmen durch die Abstimmung besonders betroffen werde, namentlich in der Umsetzung seines gesetzlichen oder statutarischen Auftrags, und ähnlich einem Privaten in seinen wirtschaftlichen Interessen berührt werde (Urteil 1P.141/1994 E. 3c). In diesen Fällen könne sich das Unternehmen grundsätzlich der auch sonst im Abstimmungskampf verwendeten Informationsmittel bedienen, doch müsse es sich jedenfalls einer gewissen Zurückhaltung befleissigen. Es habe seine Interessen in objektiver und sachlicher Weise zu vertreten und dürfe sich keiner verpönten oder verwerflichen Mittel bedienen. Dazu gehöre auch, dass nicht mit unverhältnismässigem Einsatz öffentlicher (z. B. durch die Ausnützung von rechtlichen oder faktischen Monopolen und Zwangstarifen erwirtschafteter) Mittel in den Abstimmungskampf eingegriffen werde. Die gebotene Zurückhaltung beurteile sich damit in ähnlicher Weise, wie sie den Gemeinden aufgegeben sei, wenn sie ausnahmsweise in besonderer Weise betroffen und daher zur Intervention berechtigt seien (vgl. BGE 116 Ia 466 E.4 S. 468 ff.; 108 Ia 155 E. 5b S. 161 f.).»

Es ist offensichtlich, dass das Gesetz ECALEX die KGV in ihrem gesetzlichen und statutarischen Auftrag betrifft und dass einige Aspekte für sie finanzielle Auswirkungen haben (Geltungsbereich der Versicherung, Beitragsregeln, Höhe der Prämien und Rabatte usw.). Der Staatsrat ist deshalb

der Ansicht, dass die KGV namentlich über ihre Verwaltungsrats- und Direktionsmitglieder rechtmässig in den Abstimmungskampf eingreifen darf. Abgesehen von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist es nach Meinung des Staatsrats umso legitimer, dass sich die KGV im Abstimmungskampf äussert, als er die Annahme eines vom Staatsrat vorgelegten und vom Grossen Rat verabschiedeten Gesetzes unterstützt.

Die KGV wird sich jedoch bei ihrer Beteiligung am Abstimmungskampf an die vom Bundesgericht genannten Prinzipien der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit halten.

Was die eingesetzten finanziellen Mittel betrifft wird die KGV den in der oben genannten Rechtsprechung erwähnten Grundsatz der Waffengleichheit respektieren, wonach die Behörde nach der Veröffentlichung des erläuternden Berichts nicht mehr in den Referendumskampf investieren darf, als es die politischen Parteien und anderen Interessengruppen ohne bedeutende Opfer tun können.

Der Staatsrat hat der KGV diese Regeln in Erinnerung gerufen, obwohl diese mitnichten die Absicht hatte, davon abzuweichen, und sich im gesamten Abstimmungskampf daran halten wird. Die von den Verfassern des Vorstosses angeführten Sachverhalte (übliches Informationsschreiben zum Gesetz ECALEX in der Beilage zur Prämienrechnung, Beitrag an der Versammlung der Feuerwehrleute usw.) sprengen diesen Rahmen keineswegs.

4. April 2017