

Reg. Nr. 14.2.3.21

Axioma: 1875

Nr. 18-22.071.01

Bericht zum Schutz der persönlichen Integrität und Änderung der Personalordnung

Kurzfassung:

Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau (GIG) fordert die tatsächliche Umsetzung der Gleichstellung der Geschlechter. Gefordert ist auch die Gleichstellung am Arbeitsplatz. Damit die Geschlechtergleichstellung tatsächlich gewährleistet ist, sind die Arbeitgebenden verpflichtet, alle notwendigen und ihnen zumutbaren Vorkehrungen zu treffen, um die persönliche Integrität gegenüber Übergriffen zu schützen.

Die Überprüfung der personalrechtlichen Regelungen hat ergeben, dass die Anforderungen an die Gleichstellung noch nicht gänzlich erfüllt sind. Zwar ist der Schutz vor sexueller Belästigung im Personalrecht verankert und er findet auch in den personalpolitischen Grundsätzen und in den Führungsrichtlinien die notwendige Beachtung. Zusätzlich stehen heute schon externe Beratungsangebote zur Verfügung. Hingegen wurde bisher kein Verfahren im Zusammenhang mit dem Schutz vor sexuellen Belästigungen definiert. Betroffene sowie Vorgesetzte können solche Vorfälle nicht im Rahmen eines geeigneten Verfahrens melden bzw. untersuchen lassen sowie die notwendigen Schritte einleiten. Zudem fehlt es an umfassenden Informationen für die Mitarbeitenden und Vorgesetzten sowie an präventiven Massnahmen bzw. Schulungen. Die bisherigen Massnahmen genügen deshalb noch nicht den bundesrechtlichen Anforderungen an die Gleichstellung sowie an den Schutz der Mitarbeitenden vor sexueller Belästigung. Dies hat zur Folge, dass die Arbeitgeberin bei einem allfälligen Vorfall einer sexuellen Belästigung gemäss Gerichtspraxis ein Haftungsrisiko trägt, da sie mangels definierten bzw. geregelten Verfahren ihre Fürsorgepflicht verletzt. Aus diesem Grund werden verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, u. a. auch eine Anpassung der Personalordnung.

Politikbereich: Ressourcen

Auskünfte erteilen: Hansjörg Wilde, Gemeinderatspräsident, Tel. 061 646 82 40
Beat Meier, Leiter Fachbereich Personal, Tel. 061 646 83 44

August 2020



1. Ausgangslage

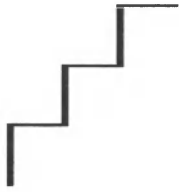
Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau (GIG) fordert die tatsächliche Umsetzung der Gleichstellung der Geschlechter. Gefordert ist auch die Gleichstellung am Arbeitsplatz. Damit die Geschlechtergleichstellung tatsächlich gewährleistet ist, sind die Arbeitgebenden verpflichtet, alle notwendigen und ihnen zumutbaren Vorkehrungen zu treffen, um die persönliche Integrität der Mitarbeitenden gegenüber Übergriffen zu schützen. Die Umsetzung des GIG hat nicht nur den Schutz der Mitarbeitenden, sondern auch den Schutz der Arbeitgebenden vor allfälligen Entschädigungsansprüchen zum Ziel. Die Anforderungen an die Gleichstellung von Mann und Frau verlangen zudem auch Gremien, in denen beide Geschlechter vertreten sind. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn sich Fragestellungen oder Konflikte in Bezug auf die Gleichstellung ergeben, z. B. Diskriminierungsfragen, Konflikte im Bereich der Lohngleichheit, Beurteilung von Fällen von sexueller Belästigung usw.

Im Rahmen der Interpellationsantwort Martin Leschhorn Strebel betreffend Massnahmen gegen sexuelle Übergriffe wurde aufgezeigt, dass anlässlich der regelmässigen Risikobeurteilungen ein Handlungsbedarf in der Gemeindeverwaltung erkannt wurde. Entsprechende Arbeiten wurden im Jahr 2017 aufgenommen. Zudem wurde im Jahr 2017 im Auftrag des Verwaltungsleiters von der Fachstelle für eine familienfreundliche und soziale Unternehmenskultur (UND) ein Audit zum Thema Familienfreundlichkeit und Chancengleichheit durchgeführt.

Im Zusammenhang mit einem ersten Massnahmenpaket gegen sexuelle Übergriffe wurden bisher folgende Massnahmen umgesetzt:

- Bei Neuanstellungen wird für Tätigkeiten mit besonders schutzbedürftigen Personengruppen (z. B. Schülerinnen und Schüler) ein Sonderprivatauszug aus dem Strafregister verlangt. Bei Lehrpersonen wird vorgängig abgeklärt, ob ein Entzug der Unterrichts befähigung besteht.
- Betroffene Mitarbeitende können sich heute mit eigenen Anliegen an die externe betriebliche Sozialberatung wenden. Mitarbeitenden aus dem Schulbereich steht eine Ansprechstelle beim Pädagogischen Zentrum des Kantons zur Verfügung.
- Der Gemeinderat hat am 12. Juni 2018 seine personalpolitischen Grundsätze erneuert, womit er sich deutlich gegen jede Form von Diskriminierung ausspricht. Gleichzeitig wurden die internen „Führungsrichtlinien“ durch die Erweiterte Geschäftsleitung erneuert, die sich auch mit der diskriminierungsfreien Personalführung befassen.
- Arbeiten für einen Leitfaden im Zusammenhang mit dem Schutz von Schülerinnen und Schülern gegen physische oder psychische Gewalt wurden aufgenommen.

Im Bereich Bildung und Familie gelten zudem übergeordnete Regelungen des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt. Gerade im Schul- und Kinderbetreuungsbereich werden zahlreiche präventive Massnahmen durchgesetzt. In den Schulen existieren auch entsprechende Leitfäden oder Verhaltenskodex. Für die Erteilung von Betriebsbewilligungen werden unter anderem Sonderprivatauszüge verlangt.



2. Handlungsbedarf zum Schutz der persönlichen Integrität der Mitarbeitenden

Die Pflicht zur Umsetzung des GIG besteht auch für die Gemeinde Riehen als Arbeitgeberin. Das Audit «Familienfreundlichkeit und Chancengleichheit» und die internen Überprüfungen der Rechtsgrundlagen, Prozesse und Verfahren ergaben einen Handlungsbedarf beim Schutz der Mitarbeitenden vor sexuellen Übergriffen und bei der Beurteilung von Diskriminierungsfragen. Die Untersuchungsergebnisse haben aufgezeigt, dass die bisherigen Massnahmen der Gemeinde Riehen den Anforderungen des GIG an den Schutz vor sexueller Belästigung noch nicht überall genügen. Zwar ist der Schutz vor sexueller Belästigung im Personalrecht verankert und er findet auch in den personalpolitischen Grundsätzen und in den Führungsrichtlinien die notwendige Beachtung. Ausserdem stehen schon heute externe Beratungsangebote zur Verfügung. Hingegen wurde bisher kein Verfahren im Zusammenhang mit dem Schutz vor sexuellen Belästigungen definiert. Betroffene sowie Vorgesetzte können solche Vorfälle nicht im Rahmen eines geeigneten Verfahrens untersuchen lassen und notwendige Schritte einleiten. Zudem fehlt es an umfassenden Informationen für die Mitarbeitenden und präventiven Massnahmen bzw. Schulungen für die Vorgesetzten. Die bisherigen Massnahmen genügen deshalb noch nicht den bundesrechtlichen Anforderungen an die Gleichstellung sowie an den Schutz der Mitarbeitenden vor sexueller Belästigung. Dies hat zur Folge, dass die Arbeitgeberin bei einem allfälligen Vorfall einer sexuellen Belästigung gemäss Gerichtspraxis ein Haftungsrisiko trägt, da sie mangels Verfahren ihre Fürsorgepflicht verletzt. Ausserdem haben die Überprüfungen ergeben, dass das aktuell geltende Verfahren des Personalrekurses unüblich ist. Zudem erscheint es im Zusammenhang mit sexuellen Belästigungen oder Gleichstellungs- bzw. Diskriminierungsfragen als ungeeignet (siehe Ziff. 3.3).

3. Anpassungen der Personalordnung

In § 4 der Personalordnung vom 24. April 2002 ist der Schutz der Persönlichkeit und der Gesundheit geregelt. In Absatz 2 wird ausgeführt, dass die Arbeitgeberin die notwendigen Massnahmen dazu trifft, insbesondere zur Verhinderung von Mobbing und sexueller Belästigung. Die Umsetzung dieser Schutzbestimmung erfolgt mittels Regelungen im Personalreglement vom 16. Juli 2002 (siehe unter Ziff. 3.2). Die Personalordnung bedarf somit keiner grösseren Anpassung. Lediglich die Bestimmungen betreffend die Beratung der Mitarbeitenden (§ 24) und das Verfahren des Personalrekurses sind neu zu regeln.

3.1 Beratung der Mitarbeitenden

Die Beratung von Mitarbeitenden wird heute je nach Thema unterschiedlich wahrgenommen. So ist nicht nur eine allgemeine Beratung durch den Fachbereich Personal möglich, sondern auch durch die extern beauftragte Sozialberatung (Pro Itera) oder das Pädagogische Zentrum für Lehrpersonen. Neu soll auch eine externe Beratung für von sexueller Belästigung betroffenen Personen definiert und eingesetzt werden und es ist eine interne Konfliktberatung geplant. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, dass § 24 offener formuliert wird, um die verschiedenen Beratungsangebote abzudecken (siehe Synopse Beilage 1). § 24 wird gestützt auf § 49



Abs. 2 Bst. d) auf Reglementsebene näher ausgeführt. Diese Bestimmung soll ergänzt werden (siehe Synopse Vorentwurf Personalreglement Beilage 2).

3.2 Kündigungsschutz

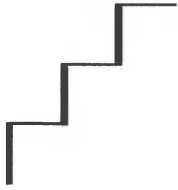
Aus einer sexuellen Belästigung dürfen betroffenen Personen sowie Personen, die Fälle von sexueller Belästigung melden, keine weiteren Nachteile entstehen. Insbesondere dürfen ihnen keine Nachteile im Anstellungsverhältnis erwachsen aus abgrenzendem und ablehnendem Verhalten, aufgrund der Inanspruchnahme von Beratung und Unterstützung oder der Meldung von Vorfällen. Dies gilt auch für Auskunftspersonen sowie Zeuginnen und Zeugen bei allfälligen Rekurs- oder Gerichtsverfahren. Erhält eine von einer sexuellen Belästigung betroffene Person oder eine meldende bzw. Auskunft gebende Person eine Kündigung, handelt es sich um eine missbräuchliche «Rachekündigung». Kündigungen dieser Art sind unzulässig und durch Abs. 1 abgedeckt.

Die Personalordnung enthält über die Dauer des Kündigungsschutzes im Falle von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts oder bei sexuellen Belästigungen keine Regelung. Das Gleichstellungsgesetz bietet in solchen Fällen einen zusätzlichen Schutz gegen «versteckte» Rachekündigungen, wenn sich Mitarbeitende gegen eine Diskriminierung gewandt haben (Art. 10 GIG). Während eines Schlichtungsverfahrens und sechs Monate danach kann nur mit begründetem (leistungs-, verhaltens- oder betriebsbedingtem) Anlass gekündigt werden. Es wird vorgeschlagen, § 34 Abs. 3 mit einem Hinweis auf das Gleichstellungsgesetz zu ergänzen.

3.3 Anpassungen beim Personalrekurs

Die heutige Regelung des Personalrekurses soll angepasst werden. Die Durchführung einer mündlichen Verhandlung vor dem Gemeinderat mit sofortiger mündlicher Eröffnung des Entscheids ist im verwaltungsinternen Rekursverfahren - im Gegensatz zum gerichtlichen Verfahren - eher unüblich und stellt hohe Anforderungen an die Rekursinstanz. Diese kann der Gemeinderat als Milizbehörde wohl nur dann erfüllen, wenn er aufgrund von hinreichenden Fallzahlen Erfahrung sammeln kann. Seit Inkrafttreten der Personalordnung per 1. Juli 2002 wurde jedoch keine einzige mündliche Verhandlung mit sofortigem mündlichen Eröffnen des Entscheids durchgeführt, da die betroffenen Personen entweder auf eine mündliche Verhandlung verzichtet hatten, vorher eine Aufhebungsvereinbarung geschlossen wurde oder sich die Parteien einigen konnten. Es konnte sich somit weder eine Praxis noch Erfahrungswissen bilden. Aus der fehlenden Praxis kann zudem darauf geschlossen werden, dass kein Bedarf für ein derartiges mündliches Verfahren besteht. Es wird deshalb vorgeschlagen, auch beim Personalrekurs ein schriftliches Rekursverfahren einzuführen, wie es in allen anderen Rechtsgebieten der Gemeinde üblich ist. Bestehen bleiben soll jedoch die Möglichkeit, dass Rekurrierende eine Anhörung durch den Gemeinderat verlangen können. So wird das wichtigste Element des mündlichen Verfahrens beibehalten. Aufgrund dieser Überlegungen soll § 47 Abs. 2 und 3 geändert werden (siehe Synopse Beilage 1).

Im Personalreglement soll zudem verankert werden, dass der Gemeinderat bei Verfahren im Zusammenhang mit sexueller Belästigung die von der Arbeitgeberin beauftragte externe Ver-



trauensperson und die von ihr beauftragte untersuchende Person vor seinem Entscheid anhört (siehe § 62a Vorentwurf Personalreglement Beilage 2). Dadurch wird gewährleistet, dass spezifisches Fachwissen in diesen heiklen Bereich einfliesst und der Sachverhalt durch eine neutrale externe Person geklärt wurde.

Sexuelle Belästigungen sind nebst einer allfälligen strafrechtlichen Thematik auch eine Form der Diskriminierung, die das Geschlecht betrifft. Deshalb behandelt die kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsstreitigkeiten auch Fälle von sexueller Belästigung. Rechtsstreitigkeiten, in welchen eine Diskriminierung nur als Nebenpunkt geltend gemacht wird, müssen nicht der Schlichtungsstelle vorgelegt werden. Es wird diesbezüglich eine Präzisierung von § 45 Abs. 4 vorgeschlagen (siehe Synopse Beilage 1).

4. Weitere Anpassung des Personalrechts und weitere Massnahmen (Vorentwurf Personalreglement)

Der Schutz der persönlichen Integrität und der Gesundheit, welcher in § 4 der Personalordnung verankert ist, wird im Personalreglement weiter ausgeführt. Die Überprüfung der bisherigen Regelungen hat aufgezeigt, dass die Umsetzungsmassnahmen zum Schutz der persönlichen Integrität von Mitarbeitenden teilweise lückenhaft sind und ein definiertes Verfahren bei Vorfällen von sexueller Belästigung weitgehend fehlt.

Dem Gemeinderat ist es wichtig, dass die persönliche Integrität der Mitarbeitenden am Arbeitsplatz umfassend geschützt wird. Aus diesem Grund sind zusätzliche Anpassungen des Personalreglements notwendig (siehe Vorentwurf Teilrevision Personalreglement, Synopse Beilage 2).

Das angestrebte Verfahren bei sexuellen Belästigungen orientiert sich dabei am Modell der Universität Basel, da sich aufgrund der Grösse der Gemeindeverwaltung interne Lösungen im Zusammenhang mit heiklen Verfahren bei sexuellen Belästigungen nicht eignen. Insbesondere ist die kommunale Verwaltung zu klein, um interne Vertrauenspersonen beider Geschlechter zu definieren, wie dies bei den Verwaltungen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt der Fall ist. Aus diesem Grund will der Gemeinderat folgende Massnahmen implementieren:

- Informations-, Schulungs- und Präventionsmassnahmen für alle Mitarbeitenden (§ 5b Abs. 2 Vorentwurf),
- Schulung der Führungsverantwortlichen (§ 5b Abs. 3 Vorentwurf),
- Ergänzung des Beratungsangebots für die Mitarbeitenden bei Konflikten durch eine interne Konfliktberatung (§ 58 Vorentwurf). Eine externe Konfliktberatung besteht bereits für Mitarbeitende bei der externen Sozialberatung Pro Itera bzw. beim Pädagogischen Zentrum,
- Beratung bei Vorfällen von sexueller Belästigung durch speziell geschulte externe Vertrauenspersonen beider Geschlechter (§ 58b Vorentwurf),
- Implementierung eines Abklärungsverfahrens durch eine extern beauftragte Untersuchungsperson bei Vorfällen von sexueller Belästigung (§ 58c Vorentwurf),



Seite 6

- Anhörungspflicht der extern beauftragten Vertrauenspersonen und der externen untersuchenden Person im Rahmen von Verfügungen im Zusammenhang mit Vorfällen von sexueller Belästigung (§ 60 Vorentwurf) und im Rahmen des Personalrekurses (§ 62a Vorentwurf).

Diese Regelungen sollen zudem noch durch eine Vollziehungsrichtlinie des Verwaltungsleiters ergänzt werden.

5. Ergebnis der Vernehmlassung bei den Personalverbänden

Gestützt auf § 5 der Personalordnung wurde der Entwurf zum Änderungsbeschluss der Personalordnung und der Entwurf der Einwohnerratsvorlage bei den Personalverbänden in Vernehmlassung gegeben. Die Freiwillige Schulsynode, der VPOD Region Basel und der Baseltätische Angestellten-Verband haben sich innert Frist vernehmen lassen. Alle drei Personalverbände begrüssen die vorgeschlagenen Änderungen der Personalordnung und den Ausbau der Massnahmen zum Schutz der persönlichen Integrität. Auch gegen den Vorschlag, beim Personalrekurs ein schriftliches Verfahren einzuführen, wurde nichts eingewendet.

6. Schlussbemerkung und Antrag

Dem Gemeinderat ist es wichtig, dass Mitarbeitende vor Diskriminierungen und speziell vor sexuellen Übergriffen geschützt werden. Er ist der Ansicht, dass das vorgesehene Massnahmenpaket geeignet ist, um die festgestellten Lücken im Verfahren zum Schutz gegen sexuelle Belästigungen zu schliessen. Diesbezüglich erachtet er auch die vorgeschlagenen Änderungen beim Personalrekurs im Sinne der Anforderungen an die Gleichstellung als zielführend.

Der Gemeinderat Riehen beantragt dem Einwohnerrat die Änderungen der Personalordnung gemäss beigefügtem Beschlussesentwurf zu beschliessen.

25. August 2020

Gemeinderat Riehen
Der Präsident:

A blue ink signature of Hansjörg Wilde, consisting of a stylized, cursive script.

Hansjörg Wilde

Die Generalsekretärin:

A blue ink signature of Sandra Tessarini, featuring a large, bold, stylized initial 'S' followed by a cursive name.

Sandra Tessarini

Beigefügt: Entwurf des Änderungsbeschlusses des Einwohnerrats zur Personalordnung

Beilagen: - Synopse zu den beantragten Änderungen der Personalordnung (Beilage 1)
- Synopse zum Vorentwurf der Teilrevision des Personalreglements (Beilage 2)

Personalordnung

Änderung vom [Datum]

Der Einwohnerrat der Einwohnergemeinde Riehen, auf Antrag des Gemeinderats,

beschliesst:

I.

Personalordnung vom 24. April 2002 ¹⁾ (Stand 1. Januar 2014) wird wie folgt geändert:

§ 24 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können sich von den von der Arbeitgeberin bezeichneten Stellen in dienstlichen und persönlichen Angelegenheiten beraten und Hilfe vermitteln lassen. Die Vertraulichkeit bleibt vollumfänglich gewahrt.

§ 34 Abs. 3 (geändert)

³ Im Übrigen finden die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Kündigung zur Unzeit nach Ablauf der Probezeit und des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG) vom 24. März 1995 sinngemäss Anwendung.

§ 45 Abs. 1 (geändert), Abs. 4 (geändert)

¹ Gegen Verfügungen, welche sich auf diese Ordnung stützen, können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Rekurs beim Gemeinderat erheben. Erlässt der Gemeinderat als Anstellungsinstanz selber eine Verfügung, so kann mittels Einsprache eine erneute Beurteilung durch den Gemeinderat verlangt werden.

⁴ Diskriminierungsstreitigkeiten, die das Geschlecht betreffen, sind vor Einleitung eines Rekursverfahrens der kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen zu unterbreiten, sofern die Diskriminierung nicht als Nebenpunkt des Rechtsstreits geltend gemacht wird.

§ 47 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Es gilt der Grundsatz eines raschen und einfachen Verfahrens. Es soll in der Regel innert der ordentlichen Kündigungsfrist abgeschlossen werden. Es ist kostenlos.

² Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter kann eine Anhörung vor dem Gemeinderat verlangen und sich von einer Person ihres oder seines Vertrauens begleiten oder sich vertreten lassen.

³ Der Rekursentscheid des Gemeinderats wird schriftlich eröffnet.

§ 49 Abs. 2

² Er regelt insbesondere

d) **(geändert)** die Beratung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, den Schutz der persönlichen Integrität und das interne Beschwerdewesen

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

¹⁾ [RiE 162.100](#)

