

KOMMENTAR ZUM VERORDNUNGSENTWURF ÜBER MOBBING, SEXUELLE BELÄSTIGUNG UND ZWISCHENMENSCHLICHE PROBLEME AM ARBEITSPLATZ (MOBV)

1. Ausgangslage und Notwendigkeit des Entwurfs

1.1 Einleitung

Bereits seit einiger Zeit hat das Amt für Personal und Organisation (POA) festgestellt, dass sich immer mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter darüber beschweren, gemobbt zu werden, auch wenn nicht bestätigt werden kann, dass es sich wirklich in allen Fällen um eigentliches Mobbing handelt. Dies zeigt, dass entweder die Fälle von Mobbing zunehmen oder die betroffenen Personen eher erkennen, dass es sich um Mobbing handelt, oder aber dass die Toleranzschwelle bei Konflikten am Arbeitsplatz sinkt.

Alle jüngeren Studien im HR-Bereich kommen zum Schluss, dass Konflikte am Arbeitsplatz unbedingt gelöst werden müssen, vorzugsweise von der Basis aus, damit sie nicht in Mobbing ausarten, das eine Extremform eines Konflikts ist. Es gibt also genügend gesetzliche, menschliche oder finanzielle Gründe für ein Eingreifen, um Konfliktsituationen vorzubeugen und sie zu bewältigen.

Aufgrund dieser Feststellung hat der Staatsrat 2001 auf einen entsprechenden Bericht des POA hin eine Projektgruppe mit der Ausarbeitung eines Verordnungsentwurfs beauftragt. 2003 wurde der Entwurf einer Verordnung zur Verhinderung und Bekämpfung von Belästigung am Arbeitsplatz bei den Direktionen und Dienststellen sowie bei den Personalverbänden in die Vernehmlassung geschickt. Der Verordnungsentwurf bezog sich übrigens auf sexuelle Belästigung und Mobbing. Nachdem das StPG am 1. Januar 2004 ganz in Kraft getreten war, wurde der Umsetzung dieses Gesetzes Vorrang gegeben. Im Hinblick darauf wurde beim POA eine ursprünglich «Care Management» genannte Einheit geschaffen. Diese Struktur kümmerte sich insbesondere um Personen, die sich aufgrund von Problemen am Arbeitsplatz an sie wendeten oder von den Vorgesetzten an sie verwiesen wurden. 2009 wurde von der Finanzdirektion eine neue Projektgruppe mit der Erarbeitung eines neuen Entwurfs unter Berücksichtigung insbesondere der Erfahrungen der inzwischen in «Espace Gesundheit-Soziales» umbenannten «Care Management»-Einheit beauftragt.

1.2 Bestehender gesetzlicher Rahmen

Für das Freiburger Staatspersonal bestehen bereits ein gesetzlicher Rahmen und eine Struktur zur Verhinderung und Bekämpfung von sexueller Belästigung. So hat nämlich der Staatsrat in Anwendung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151) am 1. Dezember 1998 Weisungen zur Verhinderung und Bekämpfung der sexuellen Belästigung verabschiedet, die am 2. Oktober 2007 geändert wurden, und eine Gruppe von Vertrauenspersonen bestehend aus jeweils einer Vertrauensperson pro Direktion ernannt, deren Aufgabe es ist, von sexueller Belästigung betroffene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anzuhören, zu unterstützen und zu beraten, diese Aufgabe aber neben ihrer sonstigen Funktion im Staatsdienst wahrnehmen. Die Arbeit der Gruppe wird vom Kantonalen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) koordiniert. Die

Vertrauenspersonen sind speziell ausgebildet worden und haben sich auch entsprechend weitergebildet. Die Gruppe der Vertrauenspersonen trifft sich grundsätzlich ein- bis zweimal pro Jahr. Obwohl es nicht so viele zu bearbeitende Fälle gibt (10 bearbeitete Fälle in den letzten 3 Jahren), geht es doch um komplexe Situationen, und die Auseinandersetzung damit braucht viel Zeit und erfordert spezifische Sachkenntnisse. Obschon die Bearbeitung der Fälle und die verschiedenen Präventions- und Informationskampagnen sehr zufriedenstellend gewesen sind, wäre es von Vorteil, die bestehende Struktur mit dem geplanten Mobbing-Dispositiv zusammenzuschliessen.

Die rechtliche Grundlage bei Mobbing bilden die folgenden Gesetzesbestimmungen:

- Art. 27 ff. ZGB (*Schweizerisches Zivilgesetzbuch*): Grundlage des eigentlichen Grundsatzes des Persönlichkeitsschutzes sowie Anerkennung der Möglichkeit, dass die oder der Hauptbetroffene das Gericht anrufen und beantragen kann, dass eine bestehende Verletzung beseitigt oder allenfalls die Widerrechtlichkeit einer Verletzung festgestellt wird. Allfällige Klagen auf Schadenersatz und/oder Genugtuung bleiben ausserdem vorbehalten.
- Art. 6 Abs. 1 ArG (*Arbeitsgesetz*, SR 822.11), in der am 20. März 1998 geänderten und am 1. August 2000 in Kraft getretenen Version, verpflichtet den Arbeitgeber, die erforderlichen Massnahmen zum Schutze der persönlichen Integrität der Arbeitnehmer zu treffen.
- Art. 2 Abs. 1 ArGV3 (Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz, Gesundheitsvorsorge): Der Arbeitgeber muss alle Massnahmen treffen, die nötig sind, um den Gesundheitsschutz zu wahren und zu verbessern und die physische und psychische Gesundheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten. Das SECO gibt entsprechende Empfehlungen heraus, insbesondere hinsichtlich vom Arbeitgeber zu erlassenden internen Weisungen und deren Inhalt:
 - Eine Grundsatzklärung zur Null-Toleranz gegenüber Persönlichkeitsverletzungen;
 - eine Information an das Personal, was unter «Mobbing», «Diskriminierung» und «Sexueller Belästigung» zu verstehen ist;
 - Beschreibung des Vorgehens bei Mobbing, sexueller Belästigung und sonstiger Diskriminierung mit Aufzeigen möglicher Konsequenzen für die Täter;
 - Bezeichnung von Vertrauenspersonen, an die sich das Personal bei Konflikten oder für Auskünfte wenden kann.Übrigens hat das Bundesgericht in einem Urteil vom 9. Mai 2012 die in Art. 2 Abs. 1 ArGV3 aufgeführten Punkte konkretisiert¹.
- Art. 3a ArG: Die Vorschriften dieses Gesetzes über den Gesundheitsschutz (Art. 6, 35 und 36a) sind auch auf die Verwaltungen des Bundes, der Kantone und Gemeinden anwendbar. Diese Bestimmungen sind neu und mit der Revision des ArG vom 20. März 1998 eingeführt worden. Auf der Grundlage dieser Bestimmungen muss der Staat Freiburg als Arbeitgeber Massnahmen treffen, um Mobbing zu verhindern und zu bestrafen.
- SGA-Politik (*Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz*): Der Staatsrat hat am 20. Februar 2001 das allgemeine Konzept der Branchenlösung zur Umsetzung der EKAS-Richtlinie (Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit) 6508 «Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in den kantonalen und eidgenössischen Verwaltungen» genehmigt.

¹ Urteil des Bundesgerichts vom 9. Mai 2012,

http://entscheide.weblaw.ch/cache/f.php?breakout=1&q=&url=links.weblaw.ch%2F09.05.2012_2C_462-2011

- Art. 130 Abs. 1 StPG (*Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal*): Der Staatsrat ergreift die nötigen Massnahmen zur Vorbeugung, Feststellung und Beendigung von Persönlichkeitsverletzungen, insbesondere in Fällen von sexueller Belästigung und Mobbing von Seiten der anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Arbeit oder am Arbeitsplatz.
Art. 130 Abs. 2 StPG: In den Ausführungsbestimmungen wird ein informelles Beschwerde- und Schlichtungsverfahren eingeführt.
Artikel 130 StPG ist somit die formelle Rechtsgrundlage des in die Vernehmlassung geschickten Verordnungsentwurfs.

1.3 Gegenwärtige Lücken

Der Arbeitgeber ist gesetzlich verpflichtet, die Gesundheit seines Personals zu schützen.

Bisher gibt es kein spezifisches, auf den Schutz des Personals vor Persönlichkeitsverletzungen zugeschnittenes informelles Verfahren, ausser bei sexueller Belästigung, wo seit 1998 Weisungen in Kraft sind. Das POA hat diese Aufgabe wahrgenommen und Mitarbeitende angehört, die sich als Opfer von zwischenmenschlichen Problemen oder Persönlichkeitsverletzungen fühlten, während sich Mitarbeitende, die sich als Opfer von sexueller Belästigung fühlten, ans GFB oder an die entsprechende Gruppe der Vertrauenspersonen wenden konnten.

Was die formellen Verfahren betrifft, so sind die Bestimmungen des StPG zur Anwendung gebracht worden, die der Anstellungsbehörde die Befugnis erteilen, alle Entscheide in Bezug auf das ihr zugewiesene Personal zu fällen, die dann mit Beschwerde gemäss 132 StPG angefochten werden können: Fühlt sich eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter als Opfer einer Persönlichkeitsverletzung, so kann sie oder er von der Anstellungsbehörde einen Entscheid zur Feststellung der Persönlichkeitsverletzung und zur Bestimmung jeglicher Massnahmen verlangen, mit denen dieser Persönlichkeitsverletzung ein Ende gesetzt werden kann. Gibt der Entscheid der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter nicht Recht, so kann sie oder er beim Staatsrat und anschliessend beim Kantonsgericht dagegen rekurrieren.

Gegenwärtig bestehen allerdings sowohl beim informellen als auch beim formellen Verfahren noch Regelungslücken. Der Umfang der Rechte und Pflichten des Personals und der Vorgesetzten in den beiden Verfahrensphasen, die Organisation des Dispositivs und der Präventions- und Schulungsmassnahmen sind weitere Punkte, in denen sich das Fehlen einer genauen Reglementierung bemerkbar macht.

1.4 Allgemeine Ziele der Vorlage

Die allgemeinen Ziele dieser Verordnung sind:

- Erfüllung der gesetzlichen Pflicht des Arbeitgebers Staat, die Gesundheit der Mitarbeitenden zu schützen und die berufliche Chancengleichheit zu garantieren;
- Vorschlagen von Präventions-, Mediations- und Untersuchungsmassnahmen bei Mobbing und sexueller Belästigung sowie zwischenmenschlichen Problemen beim Staat Freiburg;
- Bereitstellen eines erleichterten Zugangs zum Dispositiv für den Umgang mit Mobbing, sexueller Belästigung und zwischenmenschlichen Problemen am Arbeitsplatz.

2. Vorarbeiten

2.1 Projektgruppe

Das 2003 in die Wege geleitete Projekt konnte insbesondere nach der Einführung des «Care Management» 2008 fortgeführt werden. So wurde Anfang 2009 auf Auftrag der Finanzdirektion eine neue Projektgruppe mit folgenden Mitgliedern ernannt:

- Jacques Peiry, Jurist beim POA;
- Anne Helbling, Sektionschefin und Beraterin Gesundheit-Soziales beim POA;
- Laurent Passer, juristischer Berater EKSD, Vertreter der Vereinigung der Magistraten und höheren Beamten der Kantonsverwaltung Freiburg (heute: Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg);
- Helene Füger, Verantwortliche der Dienststelle für die Gleichstellung von Frau und Mann der Universität Freiburg, Vertreterin der FEDE;
- Benoît Quartenoud, Personal- und Arbeitsarzt beim HFR (bis Oktober 2009, da Herr Quartenoud zurückgetreten ist und kein neuer Vertreter des HFR bezeichnet worden ist).

Von Februar 2009 bis Januar 2010 ist die Gruppe in 11 Sitzungen zusammengekommen, um diesen Entwurf auszuarbeiten.

Die Vernehmlassung lief von November 2010 bis Februar 2011. Am 22. November 2011 fällte der Staatsrat folgende Grundsatzentscheide: Das Dispositiv für Mobbing und sexuelle Belästigung wird dem POA zugewiesen; die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales sind mit dem informellen Verfahren betraut; für das formelle Verfahren ist die Anstellungsbehörde gemäss StPG zuständig; Schaffung einer paritätischen Aufsichtskommission; die Kontaktpersonen bei den Direktionen und Anstalten, die zur Gruppe der Vertrauenspersonen gehört hatten, sind die erste vertrauliche und freiwillige Anlaufstelle. Das POA hatte den Auftrag, den Verordnungsentwurf zu überarbeiten, wozu es Treffen mit dem GFB, der FEDE und der Vereinigung der Magistraten und höheren Beamten der Kantonsverwaltung Freiburg (heute: Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg) brauchte. Ein neuer Verordnungsentwurf 2013 wurde im Februar 2013 erst einmal nur von der Delegation des Staatsrates für Personalfragen behandelt. Dieser neue Entwurf folgt den Beschlüssen des Staatsrats vom 22. November 2011: die für Mobbing und sexuelle Belästigung zuständige Stelle ist weiterhin dem POA zugewiesen; der Grundsatz der paritätischen Kommission wird übernommen; beim informellen Verfahren werden die Bemerkungen des GeGA integriert, so dass das VRG nicht geändert werden muss. Dieser Entwurf wurde 2013, als im Staatsrat der Wechsel von Isabelle Chassot zu Jean-Pierre Siggen stattfand, auf Eis gelegt. Danach fanden 2014 auch Gespräche zwischen dem POA und dem GFB statt, um insbesondere den besonderen gesetzlichen Anforderungen in Bezug auf die sexuelle Belästigung Rechnung zu tragen und die enge Zusammenarbeit mit dem GFB bei sexueller Belästigung zu formalisieren. Somit kann dem Staatsrat 2015 ein neuer Entwurf unterbreitet werden.

3. Vorkehrungen und Massnahmen in anderen öffentlichen Verwaltungen

Die Übersichtstabelle im Anhang gibt einen Überblick über die Vorkehrungen und Massnahmen, die in anderen benachbarten öffentlichen Verwaltungen bereits getroffen worden sind, sowie über die Vor- und Nachteile der jeweiligen Optionen.

Die Projektgruppe hat so eine Bestandesaufnahme der Vorkehrungen und Massnahmen in verschiedenen Verwaltungen gemacht und sich für die Ausarbeitung dieser Vorlage auch auf die damit gemachten Erfahrungen gestützt.

3.1 Hauptsächliche Vorschläge

3.1.1 Internes Dispositiv

Der Entscheid, ob belastende zwischenmenschliche Probleme, Mobbing oder sexuelle Belästigung mit einem internen oder externen Dispositiv angegangen werden sollen, ist von grundlegender Bedeutung. Als Argumente für eine Auslagerung werden meistens die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit einer externen Stelle angeführt. Die Projektgruppe ist jedoch der Ansicht, dass ein internes Dispositiv etliche andere Vorteile hat, wie die Nähe, das einfache und schnelle Eingreifen, eine bessere Berücksichtigung der verschiedenen Aspekte der jeweiligen Problematik (nicht nur die individuellen und sozialen Aspekte, sondern auch die organisatorischen). Um trotzdem die wesentlichen Qualitäten der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Beteiligten zu garantieren, hat die Projektgruppe den vorgeschlagenen Verfahren einen klaren Rahmen gegeben.

Ausserdem hat sich die Projektgruppe eingehend mit den Erfahrungen des Kantons Genf befasst. Diese Kantonsverwaltung hatte nämlich zuerst eine externe Struktur für die Behandlung von Fällen von Mobbing und sexueller Belästigung entwickelt und angewendet. Nachdem sich diese externe Lösung nach einigen Jahren als unbefriedigend erwiesen hatte, führte der Kanton Genf auch insbesondere auf Antrag der Gewerkschaften 2009 ein neues, diesmal internes Dispositiv ein.

3.1.2 Aktionsfeld

Es hat sich gezeigt, dass es nicht sinnvoll wäre, sich nur auf Mobbing und sexuelle Belästigung zu konzentrieren, sondern dass auch etwas gegen Konflikte ganz allgemein getan werden müsste. So hat etwa der Stadtrat von Lausanne aufgrund der Erfahrungen mit dem ersten Dispositiv zwischen 1995 und 2005 den Geltungsbereich erweitert. Auch wenn gewisse Konflikte durchaus positiv und Anstoss zu Veränderungen sein können, können unbewältigte Konflikte sowie Konflikte, die in Mobbing eskalieren, enorme Kosten erzeugen. Abgesehen vom Leiden, das sie verursachen und das sich nicht beziffern lässt, können die Kosten in Zusammenhang insbesondere mit dem Absentismus sehr hoch sein.

Der Zusammenschluss mit den Massnahmen gegen sexuelle Belästigung lag nicht nur aufgrund der ähnlichen Problematik auf der Hand, sondern auch weil die meisten öffentlichen Verwaltungen damit gute Erfahrungen gemacht haben. So hat die Projektgruppe den Geltungsbereich ausgedehnt und allgemeiner gefasst.

3.1.3 Begriffe

Die gewählten Begriffe tragen nicht nur den geltenden Gesetzestexten, sondern auch der jüngeren Rechtsprechung und den aktuellen Tendenzen Rechnung.

3.1.4 Verfahren

In Anbetracht der Erfahrungen anderer Verwaltungen schlägt die Projektgruppe vor, das informelle und das formelle Verfahren klar voneinander zu trennen, nicht nur hinsichtlich der

Durchschlagskraft des Dispositivs, sondern auch aufgrund der besonderen Kompetenzen, die jedes der beiden Verfahren erfordert.

Bei der Entwicklung dieser Verfahren hat die Projektgruppe besonders darauf geachtet, dass diese im gesteckten Rahmen unter Wahrung der Rechte der betroffenen und der beschuldigten Person durchgeführt werden.

3.1.4.1 Informelles Verfahren

Im informellen Verfahren soll die betroffene Person nicht nur Gehör finden, sondern auch ihre eigenen Ressourcen zur Bewältigung der bestehenden Probleme reaktivieren können. Auch wenn auf individueller Ebene verschiedene Massnahmen vorgeschlagen werden können, bildet die Mediation als bewährtes Konfliktlösungsverfahren sozusagen das Rückgrat des informellen Verfahrens. Dieses zielt vor allem auf eine Einigung über für alle Beteiligten akzeptable Lösungen ab, damit sich das Arbeitsverhältnis wieder normalisieren kann und keine formellen Untersuchungsverfahren für Konflikte eingeleitet werden müssen, bei denen es nicht um eigentliches Mobbing oder sexuelle Belästigung geht. Ist davon auszugehen, dass die betroffene Person Opfer von Mobbing oder sexueller Belästigung ist, ist die Mediation nicht zweckmässig; das informelle Verfahren ist dazu da, dass die betreffende Person Gehör und Unterstützung findet und über ihre Rechte informiert und beraten wird.

Das informelle Verfahren soll von Vertrauenspersonen geleitet werden, die speziell für diese Art von Tätigkeit angestellt und somit in Mediation ausgebildet worden sind. Diese Vertrauenspersonen werden der Sektion «Espace Gesundheit-Soziales» des POA angehören und auch spezifisch im Hinblick auf die besondere Problematik des Mobbing und der sexuellen Belästigung weiter geschult und über spezifische einschlägige Kompetenzen verfügen.

Damit dieses informelle Verfahren möglichst grosse Erfolgchancen hat, muss es gewisse Charakteristiken aufweisen wie Vertraulichkeit, freie Zugänglichkeit sowie Unabhängigkeit und Neutralität der Personen, die es leiten. Um zudem nicht nur die individuellen und gruppenspezifischen, sondern auch die organisatorischen Dimensionen von Belästigung zu berücksichtigen, können die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales entsprechende allgemeine Interventionsvorschläge an die betroffenen Anstellungsbehörden richten. Das GFB seinerseits kann entsprechend seinem Auftrag spezifische Sensibilisierungskampagnen zur sexuellen Belästigung durchführen und Empfehlungen abgeben.

Eine Besonderheit im Rahmen dieses informellen Verfahrens ist die Möglichkeit für die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich gemobbt fühlen, an vom Staatsrat bezeichnete externe Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zu verweisen. Diese Anwältinnen und Anwälte können sie hinsichtlich ihrer Situation am Arbeitsplatz juristisch beraten und sie begleiten, wenn sie bei der Anstellungsbehörde vorstellig werden um zu verlangen, dass etwas gegen die Persönlichkeitsverletzung unternommen wird.

3.1.4.2 Formelles Verfahren

Das formelle Verfahren ist ein Untersuchungs- und Ermittlungsverfahren zur Klärung des Sachverhalts und zur Bestimmung, ob Mobbing oder sexuelle Belästigung vorliegt. Dieses Verfahren wird eingeleitet, nachdem eine Aufsichtsbeschwerde eingereicht worden ist, und kann zu Massnahmen gegen die belästigende Person führen. Erlangen Vorgesetzte in irgendeiner Art

Kenntnis von einem Fall sexueller Belästigung, so wird automatisch ein formelles Verfahren eröffnet.

Für die Durchführung des formellen Verfahrens bleibt die Anstellungsbehörde zuständig, es kann aber auch eine andere Person damit beauftragt werden, meistens eine juristische Beraterin oder ein juristischer Berater (gemäss Artikel 40 StPG). In Anbetracht der besonderen Problematik von Mobbing und sexueller Belästigung schlägt die Projektgruppe vor, dass zwei oder drei juristische Berater/innen des Staates spezifisch ausgebildet werden.

4. Kommentar der Bestimmungen

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 (Gegenstand und Geltungsbereich)

Die vorliegende Verordnung will mit gleichem Verfahren Fälle von sexueller Belästigung, Mobbing und stark belastenden zwischenmenschlichen Problemen regeln. Die Weisungen des Staatsrates vom 1. Dezember 1998 zur Bekämpfung der sexuellen Belästigung sind also aufzuheben, und die gegenwärtige Gruppe von Vertrauenspersonen bei sexueller Belästigung ist aufzulösen.

Die Geltungserweiterung auf zwischenmenschliche Probleme bei der Arbeit oder am Arbeitsplatz ist eine präventive Massnahme. Konflikte können durchaus positiv genutzt werden, als Anstoss für das Hinterfragen, für ein Umdenken und eine Verbesserung des Arbeitsklimas. Aber manchmal bleiben Konflikte unbewältigt und verschlimmern sich; dann brauchen sie viel Energie und führen zu schlechterer Arbeitsqualität im Team und zu Beeinträchtigung der Gesundheit der Beteiligten. Ungelöste Konflikte können auch Nährboden für Mobbing sein. Indem das Staatspersonal verlangen kann, dass bei zwischenmenschlichen Problemen eingeschritten wird, soll Schlimmeres verhindert werden.

Das Dispositiv gilt für alle Mitglieder des Personals. Es haben also alle das Recht, vor Mobbing und sexueller Belästigung geschützt zu werden, aber auch die Pflicht, keine solchen Praktiken auszuüben.

Gemäss den Artikeln 2 und 3 StPG gelten als Mitglieder des Personals alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung, einschliesslich der Anstalten. Für die Lernenden und Praktikant/innen gilt die vorliegende Verordnung sinngemäss.

Für Personen mit einem nicht dem StPG unterstehenden Arbeitsvertrag, die also in einem Auftragsverhältnis oder öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeitsvertrag mit dem Staat stehen, sowie Personen, die ein Nebenamt ausüben, gilt diese Verordnung nicht, da diese Personen nicht dem StPG unterstehen.

Art. 2 (Begriffsbestimmungen)

Absatz 1 Definition von Mobbing

In den 80er Jahren stellte der Arbeitspsychologe Heinz Leymann die Hypothese auf, dass so genannt «schwierige» Personen nicht die Ursache und Auslöser von Spannungen am Arbeitsplatz, sondern Opfer eines Destruktionsprozesses sind; ihr Verhalten ist nämlich eine verzweifelte und vergebliche Abwehrreaktion. Leymann führte in der Folge empirische Untersuchungen bei Hunderten von Patienten in Schweden durch und veröffentlichte in den 90er Jahren seine ersten

Arbeiten zum Thema. Hier taucht der Begriff «Mobbing» im Arbeitsumfeld erstmals auf. Zu diesem Zeitpunkt promulgierte Schweden unter Abstützung auf die Arbeiten von Leymann ein Gesetz, das Mobbing zu einer Berufskrankheit erklärt. Mobbing ist eine der schwerwiegendsten Persönlichkeitsverletzungen. Weitere Einzelheiten finden sich im Dokument mit dem Titel «Begriff, Risikofaktoren, Folgen, Statistiken» im Anhang.

Charakteristisch für Mobbing sind:

- **Wiederholte und über längere Zeit erfolgende feindliche Äusserungen oder Handlungen**

Dies kann von vordergründigen Banalitäten bis zu wirklich groben Angriffen reichen. H. Leymann beschreibt 45 Mobbinghandlungen, in 5 Gruppen unterteilt:

- a. Angriffe auf die Möglichkeit, sich mitzuteilen (die betroffene Person wird grob angefahren, sie bekommt keine Antwort, sie wird ständig unterbrochen, sie wird nicht informiert);
- b. Angriffe auf die sozialen Beziehungen (die betroffene Person wird wie Luft behandelt, man spricht nicht mehr mit ihr, man lässt sich von ihr nicht ansprechen);
- c. Angriffe auf das soziale Ansehen (hinter dem Rücken der betroffenen Person wird schlecht über sie gesprochen, es werden Gerüchte über sie verbreitet, man macht sich über ihr Äusseres lustig, sie wird lächerlich gemacht, man will sie zu einer psychiatrischen Behandlung zwingen);
- d. Angriffe auf die Qualität der Berufs- und Lebenssituation (der betroffenen Person werden keine Arbeitsaufgaben zugewiesen, ihr werden sinnlose, kränkende, unter ihrem Können liegende oder ihre Qualifikation übersteigende Arbeitsaufgaben gegeben);
- e. Angriffe auf die Gesundheit (die betroffene Person wird körperlich und/oder verbal angegriffen, ihr wird Gewalt angedroht, sie wird zu gefährlichen oder gesundheitsschädigenden Arbeiten gezwungen, es werden Kosten für sie verursacht, um ihr zu schaden).

Diese Liste von Mobbinghandlungen ist nicht abschliessend.

- **Handlungen einer oder mehrerer Personen am Arbeitsplatz**

Es kann unterschieden werden zwischen individuellem Mobbing (ausgelöst von einer Einzelperson gegen eine andere Einzelperson) oder Gruppenmobbing (induziert: von einer Person ausgelöst, der weitere folgen, gegen eine Einzelperson gerichtet; von Anfang an: eine Gruppe mobilisiert sich von Anfang an gegen eine Einzelperson). Es gibt kein typisches Täterprofil und auch kein Opferprofil, alle können betroffen sein.

- **Wiederholte Handlungen / Dauer und Häufigkeit**

Mobbing ist ein subtiler Prozess. Einzeln betrachtete Anfeindungen scheinen oft harmlos zu sein, aber in ihrer Wirkung bei gehäuftem Auftreten werden sie zur Mobbing-Attacke. Übrigens kann auch nur eine einzelne schwerwiegende Handlung als Mobbing gelten, wenn ihre Auswirkungen von Dauer sind (z.B. wenn die betroffene Person ein Büro ohne entsprechende Einrichtung zugewiesen bekommt und mit keiner Aufgabe betraut wird).

Leymann (1996) spricht von einer Häufigkeit von mindestens einem Mal pro Woche über 6 Monate hinweg. Heute wird nicht mehr streng auf die Kriterien für Mindesthäufigkeit und -dauer abgestellt, da diese eine zumindest minimale Widerstandsfähigkeit der betroffenen Person

implizieren und den Intensitätsgrad der verschiedenen Handlungen ausser Acht lassen (Wennubst, 2008).

- **Handlungen zielen darauf ab, das Opfer zu isolieren, auszugrenzen oder aus einem bestimmten Beziehungsgefüge auszuschliessen**

Das feindselige und negative Verhalten konzentriert sich systematisch auf eine oder mehrere Zielpersonen. Der eigentliche Zweck des Mobbing ermöglicht es, diesen Prozess von anderen Phänomenen wie einer Konfliktsituation zu unterscheiden.

Mobbingfolgen

Mobbing hat in mehrfacher Hinsicht Folgen:

- für das Opfer
Sein psychischer und physischer Gesundheitszustand verschlechtert sich im Laufe des Mobbingprozesses. Die Situation wirkt sich nicht nur auf das Berufsleben aus, sondern auch auf das Familien- und Sozialleben und sogar auf die finanzielle Situation (bei Arbeitslosigkeit oder Invalidität).
- für die (Arbeits)Organisation
Mit sich häufenden Fehlzeiten und Personalwechsel, Verschlechterung des Arbeitsklimas und sinkender Arbeitseffizienz ist Mobbing für den Arbeitgeber sehr kostspielig.
- für die Gesellschaft
Die Gemeinschaft hat die Kosten in Zusammenhang mit Mobbing zu tragen, wie Arztkosten, Arbeitslosenversicherung (bei Entlassung oder Kündigung des Opfers beispielsweise), Invalidenversicherung (bei dauernder Invalidität des Opfers).

Was nicht als Mobbing gilt

Auch wenn der gemeinsame Nenner diverser Phänomene und Mobbing das vom Opfer empfundene Leiden ist, dürfen diese Begriffe nicht verwechselt werden. So gilt nicht als Mobbing:

- beruflicher Stress
- Konflikte
- berufliche Anforderungen

Zusammenfassend kann in Anlehnung an BGE 2P.207/2002, E. 4.2 gesagt werden, dass noch kein Mobbing vorliegt, wenn es sich lediglich um einen Konflikt in den Arbeitsbeziehungen handelt (s. auch Marie-France Hirigoyen, «Harcèlement et conflits de travail» in: *Harcèlement au travail, Genf 2002*, S. 18). Mobbing ist auch dann noch nicht gegeben, wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter aufgefordert wird - auch wenn dies auf Drängen, wiederholt, wenn nötig unter Androhung von Disziplinarstrafen oder der Entlassung geschieht -, ihren bzw. seinen Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis nachzukommen, oder auch wenn ein Vorgesetzter seine Pflichten gegenüber seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht umfassend und immer erfüllt hat. Die vom Arbeitgeber geäusserten Vorwürfe sind dann völlig zulässig, wenn sie sich auf objektive Sachverhalte stützen und nicht als Vorwand dienen, um einen Mitarbeiter aus dem Betrieb zu drängen.

Absatz 2 Definition von sexueller Belästigung

Näheres ist den Broschüren im Anhang zu entnehmen, die vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann herausgegeben worden ist.

Die Definition von sexueller Belästigung ist aus Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG; SR 151) übernommen.

Bei sexueller Belästigung handelt es sich um eine vom Gleichstellungsgesetz verbotene schwere Form der Diskriminierung, die namentlich folgende Formen annehmen kann:

- Es fallen sexistische Bemerkungen oder Witze über sexuelle Merkmale, sexuelles Verhalten oder die sexuelle Orientierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,
- es werden anzügliche oder zweideutige Bemerkungen über das Äussere von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gemacht,
- am Arbeitsplatz wird pornographisches Material vorgezeigt, aufgehängt oder aufgelegt,
- es kommt zu unangenehmen Körperkontakten,
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten unerwünschte Einladungen mit eindeutigen Absichten,
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden innerhalb oder ausserhalb des Betriebs verfolgt,
- es werden Annäherungsversuche gemacht, die mit Versprechen von Vorteilen oder Androhen von Nachteilen einhergehen,
- im Extremfall kommt es zu sexuellen Übergriffen, Nötigung oder Vergewaltigung.

Für die Beurteilung, ob es sich um einen harmlosen Flirt, eine sich anbahnende Beziehung unter Arbeitskolleginnen und -kollegen oder um einen Fall von sexueller Belästigung handelt, gilt, dass nicht die Absicht der belästigenden Person ausschlaggebend ist, sondern wie ihr Verhalten bei der betroffenen Person ankommt, ob diese das Verhalten als erwünscht oder unerwünscht empfindet.

Sexuelle Belästigung und Mobbing sind zwei ganz unterschiedliche Begriffe. Dennoch kann ein Fall von sexueller Belästigung zu einem Mobbingfall werden, beispielsweise wenn das Opfer auf die Belästigung reagiert und daraufhin von der belästigenden Person gemobbt wird oder wenn eine Mobbinghandlung auf sexuelle Belästigung hinausläuft (in Form von gesundheitlicher Beeinträchtigung). Es sei auch daran erinnert, dass automatisch ein formelles Verfahren eröffnet wird, sobald die Vorgesetzten in irgendeiner Weise von einem Fall sexueller Belästigung Kenntnis erlangen, während bei Mobbing hingegen Klage eingereicht werden muss, damit ein formelles Verfahren eröffnet wird.

Absatz 3 Definition der (stark belastenden) zwischenmenschlichen Probleme am Arbeitsplatz

Ganz allgemein kommen zwischenmenschliche Probleme am Arbeitsplatz darin zum Ausdruck, dass zwischenmenschliche Spannungen bestehen, die zu Situationen führen, in denen eine Person oder eine Personengruppe die zwischenmenschlichen Beziehungen bei der Arbeit oder am Arbeitsplatz als sehr negativ empfindet.

Stark belastende zwischenmenschliche Probleme am Arbeitsplatz können unterschiedliche Formen annehmen: Konflikte zwischen Personen oder Gruppen oder in der Arbeitsorganisation, Gewaltanwendung, Machtausübung, Missbrauch, usw.

Am häufigsten kommen stark belastende zwischenmenschliche Probleme am Arbeitsplatz in einem Konflikt zum Ausdruck, der das Ergebnis von Meinungsverschiedenheiten oder abweichender Interessen, Wertvorstellungen, Handlungs- oder Verfahrensweisen zwischen zwei Parteien ist, die

in ihrem Arbeitsumfeld direkt miteinander zu tun haben und von denen die eine von der anderen das Gefühl hat, sie wolle sie am Erreichen ihrer Ziele hindern und umgekehrt. Meinungsverschiedenheiten sind aber auch möglich, ohne dass eine Konfliktsituation besteht. Ein Konflikt entsteht oft dann, wenn eine der Parteien versucht, ohne Rücksicht auf die anderen Parteien auf ihrer Ansicht zu beharren.

Konflikte am Arbeitsplatz sind nicht zu verwechseln mit Mobbing. Bei einem zwischenmenschlichen Konflikt ist nämlich die kommunikative Beziehung zwar nicht mehr so gut, aber nicht wie bei Mobbing völlig gestört.

Absatz 4

Hinsichtlich der Bestimmungen über die Wahrung der physischen und psychischen Integrität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist der Arbeitgeber Staat mit der sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Notwendigkeit konfrontiert, (gemäss Art. 130 StPG) Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Belästigung am Arbeitsplatz zu ergreifen. Die vorliegende Verordnung vermittelt in dieser Hinsicht nicht nur die deutliche Botschaft, dass keine solchen Persönlichkeitsverletzungen geduldet werden, sondern drückt auch den Willen aus, solchen Vorfällen vorzubeugen und ihnen nachzugehen.

2. Vertrauenspersonen

Art. 3 (Bezeichnung und Aufgaben)

Die Fachpersonen der dem POA zugewiesenen Sektion «Espace Gesundheit-Soziales» werden aufgrund ihrer Berufsprofile und ihrer spezifischen Fachkompetenzen zu Vertrauenspersonen ernannt. Die Vertretung beider Geschlechter ist garantiert.

Die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales müssen über die grundlegenden beruflichen Kompetenzen im Sozialwesen, in Psychologie oder Recht und eine ausgewiesene Mediationsausbildung (laufend oder abgeschlossen) sowie über entsprechende persönliche Fähigkeiten verfügen, um eine Weiterbildung zu den entsprechenden Themen erfolgreich absolvieren zu können.

Dadurch, dass sich die Anlaufstelle an einem neutralen Ort befindet, soll hauptsächlich erreicht werden, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter trauen, etwas zu unternehmen. Dass sich die Vertrauenspersonen mit den Betroffenen an einem neutralen Ort in aller Diskretion treffen können, ist auch ganz im Sinne des in Artikel 4 verankerten Autonomieprinzips.

Das Dispositiv, das dem POA als zentralem Dienst angegliedert ist, kann von allen Staatsmitarbeitenden in Anspruch genommen werden. Dies bedeutet nicht nur, dass eine interne Regelung gewährleistet wird (wofür sich die meisten öffentlichen Arbeitgeber aus den oben genannten Gründen entschieden haben, S. 4 und 5), sondern auch dass das Dispositiv unter der Federführung der zentralen HR-Einheit des Staates Freiburg steht. Dieser Entscheid ist nicht einfach aus formellen organisatorischen Gründen getroffen worden, sondern ist Ausdruck des Willens, die Staatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, die Probleme haben, von allen Dienstleistungen profitieren zu lassen, die eine professionelle HR-Einheit zu bieten hat. Genau aus diesem Grund hat der Staatsrat dem POA auch das Care Management übertragen, das in «Espace Gesundheit-Soziales» umbenannt worden ist. Die Tatsache, dass auch schon das Espace Gesundheit-Soziales beim POA angesiedelt ist und sich schon jetzt zum Teil um Probleme in Zusammenhang mit Konflikten am Arbeitsplatz kümmert, war ein weiterer Grund für die

Projektgruppe, das Dispositiv dem POA zuzuweisen. Die Interessen der möglicherweise von Mobbing, sexueller Belästigung oder sonstigen Persönlichkeitsverletzungen betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lassen sich nämlich optimal vertreten, wenn die Personen, die sich darum kümmern, über die nötigen Kenntnisse verfügen und auch wirklich etwas unternehmen können: Es geht also nicht nur darum, Konfliktlösungspotenzial auszuschöpfen (vertrauliche Gespräche, Begleitung und Mediation), sondern auch in manchen Situationen konkrete Lösungen zu finden, um Spannungen abzubauen. Diese Lösungen können in einer Anpassung des Pflichtenhefts bestehen, einer Versetzung, einem Coaching, einer Ausbildung, in bezahlten Outplacement-Massnahmen, einer Austrittsvereinbarung, einer vertraglichen Versetzung in den Ruhestand usw. Mit der Unterstellung des Dispositivs unter das POA wird gewährleistet, dass die jeweilige Situation der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters umfassend analysiert wird und alle möglichen Auswege ausgelotet werden, wobei im Einvernehmen mit der betroffenen Person der geeignetsten Lösung der Vorzug gegeben wird. Diese Aufgabe nimmt das POA schon jetzt wahr, insbesondere über das Espace Gesundheit-Soziales. Die Vertraulichkeit der Interventionen und die Autonomie der Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales sind jedoch gewährleistet, und zwar nicht nur gegenüber den Vorgesetzten der betroffenen Personen, sondern auch gegenüber den Vorgesetzten der Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales (Art. 4 und 6 der Verordnung).

Die Hauptaufgabe der Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales besteht in der Bearbeitung der Beschwerden im informellen Verfahren. Sie führen im Einvernehmen mit den betroffenen Personen auch die Mediation durch.

Die Vertrauenspersonen müssen ausserdem für ihre Sichtbarkeit beim Personal sorgen. Die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales arbeiten für Informations- und Präventionsmassnahmen zur Bekämpfung von sexueller Belästigung gemäss dem Gesetz vom 6. November 2003 über das Büro und die Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (SGF 122.26.3) auch mit dem GFB zusammen.

Überdies informieren die Vertrauenspersonen bei sexueller Belästigung in jedem Fall die betroffenen Personen über die Möglichkeit einer diesbezüglichen Rechtsberatung des GFB als Fachstelle für Fragen zum GIG und zu sexueller Belästigung. Wer sich lieber direkt ans GFB wenden will, kann dies auch weiterhin tun.

Art. 4 Autonomie

Die Autonomie der Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales ist von wesentlicher Bedeutung für das Funktionieren des Dispositivs. Da die Vertrauenspersonen dem POA zugewiesen sind, sind sie gemäss SVOG hierarchisch der POA-Leitung unterstellt. Dadurch wird überhaupt nicht in Frage gestellt, dass die Vertrauenspersonen grundsätzlich autonom arbeiten müssen und dürfen. So kann die POA-Leitung die Vertrauenspersonen nicht daran hindern, ein Mitglied des Personals, das Probleme hat, anzuhören, sie kann auch nicht zugunsten eines Mitglieds gegen ein anderes intervenieren oder von den Vertrauenspersonen verlangen, die eine oder andere Partei zu bevorzugen. Hingegen müssen die Vertrauenspersonen als Untergebene in Form von Statistiken über ihre Tätigkeit Rechenschaft ablegen (nach Massgabe der Vertraulichkeit, s. Art. 6, weiter unten). Die POA-Leitung kann ihnen quantitative und qualitative Ziele vorgeben, mit Indikatoren, die diese Autonomie berücksichtigen müssen.

Sobald die Vertrauensperson des Espace Gesundheit-Soziales das Gesprächs-, Begleitungs- und Mediationsverfahren hinter sich lässt und konkrete Massnahmen in Anwendung des StPG beantragt, kann sie sich nicht mehr gleichermassen auf die Autonomie ihres Handelns berufen: In diesem Fall

muss sie andere für das POA tätige Personen beiziehen (Juristen, Ausbildungsverantwortliche, Fachleute für Evalfri-Fragen und Gehälter, Sozialversicherungsfachleute, Fachleute für Arbeitssicherheit usw.), um sich zu vergewissern, dass es sich um einen angemessenen und gesetzeskonformen Vorschlag handelt. In dem Fall kann/muss die POA-Leitung kraft ihrer Generalvollmacht zu diesen Vorschlägen Stellung nehmen. Es wäre nämlich überhaupt nicht logisch, wenn die dem POA unterstehenden Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern und deren Vorgesetzten konkrete StPG-Massnahmen vorschlagen würden, zu denen dann das POA negativ Stellung nähme. Damit würde das Ziel verfehlt, das mit der Zuweisung des Teams der Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales ans POA verfolgt wird.

Art. 5 (Amtsgeheimnis)

Kein Kommentar.

Art. 6 (Vertraulichkeit)

Das ebenfalls mit dem Grundsatz der Autonomie der Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales verknüpfte Vertraulichkeitsprinzip ist eine für den Erfolg des Unternehmens notwendige Grundlage. Die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales haben über alle ihnen in Ausübung des Amtes zur Kenntnis gelangten Tatsachen und über die Vorkehrungen, die sie getroffen haben, an denen sie beteiligt waren oder die sie unterstützt haben, Stillschweigen zu bewahren. Es dürfen keine Informationen über die Gespräche und keine Unterlagen an Dritte weitergegeben werden, es sei denn, die betroffene Person sei damit einverstanden (und die beschuldigte Person, wenn diese in das Verfahren einbezogen worden ist), eine Information beziehe sich auf eine erhebliche Gefährdung der Integrität gewisser Personen oder sie diene, in anonymisierter Form, zu wissenschaftlichen oder statistischen Zwecken. Die unter Artikel 62 StPG fallenden Vorfälle bleiben vorbehalten. Es ist jedoch zu präzisieren, in welchen Situationen das Vertraulichkeitsprinzip gilt. Wer sich mit der Bitte um ein vertrauliches Gespräch an eine Vertrauensperson wendet, muss nämlich auf diese Vertraulichkeit zählen können, auch gegenüber den Vorgesetzten der Vertrauenspersonen. Wendet sich aber die Vertrauensperson mit der Zustimmung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters an deren oder dessen Vorgesetzte im Hinblick auf die Anwendung von StPG-Massnahmen, so kann die Vertraulichkeit aus den bereits oben genannten, Artikel 5 betreffenden Gründen nicht aufrechterhalten werden. So ist die vollkommene Vertraulichkeit, auch gegenüber der POA-Leitung, garantiert, solange sich das Vorgehen der Vertrauensperson auf der Gesprächsebene, der Ebene der psychologischen Betreuung und der den Vorgesetzten der Dienststelle der betroffenen Person nicht zur Kenntnis gebrachten Mediation bewegt. Sobald darüber hinaus konkrete StPG-Massnahmen oder der Kontakt mit der Amtshierarchie ins Auge gefasst werden, muss die POA-Leitung in Kenntnis gesetzt werden und kann dann bei der Suche nach StPG-konformen konkreten Lösungen helfen.

Das informelle Vorgehen oder die Mediation sind nicht vereinbar mit einem Zivil-, Straf- oder Verwaltungsverfahren wegen eines mit dem Fall in Zusammenhang stehenden Sachverhalts; ist dies der Fall, so können die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales das eingeleitete informelle Verfahren einstellen.

Wird das GFB in einem Fall von sexueller Belästigung beigezogen, gilt das gleiche Vertraulichkeitsprinzip wie für die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales.

Art. 7 (Schutz der Parteien)

Diese Bestimmung kann nicht weiter gehen als die Parteienschutzbestimmung des VRG.

In der Praxis wird der beschuldigten Person klargemacht, dass keine Vergeltungsmassnahmen gegenüber der betroffenen Person oder der die betroffene Person begleitenden Personen geduldet werden. Diese werden aufgefordert, sämtliche diesbezüglichen Probleme den Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales oder ihren Vorgesetzten zu melden. Nötigenfalls ziehen die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales die Vorgesetzten bei.

Mit vorsorglichen Massnahmen sollen die Persönlichkeitsrechte der Parteien während des Verfahrens geschützt und auch der Betrieb der betroffenen Dienststelle/n gewährleistet werden. So sollen die Vorgesetzten bei extremen Konflikten zwischen Personen, die weiter zusammen arbeiten sollten, dafür sorgen können, dass ihre Persönlichkeitsrechte gewahrt werden und eine Verschlechterung der Situation verhindert wird. Es gibt keinen Katalog möglicher Massnahmen, da die Umstände und Bedürfnisse ganz unterschiedlich sein können. Denkbar sind jedoch vorübergehende organisatorische Massnahmen, so dass beispielsweise die Aufgaben der Parteien vorläufig anders aufgeteilt werden, die eine oder andere Person provisorisch in eine andere Dienststelle versetzt oder die Arbeit von einer Mittelsperson übertragen wird. Mit diesen Massnahmen werden die Rechte der einen oder anderen Partei nicht verletzt und auch der Ausgang des Verfahrens in keiner Weise präjudiziert. Sie sind auch nicht als versteckte Sanktion anzusehen oder als Voreingenommenheit der Vorgesetzten für die eine oder die andere Ansicht.

3. Externe Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte

Art. 8

Die gewählten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sind auf Arbeitsrecht spezialisiert und verfügen über spezifische Kenntnisse der Problematik von Mobbing und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, um dem für sie geltenden Pflichtenheft entsprechen zu können.

4. Informelles Verfahren

Art. 9 (Eröffnung des Verfahrens)

Absatz 1

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Hierarchiestufen können sich an die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales wenden.

Absatz 2

Gemäss dem Gesetz vom 6. November 2003 über das Büro und die Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (SGF 122.26.3) können sich Mitarbeitende bei Fragen zu sexueller Belästigung auch direkt ans GFB wenden.

Absatz 3

Diese Ablehnung beschränkt sich auf den Fall, in dem zum vornherein klar ist, dass die Aufsichtsbeschwerde missbräuchlich ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Sachverhalt nicht genau dargelegt wird oder nicht glaubhaft gemacht werden kann.

Art. 10 (Vorabklärung)

Die Kontakte zwischen den betroffenen Personen, den beschuldigten Personen und den Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales finden ganz diskret statt und sind vertraulich. Sind mehrere Personen betroffen, so prüfen die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales, ob die Vorfälle einzeln oder zusammen untersucht werden sollen.

Soziale Konflikte am Arbeitsplatz verursachen oft Leiden, die unterschätzt werden. Über Gespräche, in denen die betroffene Person von den Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales aufmerksam, mitfühlend und vorurteilslos angehört wird, kann sie Vertrauen fassen und versuchen, den Konflikt allein zu lösen, damit die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales nicht mehr weiter tätig zu werden brauchen.

Kein Vorschlag, wie vorgegangen werden soll, kann ohne Zustimmung der betroffenen Person/en ausgeführt werden. Auf sie darf insbesondere von den Vorgesetzten diesbezüglich kein Druck ausgeübt werden, und sie brauchen ihre Entscheidung nicht zu rechtfertigen.

Verlässt die betroffene Person den Staatsdienst, so wird das informelle Verfahren eingestellt. Die beschuldigte Person wird in keinem Fall von Amtes wegen verfolgt. Bei sexueller Belästigung könnte das GFB in Wahrnehmung seines Informationsauftrags die betroffene Person auf ihren Wunsch hin weiterbetreuen.

Absatz 1

Das Gespräch kann während der Arbeitszeit stattfinden.

Die betroffene Person kann sich wie auch die beschuldigte Person von einer Person ihrer Wahl begleiten lassen.

Absatz 3 Bst. a

Es ist zu beachten, dass bei sexueller Belästigung automatisch ein formelles Verfahren eingeleitet wird, sobald sich die betroffene Person an ihre/n direkte/n Vorgesetzte/n oder ihre/n Personalverantwortliche/n wendet. In diesem formellen Verfahren wird der Sachverhalt geklärt, und wenn sich die sexuelle Belästigung bestätigt, müssen gegen die Urheberin oder den Urheber Massnahmen ergriffen werden. Bei sexueller Belästigung hat der Arbeitgeber nämlich eine Handlungspflicht.

Absatz 3 Bst. b

Ob man sich bei sexueller Belästigung an seine direkte Vorgesetzte oder seinen direkten Vorgesetzten wendet oder die Eröffnung eines formellen Verfahrens beantragt, läuft letztlich auf dasselbe hinaus.

Absatz 4 Bst. a

Die betroffene Person soll in ihrer Autonomie bestärkt werden und darin, Eigenverantwortung zu übernehmen, und sich dadurch nicht mehr so zu unterwerfen oder einfach aufzugeben.

Absatz 4 Bst. b

Im Sinne von *individuellen Massnahmen* können die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales die betroffene Person dazu anregen, eine berufliche Standortbestimmung vorzunehmen, sich für ein Coaching zu entscheiden oder ein Praktikum oder eine Ausbildung ins Auge zu fassen.

Glauben die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales, ihre Neutralität und/oder Unparteilichkeit sei nicht gewährleistet, so können sie vorschlagen, das Ganze extern durchführen zu lassen.

Mit der Zustimmung der betroffenen Person können die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales der Anstellungsbehörde ein systemisches Vorgehen, Teamcoaching oder organisatorische Massnahmen vorschlagen. Die Durchführung wird grundsätzlich staatsinternen oder externen Fachleuten übertragen. Die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales können die betroffene Person auch in Krisensituationen beraten, namentlich hinsichtlich Kommunikationsmanagement. Es ist zu beachten, dass diese Massnahmen in Fällen von sexueller Belästigung die Eröffnung eines formellen Verfahrens voraussetzen.

Art. 11 (Mediation durch die Vertrauenspersonen oder externe Mediatorinnen und Mediatoren)

Absatz 1

Nach der Definition von F. Courvoisier (2002) ist die Mediation eine einvernehmliche Form der Konfliktbewältigung oder Konfliktlösung, bei der ein qualifizierter, unabhängiger und unparteiischer Dritter die Parteien in einem zwischenmenschlichen Arbeitskonflikt darin unterstützt, eine Lösung auszuhandeln.²

Wenn eine individuelle Betreuung durch eine der Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales erfolgt ist, wird diese Vertrauensperson aus Gründen der Unparteilichkeit den anderen Parteien gegenüber nicht an der Mediation mitwirken. Gegebenenfalls übernehmen andere Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales die Mediatorenrolle. Sind die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales in den Augen der betroffenen Personen nicht neutral und unparteiisch, wird eine aussenstehende Person vorgeschlagen.

Die Mediatorinnen und Mediatoren stellen in keinem Fall Nachforschungen ausserhalb des Mediationsrahmens an, der aus der betroffenen Person, der beschuldigten Personen und der Mediatorin oder dem Mediator besteht.

Es ist nicht Aufgabe der Mediatorin oder des Mediators zu kontrollieren, ob eine unterzeichnete Vereinbarung eingehalten wird. Das Neutralitätsprinzip, das ihrer Tätigkeit zugrunde liegt, ist nicht vereinbar mit der Vorstellung, Zwang ausüben zu können, auch nicht nachträglich. Sind die Probleme unüberwindbar, so können die Parteien jedoch jederzeit wieder eine Mediation mit den Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales verlangen, die im Übrigen über eine breite Palette von Handlungsmöglichkeiten verfügen, um gegebenenfalls den ursprünglich vereinbarten Modus vivendi neu zu definieren.

Die Mediation hat aber auch ihre Grenzen und ist insbesondere bei mutmasslicher sexueller Belästigung nicht angezeigt.

Absatz 2

Die Mediation ist für die betroffenen Personen kostenlos, egal ob sie von den Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales oder von aussenstehenden Personen durchgeführt wird.

Absatz 3

Sieht die Vereinbarung zwischen den betroffenen Personen konkrete Anwendungsvorschläge aus der Staatspersonalgesetzgebung (z.B. Versetzung, Änderung des Pflichtenhefts usw.) oder finanzielle Verpflichtungen vor, muss die Anstellungsbehörde die Rechtmässigkeit und Machbarkeit der Vereinbarung prüfen. Bei sexueller Belästigung setzt dieser Einbezug der

² Courvoisier, F. (2002). La médiation dans les conflits interpersonnels du travail. In Aubert, G., Guinchard, J.-M. & Piccot, M. (Hrsg.), *Harcèlement au travail* (Bd. 22, S. 109-134), Zürich : Schulthess. S. 114.

Anstellungsbehörde die Eröffnung eines formellen Verfahrens mit Klärung des Sachverhalts und der zu treffenden Massnahmen voraus.

Art. 12 (Zusammenarbeit mit externen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten)

Absatz 2

Mit der Unterzeichnung der Vollmacht ist falls nötig ein Austausch zwischen den von den Betroffenen ausgewählten externen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und den mit den Dossiers befassten Vertrauenspersonen möglich. Ein solcher Austausch soll eine systemische und globale Sichtweise der Situation am Arbeitsplatz fördern.

Absatz 3

Der Staat übernimmt nur zwei Konsultationen. In dieser Kostenübernahme inbegriffen sind eine juristische Beratung sowie eventuell ein Gespräch mit der Anstellungsbehörde. Will die betroffene Person weitere rechtliche Schritte unternehmen, so hat sie selber dafür aufzukommen.

Absatz 4

Wenn die externe Rechtsanwältin oder der externe Rechtsanwalt die betroffene Person zum Gespräch mit der Anstellungsbehörde begleitet, kann sie oder er auch die Anstellungsbehörde anhören und auf die Risiken einer Persönlichkeitsverletzung in der Situation hinweisen, in der sich die betroffene Person befindet. Es ist Sache der Anstellungsbehörde zu entscheiden, ob Massnahmen ergriffen werden.

Art. 13 (Abschluss des informellen Verfahrens)

Kein Kommentar.

5. Formelles Verfahren

Art. 14 (Anwendung des VRG)

Für das formelle Verfahren wird auf das VRG verwiesen.

Absatz 1

Bei sexueller Belästigung arbeitet die Behörde, die das Verfahren leitet, in jedem Fall mit dem GFB als juristische Expertin auf diesem Gebiet zusammen.

Absatz 2

Wenn die Parteien damit einverstanden sind, kann eine Mediation durchgeführt werden, was zur Folge hat, dass die Anstellungsbehörde das formelle Verfahren aussetzen kann. Die Mediation kann von einer Vertrauensperson des Espace Gesundheit-Soziales oder einer externen Mediatorin oder einem externen Mediator durchgeführt werden, sofern diese Person nicht im gleichen Fall an einem allfälligen informellen Verfahren mitgewirkt hat.

Absatz 3

Zur klaren Abgrenzung zwischen informellem und formellem Verfahren und zur Stärkung der Vertraulichkeit des informellen Vorgehens dürfen die Vertrauenspersonen des Espace Gesundheit-Soziales oder jegliche andere im informellen Verfahren aktiv gewordene Person keinesfalls ins Untersuchungsverfahren einbezogen werden.

Absatz 4

Kein Kommentar.

Art. 15 (Zusammenarbeit mit externen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten)

Mit ihrer Spezialisierung können die vom Staat vorgeschlagenen Anwältinnen und Anwälte von der Anstellungsbehörde auch für das formelle Verfahren gewählt werden. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, darf die Anstellungsbehörde niemanden wählen, der schon eine betroffene Person in der gleichen Situation beraten hat.

6. Paritätische Aufsichtskommission

Art. 16 (Einsetzung)

Kein Kommentar.

Art. 17 (Zusammensetzung)

Die Präsidentin oder der Präsident wird vom Staatsrat bestimmt und ist grundsätzlich auf die Thematik von Mobbing und sexueller Belästigung spezialisiert.

Art. 18 (Befugnisse und Vergütung)

Die Kommission hat keine Kenntnis von konkreten Fällen und ist auch nicht befugt, über konkrete Fälle zu beschliessen.

Absatz 1

Als Aufsichtsbehörde über den Espace Gesundheit-Soziales und auf dessen Antrag wird die Kommission ein Interventionskonzept Gesundheit-Soziales validieren und anschliessend dem Staatsrat unterbreiten, das die Arbeitsprozesse und -mittel sowie die laufende Verbesserung des Dispositivs umfasst.

Die Kommission wird dem Staatsrat auch die vier Anwältinnen und Anwälte vorschlagen, die auf der dem Personal zur Verfügung stehenden Liste aufgeführt sind. Es muss eine ausgewogene Vertretung nach Geschlechter und Sprachen gewährleistet sein.

Die Kommission wird auf Antrag des Espace Gesundheit-Soziales das Konzept zur Umsetzung des Dispositivs genehmigen, das heisst das Informations- und Schulungskonzept. Dieses Konzept könnte in der Organisation von Schulungen zur Mobbing- und Konfliktprävention bestehen, in Sensibilisierungskursen, auch mit Infomaterial wie Flyer oder Plakaten. Sonderschulungen sollen auch für die Kader erarbeitet werden, da die Verantwortung für das Teammanagement und somit die Verantwortung für die Konfliktlösung vorrangig bei den Vorgesetzten liegt. Es könnten auch spezifische Präventionskampagnen organisiert werden.

Alle diese Massnahmen müssen nach Massgabe der vom Staatsrat im Voranschlagsverfahren bewilligten finanziellen und personellen Mittel genehmigt und getroffen werden. Die paritätische Kommission wird die Kreditbegehren an das POA weiterleiten, das die beantragten Gelder im Voranschlagsverfahren bei dieser Dienststelle einstellt.

7. Schlussbestimmungen

Art. 19 (Hängige Verfahren wegen sexueller Belästigung)

Kein Kommentar.

Art. 20 (Zusammenschluss der MobV-Kommission und der SGA-Kommission)

Das Ziel eines solchen Zusammenschlusses ist es, einen Kommissionen-Wildwuchs zu vermeiden und Synergien zu schaffen. Da die Aspekte in Zusammenhang mit der Sicherheit und diejenigen in Zusammenhang mit Mobbing, sexueller Belästigung und Konflikten unterschiedliche Besonderheiten aufweisen, wird sich die Kommission so organisieren, dass ihre Mitglieder über die entsprechenden Fachkompetenzen in der betreffenden Problematik verfügen.

Art. 21 Änderung bisherigen Rechts

Kein Kommentar.

Art. 22 (Aufhebung bisherigen Rechts)

Kein Kommentar.

Art. 23 (Inkrafttreten)

Um die Umsetzung des Dispositivs (Einsetzung der MobV-Kommission und der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Information usw.) vorbereiten zu können, ist die Inkraftsetzung auf den 1. Juli 2106 geplant.

5. Finanzielle und personelle Folgen

Das Espace Gesundheit-Soziales wird gegenwärtig über ein spezielles Budget (unter der Finanzstelle des POA, Position *Dienstleistungen Dritter*) finanziert und umfasst 3,3 VZÄ, die nicht zum Stellenbestand des POA zählen. Längerfristig soll dieses Budget im Rahmen eines späteren ordentlichen Voranschlagsverfahrens, beispielsweise für den Voranschlag 2017, ins offizielle Stelleninventar aufgenommen werden).

Man darf nicht vergessen, dass sich das Espace Gesundheit-Soziales auch mit Fragen befasst, die den Sozialfonds und die Integration von Menschen mit einer Behinderung in den Strukturen des Staates in Zusammenarbeit mit der IV betreffen.

Da die Vertrauenspersonen bereits administrativ dem POA angegliedert sind, wirkt sich dies hauptsächlich darin aus, dass die Kosten für das Funktionieren des Dispositivs ab einem kommenden Voranschlagsverfahren ins Budget des POA integriert und dort belastet werden. Der in der Position *Dienstleistungen Dritter* aufgeführte Betrag wird entsprechend der Aufstockung der Position bezüglich Gehälter verringert.

Der gegenwärtig in der POA-Budgetposition *Dienstleistungen Dritter* eingestellte Betrag von 480 000 Franken (Gehälter des Personals einschliesslich Sozialabgaben und Lohnnebenkosten) dürfte die Gehälter, die Supervisionen gemäss Verordnung, die verschiedenen üblichen laufenden Kosten (Weiterbildungen, Büroaufwand, Telekommunikation) decken.

Die Kosten für die externen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sind schwierig zu beziffern. Sobald die MobV-Kommission Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte vorgeschlagen hat, sollen ihre Konsultationstarife diskutiert werden.

Die juristischen Beraterinnen und Berater, die die Untersuchungen im formellen Verfahren gemäss dieser Verordnung leiten, werden auch eine spezifische Ausbildung zum Thema sexuelle Belästigung absolvieren, woraus sich Weiterbildungskosten von schätzungsweise 500 Franken pro Jahr und Person ergeben.

Auch wenn das Dispositiv vordergründig nur direkte Ausgaben verursacht, bringt es doch einen grossen, wenn auch indirekten Gewinn. Dieser besteht hauptsächlich darin, dass durch ein besseres

Arbeitsklima und somit auch grösseres Wohlbefinden des Staatspersonals Freiburg die Fehlzeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und dadurch auch die entsprechenden Kosten zurückgehen werden.

Anhänge:

- Übersichtstabelle: Gemeinwesen mit Dispositiv zum Schutz der Persönlichkeit
- Dokument «Mobbing: Begriff, Risikofaktoren, Folgen, Statistiken»
- Broschüre des EBG «Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. Ratgeber für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer»
- Broschüre des EBG «Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. Informationen für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber»