

Bericht der Arbeitsgruppe, die beauftragt ist, Vorschläge zu unterbreiten, mit denen die derzeitige Personalverwaltung des HFR flexibler gestaltet werden kann (AG RH HFR)

1 Einleitung

- 1.1 Umfeld
- 1.2 Auftrag
- 1.3 Zusammensetzung der Arbeitsgruppe
- 1.4 Abgrenzung der Überlegungen
- 1.5 Arbeitsmethode

2 Liste der Bedürfnisse des HFR

3 Lohnvergleiche – Untersuchung von *Perinova Compensation*

4 Beurteilung und Priorisierung der Bedürfnisse

- 4.1 Methode
- 4.2 Arten der Flexibilisierung der Verwaltung
 - 4.2.1 *Durch Anwendung des jetzigen Artikels 37 HFRG*
 - 4.2.2 *Durch Änderung des StPR*
 - 4.2.3 *Durch Änderung des derzeitigen Artikels 37 HFRG*
- 4.3 Feststellungen und Priorisierung

5 Vorschläge der Arbeitsgruppe

- 5.1 Vereinbarung mit dem POA
 - 5.1.1 *Zuständigkeiten, die sich aus dem StPG und dem StPR ergeben*
 - 5.1.2 *Zuständigkeiten, die sich aus Artikel 37 HFRG ergeben*
- 5.2 Ausstieg aus dem StPG
 - 5.2.1 *Variante 1*
 - 5.2.2 *Variante 2*
 - 5.2.3 *Variante 3*
- 5.3 Von der Arbeitsgruppe gewählte Variante (Variante 2)
 - 5.3.1 *Entwurf zur Änderung des HFRG*
 - 5.3.2 *Kommentare*

6 Verfahren zur Übermittlung dieses Berichts an den Staatsrat

7 Konsultation des Personals und der Personalverbände

8 Folgen bei einem Nichtausstieg aus dem StPG

**9 Folgen des Ausstiegs des HFR aus dem StPG für ähnliche Anstalten
im Kanton**

10 Schlussfolgerung

11 Beilagen

1 Einleitung

1.1 Umfeld

Mit dem Inkrafttreten der neuen Spitalfinanzierung am 1. Januar 2012 sah sich das HFR einem bisher unbekanntem Wettbewerbsumfeld gegenüber, da mit der neuen gesetzlichen Ordnung das Ziel verfolgt wurde, alle öffentlichen und privaten Spitäler, die auf der Spitalliste aufgeführt werden, gleich zu behandeln.

Vor diesem Inkrafttreten teilte das HFR dem Staatsrat 2011 in der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser seine Besorgnisse mit. Das HFR formulierte damals Vorschläge zur Flexibilisierung des gesetzlichen Rahmens beim Personalmanagement. Diese Vorschläge wurden nicht berücksichtigt.

Nach dem Inkrafttreten der neuen Ordnung zeigte es sich sehr schnell, dass die Kosten des HFR empfindlich höher sind als diejenigen der grossen Mehrheit der vergleichbaren Spitäler. Aufgrund dieses Sachverhalts war der Staat Freiburg gezwungen, eine Übergangsförderung sicherzustellen, um namentlich die Betriebskosten des HFR, die nicht von den durch seine Tätigkeit generierten Einnahmen gedeckt wurden, zu finanzieren. Die Personalkosten erklären diese Situation teilweise, da das Niveau der Entlohnung des Personals des HFR über dem landesweiten und dem Westschweizer Durchschnitt liegt (siehe dazu Kap. 3 unten). Diese Übergangsförderung, die vom Staat Freiburg sichergestellt wird, muss aber mehr oder weniger kurzfristig abgeschafft werden.

Über die Frage der Finanzierung hinaus muss das HFR in dem vom Bundesgesetzgeber geförderten Wettbewerbsumfeld mit anderen Spitälern sein Personal in eine autonome und entwicklungsfähige Organisation einbinden können, um den Herausforderungen der Zukunft zu begegnen.

Gegenüber einem solchen Umfeld suchte die Direktion des HFR nach Lösungen, um die Möglichkeiten, die im derzeitigen gesetzlichen Rahmen bestehen, so gut wie möglich auszuschöpfen. 2012 verlangte sie ein Rechtsgutachten zu diesem Thema; dieses kam zum Schluss, dass die Autonomie, die dem HFR zusteht, zu beschränkt ist, als dass sie einen echten Spielraum beim Personalmanagement zuliesse. Dieses Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass nur eine Änderung von Artikel 37 des Gesetzes vom 27. Juni 2006 über das freiburger Spital (SGF 822.0.1; HFRG) ein vollkommenes Überdenken des Personalmanagements des HFR ermöglichen kann.

Mit Schreiben vom 4. Februar 2014 an den Staatsrat teilte das HFR seine Überlegungen zur Anwendung des Dienstverhältnisses des Staatspersonals auf das Personal des HFR mit und ersuchte um eine Entscheidung über den Grundsatz der Flexibilisierung bei der Anwendung des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (SGF 122.70.1; StPG) durch eine Anpassung von Artikel 37 HFRG.

1.2 Auftrag

Mit Schreiben vom 30. Juni 2014 an das HFR wies der Staatsrat in erster Linie darauf hin, dass es am HFR sei, seine Zuständigkeiten im Rahmen von Artikel 37 HFRG wahrzunehmen, denn diese Möglichkeit werde noch nicht ganz ausgenutzt. Der Staatsrat wünschte auch inständig, dass eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem HFR und dem Amt für Personal und Organisation (POA) abgeschlossen werde, eine Möglichkeit,

die in Artikel 13 StPG angeboten wird. Schliesslich verlangte der Staatsrat vom HFR, dass es eine Arbeitsgruppe, die beauftragt wird, **ihm Vorschläge, mit denen der derzeitige Rahmen flexibilisiert werden kann, zu formulieren**, ins Leben rufe; diese Vorschläge wurden in kürzester Frist erwartet.

1.3 Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Bei der Vergabe des Auftrags an die Arbeitsgruppe (AG) legte der Staatsrat fest, dass das Amt für Personal und Organisation des Staates Freiburg (POA), die Finanzverwaltung (FinV) und die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) beigezogen werden müssen. Der Staatsrat hat auch den Grundsatz festgehalten, wonach der Vorsitz dieser AG einem Mitglied des Verwaltungsrats des HFR (VR HFR) zukommen soll.

Auf dieser Grundlage wurde die AG wie folgt zusammengesetzt:

Vertreter/innen des HFR:

Martine Morard, Mitglied des VR HFR, Präsidentin der Delegation HR der Human Resources (Präsidentin der AG)
Claudia Käch, Generaldirektorin HFR
Sébastien Ruffieux, Generalsekretär HFR (Sekretär-Berichterstatter der AG)

Vertreter des Amtes für Personal und Organisation (POA):

Markus Hayoz, Dienstchef
Claude Progin, Jurist

Vertreter/in der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD):

Patrice Zurich, Vorsteher des Amtes für Gesundheit
Claudia Lauper Lüthi, wissenschaftliche Beraterin

Vertreter der Finanzverwaltung (FinV):

Laurent Yerly, Staatsschatzverwalter

Ausserdem sollten Annick Kalantzopoulos, Direktorin Human Resources HFR, und Sabina di Stefano Piller, wirtschaftswissenschaftliche Beraterin beim GesA die Arbeiten der Gruppe begleiten.

1.4 Abgrenzung der Überlegungen

Bevor die Mitglieder der AG ihre Überlegungen aufnahmen, wollten sie den Umfang ihres Auftrags klären. Nachdem sie vom Rechtsgutachten, das am 25. Oktober 2012 von RA Luke H. Gillon erstellt wurde (siehe ad 1.1 Umfeld), Kenntnis genommen hatten, einigten sich die Mitglieder der AG auf die Feststellung, dass, wenn der Auftrag darauf beschränkt bleibt, sich mit den Vorschlägen zur Flexibilisierung des bestehenden gesetzlichen Rahmens ohne Gesetzesänderungen zu beschäftigen, die Überlegungen nicht sehr weit führen, da dieser Rahmen sehr starr ist. Die Mitglieder der AG haben deshalb beschlossen, ihre Überlegungen nicht nur auf die Flexibilisierung des bestehenden gesetzlichen Rahmens zu beschränken, sondern auch Varianten zu prüfen, die Gesetzesänderungen voraussetzen.

Die Mitglieder der AG unterstrichen ebenfalls, dass man auch die Tatsache berücksichtigen musste, dass allfällig zu formulierende Vorschläge zum Dienstverhältnis des Personals des HFR auch Auswirkungen auf das FNPG und die Pflegeheim des Kantons und weitere ähnliche Einrichtungen haben könnten. Da diese Folgen, obwohl sie bedeutend sind, nicht zum Auftrag der AG gehören, wurden sie von ihr nicht geprüft.

1.5 Arbeitsmethode

Die von der AG befolgte Arbeitsmethode bestand in einer ersten Phase darin, durch das HFR eine Liste seiner Bedürfnisse erstellen zu lassen, für welche gesetzliche und reglementarische Änderungen des Gesetzes und des Reglements nötig wären (siehe ad Kap. 2). In diesem Stadium nahm die AG Kenntnis von den Bedürfnissen, die vom HFR aufgezählt wurden, ohne jedoch deren Berechtigung zu beurteilen. Gleichzeitig nahm die AG die vergleichenden Daten zu den Gehältern zur Kenntnis (siehe ad Kap. 3).

In einer zweiten Phase wurden die vom HFR vorgestellten Bedürfnisse zur Beurteilung in Kategorien eingeteilt. Daraus entstanden drei Arten von Flexibilisierung, die alle unter dem Gesichtspunkt ihrer Vorteile und Nachteile untersucht wurden (siehe ad Kap. 4).

In einer dritten Phase gewährte die AG gewissen Arten der Flexibilisierung Priorität. Anschliessend hat sie Vorschläge in Form von Varianten abgeleitet, eine davon ausgewählt, entwickelt und konkretisiert (siehe ad Kap. 5).

Die AG hat sich anschliessend mit dem Verfahren zur Übermittlung ihres Berichts an den Staatsrat beschäftigt (siehe ad Kap. 6).

Da die AG der Meinung war, dass die Anhörung des Personals und der Personalverbände ein Schlüsselfaktor des Vorgehens ist, hat sie einen Vorschlag zum Vernehmlassungsverfahren ausgearbeitet (siehe ad Kap. 7).

Um dem Staatsrat alle Elemente, mit denen er eine Entscheidung für oder gegen den Vorschlag der AG fällen kann, zu geben, hat sie die Folgen der Wahl des Staatsrats für die Finanzen des HFR (siehe ad Kap. 8) und für weitere Anstalten des Kantons im Gesundheits- und Sozialbereich (siehe ad Kap. 9) erwähnt.

2 Liste der Bedürfnisse des HFR

Die AG liess die Liste der Bedürfnisse des HFR aufstellen. Diese Bedürfnisse wurden wie folgt nach Themen aufgelistet: Anstellung, Vertragsabschluss, Änderung des Arbeitsverhältnisses, Entlohnung, Arbeitsbedingungen, sozialer Schutz, Personalpolitik.

Die entsprechenden Tabellen befinden sich in der Beilage 1 zu diesem Bericht.

3 Lohnvergleiche – Untersuchung von *Perinova Compensation*

Bei der Liste der Bedürfnisse bei der Flexibilisierung des Personalmanagements des HFR wurde den Gehaltsfragen ein bedeutender Platz eingeräumt. Für die AG war es deshalb

nötig, sich auf Lohnvergleiche stützen zu können, in denen das Problem der vom HFR vorgebrachten zu hohen Lohnkosten wirklich zum Vorschein kam.

Dazu beauftragte das HFR die Firma *Perinova Compensation*, das Lohnniveau des Personals des HFR mit demjenigen in den übrigen Spitälern zu vergleichen. Diese Firma hat eine Methode ausgearbeitet, mit der die Daten von 75 Spitälern und Kliniken in der ganzen Schweiz verglichen werden und die 91 000 Mitarbeiterlöhne umfasst (Daten 2014). Mit dieser Methode können umfassende Vergleiche nach Funktionsbereich (Gesundheitsfachpersonen, Verwaltung, Hausdienst usw.) und nach Funktion angestellt werden. Es muss angemerkt werden, dass dieser Vergleich alle Funktionen, mit Ausnahme der Funktionen der Kaderärzte umfasst. Mit dieser Methode können auch gezieltere Vergleiche zu bestimmten Gruppen gemacht werden («Nicht Äpfel mit Birnen vergleichen»). Es sei noch darauf hingewiesen, dass die grosse Mehrheit der Kantonsspitäler in diesem Vergleich eingeschlossen ist. Dieser erlaubt aber keine Folgerungen zum Unterschied zwischen den Bedingungen im privaten und im öffentlichen Bereich. Einerseits können die öffentlichen Spitäler verschiedene Rechtsformen haben (NB: einige von ihnen sind Aktiengesellschaften), und andererseits ist die Unterstützung der Kantone für ihre öffentlichen Spitäler von einem Kanton zum anderen sehr verschieden (z. B. Investitionen, gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL), usw.).

Laut den Schlussfolgerungen des Vergleichs, der von der Firma *Perinova Compensation* durchgeführt wurde, liegt das gewichtete mittlere Niveau der Löhne des HFR 7,9 % über dem Durchschnitt des Schweizer Markts, der von allen Spitälern und Kliniken der Gemeinschaft (75) gebildet wird. Wenn man die Funktionsbereiche betrachtet, steigt dieser Satz sogar auf +13,5 % im Bereich des Hausdiensts / Hotellerie (Raumpflege, Hauswirtschaft, Hotellerie, Facility Management) und auf +12,1 % im Pflegebereich (Pflege und Betreuung). Umgekehrt bestätigt dieser Vergleich, dass das mittlere Lohnniveau im Bereich der Assistenzärzte und der Klinikleiter 8,1 % unter dem Marktmittel liegt.

Es muss betont werden, dass die vergleichende Untersuchung anhand der Daten des Jahres 2014 gemacht wurde; in diesem Jahr galten Sparmassnahmen für das ganze Personal des Staates Freiburg. Man kann deshalb annehmen, dass der Unterschied in einem «normalen» Jahr noch grösser sein könnte.

Die Vergleichsmethode berücksichtigt auch Parameter wie das Alter, das Geschlecht, die Dauer der Erfahrung usw. Mit ihr kann auch ein dynamischer Vergleich der Entwicklung der Löhne beispielsweise nach Alter, nach der Dauer der Erfahrung usw. gemacht werden. Vor diesem Hintergrund zeigt der Vergleich, dass der Unterschied in der Altersklasse 30 bis 45 Jahre stark zunimmt und dann stabil bleibt (im Allgemeinen wird dann das Maximum der Gehaltsskala erreicht; siehe Beilage 2: Ergebnisse des Vergleichs von *Perinova Compensation*).

Gleichzeitig zum Untersuchungsauftrag, den *Perinova Compensation* vom HFR erhielt, wurde die Firma auch von H+ beauftragt, eine vergleichende Untersuchung der Löhne des Personals der Schweizer Spitäler und Kliniken zu machen. Auf der Grundlage der Daten, die bei diesem Auftrag gesammelt wurden, konnte *Perinova Compensation* das HFR mit einer Gruppe von Westschweizer Spitälern aus den Kantonen Bern (1 Spital), Waadt (3) und Neuenburg (1) vergleichen. Die zur Verfügung stehenden Daten stammen aus dem Jahr 2013, sie wurden angepasst, damit sie mit denjenigen des HFR (aus dem Jahr 2014) verglichen werden konnten.

Laut den Ergebnissen dieses Vergleichs liegt das mittlere Niveau der Löhne des HFR um 9,1 % über demjenigen dieser Gruppe von Westschweizer Spitälern.

Finanziell werden die Unterschiede gegenüber dem nationalen Benchmark in folgender Tabelle illustriert:

Comparaison salariale pour l'HFR				
Domaines de fonction	Nombre de collaborateurs HFR	HFR en comparaison de tous les hôpitaux en 2014 ("CH")	Différences en "CHF" pour l'HFR (net)	Différences en "CHF" pour l'HFR (brut, avec charges sociales)*
				*21.986%
Total : Toutes les fonctions / groupes de fonctions	2'845	↑ 107.9%	10'615'243	12'949'110
Groupes de fonctions avec écarts importants				
Nettoyage, Entretien, Hotellerie, Facility Management - Total	321	↑ 113.5%	2'028'906	2'474'981
Soins - Total	1'315	↑ 112.1%	8'118'745	9'903'732
Médical, Assistants et chefs de cliniques - Total	289	↓ 91.9%	-1'956'364	-2'386'490

Im Vergleich mit dem mittleren Lohnniveau der berücksichtigten Westschweizer Spitalgruppe (BE, VD, NE) entsprechen die Löhne des HFR Mehrkosten von **10 733 299** Franken netto und von **13 093 123** Franken brutto (einschliesslich Sozialabgaben).

4 Beurteilung und Priorisierung der Bedürfnisse

4.1 Methode

Bei der weitergehenden Untersuchung der vom HFR aufgelisteten Bedürfnisse wurden diese nach Art der nötigen Flexibilisierung in Kategorien eingeteilt: Anwendung des bestehenden Artikels 37 HFRG (siehe ad Kap. 4.2.1), Änderung des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (SGF 122.70.11; StPR) (siehe ad Kap. 4.2.2) oder Änderung des bestehenden Artikels 37 HFRG (siehe ad Kap. 4.2.3). Diese Bedürfnisse und die entsprechenden Lösungen wurden unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Auswirkung, der organisatorischen / funktionellen / kulturellen Auswirkung, allfälliger Schwierigkeiten bei der Umsetzung, eines möglichen politischen Widerstands und Widerstands von Seiten der Personalverbände und nach ihrer wahrscheinlichen Umsetzungsfrist beurteilt.

Die Ergebnisse dieser Beurteilungen wurden in Form von Grafiken aufgezeichnet, um die Auswirkungen und Interaktionen der verschiedenen vorgeschlagenen Lösungen für ihre Priorisierung auf einfache Weise zu illustrieren. Die entsprechenden Tabellen und Grafiken befinden sich in den Beilagen 3 und 4 zu diesem Bericht.

Im Kapitel 4.2 unten werden die verschiedenen Arten der Flexibilisierung, die von der AG geprüft wurden, sowie ihre Vor- und Nachteile vorgestellt.

4.2 Arten der Flexibilisierung der HR-Verwaltung

4.2.1 Durch Anwendung des jetzigen Artikels 37 HFRG

In Artikel 37 HFRG wird dem HFR eine bestimmte Zahl von Zuständigkeiten übertragen; damit diese ausgeübt werden können, braucht es ein besonderes Reglement des HFR, das der Genehmigung durch den Staatsrat unterstellt ist. Obwohl das HFR anhand von verschiedenen Reglementen, die vom Staatsrat genehmigt wurden, gewisse Zuständigkeiten nutzt, gibt es noch einige Zuständigkeitsbereiche, für die bis jetzt noch kein Reglement erstellt wurde. Allerdings werden historisch gesehen gewisse Zuständigkeiten, die das HFR mit dem Erlass eines besonderen Reglements ausüben könnte, tatsächlich schon vom HFR wahrgenommen.

Die folgenden Bereiche der Personalverwaltung könnten aufgrund von Artikel 37 HFRG schon jetzt zugunsten des HFR flexibilisiert werden:

- Prüfung der Bewerbungen (allgemein) (Zuständigkeit, die bereits vom HFR ausgeübt wird)
- Prüfung der Bewerbungen (höhere Kader und besondere Funktionen) (Zuständigkeit, die bereits vom HFR ausgeübt wird)
- Kontrolle des POA und Abschluss des Verfahrens (Zuständigkeit, die bereits vom HFR ausgeübt wird)
- Ärztliche Untersuchung
- Aufhebungsvertrag (Zuständigkeit, die bereits vom HFR ausgeübt wird)
- Förderung beruflicher Kompetenzen
- Arbeitsmarktzulage (Zuständigkeit, die bereits vom HFR ausgeübt wird)

Diese – eher theoretische als tatsächliche – Art der Flexibilisierung hat den Vorteil, dass sie einfach ist, unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den SR in die eigentliche Zuständigkeit des VR HFR fällt, kein Gesetzgebungsverfahren voraussetzt (es müssen keine Gesetzesänderungen gemacht werden) und grundsätzlich auf wenig Widerstand von Seiten des Personals stossen sollte.

Es muss aber festgestellt werden, dass die auf diesem Weg erreichten Flexibilisierungen nicht zu einer wirklich grösseren Autonomie des HFR beim Personalmanagement führen. Die meisten Zuständigkeiten werden vom HFR tatsächlich bereits ausgeübt. Sie haben sehr wenige Auswirkungen auf die Finanzen und wenige Auswirkungen auf die Organisation, den Betrieb und die Kultur. Es geht hier um hauptsächlich operationelle Zuständigkeiten. Das Fehlen jeglicher Zuständigkeit in empfindlichen Bereichen, nämlich bei der Entlohnung und beim Dienstverhältnis des Personals, wird überdies mit der strikten Anwendung von Artikel 37 HFRG nicht wettgemacht.

(Für weitere Einzelheiten: siehe Beilage 3 – Liste der Bedürfnisse des HFR nach Art der Flexibilisierung, Kap.1)

4.2.2 Durch Änderung des StPR

Für einige Bedürfnisse des HFR bei der Flexibilisierung des Personalmanagements muss das StPR geändert werden.

Folgende Bereiche sind betroffen:

- Zuhilfenahme einer Stellenvermittlung
- Veröffentlichung
- Angebote

- Inhalt des schriftlichen Vertrags
- Arbeitsdauer und Arbeitszeit
- Ferien, Freitage und öffentliche Ämter
- Lohngarantie
- Entschädigung für besondere Dienstleistungen

Diese Art der Flexibilisierung hat den Vorteil, dass es kein Gesetzgebungsverfahren braucht (Zuständigkeit des SR) und das HFR bei der Ausarbeitung des Änderungsentwurfs beigezogen werden kann (siehe Art. 8 Abs. 2 StPR).

Es muss aber festgestellt werden, dass die auf diesem Weg erreichten Flexibilisierungen für das HFR nur wenige Auswirkungen auf die Organisation, den Betrieb die Finanzen und die Kultur haben; vorbehalten bleiben die Bereiche des Zeitausgleichs und der Entlöhnung der besonderen Dienste, der Arbeitszeit und der Lohngarantie. Bei letzteren Bereichen würden Änderungen des StPR, die besondere Ausnahmen für das HFR vorsehen, beim Personal auf bedeutenden Widerstand stossen, ohne dass deshalb die wirklich wichtigen Bereiche für das HFR berührt würden.

Bei den Diskussionen in der AG haben die Vertreter des POA (Garant für die einheitliche Anwendung des StPG) darauf hingewiesen, dass ein solches Ausnahmeverfahren zugunsten des HFR im StPR zu Protesten von weiteren Sektoren des Staates, die ebenfalls mehr Autonomie verlangen, führen würde. Ausserdem könnte ein solches Verfahren zur Einführung besonderer Vorschriften nur für das Personal des HFR, auch wenn diese nur vom StPR und nicht vom StPG abweichen, allenfalls den gemäss StPG geltenden Grundsatz der Gleichbehandlung gefährden, der für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates garantiert werden muss.

(Für weitere Einzelheiten: siehe Beilage 3 – Liste der Bedürfnisse des HFR nach Art der Flexibilisierung, Kap. 2)

4.2.3 Durch Änderung des derzeitigen Artikels 37 HFRG

Für die wichtigsten Bedürfnisse des HFR bei der Flexibilisierung der Personalverwaltung müsste Artikel 37 HFRG geändert werden, was zu mehreren Abweichungen vom StPG führen würde.

Folgende Bereiche sind betroffen:

- Ausschreibung
- Ordentliche Kündigung
- Dauer der Probezeit und Kündigungsfrist
- Stellenaufhebung
- Einreihung der Funktionen
- Gehaltsskalen
- Anpassung der Skalen und Teuerung
- Leistungsabhängige Lohnentwicklung
- Altersgratifikation
- Überstunden
- Mutterschaftsurlaub, Vaterschaftsurlaub, Adoptionsurlaub
- Personalpolitik
- Verwaltungsinstrument: Stellenplan
- Ausbildung, Nachwuchs, Beurteilung

Wie bereits erwähnt gibt Artikel 37 HFRG dem HFR bereits gewisse Zuständigkeiten im Personalmanagement. Wenn man die gewünschten Abweichungen vom StPG in den oben aufgezählten Bereichen, namentlich diejenigen, bei denen es um die Entlohnung geht, in diesen Artikel aufnimmt, könnte die grundsätzliche Unterstellung unter das StPG nicht mehr aufrechterhalten werden. Diese zahlreichen und grundsätzlichen Abweichungen würden ein hybrides Dienstverhältnis, das weder innerhalb des StPG noch ausserhalb des StPG steht, begründen. Abgesehen davon, dass dieses Dienstverhältnis sowohl beim Personal als auch beim Arbeitgeber Verwirrung stiftete, wäre es auch technisch schwierig zu bewältigen. Es muss deshalb angenommen werden, dass die Flexibilisierung des Personalmanagements in den erwähnten Bereichen notwendigerweise einen Ausstieg aus dem StPG voraussetzt.

Deshalb hat diese Art der Flexibilisierung (Ausstieg aus dem StPG) den Vorteil, dass sie den einzigen Weg darstellt, auf dem die wichtigen Ziele für das HFR erreicht werden können. Mit diesen neuen Rahmenbedingungen könnte das HFR seine Lohnkosten in den Griff bekommen, namentlich weil es den Benchmark der übrigen Spitäler als Referenz übernehmen könnte und dennoch die Zuständigkeit hätte, wettbewerbsfähige Löhne (siehe Assistenzärzte und Klinikleiter usw.) festzusetzen. Mit diesen neuen Rahmenbedingungen würde auch ein eigenes Dienstverhältnis für das Personal des HFR geschaffen, das mit dem unabhängigen Status der Spitalanstalten übereinstimmt, wie es vom derzeitigen System der Spitalfinanzierung gefördert wird (juristische Person, die mit der Zeit finanziell selbständig werden muss). Dabei kann das Personal beim Aufbau dieses Dienstverhältnisses beigezogen werden, so dass es sich besser mit diesem Dienstverhältnis und dem HFR identifiziert.

Diese Art der Flexibilisierung hat aber bedeutende Nachteile beim Erlassverfahren: langes Gesetzgebungsverfahren, Politisierung des Geschäfts und starker Widerstand von Seiten des Personals. Es sei darauf hingewiesen, dass diese neuen Rahmenbedingungen bedeutende Auswirkung auf ähnliche Anstalten des Kantons (FNPG, Pflegeheime usw.) haben könnten (siehe Kap. 9).

(Für weitere Einzelheiten: siehe Beilage 3 – Liste der Bedürfnisse des HFR nach Art der Flexibilisierung, Kap. 3)

4.3 Feststellungen und Priorisierung

Nach der Untersuchung der verschiedenen Arten der Flexibilisierung, deren Vor- und Nachteile und der Grafiken zur Beurteilung (siehe Beilage 4 – Grafiken zu den Auswirkungen) gelangte die AG zu folgenden Feststellungen:

- a. Für die vom HFR gewünschten Änderungen, die eine bedeutende finanzielle Auswirkung und eine namhafte organisatorische Auswirkung hätten, braucht es mindestens Abweichungen vom StPG.
- b. Die Abweichungen vom StPG, die nicht auf bedeutenden Widerstand in der Politik und bei den Personalverbänden stossen, haben für das HFR keine oder geringe Auswirkungen auf die Finanzen und die Organisation.
- c. Besondere Abweichungen vom StPG und vom StPR bei wichtigen Punkten würden zu einem hybriden Dienstverhältnis führen, das schwierig zu verwalten und zu

kontrollieren ist und auf bedeutenden Widerstand von Seiten der Personalverbände stösst.

- d. Nur mit dem Ausstieg aus dem StPG können bedeutende finanzielle und namhafte organisatorische Auswirkungen für das HFR erreicht werden. Der Ausstieg aus dem StPG stösst aber auf eine starke Grundsatzopposition von Seiten der Personalverbände, die nicht an den Fortbestand der durch den Bund geregelten Finanzordnung glauben. Ausserdem braucht es für den Ausstieg aus dem StPG ein langes Gesetzgebungsverfahren in einem äusserst politisierten Umfeld.
- e. Eine Reihe von weniger bedeutenden Änderungen können in einer Vereinbarung, die zwischen dem POA und dem HFR abgeschlossen werden muss, geregelt werden; in diese Vereinbarung könnten auch die Zuständigkeiten, die dem HFR bereits in Artikel 37 HFRG zugestanden werden, aufgenommen werden.

Angesichts dessen nahm die AG eine Abwägung und Priorisierung der möglichen Lösungen vor. So gelangte sie zum Schluss, dass in naher Zukunft eine **Vereinbarung zwischen dem HFR und dem POA** abgeschlossen werden muss, damit die weniger bedeutenden Fragen geregelt werden, die gemäss StPG und Artikel 37 HFRG bereits auf diesem Weg gelöst werden können (siehe Kap. 5.1).

Aufgrund der Überzeugung, dass nur ein **Ausstieg aus dem StPG** den erwähnten wichtigsten Bedürfnissen des HFR entsprechen kann, hat die AG ihre Überlegungen auf dieses Szenario konzentriert, wobei sie verschiedene **Varianten** der Umsetzung ins Auge gefasst hat (siehe Kap. 5.2).

5 Vorschläge der Arbeitsgruppe

Angesichts der obigen Feststellungen konzentrierte die AG ihre Vorschläge auf den Ausstieg aus dem StPG, weil er allein den wichtigen Bedürfnissen des HFR entsprechen kann. Da die AG der Meinung ist, dass diese Lösung namentlich aufgrund des nötigen Gesetzgebungsverfahrens nicht kurzfristig realisiert werden kann, hat sie zudem die im StPR bereits vorgesehene erste Stufe Art der Flexibilisierung mitberücksichtigt, nämlich den Abschluss einer Vereinbarung mit dem POA.

5.1 Vereinbarung mit dem POA

Der Staatsrat hatte in seinem Schreiben vom 30. Juni 2014 (siehe ad Kap. 1.2 Auftrag) auf die Notwendigkeit, eine Vereinbarung zwischen dem HFR und dem POA gemäss Artikel 6 Abs. 2 StPR abzuschliessen, hingewiesen. Das HFR übt schon historisch oder gesetzlich einige Zuständigkeiten, die in einer Vereinbarung mit dem POA geregelt werden müssten, aus, namentlich die Verwaltung der Gehälter des Personals des HFR. Die Vereinbarung sollte dem HFR formell die Zuständigkeit für jene Aufgaben übertragen, die bereits jetzt, insbesondere von der Direktion für Human Resources, wahrgenommen werden. In ihr müsste ausserdem eine Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs des HFR im Personalmanagement enthalten sein, soweit das einerseits das StPG und das StPR (siehe Kap. 5.1.1) und andererseits Artikel 37 HFRG (siehe Kap. 5.1.2) zulassen. Mit dieser Vereinbarung könnte dem HFR der nötige reglementarische Rahmen für die Ausübung der Zuständigkeiten bei den HR gegeben werden, bis der Ausstieg aus dem StPG Wirklichkeit wird (siehe ad Kap. 5.2.)

5.1.1 Zuständigkeiten, die sich aus dem StPG und dem StPR ergeben

Folgende Probleme, die sich aus der Anwendung des StPG und des StPR ergeben, könnten mit einer Vereinbarung zwischen dem HFR und dem POA gelöst werden:

- Lohnverwaltung (Art. 12 Bst. d StPG) (bereits historisch vom HFR wahrgenommen)
- Zuständigkeit zur Stellungnahme, namentlich bei Anstellungs- und Beförderungsverfahren und bei Verfahren zur Kündigung des Dienstverhältnisses (Art. 86 StPG, 107–109 StPR, 37–44 StPG) (zum Teil bereits historisch vom HFR wahrgenommen)
- Zuhilfenahme einer Stellenvermittlung (siehe Art. 16 StPR) (bereits historisch vom HFR wahrgenommen)
- Veröffentlichung der Stellenangebote (siehe Art. 17 StPR)
- Verfassen der Stellenangebote (siehe Art. 17 f. StPR)
- Inhalt des schriftlichen Vertrags (siehe Art. 24 StPR) (bereits historisch vom HFR wahrgenommen)

5.1.2 Zuständigkeiten, die sich aus Artikel 37 HFRG ergeben

In Artikel 37 HFRG wird dem HFR eine bestimmte Zahl von Zuständigkeiten übertragen; damit diese ausgeübt werden können, bräuchte es ein besonderes Reglement des HFR, das der Genehmigung durch den Staatsrat unterstellt ist. Im Bestreben nach Vereinfachung wird vorgeschlagen, dass in der Vereinbarung zwischen dem HFR und dem POA (die ebenfalls dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreitet werden muss) auch die Verleihung der Zuständigkeiten, die sich aus Artikel 37 HFRG ergeben, geregelt wird.

Es handelt sich um folgende Zuständigkeiten:

- Prüfung der Bewerbungen (allgemein) (bereits vom HFR wahrgenommen)
- Prüfung der Bewerbungen (höhere Kader und besondere Funktionen) (bereits vom HFR wahrgenommen)
- Kontrolle des POA und Abschluss des Verfahrens (bereits vom HFR wahrgenommen)
- Aufhebungsvertrag (bereits historisch vom HFR wahrgenommen)
- Arbeitsmarktzulage (bereits vom HFR wahrgenommen)

5.2 Ausstieg aus dem StPG

Der Ausstieg aus dem StPG bildet den Hauptvorschlag der AG, denn er allein kann den wichtigsten Bedürfnissen des HFR entsprechen.

Grundsätzlich könnte ein Ausstieg aus dem StPG mit einem Gesetz zur Änderung des HFRG, insbesondere der Artikel 37 und 38, verwirklicht werden.

Ein solcher Ausstieg aus dem StPG könnte aber gemäss mehreren verschiedenen Verfahren und innert verschiedenen Fristen umgesetzt werden, weshalb die AG an mehrere mögliche Varianten gedacht hat. Welche Variante aber auch immer umgesetzt wird, sollten ähnliche Vorschriften und Rahmenbedingungen, die einen Grundstock bilden, gelten.

In diesem Gesetz müssten Vorschriften, die einerseits dem Personal Mindestgarantien geben und andererseits das HFR verpflichten, die Entwicklung der Gehälter seines Personals in einem Umfeld des Wettbewerbs mit den übrigen vergleichbaren Schweizer

Spitälern (nationale Benchmark) zuzulassen, enthalten sein. Diese Vorschriften müssten zur Folge haben, dass der Staat grundsätzlich während einer gewissen Dauer eine Übergangsfinanzierung aufrechterhält, bis die neuen geltenden Rahmenbedingungen (Gesamtarbeitsvertrag oder Reglementierung HFR) die Personalkosten mindestens auf die Ebene dieses nationalen Benchmark gesenkt haben. Ausserdem müsste der Grundsatz gelten, dass, solange der Staat sich an der Übernahme der Mehrkosten bei den Löhnen beteiligt, die jeweils geltenden Rahmenbedingungen (Gesamtarbeitsvertrag oder Reglementierung HFR) der Genehmigung durch den Staatsrat unterstehen.

Die Varianten der Umsetzung, die von der AG skizziert wurden, werden im Folgenden erläutert.

5.2.1 Variante 1

Während eines Zeitraums von 5 Jahren, der in einer Übergangsbestimmung des revidierten HFRG festgehalten wird, untersteht das Personal des HFR weiterhin dem StPG. Während dieser Frist erarbeitet das HFR eine eigene Reglementierung (allenfalls Gesamtarbeitsvertrag) und beteiligt die Personalvertreter an diesen Arbeiten.

5.2.2 Variante 2

Während eines Zeitraums von 2 Jahren, der in einer Übergangsbestimmung des revidierten HFRG festgehalten wird, untersteht das Personal des HFR weiterhin dem StPG. In dieser Frist handelt das HFR einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) aus oder tritt einem bestehenden GAV bei. Der Staatsrat kann die Frist von 2 Jahren bis zu einer Höchstdauer von insgesamt 3 Jahren verlängern. Wenn nach Ablauf dieser Frist immer noch kein Gesamtarbeitsvertrag abgeschlossen wurde, erlässt das HFR ein Personalreglement.

5.2.3 Variante 3

Das Personal des HFR untersteht ab sofort nicht mehr dem StPG, sondern einem eigenen Reglement des HFR. In diesem Reglement werden aber alle materiellen Bedingungen aus dem StPG, namentlich im Lohnbereich, übernommen. Die entsprechenden Änderungen werden nach und nach eingeführt, und das Personal wird dabei miteinbezogen.

5.3 Von der Arbeitsgruppe gewählte Variante (Variante 2)

Die AG bevorzugt die Variante 2. Die Aushandlung einer neuen Regelung über einen GAV scheint die einzige Lösung zu sein, bei der das Personal von Anfang an miteinbezogen werden kann. Angesichts des starken Widerstands und der Befürchtungen der Personalverbände bei einem Ausstieg aus dem StPG scheint es unbedingt nötig, dass das Personal als Partner bei der Ausarbeitung der Bestimmungen über das Dienstverhältnis des Personals des HFR beteiligt wird. Ein solcher Miteinbezug des Personals beim Verfahren muss auch zur erhöhten Sensibilisierung des Personals für die gesetzlichen Auflagen, denen das HFR nun unterworfen ist, führen.

Die AG hat deshalb einen Antrag für einen Entwurf zur Änderung des HFRG, mit der diese Variante 2 umgesetzt werden soll, ausgearbeitet.

5.3.1 Entwurf zur Änderung des HFRG

Gesetz

vom ...

zur Änderung des Gesetzes vom 27. Juni 2006 über das freiburger spital (HFRG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf den Artikel 68 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom ... ;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Änderung des HFRG

Das Gesetz vom 27. Juni 2006 über das freiburger spital (SGF) wird wie folgt geändert:

Art. 37 Dienstverhältnis des Personals

a) Allgemeines Dienstverhältnis

¹ Das Dienstverhältnis der im HFR arbeitenden Personen wird in einem Gesamtarbeitsvertrag, der zwischen dem HFR und den anerkannten Sozialpartnern ausgehandelt wurde, geregelt.

² Kommt keine Einigung zum ersten Gesamtarbeitsvertrag zustande, so wird das Dienstverhältnis des Personals des HFR in einem Personalreglement, das vom Verwaltungsrat innert eines Jahres erlassen wird, geregelt.

³ Im Gesamtarbeitsvertrag oder im Personalreglement des HFR müssen folgende Grundsätze beachtet werden:

- a) Das Personal hat ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis.
- b) Das Arbeitsverhältnis des Personals, das unbefristet angestellt wurde, kann nur aus sachlich hinreichenden Gründen aufgelöst werden.
- c) Wird das Arbeitsverhältnis wegen Stellenaufhebung aufgelöst, so muss ein Sozialplan, in dem nach Möglichkeit eine Wiederanstellung beim HFR vorgesehen wird, ausgearbeitet werden.
- d) Das Personal des HFR ist bei der Pensionskasse des Staatspersonals versichert.
- e) Die Anstellungsbedingungen des Personals des HFR sind im Vergleich zu denjenigen anderer vergleichbarer Schweizer Spitäler konkurrenzfähig.
- f) Bei einer Senkung des Lohns werden die erworbenen Rechte beim Inkrafttreten der neuen Bedingungen für eine Dauer von 5 Jahren garantiert, aber nicht der Teuerung angepasst.

Art. 38 b) Besondere Bedingungen

¹ Nicht dem Gesamtarbeitsvertrag, sondern einem besonderen Reglement des HFR sind unterstellt:

- a) die Mitglieder des Direktionsrats des HFR und weitere höhere Kader des HFR, die vom Verwaltungsrat bestimmt werden;
- b) die Abteilungsärztinnen und Abteilungsärzte, die Chefärztinnen und Chefärzte, die stellvertretenden Chefärztinnen und Chefärzte, die Belegärztinnen und Belegärzte, die Verantwortlichen für das Laboratorium und die Apotheke.

² Die übrigen Ärzte, einschliesslich die Oberärztinnen und Oberärzte und Assistenzärztinnen und Assistenzärzte, sind entweder besonderen Gesamtarbeitsverträgen oder Reglementen des HFR unterstellt.

Art. 47 Aufgehoben

Art. 2 Übergangsbestimmung

¹ Ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes verfügen die Partner des Gesamtarbeitsvertrags über eine Frist von 2 Jahren, um den Vertrag zu unterzeichnen. Diese Frist kann auf Ersuchen einer Partei bis

zur Dauer von höchstens 3 Jahren verlängert werden. Kommt nach dieser Frist keine Einigung zustande, so gilt Artikel 37 Abs. 2 HFRG.

² Bis zum Inkrafttreten des Gesamtarbeitsvertrags oder des Personalreglements des HFR gilt weiterhin das StPG.

³ Solange das StPG gültig ist und bis der Gesamtarbeitsvertrag oder das Personalreglement des HFR die erwarteten Auswirkungen zeigen, erhält der Staat eine Übergangsfinanzierung im Zusammenhang mit den Mehrkosten bei den Löhnen aufrecht, aber höchstens bis 5 Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesamtarbeitsvertrags oder des Personalreglements des HFR.

⁴ Solange der Staat eine solche Übergangsfinanzierung wahrnimmt, unterstehen die Gesamtarbeitsverträge oder die Personalreglemente des HFR gemäss den Artikeln 37 und 38 HFRG der Genehmigung durch den Staatsrat.

Art. 3 Inkrafttreten

¹ Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Es untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

5.3.2 Kommentare

Die Bedingungen zur Umsetzung des neuen Dienstverhältnisses des Personals des HFR, die im Antrag zur Änderung des HFRG enthalten sind, werden im unterbreiteten Entwurf genügend ausgeführt, so dass an dieser Stelle darauf verzichtet wird, sie einzeln zu kommentieren. Zu einigen von ihnen braucht es trotzdem einen besonderen Kommentar.

Die AG war der Meinung, dass einer Lösung, die aus der Sozialpartnerschaft hervorgegangen ist, nämlich die Unterzeichnung eines Gesamtarbeitsvertrags (GAV), den Vorzug gegeben werden soll, eine solche Lösung lässt sich auch politisch besser verteidigen (siehe Art. 37 Abs. 1). Da aber die Verhandlungen mit einem Misserfolg enden können, wird vorgeschlagen, dass der VR allenfalls innert einem Jahr ein Personalreglement des HFR erlassen kann (siehe Art. 37 Abs. 2); dieses wäre dann der Genehmigung durch den Staatsrat unterstellt, solange der Staat die Lohnkosten, welche die Benchmark der Schweizer Spitäler überschreiten, trägt (siehe Art. 2 Abs. 3 und 4, Übergangsbestimmungen).

Damit der Umsetzung der Reform des Dienstverhältnisses des Personals einen Rahmen gegeben und sie gefördert wird, schlägt die AG von Anfang an ein Mindestmass an Garantien für das Personal vor (siehe Art. 37 Abs. 3 Bst. a–f).

Die AG erachtet es namentlich als unbedingt nötig, dass das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis des Personal aufrechterhalten wird (siehe Bst. a); dieses Dienstverhältnis führt dazu, dass die Grundsätze der Verwaltungstätigkeit (Gleichbehandlung, Verhältnismässigkeit usw.) beibehalten werden.

Im gleichen Sinn schlägt die AG vor, die Bedingungen der Auflösung des Arbeitsverhältnisses des unbefristet angestellten Personals denjenigen nach Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1) anzupassen und auf «sachlich hinreichende Gründe» (siehe Bst. b) zu verweisen und sich nicht mit den einfacheren Voraussetzungen gemäss Obligationenrecht (OR; SR 220) zu begnügen.

Zu dieser Logik gehört auch, dass das Personal des HFR weiterhin bei der Pensionskasse des Staatspersonals versichert ist (siehe Bst. d). Die Problematik der Leistungen des Arbeitgebers bei einer Pensionierung vor dem AHV-Alter (Übernahme der Rückzahlung

des AHV-Vorschusses) muss wahrscheinlich bei den Verhandlungen des GAV diskutiert werden.

Der Grundsatz der Anstellungsbedingungen, die im Vergleich zu anderen vergleichbaren Schweizer Spitälern konkurrenzfähig sind (siehe Bst. e) ist ein Zeichen des Willens, bei den Anstellungsbedingungen wettbewerbsfähig zu sein.

Im Entwurf von Artikel 37 Bst. f wird die Aufrechterhaltung der erworbenen Situationen für eine Dauer von 5 Jahren ohne Anpassung an die Teuerung garantiert, was der Lösung, die als Übergangsbestimmung bei der Gründung des HFR angenommen wurde (siehe Art. 47 Abs. 3 HFRG), entspricht.

Der Antrag für Artikel 2 Übergangsbestimmung beschreibt den Mechanismus für die Umsetzung der Reform des Dienstverhältnisses des Personals des HFR und die anwendbaren Fristen. Angesichts der Herausforderungen muss ein ruhiges und friedliches Klima geschaffen werden. Das Mindestmass an Garantien gemäss Artikel 37 Abs. 3 soll dieses Vorgehen fördern. Ausserdem ist die AG der Meinung, dass für die Verhandlung zwischen den Sozialpartnern genug Zeit gelassen werden muss, weshalb sie eine anfängliche Frist von 2 Jahren, die höchstens um 1 Jahr verlängert werden kann, vorschlägt (siehe Abs. 1). Die AG schlägt des Weiteren vor, dass das StPG während dieser Frist gültig bleibt, was ebenfalls ein vorteilhaftes Element darstellt. Im Bereich der Garantien müsste das HFR ebenfalls über die Zusicherung verfügen, dass die Mehrkosten bei den Löhnen (siehe Benchmarkmethode *Perinova Compensation* als Bezugssystem) während der Verhandlungsphase und dann bei der Umsetzung der neuen Rahmenbedingungen vom Staat finanziert werden. Der Staat seinerseits sollte die Zusicherung haben, dass diese Pflicht auf eine Höchstdauer von 5 Jahren nach der Umsetzung der neuen Bedingungen beschränkt wird, unabhängig davon, welches Niveau bei den Lohnkosten dann erreicht wird (siehe Abs. 3). Diese Finanzierungspflicht des Staates ist aber mit der Forderung an das HFR, die ausgehandelten Gesamtarbeitsverträge oder die vom VR erlassenen Personalreglemente der Genehmigung des SR (Abs. 4) zu unterbreiten, verbunden. Schliesslich sei noch erwähnt, dass eine allfällige zusätzliche Übergangsförderung aus anderen Gründen als den Lohnkosten in dieser Bestimmung nicht geregelt wird.

6 Verfahren zur Übermittlung dieses Berichts an den Staatsrat

Wie oben erwähnt (siehe ad Kap. 1.2 Auftrag) verlangte der Staatsrat vom HFR, eine AG zu bilden, die beauftragt ist, ihm Vorschläge zu formulieren. Dass der Bericht der AG dem Verwaltungsrat des HFR (VR HFR) unterbreitet wurde, bildete in diesem Sinn einen obligatorischen Schritt vor dessen Übermittlung an den Staatsrat, der somit über den Bericht der AG und die entsprechende Stellungnahme des VR HFR verfügte.

7 Anhörung des Personals und der Personalverbände

Die Anhörung des Personals und der Personalverbände bildet einen Schlüsselfaktor des Reformprozesses, der durchgeführt werden soll: Ohne die Stellungnahme und Beteiligung des Personals ist das ganze Vorgehen praktisch zum Scheitern verurteilt.

Die AG schlägt deshalb das folgende Verfahren vor:

- Stellungnahme des Staatsrats zum Bericht der AG und zur Stellungnahme des VR HFR:
 - Wenn der Staatsrat mit dem Vorschlag der AG nicht einverstanden ist, wird das Verfahren aufgegeben, und die wirtschaftlichen Folgen für das HFR müssen geregelt werden (siehe Kap. 8).
 - Wenn der Staatsrat mit dem Vorschlag der AG einverstanden ist, könnte das Verfahren wie folgt weitergehen, soweit es mit den Grundsätzen der Anhörung der Personalverbände, die vom Staatsrat beschlossen wurde, vereinbar ist:
 1. Phase: Treffen einer Delegation Staatsrat / HFR mit den Verbänden (FEDE und allenfalls weiteren Verbänden), um das Umfeld, die Herausforderungen usw. zu erklären und die Vorschläge der AG zu erläutern.
 2. Phase: Stellungnahme der Verbände.
 3. Phase: Verhandlung zwischen einer Delegation Staatsrat / HFR und den Verbänden.
 4. Phase:
 - Wenn sich die Partner einigen können: Dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf unterbreitet.
 - Wenn die Verhandlungen scheitern:
 - Das Vorgehen zum Ausstieg aus dem StPG wird aufgegeben; die wirtschaftlichen Folgen für das HFR müssen geregelt werden (siehe Kap. 8).
 - Das Verfahren zum Ausstieg aus dem StPG wird weitergeführt, und dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf unterbreitet.

8 Folgen bei einem Nichtausstieg aus dem StPG

Sollte der Staatsrat den Vorschlag des Ausstiegs aus dem StPG nicht annehmen, so fehlte dem HFR ein Mittel, um seine Kosten erheblich zu senken. Die Frage des Ausstiegs des HFR aus dem StPG kann deshalb nicht geprüft werden, ohne dass die finanziellen Folgen berücksichtigt werden. Ohne finanziellen Beitrag von aussen wäre das HFR mit der Zeit nicht mehr in der Lage, seinen Leistungsauftrag zu erfüllen, mit allen Folgen, die das für die Freiburger Bevölkerung haben könnte.

9 Folgen des Ausstiegs des HFR aus dem StPG für ähnliche Anstalten im Kanton

Wie oben bereits erläutert (siehe ad 1.4 und ad 4.2.3), könnten die formulierten Vorschläge zum Dienstverhältnis des Personals des HFR bedeutende Auswirkungen auf das FNPG und die Pflegeheime des Kantons und weitere vom Staat subventionierte Einrichtungen haben, die sich an das Entlohnungssystem des Staates anlehnen oder,

beim Pflegepersonal, grundsätzlich an die Gehälter des HFR. Folgen für die Privatkliniken sind vor dem Hintergrund des Wettbewerbs mit dem HFR ebenfalls möglich.

Da diese Folgen, obwohl sie bedeutend sind, nicht zum Auftrag der AG gehören, wurden sie von ihr nicht geprüft. Im Rahmen des Entscheids des Staatsrats über den Ausstieg aus dem StPG muss diese Problematik aber unbedingt untersucht werden.

10 Schlussfolgerung

Nach einer ausführlichen Untersuchung der Bedürfnisse des HFR und der möglichen Lösungen ist die AG zunächst zur Feststellung gelangt, dass bedeutende besondere Abweichungen vom StPG und vom StPR ohne Ausstieg aus dem StPG kaum denkbar sind, da sie ein hybrides Dienstverhältnis, das schwierig zu handhaben und zu kontrollieren ist, bilden und trotzdem auf bedeutenden Widerstand von Seiten der Personalverbände stossen würden.

Diese anfängliche Feststellung führt zur hauptsächlichen Feststellung, dass **nur der Ausstieg aus dem StPG bedeutende finanzielle und organisatorische Wirkungen für das HFR erzielen kann**. Die AG ist sich natürlich bewusst, dass eine solche Reform angesichts des starken grundsätzlichen Widerstands, den die Personalverbände bereits signalisiert haben, eine Herausforderung bedeutet.

Die Personalkosten machen über 70 % der Betriebskosten des HFR aus. Die vergleichende Untersuchung der Lohnkosten des HFR zeigte, dass diese spürbar höher als diejenigen einer grossen Mehrheit vergleichbarer Spitäler sind; das gilt sowohl auf Westschweizer (durchschnittlich + 9,1 %) als auch auf nationaler Ebene (durchschnittlich + 7,9 %). Derzeit wird der Unterschied bei den Kosten indirekt mit der Übergangsförderung durch den Staat sichergestellt. Die Beibehaltung des Dienstverhältnisses nach StPG für das Personal des HFR in Verbindung mit dem geplanten Ende der Übergangsförderung hätten deshalb nachhaltige und bedeutende negative Folgen für die finanziellen Ergebnisse des HFR. Diese Situation könnte mit der Zeit die finanzielle Tragfähigkeit des HFR in Frage stellen.

11 Beilage

- Beilage 1 – Liste der Bedürfnisse des HFR

Dieser Bericht wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe einstimmig genehmigt.

Freiburg, 8. September 2015

Martine Morard

Sébastien Ruffieux

Präsidentin der Arbeitsgruppe

Sekretär-Berichterstatler