



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-265

Prekäre Beschäftigungsverhältnisse beim Staat

Urheber:	Kubski Grégoire / Vial Pierre
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	30.10.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	30.10.2024
Antwort des Staatsrats:	16.12.2024

I. Anfrage

Viele ursprünglich mit einem befristeten Vertrag Angestellte beim Staat Freiburg müssen Jahr für Jahr befürchten, dass ihr unsicherer Vertrag nicht verlängert wird. Es scheint in jüngster Zeit Fälle gegeben zu haben, in denen ein befristeter Vertrag über mehr als fünf Jahre (!) immer wieder verlängert wurde, ohne dass der bzw. dem entsprechenden Angestellten ein unbefristeter Vertrag in Aussicht gestellt wurde. Der Staat hat mit seiner Beschäftigungspolitik eine Vorbildfunktion als Arbeitgeber. Mit solchen befristeten Arbeitsverträgen hält er jedoch prekäre Beschäftigungsverhältnisse aufrecht und schafft eine Situation, in der die besten Mitarbeitenden unweigerlich versucht sind, zu anderen Arbeitgebern zu wechseln, wenn sie nicht mit unbefristetem Vertrag angestellt werden.

Solche befristeten Verträge sind ausserdem auch sehr problematisch punkto Absicherung bei Krankheit und Unfall. Nach Artikel 15 Abs. 1 der Verordnung über die Lohngarantie des Staatspersonals bei Krankheit und Unfall (SGF 122.72.18) beträgt nämlich die Dauer der Gehaltsfortzahlung nur einen Monat, wenn die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter für eine Dauer von einem Jahr oder weniger angestellt ist. Erleidet eine Angestellte oder ein Angestellter, deren oder dessen befristeter Arbeitsvertrag mehr als fünfmal verlängert wurde, im fünften Dienstjahr einen Unfall, so hat sie oder er lediglich Anspruch auf einen Monat Gehaltsfortzahlung und damit auf sechsmal weniger als Mitarbeitende, die für eine Dauer von über einem Jahr angestellt sind und länger als zwei Jahre beim Staat gearbeitet haben. Mit mehrmaligen Vertragsverlängerungen, wodurch das Gehalt von Angestellten mit solchen prekären Verträgen bei einem Unfall nicht länger als einen Monat fortgezahlt zu werden braucht, spart der Staat Freiburg auf dem Rücken seiner Angestellten. Ausserdem werden zur Bestimmung des Zeitpunkts, an dem der Anspruch auf Gehaltsfortzahlung erlischt, die Ganztages- oder Teilabwesenheiten während einer Dauer von 547 Tagen zusammengezählt, rückwirkend berechnet ab jedem neuen Tag der Arbeitsunfähigkeit (Art. 16 Abs. 1), was ihre Situation noch prekärer macht. Und auch ob es sich um eine vollständige oder teilweise Arbeitsunfähigkeit handelt, hat keinen Einfluss auf die Berechnung der ohnehin kurzen Dauer des Anspruchs auf Gehaltsfortzahlung.

Angesichts dieses Sachverhalts stellen die beiden Grossräte folgende Fragen:

1. Welche Beschäftigungspolitik verfolgt der Staat Freiburg gegenwärtig in Bezug auf die Verlängerung von befristeten Arbeitsverträgen?
2. Wie viele Angestellte des Staates Freiburg haben einen befristeten Arbeitsvertrag?
3. Wie viele Angestellte des Staates Freiburg haben einen befristeten Arbeitsvertrag, der zweimal oder öfter verlängert wurde?
4. Kann der Staatsrat bestätigen, dass es Fälle gibt, in denen der befristete Arbeitsvertrag mehr als fünfmal verlängert wurde? Um wie viele Fälle handelt es sich? Will der Staatsrat an einer solchen Praxis festhalten?
5. Ist sich der Staatsrat seiner Vorbildfunktion als Arbeitgeber bewusst? Wenn ja, was gedenkt er an seiner Praxis zu ändern, um solche Situationen zu vermeiden?
6. Was gedenkt der Staatsrat zu unternehmen, um seine Angestellten mit mindestens zweimal verlängertem befristetem Arbeitsvertrag bei Unfall und Krankheit besser abzusichern?

II. Antwort des Staatsrats

Wie jeder grössere Arbeitgeber stellt auch der Staat einen Teil seines Personals mit befristetem Vertrag ein, wobei die Gründe dafür vielfältig sind. Gründe sind namentlich Anstellungen für punktuelle Aufgaben (z. B. Übersetzungsarbeiten, Beschäftigung von Studierenden im Sommer usw.), Anstellungen für besondere befristete Aufträge (Projekte), Stellvertretungen bei lang dauernden Abwesenheiten, Notlagen) oder Anstellungen für Stellen, deren dauerhafte Finanzierung nicht garantiert ist.

Die Fälle, in denen Mitarbeitende vorwiegend mit befristetem Vertrag angestellt werden, sind vom Staatsrat namentlich in seiner Antwort auf das Postulat 2022-GC-18 «Regularisierung von Anstellungen ausserhalb des Stellenetats?» beschrieben und erläutert worden. Der Staatsrat achtet grundsätzlich darauf, dass keine befristeten Arbeitsverträge ohne genaue Begründung abgeschlossen werden. Als Arbeitgeber hat er ein Interesse an treuen und motivierten Mitarbeitenden, und er ist sich bewusst, dass befristete Verträge nicht dazu beitragen.

Die Anfrage der Grossräte Kubski und Vial bezieht sich auf die Verkettung mehrerer befristeter Arbeitsverträge (oder einen Jahr für Jahr verlängerten befristeten Arbeitsvertrag) für ein und dieselbe Person. Ihnen zufolge führt eine solche Praxis zu einer ungerechtfertigten nachteiligen Prekarität für die betroffenen Angestellten und ist punkto Gleichbehandlung mit Personen mit befristetem Vertrag für zwei oder mehr Jahre oder einem unbefristeten Vertrag problematisch.

Die Freiburger Staatspersonalgesetzgebung enthält keine Bestimmungen über die Verkettung oder Verlängerung von befristeten Arbeitsverträgen. Die Position des Staatsrats fusst deshalb auf der privatrechtlichen Rechtsprechung: Die Aneinanderreihung von mehr als zwei befristeten Arbeitsverträgen gilt als missbräuchlich, wenn keine sachlichen Gründe dafür vorliegen und sie der Umgehung von Schutzvorschriften dienen (Kündigungsschutz, Verhindern des Entstehens von Rechtsansprüchen, die von der Mindestdauer des Arbeitsverhältnisses abhängen). Dabei müssen auch die Besonderheiten des Arbeitsverhältnisses und die jeweiligen konkreten Umstände berücksichtigt werden, wie etwa die unsichere Finanzierung einer Stelle und somit die Ungewissheit über deren Fortbestand, das Erreichen eines Ziels, die Dauer eines Projekts aber etwa auch die Ungewissheit in Bezug auf die Zahl der angemeldeten Schüler/innen und somit die Anzahl Stellen beim Lehrpersonal.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen beantwortet der Staatsrat die einzelnen Fragen wie folgt:

1. Welche Beschäftigungspolitik verfolgt der Staat Freiburg gegenwärtig in Bezug auf die Verlängerung von befristeten Arbeitsverträgen?

Die Linie, die Arbeitgeber vorgibt, ist die strikte Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Bevor die Anstellungsbehörden einen befristeten Arbeitsvertrag ausstellen oder verlängern, prüfen sie insbesondere, ob sachliche Gründe für einen solchen Vertrag vorliegen. Sie haben selbst kein Interesse und keine finanzielle Motivation, eher befristete als unbefristete Verträge abzuschliessen, wenn letztere gerechtfertigt sind. Der Staatsrat hat in den letzten Jahren die Pauschalkredite für befristete Arbeitsverträge mehrfach systematisch überprüft, was in begründeten Fällen zu einer Umwandlung einiger dieser Pauschalkredite in Etatstellen führte und eine unbefristete Anstellung der betroffenen Personen ermöglichte.

2. Wie viele Angestellte des Staates Freiburg haben einen befristeten Arbeitsvertrag?

Per 31. Oktober 2024 waren 3902 Personen mit einem befristeten Arbeitsvertrag beim Staat beschäftigt. Von diesen 3902 Personen haben 462 auch einen unbefristeten Arbeitsvertrag und ihren befristeten Vertrag nur ergänzend dazu. Von den 3440 Personen, die allein mit befristetem Vertrag angestellt sind, haben 1503 einen befristeten Vertrag für zwei Jahre oder mehr.

Die Bereiche mit den meisten (nur) mit befristetem Vertrag Angestellten sind die Universität (1354), das Unterrichtswesen bis Sekundarstufe II (625), die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg HES-SO (436), das freiburger spital HFR (373) und das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit FNPG (110). Ein Grund für diese höheren Zahlen liegt in den Besonderheiten der Hochschulbildung (Universität und HES-SO): Befristete Verträge gibt es vor allem bei projektbasierten Stellen (die naturgemäss befristet sind) oder bei langfristig nicht gesicherter Stellenfinanzierung. Doktoratsstellen und Postdoc-Stellen fallen namentlich unter diese Kategorien. Befristete Anstellungen können auch dadurch begründet sein, dass das Kursangebot und die Zahl der immatrikulierten Studierenden nicht langfristig vorhersehbar sind. Ein wesentlicher Teil dieser befristeten Arbeitsverträge entfällt auf die Lehrbeauftragten. Bei solchen mit einem Beschäftigungsgrad von weniger als 50 % Angestellten handelt es sich mehrheitlich um Personen, die hauptberuflich im Gewerbe und in der Wirtschaft tätig sind. An den Schulen werden generell aufgrund der unsicheren Schüler/innenzahlen befristete Verträge abgeschlossen, um drohende Klassenschliessungen zu verhindern. Solche befristeten Verträge werden verlängert. Auf der Sekundarstufe arbeiten zahlreiche Lehrpersonen von Beginn bis Ende ihrer Ausbildung als Werkstudierende und haben während dieser Zeit bis zu ihrem Diplom einen auf ein bis vier Jahre befristeten Vertrag. Auch die Assistenzärztinnen und Assistenzärzte am HFR arbeiten oft mit aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen, um Erfahrungen in verschiedenen Bereichen zu sammeln.

3. Wie viele Angestellte des Staates Freiburg haben einen befristeten Arbeitsvertrag, der zweimal oder mehr verlängert wurde?

Aus den oben beschriebenen strukturspezifischen Gründen kann die zwei- oder mehrmalige Verlängerung befristeter Arbeitsverträge gerechtfertigt sein, insbesondere im Unterrichtswesen. An der Universität betrifft dies rund 600 Mitarbeitende. An den Schulen (bis Sekundarstufe II) haben rund hundert Lehrpersonen einen zwei- oder verlängerten befristeten Arbeitsvertrag. Bei diesen Zahlen handelt es sich um Schätzwerte, da der Staat keine Gesamtstatistik über die Verlängerungen befristeter Verträge führt.

4. *Kann der Staatsrat bestätigen, dass es Fälle gibt, in denen der befristete Arbeitsvertrag mehr als fünfmal verlängert wurde? Um wie viele Fälle handelt es sich? Will der Staatsrat an einer solchen Praxis festhalten?*

Bei der Vielfalt der oben beschriebenen Sachlagen kann der Staatsrat nicht ausschliessen, dass es solche Fälle gibt, die aber sachlich zu begründen sein müssen. Die Anstellungsbehörden sorgen dafür, dass sich die Verlängerung befristeter Verträge in Grenzen hält und die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Im Streitfall prüfen sie den Sachverhalt gründlich und rechtskonform. Es werden ein paar solcher Fälle pro Jahr bearbeitet, und es kommt vor, dass anstelle eines obsolet gewordenen befristeten Vertrags ein unbefristeter Vertrag vorgeschlagen wird.

5. *Ist sich der Staatsrat seiner Vorbildfunktion als Arbeitgeber bewusst? Wenn ja, was gedenkt er an seiner Praxis zu ändern, um solche Situationen zu vermeiden?*

Wie weiter oben gesagt, hat der Staat als Arbeitgeber ein Interesse an treuen und motivierten Mitarbeitenden, und er ist sich bewusst, dass dies mit befristeten Verträgen schwierig ist. Zwar sind unbefristete Verträge in vielen Fällen zweifellos legitim, der Staatsrat hat jedoch kein Interesse daran, über das notwendige Mass hinaus Gebrauch davon zu machen. Die Anstellungsbehörden sind darüber im Bild und sorgen dafür, dass diese Anstellungspolitik in Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen umgesetzt wird.

6. *Was gedenkt der Staatsrat zu unternehmen, um seine Angestellten mit mindestens zweimal verlängertem befristetem Arbeitsvertrag bei Unfall und Krankheit besser abzusichern?*

Nach der Verordnung über die Lohngarantie des Staatspersonals bei Krankheit und Unfall (SGF 122.72.18) hat das mit befristetem Vertrag für eine Dauer von weniger als zwei Jahren angestellte Personal lediglich Anspruch auf eine Teil-Lohngarantie. Die Dauer des Gehaltsanspruchs hängt von der Vertragsdauer ab und davon, wann die Arbeitsunfähigkeit eintritt. Für Verträge mit einer Laufzeit von einem Jahr oder weniger beträgt die Dauer der Gehaltsfortzahlung einen Monat (Art. 15 Abs. 1). Jedoch wird bei ausserordentlicher Vertragsverlängerung über zwei Jahre hinaus das Gehalt im Verhältnis zur Verlängerung bis zu zwölf Monaten ab dem vierten Dienstjahr weiter ausbezahlt (Art. 15 Abs. 2). Dies gilt gleichermassen unabhängig davon, ob der Vertrag verlängert oder erneuert wurde. Gesetzt den Fall, eine Person, deren Arbeitsvertrag mehr als fünfmal verlängert wurde, hat im fünften Dienstjahr einen Unfall, dann hat sie Anspruch auf eine Gehaltsfortzahlung von zwölf Monaten, höchstens aber bis zum Ende ihres befristeten Vertrags. Dieser Schutz ist zwar nicht gleichwertig wie eine vollständige Lohngarantie (730 Tage, aber höchstens bis zur Beendigung des Dienstverhältnisses) für Mitarbeitende mit unbefristetem Arbeitsvertrag oder einem Arbeitsvertrag für mindestens zwei Jahre, allerdings zahlen die Angestellten auch keine Beträge an den Fonds für die Lohngarantie bei der Pensionskasse.

Für den Staatsrat ist im Übrigen die Frage der Lohngarantie kein massgebendes Kriterium für den Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen für weniger als zwei Jahre. Wann immer möglich, werden befristete Verträge für zwei Jahre oder länger vorgeschlagen, die ihrerseits die volle Lohngarantie bieten. Ist dies nicht der Fall, erhalten die Angestellten via ihren Vertrag die Information, dass es für sie empfehlenswert ist, eine Taggeldversicherung abzuschliessen, da sie bei Krankheit oder Unfall nur über eine Teil-Lohngarantie abgesichert sind.