



Personal

Reglement über den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz

1 Ausgangslage

Art. 8 Abs. 2 BV bestimmt, dass niemand diskriminiert werden darf, namentlich nicht wegen des Geschlechts. Das Gesetz sorgt gemäss Art. 8 Abs. 3 BV für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter, namentlich in Familie, Ausbildung und Arbeit. Auf der Ebene des Bundesrechts ist zu diesem Zweck das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151) erlassen worden. Art. 4 GIG verbietet die Diskriminierung durch sexuelle Belästigung in sämtlichen - privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen - Arbeitsverhältnissen. Art. 4 GIG definiert, was als Diskriminierung durch sexuelle Belästigung zu gelten hat:

"Diskriminierend ist jedes belästigende Verhalten sexueller Natur oder ein anderes Verhalten aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit, das die Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz beeinträchtigt. Darunter fallen insbesondere Drohungen, das Versprechen von Vorteilen, das Auferlegen von Zwang und das Ausüben von Druck zum Erlangen eines Entgegenkommens sexueller Art."

Wer von einer Diskriminierung durch sexuelle Belästigung betroffen ist, kann dem Gericht (bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen) oder der Verwaltungsbehörde (bei öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen) unter anderem beantragen, dass ein entsprechendes Verhalten verboten oder beseitigt werde (Art. 5 Abs. 1 GIG). Bei Diskriminierung durch sexuelle Belästigung kann das Gericht oder die Verwaltungsbehörde der betroffenen Person zudem eine Entschädigung zusprechen, wenn die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber nicht beweist, dass die Massnahmen getroffen worden sind, die zur Verhinderung sexueller Belästigungen nach der Erfahrung notwendig und angemessen sowie billigerweise zumutbar sind. Daneben stehen dem Opfer einer sexuellen Belästigung gegen die Person, welche die Belästigung begangen hat, zivilrechtliche Ansprüche wegen Verletzung der Persönlich-



keit zu (Art. 49 OR). Allenfalls führt die sexuelle Belästigung zu einem Strafverfahren (vgl. insbes. Art. 198 StGB).

Die Stadt St.Gallen bestimmt in Art. 69 Abs. 1 des Personalreglements (PersR; sRS 191.1) in umfassender Weise, dass die Stadt die Persönlichkeit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen achtet und schützt. Art. 69 Abs. 2 PersR bestimmt - mit Blick auf das Gleichstellungsgesetz -, dass die Stadt insbesondere Vorkehren zum Schutz vor Diskriminierung und sexueller Belästigung trifft. Gestützt auf diese Bestimmung sind in der Stadt St.Gallen verschiedene Massnahmen getroffen worden. Der Problematik der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz hat sich die bereits vor mehreren Jahren geschaffene Kommission „Gleiche Chancen für Frau und Mann“ angenommen. Es sind unter anderem Vertrauenspersonen bezeichnet worden, an die sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Falle sexueller Belästigung wenden können. Die Kommission erarbeitete einen Faltprospekt zum Thema der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz, der an das gesamte Personal versandt wurde und regelmässig den neu eintretenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abgegeben wird. Im Sinne einer präventiven Beratungstätigkeit befasst sich daneben auch die städtische Beauftragte für Gleichstellungsfragen mit dem Problembereich der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz. Sie veröffentlichte unter anderem im Stadtspiegel den Beitrag; „Aufgepasst: Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz wird nicht geduldet“. In der Stellungnahme vom 13. Juni 2000 zur Erheblicherklärung der Motion betreffend „Reglement über den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz“ brachte der Stadtrat zum Ausdruck, dass die Stadt als Arbeitgeberin im Kampf gegen Diskriminierung und namentlich sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz eine hohe Verantwortung trifft und dass sich die Stadt künftig mit noch verstärktem Engagement für den Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einsetzen wird. Es sei indes nicht erforderlich, zusätzlich zu den bestehenden umfassenden Bestimmungen ein Reglement zu erlassen. Vielmehr seien gestützt auf die bestehenden Rechtsgrundlagen die bereits getroffenen konkreten Massnahmen zu verstärken und auszubauen.

Mit Beschluss vom 29. August 2000 erklärte der Grosse Gemeinderat die Motion betreffend „Reglement über den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz“ erheblich und beauftragte den Stadtrat, den Entwurf eines Reglements vorzulegen, das namentlich Regelungen zu folgenden Punkten enthalten soll:

- eine Definition sexueller Belästigung am Arbeitsplatz
- die Deklaration der umfassenden Informationspflicht an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- eine Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung der Angestellten, insbesondere der Vorgesetzten



- in informelles und formelles Verfahren für die Betroffenen
- eine Beschwerdekommision, der beide Geschlechter angehören
- ein Einsichtsrecht in die Unterlagen der Beschwerdekommision für die Betroffenen (soweit nach kantonalem Recht möglich)
- Regelung der Sanktionen (soweit nach kantonalem Recht möglich).

Diese Punkte stellen nach Art. 58 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Grossen Gemeinderates vom 27. April 1999 (sRS 151.1) Richtlinien für den Inhalt des Entwurfs dar.

Mit dieser Vorlage unterbreitet der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat den Entwurf für ein entsprechendes Reglement zum Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz.

2 Kommentierung der einzelnen Bestimmungen des Reglements

Art. 1

Der Grundsatzartikel bringt zum Ausdruck, dass in der Stadtverwaltung einerseits Vorkehren getroffen werden sollen, die präventiv dem Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz dienen (Massnahmen der Prävention). Andererseits sollen Einrichtungen geschaffen werden, die sicherstellen, dass - wenn sich eine sexuelle Belästigung dennoch ereignet - das Opfer über den nötigen Beistand verfügt (Massnahmen der Beratung und Unterstützung) und dass seitens der Verwaltung die angemessenen Sanktionen ergriffen werden (Massnahmen der Repression). Art. 1 des Reglements bringt in Anlehnung an Art. 5 Abs. 3 GIG zum Ausdruck, dass jene Massnahmen getroffen werden sollen, die nach der Erfahrung zur Verhinderung sexueller Belästigungen notwendig und angemessen sind und der Stadt als Arbeitgeberin billigerweise zugemutet werden können. Welche Vorkehren im Einzelnen zu treffen sind, ergibt sich zudem aus den besonderen Bestimmungen des Reglements (Art. 3 – 6).

Art. 2

Zu der in Art. 4 des Gleichstellungsgesetzes enthaltenen Definition der sexuellen Belästigung besteht bereits eine verhältnismässig umfangreiche Literatur und Rechtsprechung. Das städtische Reglement zielt auf die gleichen Verhaltensweisen wie das Gleichstellungsgesetz. Es ist deshalb zweckmässig, im städtischen Reglement grundsätzlich die gleiche Definition der sexuellen Belästigung zu verwenden, die in Art. 4 des Gleichstellungsgesetzes enthalten ist. Von der Aufnahme umfassenderer Formulierungen, wie sie in einzelnen kantonalen Bestimmungen enthalten sind („jede Verhaltensweise mit sexuellem Bezug, die von einer Seite unerwünscht ist und die Personen aufgrund ihres



Geschlechts herabwürdigt“), ist abzuraten. Zum einen wird damit der Anschluss an Art. 4 GIG geschwächt, der mit Blick auf die sich weiter entwickelnde Rechtsprechung und Judikatur von Vorteil ist. Zum anderen bleiben auch bei einer offenen Definition Grenz- und Zweifelsfälle. Es rechtfertigt sich indes, die der Bestimmung angefügte Kasuistik entsprechend dem heutigen Stand von Lehre und Rechtsprechung zu erweitern. Das gilt insbesondere deshalb, weil die Kasuistik von Art. 4 GIG lediglich besondere schwere Fälle von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz nennt. Indem die Bestimmung die weniger schweren - aber ebenfalls verpönten - Formen sexueller Belästigung nicht aufführt, zeichnet sie insoweit ein möglicherweise irreführendes Bild. Es ist deshalb angezeigt, Art. 2 des städtischen Reglements so zu ergänzen, dass in der beispielhaften Aufzählung zusätzliche Formen sexueller Belästigung genannt werden, wie namentlich sexistische Sprüche sowie anzügliche Bemerkungen sexuellen Inhalts. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass solche Verhaltensweisen unter den Begriff der sexuellen Belästigung fallen (BGE 126 III 395). Von einer weiter gehenden Kasuistik (Bemerkungen über körperliche Vorzüge; unerwünschte Einladungen) soll auf der Stufe des Reglements jedoch abgesehen werden, weil sich in zunehmendem Masse Abgrenzungsprobleme stellen. Solche Verhaltensweisen, die auch in der Literatur behandelt werden, sind im Rahmen der Information und der Aus- und Weiterbildung anzusprechen.

Mit der Aufnahme der Definition von Art. 4 GIG in das städtische Reglement ist zugleich gesagt, dass eine sexuelle Belästigung, die eine Verletzung der Dienstpflichten (Art. 26 PersR) darstellt, nicht erst dann vorliegt, wenn der strafrechtliche Tatbestand der sexuellen Belästigung (Art. 198, insbes. Abs. 2, StGB) erfüllt ist. Gemäss Art. 198 Abs. 2 StGB ist unter anderem strafbar, wer jemanden tätlich oder in grober Weise durch Worte sexuell belästigt. Eine sexuelle Belästigung im Sinne des Reglements setzt nicht voraus, dass dies "tätlich" oder "in grober Weise" durch Worte geschieht.

Art. 3

Art. 3 umschreibt die Information über das Verbot der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz und die Aus- und Weiterbildung. Diese Massnahmen sollen in geeigneter und angemessener Form durchgeführt werden. Art. 3 Abs. 2 erwähnt entsprechend dem Motionsauftrag ausdrücklich, dass die Aus- und Weiterbildung insbesondere auf Vorgesetzte zugeschnitten werden soll. Es ist notwendig, dass die Mitarbeitenden mit Vorgesetztenfunktionen fähig sind, Verhaltensweisen, die zu sexuellen Belästigungen am Arbeitsplatz führen können, in ihren Verantwortungsbereichen zu erkennen und zweckmässig zu reagieren, damit sexuelle Belästigungen nach Möglichkeit vermieden oder zumindest frühzeitig unterbunden werden können. Den Vorgesetzten obliegt die Sorge dafür, dass in



ihren Verantwortungsbereichen ein Klima herrscht, in welchem sexuelle Belästigungen nicht aufkommen.

Bereits heute werden alle neu eintretenden Mitarbeitenden der Stadtverwaltung am Einführungstag darüber informiert, dass sexuelle Belästigung in der Stadtverwaltung nicht geduldet wird, und es wird ihnen der Faltprospekt „Nein bedeutet nein und nicht vielleicht ja“ abgegeben. Neu soll zusätzlich ein Leitfaden mit weitergehenden Informationen zum Thema ausgearbeitet werden, der den Mitarbeitenden anlässlich von Informationsveranstaltungen abgegeben wird. Für die Vorgesetzten werden spezielle Veranstaltungen zur Thematik und zum Leitfaden angeboten. Das Führungsseminar „Vorgesetzter und Vorgesetzte sein“ für Mitarbeitende, die neu eine Vorgesetztenfunktion übernehmen oder als Vorgesetzte in die Stadtverwaltung eintreten, soll um den Baustein „Die Integrität der Mitarbeitenden“ ergänzt werden, in dem die Problemkreise sexuelle Belästigung, Mobbing und Diskriminierung behandelt werden. Die Weiterbildung der Vertrauenspersonen erfolgt durch externe Spezialistinnen und Spezialisten.

Art. 4

Wer sich am Arbeitsplatz sexuell belästigt fühlt, soll sich vertraulich und informell an eine Person wenden können, die mit der Problematik der sexuellen Belästigung vertraut ist und die in der Lage ist, objektiv und umfassend - sowohl mit Bezug auf das praktische Verhalten als auch mit Bezug auf die rechtliche Situation - Rat zu erteilen. Der Stadtrat hat aus beiden Geschlechtern mindestens fünf solche Vertrauenspersonen zu bezeichnen. Aufgabe dieser Vertrauenspersonen soll nicht sein, selber in das Verhältnis zwischen den betroffenen Personen einzugreifen oder selbständig weitere Schritte einzuleiten, insbesondere die vorgesetzte Person der Betroffenen zu informieren. Ihre Aufgabe soll sich auf die Erteilung von Rat beschränken. Dieser Rat kann aber insbesondere dahin gehen, die Angelegenheit der Beschwerdekommision zu unterbreiten, welche befugt und beauftragt ist, die erhobenen Vorwürfe näher abzuklären. Denkbar wäre zwar, dass die Vertrauensperson im Einvernehmen mit dem Opfer ermächtigt würde, Kontakt mit weiteren Beteiligten aufzunehmen, namentlich mit der Person, der die sexuelle Belästigung angelastet wird. Ein solches Vorgehen würde der zuverlässigen Aufklärung des Sachverhaltes dienen und wäre hilfreich für die Erteilung des der Sachlage angemessenen Rates. Neben dem informellen Verfahren, welches die Vertrauenspersonen anbieten, bestehen indes förmliche Verfahren, in denen das Bestehen einer sexuellen Belästigung abzuklären ist (vgl. die Bemerkungen zu Art. 5). Um Doppel- bzw. Mehrspurigkeiten zu vermeiden, drängt es sich auf, die Aufgabe der Vertrauenspersonen auf die reine Raterteilung zu beschränken.



Art. 5

Art. 5 sieht die in der Motion geforderte Beschwerdekommision vor, vor der ein formelles Verfahren stattfinden soll. Die Kommission soll aus drei Personen bestehen und es sollen ihr beide Geschlechter angehören. Art. 5 Abs. 3 umschreibt die Aufgaben der Kommission. Sie klärt die erhobenen Vorwürfe ab und ist insoweit befugt, die beteiligten und weitere Personen zu befragen (lit. a). Die Beschwerdekommision ist ermächtigt, in geeigneten Fällen eine einvernehmliche Lösung unter den beteiligten Personen herbeizuführen (lit. b). Das wird sie insbesondere dann tun, wenn ein Verhalten im Grenzbereich einer sexuellen Belästigung liegt oder ein unzulässiges Verhalten objektiv sowie vom Verschulden her leicht ist und eine einvernehmliche Regelung besser als eine formelle Sanktion geeignet ist, die entstandene Persönlichkeitsverletzung zu heilen.

Es liegt jedoch nicht in der Kompetenz der Beschwerdekommision, selbständig Verfügungen zu treffen. Solche Verfügungen sind im Bereich der öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse vorab die Anordnungen in Anwendung von Art. 4 des Gleichstellungsgesetzes (Verbot, Befehl auf Unterlassung, Beseitigung und Feststellung einer sexuellen Belästigung) sowie die disziplinarrechtlichen Sanktionen. In besonderen Fällen, bei denen es nicht primär um die Sanktionierung eines pflichtwidrigen Verhaltens geht, kommen rein personalrechtliche Anordnungen (Kündigung; Versetzung) in Betracht. Diese Anordnungen hat nicht eine kommunale Beschwerdekommision zu treffen, sondern die Wahlbehörde, welcher die Verantwortung für das Dienstverhältnis und die Führung der Verwaltung obliegt. Bei disziplinarischen Sanktionen ergibt sich bereits auf Grund des kantonalen Rechts, dass entsprechende Verfügungen von der Wahlbehörde auszugehen haben (Art. 12 Abs. 1 des Disziplinargesetzes vom 28. März 1974; DiszG; sGS 161.3). Das Disziplinargesetz legt die in Betracht kommenden Disziplinar massnahmen zudem abschliessend fest (Art. 5 DiszG). Die Wahlbehörde hat in der Regel auf Grund der Untersuchung einer besondern Disziplinarkommision zu entscheiden (Art. 13 ff. DiszG). Dieser haben unter anderem Personen anzugehören, welche das Personal bzw. das Personalamt vertreten. Ist absehbar, dass in einem bestimmten Fall möglicherweise Disziplinar massnahmen anzuordnen sind, so wird sich die Beschwerdekommision darauf beschränken müssen, der Wahlbehörde die Anordnung eines Disziplinarverfahrens zu beantragen. Um Doppelspurigkeiten mit den von der Disziplinarkommision vorzunehmenden Untersuchung zu vermeiden, wird die Beschwerdekommision in einem solchen Falle ihre eigenen Abklärungen auf das Notwendigste beschränken müssen.

Es fragt sich unter diesen Umständen, ob nicht auf die Schaffung einer Beschwerdekommision, wie sie in der Motion verlangt wird, verzichtet werden sollte, um an ihrer Stelle den Vertrauenspersonen weitergehende Befugnisse - namentlich auf Durchführung eines



Vermittlungsversuches zwischen den beteiligten Personen - zuzusprechen. Wenn das Opfer einer sexuellen Belästigung gestützt auf das Gleichstellungsgesetz Rechtsansprüche geltend macht, ein Zivilverfahren wegen Verletzung der Persönlichkeit einleitet oder Strafklage einreicht, findet ein formelles Verfahren, in welchem das Opfer Partei ist, auch dann statt, wenn auf der Stufe der Gemeinde keine eigene Beschwerdekommision eingeführt wird. Auch das Disziplinarverfahren, in welchem es um die richtige Erfüllung der Dienstpflichten und um die Wahrung der öffentlichen Interessen geht, stellt ein formelles Verfahren dar, auch wenn das Opfer in diesem Verfahren nicht Partei ist. Weil die Forderung nach einer kommunalen Beschwerdekommision Gegenstand der Motion ist, unterbreitet der Stadtrat gleichwohl einen solchen Vorschlag, auch wenn die Forderung rechtlich lediglich als Richtlinie für die Ausarbeitung des Entwurfs zu gelten hat. Falls eine Ombudsstelle geschaffen wird - wozu Überlegungen laufen -, wäre es denkbar, diese Stelle mit den Aufgaben zu betrauen, die im Reglement den Vertrauenspersonen und der Beschwerdekommision zugedacht sind. Dies würde eine dannzumalige Anpassung des Reglements bedingen.

Art. 6

Schon gestützt auf Art. 73 PersR kann der Stadtrat dem Opfer einer sexuellen Belästigung Rechtsschutz gewähren. Dies gilt namentlich für die Wahrung der Rechte des Opfers in einem Straf- oder Zivilverfahren. Der Stadtrat hat von dieser Ermächtigung des Personalreglements im Zusammenhang mit einer sexuellen Belästigung bereits Gebrauch gemacht. Das vorliegende Reglement verweist für die Gewährung von Rechtsschutz auf die - allgemein geltende - Bestimmung des Personalreglements.

Art. 7

Art. 7 regelt die Inkraftsetzung. Das Reglement muss nicht dem Referendum unterstellt werden und es bedarf auch nicht der kantonalen Genehmigung, da es zum Bereich des Personalrecht zählt (Art. 6 Abs. 2 lit. c und Art. 113 lit. b GG).

3 Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Es wird ein Reglement über den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz gemäss Beilage erlassen.



2. Die Motion betreffend „Reglement über den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz“ wird als erledigt vom Geschäftsregister abgeschrieben.

Der Stadtpräsident:
Christen

Im Namen des Stadtrates
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Entwurf des Reglements über den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz

