



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Rey Benoît / Mauron Pierre  
**Situation in der Stiftung «Clos Fleuri»**

2019-CE-124

### I. Anfrage

Seit Monaten lesen wir in der Presse von den Problemen der Stiftung «Clos Fleuri» in Bulle.

Viele Jahre lang machte die Stiftung nur wegen der guten Dienste und der Qualität der Pflege von sich reden. Seit vier, fünf Jahren scheint sich jedoch das Arbeitsklima erheblich verschlechtert zu haben, auch wenn die Qualität der Pflege und der Betreuung der Personen mit Behinderungen weiterhin gewährleistet ist.

Vom Audit zur Expertise, von der Mediation zur Medienkonferenz, von der Governance zur öffentlichen Ausbreitung – Monat für Monat werden wir via Medien Zeugen einer weiteren Episode dieser traurigen Saga, wobei das eigentliche Ziel, nämlich die Pflegequalität und die korrekten Arbeitsbedingungen unter kompetenter Governance und Leitung, in Vergessenheit geraten zu sein scheint.

In seiner Antwort auf die Anfrage 2018-CE-40 Nicolas Repond / Benoît Rey vom März 2018 erinnerte der Staatsrat an Folgendes: «Für Streitigkeiten zwischen der Leitung einer Institution und ihrem Personal kann übrigens der Schiedsrat beigezogen werden, den der GAV-INFRI-VOPSI zu diesem Zweck vorsieht.»

Demnach wurde anscheinend noch keine Lösung gefunden. Wenn die Informationen der VOPSI stimmen, haben in fünf Jahren 86 Personen die Einrichtung verlassen, 16 weil ihnen gekündigt wurde. Kann der Dialog zwischen der Stiftung und dem Gewerkschaftsverband nicht wieder aufgenommen werden, könnte es zu einem Personalstreik kommen.

74 Personen haben eine Resolution unterzeichnet, welche die Ernennung eines kompetenten Stiftungsrats und den Rücktritt des jetzigen fordert. Die Leitung von «Clos Fleuri» gilt ebenfalls als umstritten.

Jüngst hat auch der Verein INFRI – der Direktor von «Clos Fleuri» ist in dessen Vorstand vertreten und Präsident der ständigen Kommission «Wohnen, Arbeiten und Ausbildung INSOS» – Stellung genommen und die gewerkschaftliche Arbeit der VOPSI in eindeutig drohendem Ton angefochten.

Weil die Stiftung «Clos Fleuri» hauptsächlich mit öffentlichen Geldern finanziert wird (jährlich rund 10 Millionen Franken), ebenso der Verein INFRI, scheint es uns offensichtlich, die Regierung auf dieses Problem anzusprechen, bevor die Situation eskaliert, und zwar nicht nur zum Schutz des Geldes der Steuerzahlenden, sondern auch zur Wahrung von Pflegequalität und korrekten Arbeitsbedingungen in dieser Stiftung, die von öffentlichen Geldern abhängt.

Wir stellen dem Staatsrat deshalb die folgenden Fragen:

1. In der Presse stand, dass die Stiftung «Clos Fleuri» bei der Stiftungsaufsichtsbehörde, d. h. bei der SJD, wegen Nichteinhaltung der Statuten angezeigt wurde. Was hat es damit auf sich? Wie weit ist dieses Verfahren vorangeschritten? Wann sollten die Ergebnisse vorliegen? Welche Massnahmen wird die Stiftungsaufsichtsbehörde treffen, um diese Situation zu klären?
2. Die VOPSI fand, dass einige Mitglieder des Stiftungsrats inkompetent seien. Darüber hinaus seien keine Eltern von in der Einrichtung betreuten Kindern oder Erwachsenen im Stiftungsrat vertreten. Was hat es damit auf sich? Welche Massnahmen sind zu treffen, um diese Situation zu korrigieren, falls diese Informationen korrekt sind?
3. In der Zeitung «La Gruyère» vom Samstag, 18. Mai 2019, gab François Jaquet zur Aussage, sich als Mitglied des Stiftungsrats zur Verfügung gestellt zu haben, jedoch schroff abgewiesen worden sei, weil er die Ansichten des aktuellen Stiftungsrats nicht teilte. Wurde der Staatsrat über neue Ein- und Austritte im Stiftungsrat von «Clos Fleuri» informiert? Verlangt der Staatsrat spezifische Kompetenzen von den Personen, die in diesen Stiftungsrat eintreten möchten?
4. Ist die Pflegequalität in der Stiftung bei einer derart hohen personellen Fluktuationsrate überhaupt noch gewährleistet?
5. Wie kann der Staat den Bürgerinnen und Bürgern angesichts der Tatsache, dass ein so grosser Teil des Personals das Vertrauen in die Einrichtungsleitung verloren hat, eine effiziente Verwendung der öffentlichen Gelder garantieren?
6. Sind die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden von «Clos Fleuri» korrekt und akzeptabel bzw. entsprechen sie denjenigen innerhalb des öffentlichen Diensts?
7. Wenn nicht, sollte der Staat von einem Arbeitgeber, der nahezu ausschliesslich mit öffentlichen Geldern funktioniert, nicht auch vorbildliche Arbeitsbedingungen verlangen? So könnte er z. B. das Budget nur dann gewähren, wenn besagte Bedingungen eingehalten werden?
8. Können sich die Mitarbeitenden von «Clos Fleuri» im Falle einer Nichteinhaltung der Arbeitsbedingungen bei den Dienststellen des Staates Freiburg beschweren?
9. Welche Massnahmen will der Staatsrat treffen, damit wieder Ruhe in die Einrichtung kehrt, die Probleme punkto Governance und Arbeitsbedingungen geregelt werden und diese zu nichts führende Eskalation ein Ende nimmt?
10. Was hält der Staatsrat von der Stellungnahme des Vereins INFRI, dessen Vorstand der Direktor von «Clos Fleuri» angehört, in der die VOPSI kritisiert wird, weil sie für die Rechte ihrer Mitglieder eintritt, obwohl Artikel 2 der Statuten besagt, dass dieser Verein die Arbeitsbedingungen in der Branche überwachen soll?
11. Wie gedenkt der Staatsrat schliesslich der Governance- und Arbeitsrechts-Krise in dieser Einrichtung ein Ende zu bereiten?

*21. Mai 2019*

## II. Antwort des Staatsrats

### 1. Anzeige der Stiftung «Clos Fleuri» bei der Stiftungsaufsichtsbehörde

Seit Jahresbeginn wurde bei der Stiftungsaufsichtsbehörde zwei Mal Anzeige gegen die Stiftung «Clos Fleuri» erstattet. Bei beiden Anzeigen geht es im Wesentlichen ums Personalmanagement dieser Einrichtung. Allerdings hat die Stiftungsaufsichtsbehörde, ausser in aussergewöhnlichen Umständen (im vorliegenden Fall nicht gegeben), keinerlei Kompetenz, in die operationelle Führung einer Stiftung einzugreifen. Die anzeigestellenden Personen bringen jedoch auch eine Verletzung der Statuten vor (Zusammensetzung des Stiftungsrats) und stellen den in den Statuten vorgesehenen Ernennungsmodus der Mitglieder dieses Organs (Kooptation) wie auch die Governance der Stiftung in Frage. Die Prüfung dieser drei Punkte fällt sehr wohl in den Zuständigkeitsbereich der Stiftungsaufsichtsbehörde. Um festzulegen, ob Aufsichtsmassnahmen notwendig sind, hat sie deshalb ein Untersuchungsverfahren eröffnet, das in Kürze abgeschlossen sein wird.

### 2. Zusammensetzung des Stiftungsrates

Anders als die VOPSI behauptet, wurde ein Grossteil (5) der sieben aktuellen Stiftungsratsmitglieder gewählt, weil es sich um Eltern der betreuten Personen handelte, von denen drei noch am Leben sind. Somit entspricht die Zusammensetzung des Stiftungsrats Artikel 6 der Statuten.

### 3. Eintritte in den Stiftungsrat

Stiftungen sind juristische Personen, die durch das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) geregelt werden. Die Stiftung «Clos Fleuri» ist somit eine privatrechtliche Einrichtung, die ihre Organisation weitgehend selbstständig bestimmen kann. Es ist nicht Sache des Staatsrats, spezifische Kompetenzen von den Personen zu verlangen, die in einem Stiftungsrat Einsitz nehmen möchten, zumal dieser auch andere Ziele verfolgen kann als der Betrieb einer sonder- und sozialpädagogischen Institution. Der Vorbehalt des öffentlichen Rechts nach Artikel 59 ZGB betrifft nur Körperschaften und Anstalten, die dem Bund oder einem Kanton unterstellt sind.

Wie in den allermeisten Stiftungen in der Schweiz werden die Mitglieder des Stiftungsrats durch Kooptation gewählt. Gewiss, dieser Ernennungsmodus kann Anlass zur Kritik geben, er gehört jedoch zur Rechtsform der Stiftung, für die im Gesetz nur zwei notwendige Organe vorgesehen sind: Stiftungsrat und Revisionsstelle. Aus diesem Grund besitzt die Stiftung kein Wahlorgan wie die Generalversammlung eines Vereins.

Der Stiftungsrat hat die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) informiert, dass Patrice Zurich, ehemaliger Vorsteher des Amtes für Gesundheit, im Frühling zum Stiftungsrat gestossen ist.

Darüber hinaus erfolgt im Rahmen des von der GSD finanzierten Mandats zur Begleitung der Umsetzung der Empfehlungen aus der Führungsanalyse der Einrichtung auch eine Arbeit im Zusammenhang mit der Governance.

### 4. Gewährleistung der Pflegequalität

Die Qualität der Betreuung der Personen mit Behinderungen in der Einrichtung «Clos Fleuri» und die Kompetenzen des Personals wurden in der von der GSD in Auftrag gegebenen Analyse ausdrücklich hervorgehoben.

### *5. Garantie für eine effiziente Verwendung der öffentlichen Gelder*

Die Qualität der Arbeit, welche die Mitarbeitenden leisten, wird in der besagten Analyse nicht in Frage gestellt; vielmehr macht sie deutlich, dass eine sehr grosse Mehrheit der Personen, welche die Leistungen der Einrichtung in Anspruch nehmen, zufrieden, ja sogar sehr zufrieden sind. Die Verwendung der Subventionen der öffentlichen Hand wird ihrerseits alljährlich vom Sozialvorgesetzten geprüft. Angesichts dessen ist es nicht nötig, die Qualität der Verwendung der öffentlichen Gelder durch die Einrichtung anzuzweifeln.

### *6. Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden von «Clos Fleuri»*

Die Arbeitsbedingungen des Personals der sonder- und sozialpädagogische Institutionen werden im Gesamtarbeitsvertrag INFRI-VOPSI (GAV INFRI-VOPSI) geregelt. Der GAV INFRI-VOPSI «legt die Arbeitsbedingungen des Personals der Mitglieder-Institutionen von INFRI fest». Die Richtlinien des GAV INFRI-VOPSI basieren grösstenteils auf denen für das Staatspersonals. Diese sehen unter anderem einen Schiedsrat vor, der namentlich die Aufgabe hat, die ihm unterbreiteten Streitigkeiten, die zwischen Vertragsparteien des individuellen Arbeitsvertrages auftreten, zu schlichten. In Artikel 38 des GAV INFRI-VOPSI steht, dass die Vertragsparteien des Einzelarbeitsvertrages versuchen sollen, ihre Streitigkeiten unter sich zu schlichten, bevor sie den Schiedsrat beiziehen. Darüber hinaus hat INFRI Anfang 2019 eine Vertrauensstelle ins Leben gerufen; diese besteht aus einer Gruppe von Vertrauenspersonen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung stehen, die das Gefühl haben, Opfer von Belästigung, Diskriminierung oder Konflikten zu sein. Betroffene können sich streng vertraulich direkt an die Personen der Vertrauensstelle von INFRI wenden (<https://www.infri.ch/de/vertrauensstelle/>).

### *7. Anforderungen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen in den Einrichtungen*

Es ist nicht Aufgabe der öffentlichen Hand, Arbeitskonflikte zu regeln, die in den von ihnen subventionierten Einrichtungen auftauchen können. Die Rolle des Staates beschränkt sich darauf, zu intervenieren, wenn die Möglichkeit besteht, dass sich Konflikte nachteilig auf die Betreuungsqualität in diesen Einrichtungen auswirken. Die GSD hat dies Anfang 2018 getan, indem sie in der Einrichtung eine Führungsanalyse veranlasst hat, mit der dieses Risiko ausgeschlossen werden sollte. Die Qualität der Betreuung wurde jedoch nie angezweifelt, weder durch das Personal noch durch die Personen mit Behinderungen noch durch ihre Familien (vgl. 1.5).

### *8. Beschwerdemöglichkeiten für Mitarbeitende bei den Dienststellen des Staates*

Die staatlichen Dienststellen sind nicht die Empfängerinnen allfälliger Beschwerden im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung der Klauseln eines Arbeitsvertrags oder der Regeln des GAV. Es gibt spezifische Instanzen, die für die Beschwerden der Mitarbeitenden von Institutionen zuständig sind (vgl. 1.6).

### *9. Vom Staatsrat geplante Massnahmen*

Ende 2017 hat die GSD eine Delegation des Personals sowie der Familien der Personen mit Behinderungen, die in der Einrichtung «Clos Fleuri» leben oder abreiten, empfangen und sich ihre Beschwerden angehört. Um jegliches Risiko für eine Beeinträchtigung der Qualität der Einrichtungsleistungen auszuschliessen, hat sie mangels Reaktion des Stiftungsrats anfangs 2018 eine Analyse der Führung der Einrichtung in Auftrag gegeben. Diese führte zu einer Reihe von Empfehlungen, namentlich im Zusammenhang mit dem Einrichtungsmanagement.

Um die Umsetzung dieser Massnahmen zu begleiten, hat sich die GSD bereit erklärt, ein vom Stiftungsrat ausgesuchtes Beratungsunternehmen zu finanzieren, wobei sie vorgängig überprüft hat, dass das Mandat dieses Unternehmens eine Mitwirkung des Personals garantierte. Auch wenn Spannungen, Missverständnisse und zuweilen auch bestimmte Verhalten ab und an das Vorgehen gefährden, so muss doch festgestellt werden, dass die Arbeiten für die Umsetzung der Empfehlungen aus der Analyse vorankommen. Derzeit konzentrieren sich diese Arbeiten auf die Überarbeitung der Statuten und die gute Governance der Stiftung. Des Weiteren wurde eine Personalkommission gegründet und auch der Dialog zwischen den Beteiligten (Personal, Leitung, Stiftungsrat) wurde wieder aufgenommen. Die GSD verfolgt die Arbeiten regelmässig mit, um sich zu vergewissern, dass der Prozess weiterhin auf gutem Weg ist.

#### *10. Einschätzung der Stellungnahme von INFRI*

#### *11. Geplante Lösungen zur Behebung der Krise und Governanceprobleme*

Die Interventionen von INFRI und VOPSI haben nicht immer zur Sachlichkeit der Debatten beigetragen. Der Staatsrat findet es wichtig, dass die in der Analyse aus dem Jahr 2018 vorgesehen Verbesserungen tatsächlich umgesetzt werden können, und zwar so rasch wie möglich und unter guten Bedingungen. Aus diesem Grund muss der Dialog zwischen den Parteien zwingend aufrechterhalten werden. Ausserdem muss das Beratungsunternehmen mit den Partnerinnen und Partnern in einem möglichst friedvollen Klima arbeiten können. Und nicht zuletzt müssen den Bedürfnissen und Erwartungen der Mitarbeitenden Rechnung getragen werden. Via GSD wird der Staat dafür sorgen, dass dies so ist.

*4. Juli 2019*