

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 162/2018

Urteil vom 4. Juli 2018

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichter Frésard, Bundesrichterin Heine, Bundesrichter Wirthlin, Bundesrichterin Viscione,
Gerichtsschreiberin Kopp Käch.

Verfahrensbeteiligte

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Fabian Vollmer,
Beschwerdeführerin,

gegen

Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, Spitalgasse 1, 1700 Freiburg,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht,

Beschwerde gegen den Entscheid des Kantons-
gerichts Freiburg, I. Verwaltungsgerichtshof, vom 21. Dezember 2017 (601 2017 66).

Sachverhalt:

A.

A.a. A. _____ ist seit 1. September 2009 als Lehrperson für den Kindergarten des Schulkreises B. _____ (1. bzw. 2. HarmoS) im Kanton Freiburg tätig, wobei sie ein Vollzeitpensum von 28 Wochenlektionen ausübte. Sie hat am 17. Juni 2016 einen Sohn geboren und direkt im Anschluss daran bis 6. Oktober 2016 ihren 16-wöchigen Mutterschaftsurlaub bezogen. Mit Entscheid des Amtes für Ressourcen vom 5. Juli 2016 wurde ihr darüber hinaus ein unbezahlter Urlaub vom 7. Oktober bis 23. Dezember 2016 gewährt. Mit Schreiben vom 13. Juli 2016 liess A. _____ das Amt für Ressourcen ersuchen, ihr im Anschluss an ihren unbezahlten Urlaub die regulären vier Wochen bezahlte Sommerferien sowie eine zusätzliche, ebenfalls vollständig entlöhnte Vorbereitungszeit von zweieinhalb Wochen zu gewähren. Ihre Forderung begründete sie damit, dass sie während ihres Mutterschaftsurlaubs weder die vier aufeinanderfolgenden, vorgeschriebenen Ferienwochen im Sommer in Anspruch nehmen könne, noch Zeit habe, ihren Unterricht für das neue Schuljahr zu planen und vorzubereiten. Mit Schreiben vom 10. August 2016 teilte das Amt für Ressourcen A. _____ mit, dass die Ferien einer Lehrperson nicht aufgeschoben würden, wenn sie mit dem Mutterschaftsurlaub zusammenfielen.

A.b. A. _____ liess mehrmals um Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersuchen. Mit Entscheid vom 27. Februar 2017 lehnte die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) das Gesuch um Gewährung von vier zusätzlichen Wochen Ferien sowie von weiteren zweieinhalb Wochen für die Vorbereitung und Planung

des Unterrichts ab.

B.

Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Kantonsgericht Freiburg mit Entscheid vom 21. Dezember 2017 ab, soweit es darauf eintrat.

C.

A._____ lässt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie subsidiäre Verfassungsbeschwerde erheben und beantragen, unter Aufhebung des Entscheids der Vorinstanz seien ihr zusätzlich zum gewährten Mutterschaftsurlaub vier Wochen bezahlte Ferien sowie eine angemessene Zeit für Planung und Vorbereitung des Unterrichts zu gewähren. Eventualiter sei der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben und die Sache sei zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die EKSD beantragt mit Vernehmlassung vom 17. April 2018 die Abweisung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Hierzu hat sich A._____ mit Eingabe vom 30. April 2018 nochmals geäußert. Die EKSD nimmt dazu mit Eingabe vom 18. Mai 2018 Stellung. A._____ lässt am 30. Mai 2018 mitteilen, dass sie an ihren Eingaben festhalte.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 139 V 42 E. 1 S. 44 mit Hinweisen).

2.

2.1. Der Entscheid des Kantonsgerichts Freiburg, einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. Nach Art. 83 lit. g BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse unzulässig, wenn sie eine nicht vermögensrechtliche Angelegenheit, nicht aber die Gleichstellung der Geschlechter betreffen.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, für die beantragte Gewährung der vier Wochen Ferien sowie einer angemessenen Zeit zur Planung und Vorbereitung des Unterrichts lasse sich ein konkreter Streitwert gestützt auf ihren Lohn beziffern, weshalb es sich um eine vermögensrechtliche Angelegenheit handle. Gemäss Art. 65 Abs. 1 des Reglements über das Staatspersonal des Kantons Freiburg vom 17. Dezember 2002 (StPR; 122.70.11) dürfen während der Dauer des Dienstverhältnisses Ferien nicht durch Geldleistungen oder andere Vergünstigungen abgegolten werden (vgl. zum Abgeltungsverbot von Ferien auch Art. 329d OR). Ob es sich vorliegend aufgrund dieses Abgeltungsverbots um eine vermögensrechtliche Angelegenheit handelt, kann offengelassen werden, da - wie sich aus den folgenden Ausführungen ergibt - der Streitwert ohnehin nicht erreicht wäre.

2.2. In vermögensrechtlichen Sachen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur zulässig, wenn ein bestimmter Streitwert erreicht wird (Art. 85 Abs. 1 BGG) oder wenn sich eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 2 BGG). Auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse muss der Streitwert mindestens Fr. 15'000.- betragen (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG). Wenn das Begehren nicht auf Bezahlung einer bestimmten Geldsumme lautet, setzt das Bundesgericht den Streitwert nach Ermessen fest (Art. 51 Abs. 2 BGG). Allerdings ist es nicht dessen Aufgabe, eigene Abklärungen anzustellen, wenn der Streitwert nicht ohne Weiteres aus den Feststellungen im angefochtenen Entscheid oder aus den Verfahrensakten hervorgeht. Die Beschwerdeführer haben nähere Angaben zu machen, die den Streitwert einfach zu schätzen gestatten (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG; BGE 140 III 571 E. 1.2 S. 573; 136 III 60 E. 1.1.1 S. 62; Urteil 8C 366/2017 vom 24. Juli 2017 E. 2.2).

Vorliegend lässt sich ein Streitwert weder dem vorinstanzlichen Entscheid noch den Akten entnehmen. Ein solcher wird auch in der Beschwerde nicht beziffert. Die Beschwerdeführerin ist als Primarlehrperson 1H-2H in der Gehaltsklasse 18 eingestuft, die von der Gehaltsstufe 0 mit einem jährlichen Einkommen (inkl. 13. Monatslohn) von Fr. 76'767.- bis zur Gehaltsstufe 20 mit einem Maximaleinkommen von Fr. 115'664.- reicht (vgl. Beschluss vom 19. November 1990 über die Einreihung der Funktionen des Staatspersonals des Kantons Freiburg [122.72.21] i.V.m. der Verordnung vom 19. Dezember 2017 über die Festsetzung der Gehaltsklassen des Staatspersonals für das Jahr 2018). Sie ist seit 1. September 2009 angestellt. Wird von der mittleren Gehaltsstufe 10 mit einem Jahresgehalt von Fr. 96'216.- ausgegangen, wäre mit Bezug auf die hier strittigen 6 1/2 Wochen, sofern von einer vermögensrechtlichen Angelegenheit ausgegangen würde, der Streitwert von Fr. 15'000.- nicht erreicht.

2.3.

2.3.1. Erreicht der Streitwert den massgeblichen Betrag nach Art. 85 Abs. 1 lit b BGG nicht, so ist die Beschwerde dennoch zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt. Ist eine Beschwerde nur unter dieser Voraussetzung zulässig, muss die Beschwerdeführerin darlegen, warum die Voraussetzung erfüllt ist (Art. 42 Abs. 2 Satz 2 BGG). Die Beschwerdeführerin macht geltend, wie bereits die EKSD sowie die Vorinstanz festgehalten hätten, stelle die Frage des Ferienanspruchs von Lehrerinnen, deren Mutterschaftsurlaub in die Sommerschulferien falle, eine Rechtsfrage grundsätzlicher Natur dar.

2.3.2. Die Rechtsprechung nimmt das Vorliegen einer Ausnahme vom Streitwerterfordernis gestützt auf Art. 85 Abs. 2 BGG nur zurückhaltend an. Eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt sich, wenn ein allgemeines Interesse besteht, eine umstrittene Frage im Sinne der einheitlichen Anwendung und Auslegung des Bundesrechts höchststrichterlich zu klären und damit Rechtssicherheit herzustellen. Hängt der Verfahrensausgang von der Anwendung und Auslegung einer nicht frei überprüfbaren kantonalen Norm ab, kann kein Grundsatzurteil gefällt werden. Der Rügegrund der Verletzung verfassungsmässiger Rechte rechtfertigt in aller Regel kein Abweichen vom Streitwerterfordernis gemäss Art. 85 Abs. 1 BGG, können diese Rügen doch bereits mit dem Rechtsmittel der subsidiären Verfassungsbeschwerde vorgebracht werden (Urteil 2C 630/2014 vom 24. Oktober 2014 E. 1.2.2 mit Hinweis auf BGE 138 I 232 E. 2.3 S. 236; BGE 134 I 184 E. 1.3 S. 187 f.; in BGE 140 III 167 nicht publizierte E. 1.2 des Urteils 5A 39/2014 vom 12. Mai 2014).

Vorliegend sind Auslegung und Anwendung von Bestimmungen des kantonalen Rechts strittig. Die Beschwerdeführerin begründet ihre Rechtsbegehren ausschliesslich mit der Verletzung verfassungsmässiger Rechte. Die sich hier stellenden Rechtsfragen können im Rahmen der subsidiären Verfassungsbeschwerde aufgeworfen werden, weshalb rechtsprechungsgemäss das Vorliegen einer Rechtsfrage grundsätzlicher Bedeutung zu verneinen ist. Demnach ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht einzutreten.

3.

3.1.

3.1.1. Nach Art. 115 BGG ist zur Verfassungsbeschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a) und wer ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (lit. b).

3.1.2. Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann nur die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 116 BGG). Diesbezüglich gilt eine qualifizierte Rügepflicht. Das Bundesgericht prüft eine solche Rüge nur insofern, als sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 117 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Beschwerdeführerin muss klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darlegen, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 142 III 364 E. 2.4 S. 368; 135 III 232 E. 1.2 S. 234; 133 III 589 E. 2 S. 591 f.).

3.1.3. Selbst wenn das rechtlich geschützte Interesse nach Art. 115 lit. b BGG nicht dem allgemeinen Rechts-

schutzinteresse an der Überprüfung eines staatlichen Entscheids entspricht, setzt es wie letzteres voraus, dass die Beschwerdeführerin ein aktuelles und praktisches Interesse an der Überprüfung des angefochtenen Entscheides hat. Dies ist dann der Fall, wenn der erlittene Nachteil im Zeitpunkt der Beurteilung durch das Bundesgericht noch besteht und durch die beantragte Aufhebung des angefochtenen Hoheitsaktes beseitigt würde. Vorausgesetzt ist damit ebenfalls, dass das erhobene Rechtsmittel auf eine Abänderung des angefochtenen Entscheides abzielen muss. Auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses verzichtet das Bundesgericht ausnahmsweise, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können, an deren Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (BGE 142 I 135 E. 1.3.1 S. 143, 141 II 14 E. 4.4 S. 30; 137 I 23 E. 1.3.1 S. 24 f.; je mit Hinweisen).

3.1.4. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 118 Abs. 1 BGG); neue Tatsachen und Beweismittel sind grundsätzlich unzulässig (Art. 117 i.V.m. Art. 99 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie auf einer Verletzung verfassungsmässiger Rechte beruht (Art. 116 i.V.m. Art. 118 Abs. 2 BGG). Wird Letzteres geltend gemacht, ist klar und detailliert darzutun, inwiefern diese verfassungswidrig, insbesondere willkürlich, sein soll (BGE 136 I 332 E. 2.2 S. 334; 133 III 393 E. 7.1 S. 398, 585 E. 4.1 S. 588 f.; je mit Hinweisen).

3.2. Vorweg stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat. Sie macht geltend, sie habe ihren Unterricht während der Zeit ihres Mutterschaftsurlaubs respektive ihres unbezahlten Urlaubs vorbereiten müssen und es sei ihr bis zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich gewesen, die ihr zustehenden vier Wochen Sommerferien zu beziehen. Damit bestreitet die Beschwerdeführerin, den ihr zustehenden Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen gemäss Art. 113 Abs 1 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal des Kantons Freiburg (StPG; 122.70.1) in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule des Kantons Freiburg (Schulgesetz; SchG; 411.0.1) bzw. von 14 Wochen gemäss Art. 116 Abs. 3 BV in Verbindung mit Art. 16d und 16h des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft vom 25. September 1952 (Erwerbsersatzgesetz; EOG) vollumfänglich bezogen zu haben. Ob sie, namentlich in Bezug auf die geltend gemachte Beeinträchtigung des Urlaubs durch Vorbereitungsarbeiten, ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse an der Behandlung ihrer Beschwerde hat, kann offen bleiben, da es sich - wie bereits die Vorinstanz dargelegt hat - um eine Frage handelt, die sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte und bei der eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die zudem grundsätzliche Bedeutung aufweist (vgl. E. 3.1.3 hievor). Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist mithin einzutreten.

4.

Strittig und zu prüfen ist, ob die Bestimmung von aArt. 39 des Reglementes vom 14. März 2016 für das Lehrpersonal, das der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport untersteht (LPR, 415.0.11; in der bis Ende April 2018 in Kraft gewesenen und hier anwendbaren Fassung), wie die Vorinstanz sie ausgelegt hat, vor Art. 8 BV (Rechtsgleichheit), Art. 49 BV (Vorrang und Einhaltung des Bundesrechts) und Art. 9 BV (Willkürverbot) standhält.

5.

5.1.

5.1.1. Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 BV) ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Gleiches muss nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Verhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im

Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Gestaltungsspielraum (BGE 143 I 361 E. 5.1 S. 367; BGE 142 II 425 E. 4.2 S. 427; BGE 139 I 242 E. 5.1 S. 254; je mit Hinweisen).

5.1.2. Das erwähnte Reglement für das Lehrpersonal beinhaltet besondere und ergänzende Bestimmungen zur Gesetzgebung über das Staatspersonal, zur Gesetzgebung über die obligatorische Schule sowie zur Gesetzgebung über den Mittelschulunterricht für das Lehrpersonal (Art. 1 LPR). Gemäss aArt. 37 Abs. 1 LPR (in der bis Ende April 2018 in Kraft gewesenen und hier anwendbaren Fassung) hat das Lehrpersonal Anrecht auf mindestens sieben Wochen Ferien, wovon vier aufeinanderfolgende Wochen im Sommer. Gemäss aArt. 39 LPR werden die Ferien der Lehrperson nicht aufgeschoben, wenn sie mit dem Mutterschaftsurlaub, dem Militär-, dem Zivildienst oder mit Zivilschutzkursen zusammenfallen. Diese beiden Bestimmungen wurden per 1. Mai 2018 geändert. Gemäss dem seither gültigen Art. 37 Abs. 1 LPR hat das Lehrpersonal Anrecht auf mindestens sieben Wochen Ferien. Das Anrecht auf vier aufeinanderfolgende Wochen im Sommer wurde abgeschafft. aArt. 39 LPR wurde aufgehoben. Art. 38 LPR wurde dahingehend abgeändert, dass bei Abwesenheit infolge von Krankheit, Unfall, Mutterschaft, Militär-, Zivildienst oder Zivilschutzkurs der betreffende Ferienanspruch während der unterrichtsfreien Wochen ausgeübt werden kann.

5.2.

5.2.1. Das kantonale Gericht hat geprüft, ob aArt. 39 LPR vor dem Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV standhält. Es erwog, aufgrund der den Lehrpersonen zugestandenen Flexibilität bei der Gestaltung der Arbeitszeit seien diese nicht verpflichtet, über ihre Arbeitszeit Rechenschaft abzulegen. Solange das Lehrpersonal in den Genuss der Vertrauensarbeitszeit komme und nicht wie das übrige Staatspersonal verpflichtet sei, seine Arbeitszeit exakt zu erfassen, lasse sich nicht feststellen, ob die unterrichtsfreie Zeit, die mit dem Mutterschaftsurlaub zusammenfalle, dem Bezug von Ferien gedient habe. Nur schon aus Praktikabilitätsgründen sei es bei Lehrpersonen gar nicht möglich, Ferien im gleichen Sinn wie das übrige Staatspersonal aufzuschieben bzw. zu kompensieren, weshalb es nachvollziehbar sei, dass der Gesetzgeber für Lehrpersonen eine von Art. 62 StPR abweichende Regelung geschaffen habe. Indem die betroffene Lehrperson durch eine entsprechende Planung der 14 unterrichtsfreien Wochen selber dafür sorgen könne, dass ihre Ferien nicht mit dem Mutterschaftsurlaub zusammenfielen, gingen ihr in Anwendung von aArt. 39 LPR keine Ferientage verlustig. Zudem habe auch das Lehrpersonal die Möglichkeit, die Hälfte der Ferien, maximal vier Wochen auf das nachfolgende Jahr zu übertragen, wobei jedoch zu beachten sei, dass die Lehrperson ohnehin keine Rechenschaft über ihren Ferienbezug ablegen müsse. Die ratio legis von aArt. 39 LPR liege darin, dass die Ferien der Lehrpersonen einzig während der Unterrichtszeit nicht aufgeschoben werden könnten. Generell führe die Anwendung von aArt. 39 i.V.m. aArt. 37 LPR nicht zu einer Kürzung der Ferien aufgrund des Mutterschaftsurlaubs. Lehrpersonen würden bezüglich der Auswirkungen des Mutterschaftsurlaubs auf die Ferien vom Gesetzgeber nicht anders behandelt als das übrige Staatspersonal, weshalb keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots nach Art. 8 BV vorliege. Soweit den Lehrpersonen eine "Kompensation" ihrer Ferien während der Unterrichtszeit untersagt werde, betreffe dies eine Situation, die bereits aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage nicht mit derjenigen des übrigen Staatspersonals vergleichbar sei. Weil Lehrpersonen ihre Arbeits- und Ferienzeit über das ganze Schuljahr hinweg mehrheitlich frei gestalten könnten und nicht verpflichtet seien, im Sommer vier Wochen Ferien zu beziehen, sei auch keine ungleiche Behandlung der Lehrpersonen untereinander ersichtlich. Schliesslich könne auch hinsichtlich der männlichen Lehrpersonen nicht von einer Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots ausgegangen werden, da diese gleichermassen verpflichtet seien, ihre Ferien so zu planen, dass sie nicht mit einem allfälligen Militär- oder Zivildienst zusammenfielen. Für den vorliegenden Fall folge daraus, dass die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf zusätzliche vier Wochen Ferien habe, da es ihr offengestanden habe, allfällige mit dem Mutterschaftsurlaub zusammenfallende Ferienansprüche in der unterrichtsfreien Zeit vor oder zumindest nach Beendigung des Mutterschaftsurlaubs regulär zu beziehen, ohne dass es sich dabei um eine Kompensation im Sinne von Art. 62 Abs. 2 StPR handle.

5.2.2. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz verkenne bei ihrer Argumentation, dass die jährliche Arbeitszeit von Lehrpersonen gemäss Art. 20 LPR bei einer Vollzeitangestellten in der Regel 1900 Stunden betrage. Die Anwendung von aArt. 39 i.V.m. aArt. 37 LPR führe entgegen der Auffassung der Vorinstanz zu

einer Kürzung der Ferien aufgrund des Mutterschaftsurlaubs. Die Lehrpersonen hätten zwar die Möglichkeit, ihre Ferien innerhalb der unterrichtsfreien Zeit so einzuteilen, wie es ihnen am besten entspreche. Es sei ihnen jedoch faktisch nicht möglich, die auf den Mutterschaftsurlaub entfallenden Ferien vor- oder nachzubeziehen. Die Vorinstanz lege aArt. 39 LPR dahingehend aus, dass der Vor- oder Nachbezug von Ferien während der Unterrichtszeit ausgeschlossen sei. Lehrpersonen leisteten bereits 1900 Arbeitsstunden, womit ihr 100%-Pensum aufgebraucht sei und gar keine unterrichtsfreie Zeit mehr bleibe, in welcher sie zusätzliche Ferien vor- oder nachbeziehen könnten. Es könne nicht angehen, dass sie ihre Vor- und Nachbereitungszeit zulasten der Qualität des Unterrichts reduzierten, um die ihnen zustehenden Ferien beziehen zu können. Das Verbot für Lehrpersonen, ihre auf den Mutterschaftsurlaub fallenden Ferien während der

Unterrichtszeit zu kompensieren, oder die faktische Unmöglichkeit, dies während der unterrichtsfreien Zeit zu tun, führe zu einem vollständigen Verbot der Kompensation der Ferien. Damit würden die Lehrpersonen bezüglich Auswirkungen des Mutterschaftsurlaubs auf ihren Ferienanspruch vom Gesetzgeber anders und auf ungerechtfertigte Weise ungleich behandelt als das übrige Staatspersonal. Noch viel deutlicher zeige sich diese Ungleichbehandlung unter den Lehrpersonen selber. So werde nämlich die Beschwerdeführerin vorliegend schlechtergestellt als Mütter, die ihre Kinder in einem anderen, im Hinblick auf die Ferien zeitlich günstiger gelegenen Zeitpunkt zur Welt brächten und deren Mutterschaftsurlaub nicht mit den Sommerferien zusammenfalle. Diese könnten ihr Anrecht auf die vollen vier Wochen Sommerferien uneingeschränkt ausüben. Die Ungleichbehandlung gelte zudem noch viel mehr bezüglich weiblicher Lehrpersonen, die gar keinen Mutterschaftsurlaub bezogen und damit einen vollen Anspruch auf Ferien hätten. Der angefochtene Entscheid bewirke, dass entweder während der Ferien oder während des Mutterschaftsurlaubs gearbeitet werden müsse.

5.3.

5.3.1. Die Vorinstanz hat die Bestimmung von aArt. 39 LPR entgegen deren Wortlaut dahingehend ausgelegt, dass Ferien, die in den Mutterschaftsurlaub fallen, in der unterrichtsfreien Zeit vor- oder nachbezogen werden können. Diese Auslegung, die mit dem seit 1. Mai 2018 in Kraft stehenden Art. 38 LPR übereinstimmt, ist nicht strittig. Die Beschwerdeführerin macht jedoch geltend, dass ein Vor- oder Nachbezug während der unterrichtsfreien Zeit nicht möglich sei und diese Auslegung daher gegen Art. 8 BV verstosse.

5.3.2. Gemäss Art. 20 LPR ist die jährliche Arbeitszeit einer Lehrperson derjenigen des Verwaltungspersonals gleichgestellt und beträgt bei einer Vollzeitanstellung in der Regel 1900 Stunden. Sie verteilt sich je nach Schulstufe und Rahmenbedingungen wie folgt auf die vier Arbeitsbereiche: Unterricht (lit. a) 80-85 %, Begleitung der Schülerinnen und Schüler (lit. b) 5-10 %, Schulleben (lit. c) 5-10 % und Weiterbildung (lit. d) 3-5 %. Das Schuljahr umfasst gemäss Art. 18 Abs. 3 Schulgesetz mindestens 38 Wochen. Die 14 Wochen unterrichtsfreie Zeit sind einerseits für die Ausübung des Ferienanspruchs von mindestens sieben Wochen und andererseits für Vorbereitung und Planung des Unterrichts, Weiterbildung, etc. bestimmt. Die Lehrpersonen haben mithin zwei Wochen mehr Ferien als das übrige Staatspersonal (Art. 117 Abs. 2 StPG i.V.m. Art. 60 StPR). Der Gesetzgeber rechtfertigt die längere Feriendauer der Lehrpersonen - wie die Vorinstanz ausgeführt hat - damit, dass deren wöchentliche Arbeitszeit während der Schulzeit mehr als die für das Staatspersonal generell vorgesehenen 42 Stunden betrage.

5.3.3. Das kantonale Gericht hat eingehend und überzeugend dargelegt, dass die Anwendung von aArt. 39 i.V.m. aArt. 37 Abs. 1 LPR nicht zu einer Kürzung des Ferienanspruchs der Lehrpersonen führt, die während den Sommerschulferien Mutterschaftsurlaub beziehen, weil sie die Ferien vor- oder nachbeziehen können. Auch die Lehrpersonen hätten gestützt auf Art. 64 Abs. 3 StPR die Möglichkeit, die Hälfte der Ferien (maximal vier Wochen) auf das nachfolgende Jahr zu übertragen. Die Vorinstanz begründet schlüssig, weshalb aufgrund der völlig unterschiedlichen Ausgestaltung der Arbeitszeiten und der Ferien nicht von einer vergleichbaren Situation zwischen den Lehrpersonen und den übrigen Staatsangestellten ausgegangen werden kann. Sie stellt zutreffend fest, dass anders als beim Verwaltungspersonal die Ausgestaltung der Arbeitszeit bei Lehrpersonen nicht exakt festgelegt ist und diese im Vergleich zum übrigen Staatspersonal über eine relativ grosse Flexibilität und Autonomie bei der Gestaltung ihrer Tätigkeit und Arbeitszeit verfügen. Die Arbeitszeit ist nur für die Unterrichtseinheiten, Sitzungen und die übrigen im Schulgebäude zu verrichtenden Arbeiten vorgeschrieben (vgl. E. 5.3.2 hievor). Abgesehen von dieser Einschränkung können

Lehrpersonen ihre Arbeitszeit frei gestalten (Art. 28 Abs. 6 LPR). Aufgrund der grossen Flexibilität bezüglich Arbeitszeit sind sie nicht verpflichtet, über ihre Arbeitszeit Rechenschaft abzulegen. Insbesondere können sie auch während der 14 unterrichtsfreien Wochen frei bestimmen, wann sie Ferien beziehen und wann sie arbeiten. Die Vorinstanz gelangt daher zu Recht zum Schluss, dass sich die Arbeitsbedingungen und dabei insbesondere die Ferienregelung der Lehrpersonen und des übrigen Staatspersonals nicht ohne Weiteres miteinander vergleichen lassen. Die Gewährleistung eines geregelten Schulbetriebes stellt einen sachlichen Grund dar, den Lehrpersonen eine Kompensation ihrer Ferien nur während der unterrichtsfreien Zeit zu ermöglichen. Entscheidend ist aber letztlich, dass gemäss vorinstanzlicher Auslegung von aArt. 39 LPR entgegen dem Wortlaut der Bestimmung die Lehrpersonen die in den Mutterschaftsurlaub fallenden Ferien vor- oder nachbeziehen können. Die Beschwerdeführerin setzt sich mit den diesbezüglichen vorinstanzlichen Ausführungen nicht auseinander und legt nicht substantiiert dar, inwiefern diese Feststellungen der Vorinstanz willkürlich sind. Sie macht lediglich geltend, dass es ihr während der unterrichtsfreien Zeit nicht möglich sei, die ihr zustehenden Ferien zu beziehen.

5.3.4. Wie das kantonale Gericht im angefochtenen Entscheid und die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung korrekt aufzeigen, verbleibt einer Lehrperson entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin genügend Zeit, um Ferien, die in ihre Abwesenheit fallen, vor- oder nachzubeziehen. Die Anzahl wöchentlicher Unterrichtseinheiten beträgt an der Primarschule bei einem Vollpensum 28 Lektionen (Art. 22 lit. a LPR). Wie die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung zutreffend darlegt, fallen auf die 1900 jährlichen Arbeitsstunden für Lehrpersonen der Primarschule rund 1060 Stunden auf den Unterricht im weiteren Sinne (38 Schulwochen x 28 wöchentliche 50-Minuten-Lektionen zuzüglich Pausen und Beaufsichtigung der Schüler vor und nach dem Unterricht; Art. 28 Abs. 2 LPR). Die restlichen rund 840 Stunden pro Jahr betreffen die unterrichtsfreie Zeit, die die Lehrpersonen abgesehen von einzelnen Sitzungen, Weiterbildungen oder Elterngesprächen weitgehend frei einteilen können. Lehrpersonen haben somit eine grosse Flexibilität bei der Gestaltung ihrer Arbeitszeiten. Mit der Beschwerdegegnerin ist davon auszugehen, dass die 1900 Stunden gemäss Art. 20 LPR entsprechend dem Wortlaut "in der Regel" als ein Durchschnittswert zu betrachten sind, der jährlichen Schwankungen unterliegt und von diversen Faktoren wie Berufserfahrung, persönlichem Engagement der Lehrperson, Schulprojekten, Klassenkonstellationen oder Weiterbildungsangeboten abhängig ist. Die grosse zeitliche Flexibilität bezüglich Arbeitszeit ergibt sich auch aus dem prozentualen Spielraum der einzelnen in Art. 20 LPR aufgeführten Arbeitsbereiche. Zwar sind die nebst den sieben Wochen Ferien verbleibenden sieben unterrichtsfreien Wochen für Vorbereitung und Planung des Unterrichts sowie für Weiterbildungen bestimmt, so dass sie als (frei gestaltbare) Arbeitszeit gelten. Dass aber nicht stets die gesamten sieben Wochen dafür benötigt werden und es sich daher bei den 1900 Stunden nur um eine ungefähre Angabe ("in der Regel") handelt, ergibt sich auch daraus, dass gemäss aArt. 37 Abs. 1 LPR (bzw. dem diesbezüglich gleich lautenden neuen Art. 37 Abs. 1 LPR) ein Anrecht auf mindestens sieben Wochen Ferien besteht. Der Gesetzgeber ging somit davon aus, dass nicht stets die gesamten sieben unterrichtsfreien Wochen für Vorbereitung des Unterrichts sowie Weiterbildungen benötigt werden. Somit können Lehrpersonen, sofern sie weniger Aufwand für Vorbereitungen, Weiterbildungen etc. betreiben müssen, weil sie beispielsweise einen Teil davon während der 38 Unterrichtswochen bewältigen konnten, mehr als sieben Wochen Ferien ausüben. Die sieben nicht für Ferien bestimmten unterrichtsfreien Wochen bezwecken somit den Ausgleich solcher Schwankungen.

5.3.5. Wie die Beschwerdegegnerin zutreffend vorbringt, ist im Weiteren zu berücksichtigen, dass Lehrpersonen, die einen Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen beziehen, aufgrund dieser Abwesenheit (rund 30 % eines Jahres) erheblich weniger Aufwand für Vor- und Nachbereitung des Unterrichts betreiben müssen. Diese Tätigkeiten werden während ihrer Abwesenheit von der Stellvertretung verrichtet. Zudem müssen Lehrpersonen nicht an Weiterbildungen teilnehmen, die in die Zeit des Mutterschaftsurlaubs fallen. In diesem Zusammenhang weist die Beschwerdegegnerin mit Bezug auf den vorliegenden Fall darauf hin, dass die Beschwerdeführerin aufgrund ihres Mutterschaftsurlaubs und unbezahlten Urlaubs einen Teil der obligatorischen Weiterbildung (gemäss Art. 20 lit. d LPR 3-5 % der Arbeitszeit), welche teilweise während der ersten Woche der Sommerferien durchgeführt wird, nicht habe absolvieren müssen. Zudem sei sie auch an bestimmten schulischen Veranstaltungen, die in den Tätigkeitsbereich des Schullebens fielen (gemäss Art. 20 lit. c LPR 5-10% der Arbeitszeit), nicht anwesend gewesen, was eine Kompensation von ein bis zwei Wochen ermögliche. Lehrpersonen, die

einen Mutterschaftsurlaub beziehen, müssen daher die sieben unterrichtsfreien Wochen, die für den genannten Aufwand bestimmt sind, in erheblich geringerem Ausmass beanspruchen als eine Lehrperson, die während des ganzen Jahres unterrichtet. Die dadurch eingesparte Zeit an Aufwand kann folglich zur Kompensation der in den Mutterschaftsurlaub fallenden Ferien verwendet werden. Wie bereits erwähnt haben Lehrpersonen im Vergleich zum übrigen Verwaltungspersonal zwei Wochen mehr Ferien, weil bei ihnen davon ausgegangen wird, dass die wöchentliche Arbeitszeit während der Unterrichtszeit mehr als die für das Staatspersonal generell vorgesehenen 42 Stunden beträgt. Bezieht nun eine Lehrperson einen 16-wöchigen Mutterschaftsurlaub, würden ihr aufgrund des reduzierten Aufwandes entsprechend weniger als die gesamten beiden Wochen zustehen. Da der Ferienanspruch gesetzlich auf mindestens sieben Wochen festgesetzt ist (aArt. 37 Abs. 1 LPR, der diesbezüglich dem neuen Art. 37 LPR entspricht), kann zwar nicht die Anzahl Ferienwochen gekürzt werden. Diesem Umstand ist aber dennoch im Rahmen der übrigen sieben unterrichtsfreien Wochen Rechnung zu tragen. Demnach steht Lehrpersonen ausserhalb des Unterrichts genügend Zeit zur Verfügung, um die in den Mutterschaftsurlaub fallenden Ferien vor- oder nachzubeziehen. Selbst wenn die Beschwerdeführerin zwecks Kompensation von Ferien ihren ausserhalb des eigentlichen Unterrichts zu betreibenden Aufwand vorübergehend etwas reduzieren müsste, ist nicht davon auszugehen, dass sich dies merklich auf die Unterrichtsqualität auswirken würde. Was das Anrecht auf den Bezug von vier aufeinanderfolgenden Wochen im Sommer gemäss aArt. 37 LPR anbelangt, führt die Vorinstanz zutreffend aus, dass gewisse Konstellationen wie beispielsweise eine Mutterschaft oder auch eine Kündigung auf Ende des Schuljahres dazu führen können, dass sich das Anrecht auf vier zusammenhängende Ferienwochen im Sommer nicht absolut durchsetzen lässt. Im geänderten Art. 37 Abs. 1 LPR ist dieses denn auch nicht mehr vorgesehen.

5.3.6. Da die Beschwerdeführerin die in den Mutterschaftsurlaub fallenden Ferien vor- oder nachbeziehen kann, wird sie entgegen ihren Vorbringen auch gegenüber dem übrigen Lehrpersonal nicht benachteiligt. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass sowohl nach den hier anwendbaren alten als auch nach den geltenden Bestimmungen (aArt. 38 und aArt. 39 LPR sowie Art. 38 LPR) alle Abwesenheiten, die mit Ferien zusammenfallen, gleich behandelt werden, indem der betreffende Ferienanspruch nur während der unterrichtsfreien Wochen ausgeübt werden kann. So kann beispielsweise eine Lehrperson, die während der ganzen Sommerschulferien krank ist oder Militärdienst leistet, den betreffenden Ferienanspruch ebenfalls nur während der unterrichtsfreien Wochen ausüben. Dass allenfalls eine Lehrperson, die ihr Kind in einem anderen, im Hinblick auf die Ferien zeitlich günstiger gelegenen Zeitpunkt zur Welt bringt und deren Mutterschaftsurlaub nicht mit den Sommerferien zusammenfällt, mehr unterrichtsfreie Zeit zur Verfügung hat, um ihre Ferien vor- oder nachzubeziehen, stellt ebenfalls keine Ungleichbehandlung dar. Entscheidend ist einzig, dass die Lehrperson, die den Mutterschaftsurlaub während den Sommerferien bezieht, die Möglichkeit hat, die ihr zustehenden Ferien vor- oder nachzubeziehen. Demnach gelangte das kantonale Gericht zu Recht zum Schluss, dass aArt. 39 LPR nicht gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung gemäss Art. 8 BV verstösst. Sollte die Beschwerdeführerin ihre Ferien noch nicht vollumfänglich bezogen haben, kann sie einen Teil ihres Ferienanspruchs, wie dies von der Vorinstanz aufgezeigt und von der Beschwerdegegnerin eingeräumt wird, auf das folgende Jahr übertragen.

6.

6.1. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, indem sie während des Mutterschaftsurlaubs sowohl ihre Ferien habe beziehen wie auch den Unterricht habe vorbereiten müssen, sei nicht nur der auf kantonaler Ebene vorgesehene Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen, sondern auch der bundesrechtlich garantierte Minimalanspruch von 14 Wochen gemäss Art. 16h EOG unterschritten worden. Durch die vorinstanzliche Auslegung von aArt. 39 LPR und deren Anwendung werde Bundesrecht respektive der Vorrang des Bundesrechts gemäss Art. 49 BV verletzt.

6.2. Der Grundsatz des Vorrangs von Bundesrecht nach Art. 49 Abs. 1 BV schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine Rechtssetzung durch die Kantone aus. In Sachgebieten, die das Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, dürfen die Kantone nur Vorschriften erlassen, die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln. Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts kann als verfassungsmässiges Individualrecht angerufen werden.

Das Bundesgericht prüft mit freier Kognition, ob die kantonale Norm mit dem Bundesrecht im Einklang steht (BGE 142 II 425 E. 4.1 S. 427; 138 I 468 E. 2.3.1 S. 470 f.; 356 E. 5.4.2 S. 360 f.; 137 I 31 E. 4.1 S. 41).

6.3. Wie oben (E. 5.3.5) dargelegt, musste die Beschwerdeführerin während ihres Mutterschaftsurlaubs keine Vorbereitungsarbeiten verrichten. Aufgrund ihrer Absenz entfiel ein wesentlicher Anteil des Aufwands für Vor- und Nachbereitung des Unterrichts, da diese Arbeiten von ihrer Stellvertretung übernommen wurden. Ab dem Zeitpunkt der Aufnahme ihrer Tätigkeit standen ihr wieder die üblichen Zeiten zur Verfügung. Selbst wenn die Beschwerdeführerin zu Beginn ihrer Tätigkeit nach dem Urlaub etwas mehr Zeit für Vorbereitung aufwenden musste, hatte sie dank der erwähnten zeitlichen Flexibilität der Lehrpersonen die Möglichkeit, dies in der unterrichtsfreien Zeit zu kompensieren. Was sodann die in den Mutterschaftsurlaub fallenden Ferien anbelangt, wurde im angefochtenen Entscheid ebenfalls zutreffend aufgezeigt, dass die Beschwerdeführerin die Möglichkeit hatte, diese in der unterrichtsfreien Zeit vor- oder nachzubeziehen. Sie konnte ihren Mutterschaftsurlaub daher ungeschmälert beziehen, weshalb sich die Rüge der Verletzung von Art. 49 Abs. 1 BV als unbegründet erweist.

7.

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, die vorinstanzliche Auslegung von aArt. 39 LPR sei willkürlich im Sinne von Art. 9 BV.

7.1. Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 142 II 369 E. 4.3 S. 380, mit Hinweisen).

7.2. Die vorinstanzliche Auslegung von aArt. 39 LPR verstösst entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht gegen das Willkürverbot. Das kantonale Gericht hat eingehend und schlüssig dargelegt, dass sie die Möglichkeit hatte, ihre Ferien in der übrigen unterrichtsfreien Zeit vor- oder nachzubeziehen und allfällige Vorbereitungsarbeiten zu kompensieren. Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, inwiefern diese Ausführungen willkürlich sind. Sie beschränkt sich im Wesentlichen darauf vorzubringen, dass durch die vorinstanzliche Auslegung der Anspruch auf mindestens sieben Wochen Ferien sowie jener auf 16 Wochen Mutterschaftsurlaub faktisch ausgehebelt würden. Bei ihren Ausführungen handelt es sich jedoch grösstenteils um unzulässige appellatorische Kritik, mit welcher sie ihre eigene Sicht der Dinge darstellt, ohne sich unter Willkürgesichtspunkten mit den Erwägungen des kantonalen Entscheids auseinanderzusetzen. Darauf ist nicht näher einzugehen. Dass eine andere Lösung ebenfalls vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt wie dargelegt nicht, um Willkür zu begründen.

8.

Zusammenfassend verstösst die Bestimmung von aArt. 39 LPR, wie sie das kantonale Gericht ausgelegt hat, weder gegen Art. 8 BV noch gegen Art. 49 Abs. 1 BV oder gegen Art. 9 BV. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist demnach abzuweisen.

9.

Das Verfahren ist kostenpflichtig. Dem Verfahrensausgang entsprechend hat die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird nicht eingetreten.

2.

Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird abgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 1000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Kantonsgericht Freiburg, I. Verwaltungsgerichtshof, und dem Amt für Personal und Organisation, Freiburg, schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 4. Juli 2018

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Die Gerichtsschreiberin: Kopp Käch