



Bericht
der Geschäftsprüfungskommission (GPK)

**in Erfüllung des gemeinderätlichen Auftrags gemäss
GRB 4454 (GR Nr. 2013/368) vom 13. November 2013**

3. November 2014

SPERRFRIST: Donnerstag, 6. November 2014, 16:00 Uhr

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Auftrag	3
2	Verlauf der Abklärungen	4
3	Sachverhalt	6
3.1	Ausmass der Beeinträchtigung des Betriebsklimas	10
3.2	Rolle der EWZ-Führung	12
3.3	Rolle der Vertrauensperson im EWZ	13
3.4	Rolle der Fachstelle für Gleichstellung	13
3.5	Rolle der involvierten Mitglieder des Stadtrats	14
3.6	Rolle der Ombudsfrau	17
3.7	Getroffene Massnahmen	17
4	Beurteilung und Empfehlungen der GPK	21
4.1	Ausmass der Beeinträchtigung des Betriebsklimas	22
4.2	Rolle der EWZ-Führung	23
4.3	Rolle der Fachstelle für Gleichstellung	24
4.4	Rolle der involvierten Mitglieder des Stadtrats	27
4.5	Rolle der Ombudsfrau	28
4.6	Getroffene Massnahmen	29
5	Abschliessende Bemerkungen	31
6	Beschluss der GPK	33
	Mitglieder der GPK	34
	Beilage: Stellungnahme des Stadtrats vom 27. Oktober 2014	

1 Ausgangslage und Auftrag

Am 10. Oktober 2013 wurde von den Fraktionen der SP und Grünen ein Beschlussantrag (GR Nr. 2013/0368) eingereicht, welcher vom Gemeinderat in seiner Sitzung vom 13. November 2013 mit einer Textänderung mit 113 gegen 2 Stimmen gutgeheissen wurde. Mit diesem Beschluss wurde die Geschäftsprüfungskommission (GPK)¹ beauftragt, eine Untersuchung durchzuführen.

Der Gemeinderatsbeschluss (GRB Nr. 4454, 193. Ratssitzung vom 13. November 2013) lautet folgendermassen:

„Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) wird beauftragt, die Situation in der Führung des EWZ im Zusammenhang mit den sexuellen Belästigungen an verschiedenen Mitarbeiterinnen zu untersuchen und dem Parlament darüber Bericht zu erstatten.

Im Speziellen sollen dabei die Rollen der involvierten Stadträte, der EWZ-Führung, der Ombudsfrau und der Fachstelle für Gleichstellung untersucht werden. Der Bericht soll klären, in welchem Ausmass das Betriebsklima im EWZ durch sexuelle Belästigungen beeinträchtigt wird und welche Massnahmen getroffen wurden.“

Anlass für diesen Auftrag gaben Medienberichte, wonach es im EWZ zu sexistischen Belästigungen gegenüber Mitarbeiterinnen gekommen sei.

Am 18. November 2013 wurde im Auftrag des Departementvorstehers der Industriellen Betriebe den GPK-Mitgliedern ein persönliches Exemplar des Berichts zur Administrativuntersuchung wegen sexistischer Belästigung im EWZ übergeben, die vom EWZ-Direktor in Auftrag gegeben worden war. Am 20. November 2013 hat der Stadtrat seine Antwort zur dringlichen

¹ Bis 7. Mai 2014:
Matthias Probst (Grüne), GPK-Präsident; Michael Schmid (FDP), GPK-Vizepräsident; Roger Bartholdi (SVP), Marco Denoth (SP), Renate Fischer (SP), Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Peter Küng (SP), Markus Kunz (Grüne), Maleica Landolt (GLP), Bruno Sidler (SVP), Christian Traber (CVP)

Ab 7. Mai 2014:
Michael Schmid (FDP), GPK-Präsident; Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Vizepräsident; Nina Fehr Düsel (SVP), Renate Fischer (SP), Urs Helfenstein (SP), Simon Kälin (Grüne), Peter Küng (SP), Maleica Landolt (GLP), Corinne Schäfli (AL), Christine Seidler (SP), Claudia Simon (FDP)

schriftlichen Anfrage (GR Nr. 2013/371) zu dieser Angelegenheit zuhanden des Gemeinderats verabschiedet.

Am 25. November 2013 beschloss die GPK, für diese Untersuchung eine Sonderkommission einzusetzen, bestehend aus allen GPK-Mitgliedern². Zur Präsidentin der Sonderkommission ‚Vorwürfe sexuelle Belästigungen im EWZ‘ (SoKo VSB) wurde Renate Fischer (SP) gewählt, welche bereits als GPK-Referentin für das Departement der Industriellen Betriebe amtierte. Das Sekretariat übernahm der GPK-Sekretär.

Am 27. November 2013 erhielten die GPK-Mitglieder eine umfangreiche Dokumentation, welche die drei die Administrativuntersuchung beantragenden Frauen zusammengestellt hatten.

2 Verlauf der Abklärungen

Am 2. Dezember 2013 nahm die SoKo VSB ihre Arbeit auf. Sie beschloss, die gesamte Untersuchung unter Geheimhaltung zu stellen, um die Persönlichkeitsrechte der involvierten Personen zu wahren. Die bis dahin vorliegenden Informationen ermöglichten eine erste Vorgehensplanung. Man verlangte sowohl beim Departement der Industriellen Betriebe (DIB) als auch bei der Zürcher Fachstelle für Gleichstellung (ZFG) Akteneinsicht.

Die Kommissionsmitglieder nahmen individuell sowohl mit dem DIB als auch mit der ZFG vereinbarte Termine zur Akteneinsicht vor Ort wahr. Es standen insgesamt acht Termine zur Verfügung. Zudem wurden die Akten des DIB nach verschiedenen Klärungen der SoKo VSB für ihre Sitzungen, welche im Hause des DIB durchgeführt wurden, jeweils zur Verfügung gestellt.

Am 13. Januar 2014 hat die GPK im Rahmen ihrer regelmässigen Aussprachen mit der Ombudsfrau das Thema ‚sexuelle und sexistische Belästigungen in der Stadtverwaltung‘ erörtert.

² Renate Fischer (SP), Präsidentin der Sonderkommission; Matthias Probst (Grüne), GPK-Präsident; Michael Schmid (FDP), GPK-Vizepräsident; Roger Bartholdi (SVP), Marco Denoth (SP), Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Peter Küng (SP), Markus Kunz (Grüne), Maleica Landolt (GLP), Bruno Sidler (SVP), Christian Traber (CVP)

Bis zum Ende der Legislaturperiode 2010-2014 traf sich die Kommission zu elf Sitzungen, letztmals am 5. Mai 2014. Während vier Sitzungen wurden insgesamt elf Personen befragt. Eine Person wurde nur auf schriftlichem Weg um Beantwortung von Fragen gebeten. Eine weitere Person wollte sich trotz mehrfachen Nachfragen durch den Vorsteher der Industriel- len Betriebe (VIB) für eine Befragung nicht zur Verfügung stellen. Für die Befragungen wurde allen eingeladenen Personen ein umfassender Fragenkatalog zugestellt. Mit Ausnahme ei- ner der befragten Personen nahmen alle die Gelegenheit wahr, die Fragen schriftlich zu be- antworten. Mit der Zustellung der Antworten wurden den Kommissionsmitgliedern oft weitere Dokumente übergeben. Die Befragung orientierte sich an den Fragen im zur Verfügung ge- stellten Katalog. Die eingeladenen Personen konnten die schriftlichen Antworten mündlich präzisieren, erweitern, und den Kommissionsmitgliedern war es möglich, Rückfragen zu stel- len sowie ergänzende Auskünfte zu verlangen. Die Befragungen wurden protokolliert und ein Auszug davon den Befragten zur Rückmeldung zugestellt. Bei den Befragungen der Mitar- beitenden aus dem DIB war jeweils eine Mitarbeiterin des Rechtsdienstes des DIB anwe- send. Die Befragung der Mitarbeitenden der ZFG fand zusammen mit der Stadtpräsidentin (STP) statt. Von den Befragten nahm eine Person die Gelegenheit wahr, eine Vertrauensper- son an die Befragung mitzunehmen. Die Befragungen fanden am 7., 12. und 14. April 2014 sowie am 3. Mai 2014 statt.

An der letzten Sitzung der SoKo VSB vom 5. Mai 2014 vor Legislaturende trugen die Kom- missionsmitglieder die Erkenntnisse zusammen. Im Anschluss an die Neukonstituierung des Gemeinderats vom 7. Mai 2014 beschloss die GPK anlässlich ihrer ersten Sitzung am 12. Mai 2014, die SoKo VSB aufzulösen und stattdessen eine Arbeitsgruppe ‚Vorwürfe sexuelle Belästigung im EWZ‘ (AG VSB) zu bilden. In die AG VSB wählte die GPK jene Mitglieder³, welche an der Untersuchung seit Anbeginn beteiligt waren. Diese Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag die Untersuchung weiterzuführen, soweit überhaupt noch weitere Abklärungen not- wendig waren, v. a. aber einen Berichtsentwurf zuhanden der GPK zu verfassen. Die Sit- zungsprotokolle der AG VSB wurden immer allen GPK-Mitgliedern zur Verfügung gestellt. Die Untersuchung blieb weiterhin der Geheimhaltung unterstellt.

³ Renate Fischer (SP), Präsidentin der Untersuchung; Michael Schmid (FDP), GPK-Präsident; Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), GPK-Vizepräsident; Peter Küng (SP), Maleica Landolt (GLP)

Am 16. Juli 2014 fand ein Gespräch zwischen der Präsidentin der Arbeitsgruppe und dem GPK-Präsidenten mit der Ombudsfrau statt, um abzuklären, welche Unterstützung die Ombudsstelle in Fällen der sexuellen beziehungsweise sexistischen Belästigung leisten kann.

Insgesamt trafen sich die Mitglieder der AG VSB zu 3 und die SoKo VSB-Mitglieder zu 11 Sitzungen.

3 Sachverhalt

In diesem Kapitel wird der Ablauf der Ereignisse im EWZ zusammengefasst, so wie sie sich der Untersuchungskommission nach Sichtung der Dokumente und der Befragungen darlegen.

Im April 2012 meldete sich eine Mitarbeiterin des EWZ bei der Fachstelle für Gleichstellung zur Beratung an. Sie meldete diverse Vorfälle von nicht tolerierbaren verbalen Äusserungen, die ihr gegenüber im Betrieb gemacht wurden sowie Situationen, in denen sie sich als Fachperson nicht ernst genommen fühlte. Im Mai erfolgte dann ein weiteres Gespräch, bei dem auch eine zweite, ebenfalls betroffene Mitarbeiterin sowie die Vertrauensperson des EWZ beigezogen wurden.

Am 15. August 2012 beschloss eine der Frauen, ihren Vorgesetzten erstmals direkt mit den konkreten Vorwürfen zu konfrontieren. Dies im Wissen, dass ihre Ferien und ein längerer unbezahlter Urlaub geplant waren und sie nur noch eine Woche im Betrieb sein würde. Nach diesem Gespräch versuchte der Vorgesetzte sie per Mail zu erreichen. Erst am 21. August 2012 kam es zu einem weiteren persönlichen Gespräch, das die betroffene Frau zu vermeiden versuchte. Die Vertrauensperson, die sie kurzfristig zur Unterstützung beziehen wollte, war krankheitshalber abwesend. Eine Kollegin sprang als Unterstützung ein. Nach der Aussage beider Frauen eskalierte das Gespräch mit dem Vorgesetzten.

Die Frau informierte im Anschluss an das zweite Gespräch mit den direkten Vorgesetzten den Direktor und den Personalleiter des EWZ über die sexistische Atmosphäre. Nach der Meldung fanden umgehend Gespräche mit allen drei Frauen - den beiden, die sich bereits längere Zeit mit Belästigungen konfrontiert sahen, sowie der Frau, die nur als unterstützende Begleitung beim Gespräch mit dem Vorgesetzten anwesend war - statt.

Der Direktor des EWZ meldete sich umgehend bei der Fachstelle für Gleichstellung, um Unterstützung im konkreten Fall zu bekommen. Er erhielt die Auskunft, dass die Fachstelle im vorliegenden Fall nur eine allgemeine Beratung zum Umgang bei Vorwürfen der sexuellen Belästigung anbieten könne, und sie aufgrund ihrer Beratungstätigkeit und der Schweigepflicht keine konkrete Einschätzung zur Schwere des vorliegenden Falles machen dürfe. Es wurde dem Direktor jedoch eine „sofortige räumliche Trennung“ der Frauen vom Beschuldigten empfohlen. Für den Fall, dass er auch nach Gesprächen mit beiden Parteien nicht in der Lage sei, eine Beurteilung abzugeben, wurde eine Administrativuntersuchung nahegelegt.

Der Direktor leitete in Absprache mit den drei Frauen eine Administrativuntersuchung ein. Die Administrativuntersuchung sollte die Vorwürfe gegenüber dem direkten Vorgesetzten abklären und aufzeigen, welche Massnahmen getroffen werden müssen. Andere Führungspersonen aus dem Umfeld der Frauen, die sich gegenüber den Frauen ebenfalls diskriminierend geäußert hatten, wurden nicht in die Untersuchung mit einbezogen, da die Frauen bei den ersten Gesprächen mit dem EWZ-Direktor und dem Leiter Personal keine weiteren Namen nennen wollten.

Die von der Fachstelle für Gleichstellung für die Administrativuntersuchung empfohlenen Anwälte und Anwältinnen lehnten den Auftrag ab, entweder aus zeitlichen Gründen oder weil sie bereits anderweitige Verpflichtungen der Stadt gegenüber hatten. Eine der Anwältinnen empfahl einen Kollegen, der ein ausgewiesener Fachmann in Bezug auf das Arbeitsrecht sei. Der empfohlene Anwalt übernahm die Untersuchung.

Bis zum 23. August 2012 war eine der betroffenen Frauen durch die Ereignisse gesundheitlich so stark mitgenommen, dass sie am 23. August 2012 nach Hause begleitet wurde. Sie war daraufhin krank geschrieben.

Die beiden anderen Frauen wurden zu ihrem Schutz aufgefordert, am Freitag, 24. August 2012 nicht zur Arbeit zu erscheinen, weil der Vorgesetzte mit den Vorwürfen konfrontiert und über die bevorstehende Administrativuntersuchung informiert werden sollte. Die drei Frauen sollten am Montag, 27. August 2012 über das weitere Vorgehen informiert werden.

Die EWZ-Leitung beschloss, zwei der Frauen eine Arbeit in einer anderen Abteilung zu ermöglichen, in der Absicht die Empfehlung der Fachstelle für Gleichstellung nach einer räumlichen Trennung während der Administrativuntersuchung umzusetzen. Die dritte Frau war krank geschrieben und hatte bereits vor der Untersuchung Ferien und unbezahlten Urlaub geplant. Für sie war ein Einsatz in einem neuen Bereich geplant. Erste Kontakte für ein entsprechendes Bewerbungsverfahren waren bereits vor der Eskalation vom 21. August 2012 aufgegleist.

Eine der beiden anderen Frauen arbeitete im September von zuhause aus und erhielt die Möglichkeit ab Oktober in einer anderen Abteilung des EWZ eine neue Stelle anzutreten.

Die Frau mit dem befristeten Vertrag erhielt mündlich ein Angebot für eine Ersatzstelle im EWZ, die aber nicht ihrer Qualifikation entsprach. Sie lehnte diese ab. Bis zum Ablauf ihres befristeten Vertrages im Januar 2013 wurde ihr kein neues Angebot gemacht.

Die Administrativuntersuchung verzögerte sich mehrmals. Die im September 2012 geplanten Befragungen wurden durch die Frauen abgesagt. Zuerst war die Kostengutsprache für den Rechtsbeistand ausstehend, dann erwies sich die Suche nach einem geeigneten Rechtsbeistand als zeitaufwändig. Die Frau, die einen unbezahlten Urlaub geplant hatte, war nicht in Zürich und musste zur Befragung erst anreisen. So konnten die Befragungen erst im Oktober 2012 stattfinden. Der ursprüngliche Zeitplan des mit der Untersuchung beauftragten Rechtsanwalts, der einen Abschluss der Untersuchung bis Ende November vorsah, konnte nicht mehr eingehalten werden.

Im Dezember 2012 wurde die zweite Frau für zwei Wochen krankgeschrieben. Als sie im Januar 2013 erneut erkrankte, wurde das Case Management beigezogen.

Im Januar 2013 lief der befristete Vertrag der dritten Frau aus, ohne dass sie ein weiteres Stellenangebot bekommen hätte. Dies obwohl ihr vor der Administrativuntersuchung mündlich eine Weiterführung des Arbeitsverhältnisses in Aussicht gestellt wurde.

Der erste Entwurf des Schlussberichts der Administrativuntersuchung lag im Februar 2013 vor.

Die Rechtsvertretung des Angeschuldigten nahm ihr Recht zur Stellungnahme zum Bericht wahr. Die Rechtsvertretung der Frauen verzichtete auf die Stellungnahme. Die Fachstelle für Gleichstellung, die in diesem Fall keine beteiligte Partei war und den Bericht nicht auf offiziellem Wege erhalten hatte, schickte unaufgefordert eine Stellungnahme zum Berichtsentwurf an den Direktor des EWZ.

Am 18. März 2013 lag der definitive Schlussbericht der Untersuchung vor. Die betroffenen Frauen waren mit diesem nicht einverstanden. In der Erwartung, dass ihre Anliegen über die Stellungnahme der Fachstelle für Gleichstellung eingebracht werden würden, hatten sie auf eine Stellungnahme durch ihre Rechtsvertretung verzichtet. Da die Anwältin der Frauen keine Stellungnahme zum Berichtsentwurf abgab, ging das EWZ hingegen davon aus, dass die Frauen mit dem Bericht einverstanden waren. Die Stellungnahme der Fachstelle für Gleichstellung fand keine weitere Beachtung.

Der Untersuchungsbericht stellte fest, dass sich die Frauen zu Recht über die Situation in ihrem Arbeitsumfeld beschwert hatten. Die vielen der Untersuchung vorliegenden Beispiele von respektlosem Umgang, zum Teil von sexistischen Bemerkungen, teils E-Mails privaten Inhaltes, gingen auf mehrere Kadermitarbeiter des EWZ zurück. Die einzelnen Vorkommnisse rechtfertigten jedoch keine personalrechtlichen Konsequenzen im Sinne des städtischen Personalrechts von Art. 17ff und 34 gegenüber dem Beschuldigten.

Im April 2013 wurde das Case Management in den Fall der Frau einbezogen, die seit dem 23. August 2012 krank geschrieben war.

Ebenfalls im April 2013 erteilte das EWZ einen Auftrag an eine Expertin, eine Einschätzung über die Umsetzbarkeit jener Massnahmen vorzunehmen, die im Schlussbericht der Administrativuntersuchung vorgeschlagen wurden. Insbesondere schlug der Bericht vor, die Mitarbeitenden in Bezug auf das Thema, ‚sexistische Belästigung‘ zu sensibilisieren und aufzuzeigen, wie ein Umgang mit dem Thema versachlicht werden kann.

Im Mai 2013 begannen die Verhandlungen zur einvernehmlichen Lösung zwischen den Frauen und dem EWZ. Eine der betroffenen Mitarbeiterinnen kündigte ihre Stelle bei EWZ auf Ende August 2013.

Im Juli 2013 einigten sich die Anwältinnen auf Vereinbarungen mit den drei Frauen, die für alle gleichhohe Abfindungen allerdings mit unterschiedlichen Begründungen beinhalten.

Im Oktober 2013 fand auf Wunsch der Frauen ein Gespräch mit dem Vorsteher der Industriellen Betriebe statt. Sie legten nochmals ihre Sicht der Dinge dar. Ihre Kritik betraf vor allem das lange Verfahren und ihre in dieser Zeit mangelnde Unterstützung durch die Stadt.

Ende Oktober 2013 erschien in der NZZ am Sonntag der Artikel „Sexismus im EWZ“.

Nachfolgend wird die Situation im Rahmen des vom Gemeinderates erteilten Auftrags beleuchtet. Die Sonderkommission hat dabei den Fokus auf die Handlungsabläufe nach der Beschwerde der Frauen gelegt, um daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten, die solche Fälle in Zukunft vermeiden helfen.

Zu den Befragungen ist festzuhalten, dass sie gut zwei Jahre nach den Vorkommnissen stattfanden. Teilweise gibt es divergierende Aussagen der Betroffenen zu Gesprächen, die 2012 und früher stattfanden und nicht schriftlich festgehalten wurden.

3.1 Ausmass der Beeinträchtigung des Betriebsklimas

Der Gemeinderat hat die GPK beauftragt, Auskunft über das Ausmass der Beeinträchtigung des Betriebsklimas durch sexuelle oder sexistische Belästigungen zu geben. Dazu hat sich die Sonderkommission einerseits mit den Aussagen und Dokumenten der betroffenen Frauen befasst, andererseits hat sie sich bemüht, einen allgemeinen Eindruck über das Betriebsklima zu gewinnen.

Das Betriebsklima im konkreten Fall

Die Sichtung der Dokumente sowie die Befragungen der Betroffenen haben einen anderen Tatbestand gezeigt, als dies die öffentliche Diskussion vermuten liess. Das Problem war, dass es während eines langen Zeitraums von über zwei Jahren immer wieder zu Situationen

kam, in denen die Frauen teilweise eindeutig diskriminierend behandelt wurden. Von Bedeutung ist, dass es zahlreiche Situationen gab, in die verschiedene Führungspersonen innerhalb der Abteilung involviert waren. Für die betroffenen Frauen entstand so innerhalb dieser langen Zeitspanne der Eindruck, dass sie als Fachpersonen innerhalb der Abteilung nicht ernst genommen werden. Zu diesem Eindruck führten einerseits ein sehr informeller Umgang als auch viele Bemerkungen, die sexistisch gefärbt waren oder zumindest so verstanden werden konnten. Dagegen wollten sich die Frauen berechtigterweise wehren.

Während der Befragungen wurde klar, dass die Frauen nicht das Betriebsklima im EWZ generell als schlecht ansahen – im Gegenteil. Während der Befragung wurde von den Betroffenen ausdrücklich erwähnt, dass sie zum Beispiel im Aussendienst immer respektvoll behandelt wurden. Es ging ihnen konkret um ihre Arbeitssituation und die Gesprächskultur verschiedener Führungspersonen, mit der sie sich während der Arbeit konfrontiert sahen.

Betriebsklima allgemein

Um ein allgemeines Bild vom Betriebsklima und vom Ausmass der sexistischen Belästigungen im EWZ und im Speziellen in der Abteilung Verteilnetz zu bekommen, hat die Sonderkommission einerseits die Auswertung der Mitarbeiterbefragung 2013 für das EWZ herangezogen, die gezielte Fragen zum Betriebsklima wie auch zu sexueller/sexistischer Belästigung enthält. Weiterhin haben uns die Fachstelle für Gleichstellung, die Vertrauensperson EWZ sowie Human Resources EWZ eine statistische Übersicht der Anzahl Beschwerden wegen sexueller bzw. sexistischer Belästigung am Arbeitsplatz der vergangenen Jahre zur Verfügung gestellt, mit einer Aufspaltung, wie viele Fälle das EWZ allgemein und wie viele die Abteilung Verteilnetz im Besonderen betreffen.

In der Mitarbeiterbefragung gab es eine konkrete Frage zu Fällen von sexistischer oder sexueller Belästigung im eigenen Arbeitsumfeld in den letzten sechs Monaten. Hier zeigte sich, dass die Umfrage nach Bekanntwerden des vorliegenden Falles durchgeführt wurde, weshalb von einer erhöhten Sensibilisierung auszugehen ist. Der Umfragewert hat sich gegenüber 2008 verschlechtert. Allerdings muss betont werden, dass der Umfragewert im Jahr 2008 ausgezeichnet war und der jetzige Wert noch immer gut und mit anderen Dienstabteilungen vergleichbar ist.

Auch die Auswertung der gemeldeten Fälle von sexueller und sexistischer Belästigung innerhalb des EWZ zeigen keine alarmierenden Werte. Es handelte sich um einzelne Fälle, die gemeldet werden. Fälle aus der Abteilung Verteilnetz waren dabei selten.

3.2 Rolle der EWZ-Führung

Die GPK untersuchte die Rollen des Direktors, des Personalleiters EWZ, weiterer Kadermitarbeitender des Verteilnetzes sowie die Rolle der Geschäftsleitung des EWZ.

Während der Befragung gaben die Frauen an, dass sie den respektlosen Umgangston sowie die sexistischen Belästigungen in der Abteilung unter anderem an ihren Zielvereinbarungsgesprächen mit ihrem Vorgesetzten zur Sprache brachten. Dies wurde vom Vorgesetzten in den entsprechenden ZBG-Beurteilungsbogen aber nicht festgehalten.

Zwei der Frauen hatten ihren direkten Vorgesetzten bereits früher über einzelne Vorfälle informiert. Dieser hat dann nach eigenen Angaben mit den in die Vorfälle verwickelten Männern das Gespräch gesucht und sie allgemein auf ihr Gesprächsverhalten aufmerksam gemacht, ohne die Frauen zu nennen. Die Frauen haben aber keine Verbesserung der Situation wahrgenommen.

Obwohl der direkte Vorgesetzte am 15. August 2012 mit den Vorwürfen der sexistischen Belästigung konfrontiert wurde, erfuhren der Direktor sowie der Personalleiter erst am 22. August 2012 durch eine der Frauen von den Vorwürfen. Die Sonderkommission fand, dass das Nichtwissen der Direktion im Kontrast steht zu der Vielzahl der von den Frauen gemeldeten Vorkommnisse. Dies wurde von den Frauen allerdings während der Befragung relativiert. Sie gaben zu Protokoll, dass die diskriminierenden Bemerkungen ausschliesslich bei internen Anlässen stattfanden und nach aussen sowie in Anwesenheit des Direktors nicht vorkamen.

Die GPK kommt zum Schluss, dass die Vorwürfe direkt nach der ersten Konfrontation vom 15. August 2012 dem EWZ-Direktor vom Vorgesetzten umgehend hätten gemeldet werden müssen.

Der Direktor hat nach Bekanntwerden der Vorwürfe sofort den Kontakt zu den Frauen wie auch zur Fachstelle für Gleichstellung gesucht. Beim zweiten Gespräch mit den Frauen

nahm auch der Personalleiter teil. Bei diesem Gespräch wurde die Durchführung einer Administrativuntersuchung beschlossen.

3.3 Rolle der Vertrauensperson im EWZ

Die Vertrauensperson ist gemäss Merkblatt der Fachstelle für Gleichstellung eine niederschwellige innerbetriebliche Anlaufstelle für Angestellte, die von sexueller oder sexistischer Belästigung betroffen sind. Die Aufgaben der Vertrauensperson umfassen die Anhörung, Beratung und Unterstützung in Fällen von Belästigungen. Sie informiert über mögliche rechtliche Schritte und bietet auf Wunsch eine Begleitung zu Gesprächen an. Sie unterstützt Betroffene bei der Formulierung eines Antrags auf eine Untersuchung gemäss Art. 96 Abs. 3 AB PR.

Die Vertrauensperson urteilt nicht über das Vorliegen einer Belästigungssituation. Sie unternimmt keine Schritte ohne das Einverständnis der betroffenen Personen und untersteht der Schweigepflicht.

Die Vertrauensperson des EWZ wurde von der Fachstelle für Gleichstellung beim zweiten Beratungsgespräch mit zwei Frauen beigezogen. Sie hat ihre Rolle im vorgegebenen Umfang wahrgenommen. Sie hat den Frauen vor der Konfrontation im August die Begleitung zu einem Gespräch mit dem Vorgesetzten angeboten.

Die Betreuung wurde von den Frauen unterschiedlich intensiv erlebt. Während der Befragung der Mitarbeiterinnen entstand der Eindruck, dass die Fachstelle für Gleichstellung durch die Distanz zum Betrieb als neutraler empfunden und auch deshalb als erste Anlaufstelle gewählt wurde.

3.4 Rolle der Fachstelle für Gleichstellung

Eine der EWZ-Mitarbeiterinnen kontaktierte die Fachstelle für Gleichstellung im April 2012, um sich beraten zu lassen. Ein zweites Gespräch fand im Mai 2012 statt. Bei diesem Gespräch wurden die zweite von den Belästigungen betroffene Frau wie auch die EWZ-Vertrauensperson beigezogen.

In Bezug auf die Beratung liegen der GPK unterschiedliche Aussagen vor. Sicher ist, dass die Fachstelle allgemein in Bezug auf die rechtliche Situation und Interventionsmöglichkeiten beraten hat. Auch wurde auf externe Unterstützungsangebote aufmerksam gemacht. Bezüglich des Angebots einer Begleitung zu einem vermittelnden Gespräch, gehen die Aussagen der Beteiligten weit auseinander. Gemäss Aussage der Fachstelle wird dies immer angeboten. Eine Begleitung der Fachstelle zu einem persönlichen Gespräch mit Vorgesetzten oder Beschuldigten sei jedoch nicht üblich. Diese Aufgabe werde durch die Vertrauensperson wahrgenommen. Gemäss Einschätzung der Fachstelle trägt eine externe Begleitung zu einem Konfrontationsgespräch eher zur Eskalation bei.

Keine der Frauen kann sich erinnern, dass ihnen die Fachstelle während der Beratung eine Begleitung zu einem klärenden Gespräch mit dem Vorgesetzten angeboten hätte. Die Frauen wurden auch nicht gebeten, die Fachstelle von der Schweigepflicht zu entbinden, damit man gegenüber dem EWZ-Direktor hätte Auskunft geben können.

Die Fachstelle hat dem EWZ-Direktor, als er um eine Beratung im vorliegenden Fall bat, allgemeine Auskünfte gegeben, eine sofortige räumliche Trennung der Mitarbeiterinnen von ihrem Vorgesetzten sowie eine Administrativuntersuchung nahe gelegt.

Nachdem die Administrativuntersuchung eingeleitet wurde, war die Rechtsanwältin, die auf Anraten der Fachstelle eingeschaltet wurde, für die anwaltschaftliche Vertretung der Frauen zuständig. Trotzdem verfasste die Fachstelle später unaufgefordert eine Stellungnahme zum Untersuchungsbericht ohne dass sie Kenntnis über den genauen Auftrag hatte. Die Fachstelle nahm vor der Stellungnahme weder Kontakt mit dem EWZ-Direktor auf, noch wurde der Dienstweg über die Departementsvorstehenden in Betracht gezogen.

3.5 Rolle der involvierten Mitglieder des Stadtrats

Vorsteher der Industriellen Betriebe

Der Vorsteher der Industriellen Betriebe wurde vom EWZ-Direktor am 22. August 2012 darüber informiert, dass sich drei Frauen wegen sexueller Belästigung bei ihm gemeldet hätten, wobei es nicht um körperliche Übergriffe, sondern um nicht tolerierbare Aussagen, die ihnen gegenüber gemacht wurden, ging. Der Departementsvorsteher empfahl dem Direktor, sich

bei der Fachstelle für Gleichstellung beraten zu lassen und den Kontakt zum Leiter der Abteilung Human Resources EWZ zu suchen. Ebenfalls verlangte er die genaue Abklärung der Vorwürfe.

Des Weiteren beauftragte er unmittelbar darauf eine Juristin des Departements die Untersuchung zu begleiten. Durch den Direktor wurde er jeweils an den Führungsgesprächen über den Stand der Dinge informiert, so auch über die Verzögerung der Administrativuntersuchung.

Am 18. März 2013 lag die Endfassung des Untersuchungsberichtes vor. Der Untersuchungsbericht entsprach in Form und Inhalt nicht den üblichen Erwartungen an eine Administrativuntersuchung. Insbesondere fehlten genaue Angaben zum Vorgehen und auch rechtliche Beurteilungsgrundlagen.

Im April 2013 wurde eine unabhängige Fachperson (externe Anwältin) beigezogen, die den EWZ-Direktor bei der Umsetzung der im Bericht empfohlenen Massnahmen unterstützen sollte. Sie überprüfte auch die Schwachstellen des Berichts. Der Präzisierungsauftrag an den Gutachter wurde erwogen. Da dies jedoch zu einer weiteren Verzögerung der Lösung für die betroffenen Frauen geführt hätte, wurde davon abgesehen.

Im Mai 2013 präsentierte die Fachperson eine Aufarbeitung der rechtlichen Erwägungen und einen betrieblichen Massnahmenkatalog, um eine Verbesserung des Betriebsklimas zu erreichen.

Die drei betroffenen Frauen ersuchten nach Abschluss der Auflösungsvereinbarung um ein Gespräch mit dem Vorsteher der Industriellen Betriebe und der Stadtpräsidentin. Das Gespräch fand Anfang Oktober 2013 mit dem Vorsteher der Industriellen Betriebe statt. Während des Gesprächs war vor allem die mangelnde Betreuung während des Administrativverfahrens ein Thema.

Der Vorsteher der Industriellen Betriebe liess sich aufgrund der Vorfälle und des Gesprächs mit den betroffenen Frauen am 4. Oktober 2013 von der Ombudsfrau beraten.

Eine gekürzte Fassung des Berichts der externen Anwältin hat auch die Stadtpräsidentin erhalten. Der Vorsteher der Industriellen Betriebe sowie die externe Anwältin, die die Überprüfung des Administrativverfahrens durchführte und geeignete Massnahmen ausarbeitete, haben der Stadtpräsidentin die Ergebnisse des Berichts am 16. Dezember 2013 bei einem Gespräch dargelegt.

Stadtpräsidentin

Die Leiterin der Fachstelle informierte die Stadtpräsidentin am 27. Februar 2013 mündlich über die wesentlichen Erkenntnisse der Administrativuntersuchung. Sie legte ihr dar, dass der Bericht Mängel aufweise, über die sie den EWZ-Direktor in einer Stellungnahme informieren wolle. Die Stabschefin des Präsidialdepartements wurde ebenfalls über diese Absicht orientiert. Die Stadtpräsidentin billigte das Vorgehen, weil sie davon ausging, dass dies im Rahmen des Auftrags der Fachstelle lag.

Über die eigentlichen Vorfälle wurde die Stadtpräsidentin nicht informiert. Auch der Bericht selbst wurde ihr nicht vorgelegt.

Die Stadtpräsidentin fragte beim Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe nach, ob er über die Sachlage orientiert sei. Es wurde ihr zugesichert, dass der Vorsteher über die laufenden Ereignisse informiert werde. Über die bevorstehende Stellungnahme der Fachstelle hat sie ihn nicht orientiert.

Am 11. Juni 2013 wurde die Stadtpräsidentin vom Vorsteher der Industriellen Betriebe darüber informiert, dass eine Vereinbarung zwischen allen Beteiligten in der Schlussverhandlung sei. Mit dieser Auskunft war die Angelegenheit für sie erledigt.

Am 12. September 2013 schrieb die Rechtsanwältin der Frauen an die Stadtpräsidentin und den Vorsteher der Industriellen Betriebe und bat im Namen der Frauen um ein persönliches Gespräch. Die Beantwortung des Schreibens sowie das Gespräch übernahm der Vorsteher der Industriellen Betriebe.

Am 22. November 2013 gab es ein Gespräch zwischen Vertretern und Vertreterinnen des EWZ, des DIB, des PRD und der Fachstelle, an dem der Ablauf der Ereignisse analysiert wurde. Über dieses Gespräch wurde die Stadtpräsidentin mündlich orientiert.

3.6 Rolle der Ombudsfrau

Die Ombudsfrau war im gesamten Verfahren kaum involviert. Der Vorsteher der Industriellen Betriebe hat sich nach dem persönlichen Gespräch mit den betroffenen Frauen von ihr beraten lassen.

Eine der betroffenen Frauen hatte keine Kenntnis von der Tätigkeit dieser Stelle. Insbesondere war die vermittelnde Funktion der Ombudsfrau nicht bekannt. Der Einbezug der Ombudsfrau wurde von den Frauen zu einem späten Zeitpunkt – nach der Administrativuntersuchung – in Erwägung gezogen, aber dann fallen gelassen, da bereits sehr viele Stellen involviert waren und der langwierige Prozess der Untersuchung sie sehr viel Kraft gekostet hatte.

Auf Nachfrage der Sonderkommission, wie neue Mitarbeitende über die Stelle der Ombudsfrau informiert werden, gab die Personalabteilung des EWZ an, dass bei der Informationsveranstaltung für neue Mitarbeitende zwar über die Vertrauensperson und über die Fachstelle für Gleichstellung informiert werde, nicht jedoch über die Ombudsfrau.

3.7 Getroffene Massnahmen

Bei den getroffenen Massnahmen erscheint es sinnvoll zwischen Präventionsmassnahmen zum Thema sexuelle und sexistische Belästigungen einerseits sowie den Interventionsmassnahmen nach Meldung der Belästigungen im vorliegenden Fall zu unterscheiden.

Präventionsmassnahmen im EWZ

2002 wurde die Funktion der Vertrauensperson im EWZ geschaffen, die Betroffenen als erste Ansprechperson zur Verfügung steht.

2005 ergriff das EWZ Kommunikationsmassnahmen, um sexuelle Belästigungen am Arbeitsplatz zu thematisieren. Es gab interne Mitteilungen an die Mitarbeitenden, ein Merkblatt wurde erstellt und in Abteilungen, in denen Frauen handwerkliche und technische Berufslehren begannen, wurden Gespräche geführt.

2008 fand eine Schulung der Vorgesetzten im EWZ zum Thema sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz statt. Zusätzlich wurde eine Präventionskampagne mit Plakaten und Flyern gestartet und ein bereits bestehendes Merkblatt für Mitarbeitende, das Auskunft über Handlungsmöglichkeiten gibt, wurde überarbeitet.

Im November 2012 wurde aufgrund der aktuellen Vorfälle das Thema der bereits geplanten Kaderschulung geändert. Die Kadernitarbeitenden wurden am 7. November 2012 zum Thema ‚sexuelle und sexistische Belästigung oder Spagat zwischen Integritätsschutz und Generalverdacht‘ geschult und setzen sich mit konkreten Fallbeispielen, den Folgen für Betroffene, Auswirkungen auf den Betrieb, den Rechtsgrundlagen, informellen Anlaufstellen und formellen Untersuchungsverfahren sowie der Gerichtspraxis auseinander. In einem zweiten Teil wurde in einem Workshop die verschiedenen Rollen von Vorgesetzten, Human Resources, der Unternehmensleitung, der Vertrauensperson, den Mitarbeitenden und einer allfälligen Untersuchungsinstanz thematisiert. Abschliessend stand die Kommunikation in einer entsprechenden Situation im Fokus der Veranstaltung.

Im Juni 2013 wendete sich der EWZ-Direktor per Intranet an die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und gab die Untersuchungsergebnisse bekannt. Er forderte unter anderem dazu auf, Vorkommnisse sexueller oder sexistischer Belästigung zu melden. Der Text war von den Anwältinnen der betroffenen Parteien ausgehandelt worden.

Aufgrund der Vorfälle wurde ein halbjährliches Gespräch zwischen der Vertrauensperson und dem EWZ-Direktor institutionalisiert, bei dem sie in anonymisierter Form auf mögliche Konfliktherde innerhalb des EWZ hinweisen kann, ohne dass dadurch Rückschlüsse auf konkrete Beschwerden gemacht werden können. Es geht darum, ein aktuelles Stimmungsbild zu erhalten.

Interventionsmassnahmen im vorliegenden Fall:

Gespräche mit dem direkten Vorgesetzten

Situationen, in denen sich die Frauen in ihrer Rolle als Fachpersonen nicht ernst genommen fühlten (zum Teil verbale, sexistische Belästigungen), wurden dem Vorgesetzten bereits vor

Beginn des von uns untersuchten Verfahrens gemeldet und besprochen. Es wurde den Beschwerdeführerinnen keine Rückmeldung zu den daraufhin durchgeführten Gesprächen mit den Beschuldigten gegeben. Es entstand bei den Beschwerdeführerinnen der Eindruck, dass nichts geschehen sei, zumal es immer wieder zu ähnlichen Situationen kam.

Erste Abklärungen des EWZ-Direktors

Nach der schriftlichen Meldung der Belästigungen durch eine der Frauen an den EWZ-Direktor nahm dieser umgehend mit ihr Kontakt auf. Er wurde an die Fachstelle für Gleichstellung verwiesen, die aber zum konkreten Fall und der Schwere der Vorwürfe keine Auskunft geben konnte. Weder der Direktor noch die Fachstelle für Gleichstellung nahmen mit den Frauen Kontakt auf, um eine Freigabe von Informationen zu erwirken.

Administrativuntersuchung

Bei einem weiteren Gespräch des Direktors mit den betroffenen Frauen wurde die Durchführung einer Administrativuntersuchung beschlossen, um die Vorwürfe von einer neutralen, unabhängigen Stelle beurteilen zu lassen. Für die Erstellung eines Untersuchungsberichts war gemäss Auftrag an den Anwalt eine Zeit von drei Monaten geplant. Den Frauen war der zeitliche Rahmen der Untersuchung unklar. Sie gingen von einer sehr viel kürzeren Frist aus. Der endgültige Untersuchungsbericht lag erst im März 2013, knapp sechs Monate nach der Meldung, vor.

Die Frauen bemängeln hier vor allem einen fehlenden Zeitplan und die Ungewissheit, in der sie sich während der Untersuchung befanden. Bei der Befragung durch die Sonderkommission stellte sich zum Beispiel heraus, dass Ihnen nicht bewusst war, dass für die Dauer der Untersuchung in der Regel alle Kommunikation über die Anwältinnen läuft.

In dem der Sonderkommission vorliegenden Schlussbericht fehlen die Dokumentation der Verfahrensschritte sowie die rechtlichen Erwägungen. Während der Befragungen machte die externe Anwältin geltend, dass gemäss einer Fachgruppe von Anwälten, die sich mit dem Thema Administrativverfahren befasst hat, juristische Erwägungen nicht zwingend in einen Schlussbericht gehören, da dieser ein Expertengutachten und kein Gerichtsurteil darstelle. Aus den der GPK vorliegenden Dokumenten geht jedoch hervor, dass diese Abklärungen

gemacht und später von der Anwältin, die die Umsetzbarkeit der im Bericht genannten Massnahmen prüfte, auch festgehalten wurden.

Schutzmassnahmen während der laufenden Administrativuntersuchung

Nur einer der Frauen konnte während der Untersuchung eine adäquate Stelle in einer anderen Abteilung angeboten werden. Die Stelle befand sich aber im gleichen Gebäude wie ihre bisherige Stelle, was für sie eine Belastung war. Alle Frauen gaben an, dass sie gerne weiterhin für die Stadt Zürich gearbeitet hätten, auch ausserhalb von Zürich, was im Falle des EWZ gegebenenfalls möglich gewesen wäre, oder auch in anderen Dienstabteilungen oder Departementen.

Kommunikation und Koordination

Nach Einsetzung der Administrativuntersuchung wurden die Frauen aufgefordert, bis auf weiteres der Arbeit fern zu bleiben, ohne dass man ausreichend über die Kommunikation nach aussen gesprochen hatte. Es entstanden Gerüchte, mit denen die Frauen in der für sie sowieso schon belastenden Situation zusätzlich konfrontiert wurden.

Niemand war während der Untersuchung für die Koordination zuständig. Weiterhin waren die Fachstelle für Gleichstellung sowie die Vertrauensperson teilweise bei der Beratung involviert. Für die Suche einer neuen Stelle war der Personalleiter zuständig, bzw. neue potentielle Vorgesetzte. Den Frauen wurde geraten, für die Administrativuntersuchung eine Rechtsvertretung zu suchen. Während der Befragungen erhielt die Sonderkommission den Eindruck, dass die Unsicherheiten und die fehlende zentrale Koordination zu Missverständnissen führten. Nicht alle Personen waren zu jedem Zeitpunkt auf dem gleichen Informationsstand.

Auch nach Abschluss des Untersuchungsberichtes scheint es auf der Seite der EWZ-Angestellten grosse Unsicherheit gegeben zu haben. Eine Gruppe Angestellter war durch die mangelnde Kommunikation sehr verunsichert und hat im Mai 2013 das Gespräch mit dem EWZ-Direktor gesucht.

Erst im Juni 2013 wurden die Untersuchungsergebnisse und die getroffenen Massnahmen auf dem Intranet bekannt gegeben.

Case Management

Zwei der drei Frauen erkrankten während des Verfahrens. Das Case Management, das gemäss GR Nr. 2010/329 nach mehr als zweiwöchiger Abwesenheit aufgrund von Krankheit hinzugezogen werden sollte, wurde bei einer der Frauen erst nach mehrmonatiger Abwesenheit einbezogen. Im Fall der zweiten Frau wurde rechtzeitig gehandelt.

4 Beurteilung und Empfehlungen der GPK

Untersuchungsergebnis – Feststellung der GPK

„Als sexuelle oder sexistische Belästigung gilt jede Handlung oder Äusserung mit sexuellem Bezug, die von einer Seite unerwünscht ist und die eine Person oder Personengruppe aufgrund ihres Geschlechts herabwürdigt.“ Dies umfasst auch Bemerkungen, die als unerwünscht, beleidigend und/oder unangebracht empfunden werden. „Massgebend ist das subjektive Empfinden der belästigten Person(en) in der konkreten Situation.“ (EWZ-Merkblatt ‚Sexuelle oder sexistische Belästigung am Arbeitsplatz‘)

Solange davon auszugehen ist, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter unter sexueller oder sexistischer Belästigung gelitten hat, steht die Stadt Zürich als Arbeitgeberin in der Verantwortung gegenüber der belästigten Person.

Nach der umfassenden Akteneinsicht sowie den Befragungen kommt die Sonderkommission zum Schluss, dass Artikel 68 ‚Schutz der Persönlichkeit‘ des städtischen Personalrechts im vorliegenden Fall nicht eingehalten wurde. Dieser besagt, dass die Stadt Zürich als Arbeitgeberin die Persönlichkeit der Angestellten achtet und sie schützt, insbesondere auch ihre persönliche Integrität sowie ihre Gesundheit. Weiterhin sollen Angestellte vor Diskriminierung aufgrund ihres Geschlechts und vor sexistischer Belästigung geschützt werden. Ferner soll die Stadt als Arbeitgeberin dafür sorgen, dass den „Angestellten, die davon behelligt werden, keine weiteren Nachteile erwachsen“.

Dies wurde im vorliegenden Fall nicht eingehalten. Drei Frauen haben schlussendlich ihre Stelle verloren nachdem sie sich über die Behandlung innerhalb ihrer Abteilung beschwert hatten. Auch der angeschuldigte Abteilungsleiter arbeitet heute nicht mehr im EWZ, ohne dass die Ergebnisse der Administrativuntersuchung dies nahe gelegt hätten. Alle Beteiligten

haben gerne für die Stadt Zürich gearbeitet. Als Arbeitgeberin ist es der Stadt nicht gelungen, die Beschwerden effizient und zum Vorteil der betroffenen Arbeitnehmenden zu behandeln.

Unsere Empfehlungen wurden vom Gedanken geleitet, welche Massnahmen im vorliegenden Fall, aber auch für zukünftige Fälle eine Verbesserung bringen können, so dass Artikel 68 des Personalrechts der Stadt Zürich sowie Art. 150 der Ausführungsbestimmungen vollumfänglich eingehalten werden.

Art. 68 Personalrecht Stadt Zürich, Schutz der Persönlichkeit

¹ *Die Arbeitgeberin Stadt Zürich achtet die Persönlichkeit der Angestellten und schützt sie. Sie nimmt auf deren Gesundheit gebührend Rücksicht.*

² *Sie trifft die zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität ihrer Angestellten erforderlichen Massnahmen.*

³ *Sie sorgt insbesondere durch Massnahmen, Verfahren und Sanktionen gemäss Art. 34 und 35 für den Schutz der Angestellten*

a) vor Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, geschlechtlicher Orientierung, Herkunft, Sprache, Religion, Behinderung oder vergleichbaren Persönlichkeitsmerkmalen;

b) vor sexueller und sexistischer Belästigung.

Sie sorgt dafür, dass Angestellte, die durch solche Vorkommnisse behelligt wurden, keine weiteren Nachteile erwachsen.

Art. 150 Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR), Führungsverantwortung

Die Vorgesetzten tragen die Verantwortung für die gründliche Einführung der Angestellten in ihre Aufgaben, für ihre Förderung, ihren zweckmässigen Einsatz, ihre Gleichbehandlung und den Schutz ihrer Persönlichkeit.

4.1 Ausmass der Beeinträchtigung des Betriebsklimas

Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass es innerhalb des EWZ zwei Wahrnehmungen gibt: Personen, die sich in ihrem direkten Arbeitsumfeld mit Aussagen und Situationen konfrontiert sehen, die von mangelnder Distanz zeugen und welche als verbale sexistische Belästigung die

Grenzen überschreiten. Hier wäre es wichtig, zu einer Gesprächskultur zu finden, in denen man offen über dieses Thema sprechen kann.

Andererseits gibt es auch eine grosse Gruppe EWZ-Angestellter, die sich im Herbst 2013 vor dem Rathaus Gehör verschafft hat, um mitzuteilen, dass es in ihrem Arbeitsumfeld keine Diskriminierungen gibt.

Empfehlungen:

1. Die GPK empfiehlt die Umfragewerte zu Arbeitsklima / Kultur, insbesondere zum Thema sexuelle oder sexistische Belästigung im eigenen Arbeitsumfeld, bei künftigen Mitarbeiterbefragungen im Auge zu behalten und bei Bedarf eingehender zu analysieren.
2. Die neu eingeführten institutionalisierten Gespräche zwischen EWZ-Direktor und Vertrauensperson werden von der GPK begrüsst und sollten beibehalten werden in dem Rahmen, dass die Schweigepflicht der Vertrauensperson nicht tangiert wird. Eine Ausweitung auf andere Abteilungen ist zu prüfen.
3. Die GPK empfiehlt bei den Präventionsmassnahmen Vorgesetzte auf das mögliche Rückzugsverhalten von Betroffenen zu sensibilisieren. Das Nicht-Beantworten von Mails und ein Vermeiden von persönlichen Treffen können wichtige Hinweise für die Vorgesetzten sein. Allenfalls hätte ein diesbezüglicher Hinweis im vorliegenden Fall geholfen, die Eskalation zu vermeiden und eine rechtzeitige Vermittlung einzuleiten.

4.2 Rolle der EWZ-Führung

Vorgesetzte haben in ihrer Haltung, ihrem Auftreten und in ihrer schriftlichen und mündlichen Kommunikation eine Vorbildfunktion. Vorgesetzte, die mit Mitarbeitenden freundschaftlich verkehren sind besonders angehalten darauf zu achten, Persönliches und Geschäftliches unmissverständlich zu trennen.

Vorgesetzte, die direkt mit dem Vorwurf der sexuellen oder sexistischen Belästigung konfrontiert sind, sollten dies umgehend ihrem Vorgesetzten melden, der weitere Massnahmen ergreift, um die Situation zu klären. Dies wurde im vorliegenden Fall nicht getan. Die Meldung

erfolgte durch eine der Betroffenen mehrere Tage nachdem der Vorgesetzte mit den Vorwürfen konfrontiert wurde. Die Führungsverantwortung wurde in dieser konkreten Situation nicht wahrgenommen.

Empfehlungen:

4. Wenn konkrete Vorfälle gemeldet werden, empfiehlt die GPK generell eine schriftliche Aktennotiz zu erstellen, die den Vorfall dokumentiert.
5. Aussprachen, insbesondere bei verbalen sexistischen Belästigungen, erfolgen direkt mit den Betroffenen, so dass den Beschuldigten bewusst wird, wo Grenzen überschritten wurden. Den Beschwerdeführern bzw. –führerinnen muss klar werden, dass ihre Beschwerden ernst genommen werden.

In einzelnen Situationen, wie sie uns im vorliegenden Fall geschildert wurden, wäre es aus unserer Sicht angebracht gewesen, mit den Betroffenen gemeinsam zu sprechen, um die Situation zu klären.

Die Beschuldigten hätten sich beim Opfer entschuldigen müssen, so wie das auch das Merkblatt des EWZ zur sexuellen oder sexistischen Belästigung vorsieht.

In den uns geschilderten Fällen handelte es sich um verbale Verfehlungen, die oftmals im Grenzbereich liegen. Hier ist es auch für den Beschuldigten wichtig konkret zu erfahren, wo Grenzen sind und dass diese Grenzen in den Augen des Opfers überschritten wurden. Wichtig ist, die Kumulation von Vorfällen zu verhindern, damit die Betroffenen nicht den Eindruck erhalten, es geschähe nichts. Eine Kumulation von Vorfällen kann bei ihnen ein Gefühl der Ohnmacht erwecken.

4.3 Rolle der Fachstelle für Gleichstellung

Gemäss Art. 12 des Stadtratsbeschlusses über die Departementsgliederung und –aufgaben hat die Fachstelle für Gleichstellung unter anderem die Aufgabe in Streitfällen betreffend Gleichstellung zu vermitteln (Ombudsaufgaben). Sie hat neben der Beratung von Einzelpersonen und städtischen Angestellten ebenfalls die Departemente und Dienstabteilungen in Fragen der Gleichstellung zu begleiten.

Zu den Streitfällen betreffend Gleichstellung gehören auch Streitfälle betreffend sexistischer oder sexueller Belästigung.

Auch Art. 96 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals hält fest, dass die Fachstelle für Gleichstellung, die Vertrauenspersonen und das Human Resources Management den von sexueller oder sexistischer Belästigung oder Diskriminierung betroffenen Angestellten beratend und unterstützend zur Seite stehen.

Neben den vielfachen Aufgaben in präventiver und organisatorischer Hinsicht hat die die Fachstelle somit folgenden Auftrag:

1. Beratung und Unterstützung von Angestellten
2. Vermittlung (Ombudsaufgaben)
3. Begleitung von Departementen und Dienstabteilungen

Während die ersten beiden Funktionen grundsätzlich miteinander vereinbar sind, besteht zwischen den ersten beiden und der dritten Funktion das Risiko von Interessenskonflikten. Erschwerend kommt hinzu, dass Fälle von sexueller und sexistischer Belästigung für alle Beteiligten wohl zu den arbeits- und persönlichkeitsrechtlich schwierigsten Themen gehören, die im Arbeitsleben vorkommen können.

Unter diesen Voraussetzungen ist eine sachgerechte Aufgabenerfüllung äusserst anspruchsvoll.

Die allgemeinen Aufgaben der Förderung der Gleichstellung, die Entwicklung und Durchführung von Präventionsmassnahmen sowie die Sensibilisierung und die Öffentlichkeitsarbeit zur Gleichstellung wie auch die Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen und den Stellen des Bundes, sind nicht Teil dieser Untersuchung. Dort leistet die Fachstelle, soweit wir das einschätzen können, gute Arbeit. Sie hat im Rahmen ihres Auftrags auch ein Merkblatt zum Thema ‚sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz‘ erstellt, das Kommunikations- und Handlungsempfehlungen für die Stadtverwaltung enthält.

Die betroffenen Frauen haben die Betreuung der Fachstelle sehr geschätzt und ihr vertraut.

Die Fachstelle für Gleichstellung hat im vorliegenden Fall die Ombudsaufgaben, die sie auch hat, nicht wahrgenommen. Die Rolle der Fachstelle war im vorliegenden Fall auf die einer Beratung beschränkt. Die Wahrnehmung einer Vermittlungsrolle, die auch Bestandteil der Ombudsaufgaben ist, hätte nach eigenen Aussagen der Fachstelle eine Entbindung von der Schweigepflicht vorausgesetzt. Dies ist aus Sicht der GPK unbestritten. Nicht nachvollziehbar ist es jedoch, warum sich die Fachstelle nicht nachdrücklich um eine solche Entbindung bemüht hat, auch nicht nachdem die Situation Mitte August 2012 eskalierte. Auch als der Direktor auf Aufforderung einer Betroffenen mit der Fachstelle Kontakt aufnahm, bemühte man sich nicht um eine Entbindung der Schweigepflicht. Vor diesem Hintergrund führte die Aufforderung an den Direktor, eine sofortige räumliche Trennung vorzunehmen und eine Administrativuntersuchung einzuleiten, zu einer falschen Einschätzung der Sachlage.

Die GPK kommt zur Ansicht, dass eine vermittelnde Rolle der Fachstelle zu diesem Zeitpunkt zu einer besseren Lösung der Situation hätte führen können. Damit hätte verhindert werden können, dass eine Frau, die Zeugin der Gesprächseskalation wurde, in eine langwierige Administrativuntersuchung einbezogen wird und ihre Stelle verliert. Klärende Gespräche hätten dazu beitragen können, den involvierten Personen klar zu machen, wie verletzend gewissen Aussagen wahrgenommen werden. Dieser Vermittlungsversuch wurde jedoch nicht unternommen. In Konfliktfällen im Zusammenhang mit sexistischer Belästigung scheint die Fachstelle ihre Ombudsaufgaben, die auch eine Auslegeordnung und Vermittlung mit den betroffenen Parteien beinhaltet, nicht wahrnehmen zu können.

Die am 27. Februar 2013 mit dem Vermerk ‚Vertraulich/Persönlich‘ an den EWZ-Direktor gerichtete Stellungnahme der Fachstelle zum Entwurf des Untersuchungsberichts, ist für die GPK sowohl in Bezug auf das Vorgehen als auch inhaltlich in äusserstem Masse befremdlich.

Anlässlich der Anhörung durch die GPK machte die Fachstelle geltend, sie habe sich aufgrund des Auftrags „zur Förderung von rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung und im Interesse der Sache“, bzw. „im Interesse der Stadt“ zur Stellungnahme entschlossen.

Dagegen steht, dass die Fachstelle die Vertretung der Frauen nach eigenen Aussagen mit Beginn der Administrativuntersuchung an deren Anwältin abgegeben hatte. Die Fachstelle hatte den Bericht nicht auf offiziellem Weg erhalten und war zu keiner Stellungnahme eingeladen worden. Die Rechtsvertretung der Frauen, die der Fachstelle bekannt war, hatte zu diesem Zeitpunkt keine Kenntnis von der Stellungnahme. Sie verzichtete am 8. März namens ihrer Mandantinnen auf eine Stellungnahme zum Berichtsentwurf.

Einzelne Kritikpunkte am Bericht sind nachvollziehbar und werden auch in diesem Bericht im Kapitel Massnahmen aufgegriffen. Nicht nachvollziehbar ist das gewählte Vorgehen der Fachstelle. Die Fachstelle äusserte der GPK gegenüber die Erwartung, dass sich der EWZ-Direktor aufgrund dieses Schreibens mit ihr in Verbindung hätte setzen sollen, obwohl das im Brief nicht erwähnt wird. Die Fachstelle hat im Rahmen der unaufgeforderten Stellungnahme aber auch von sich aus keinen persönlichen Kontakt zum EWZ-Direktor gesucht, weder direkt noch über die Departementsvorstehenden.

Empfehlungen:

6. Die GPK empfiehlt zu prüfen, ob die Ombudsaufgaben, die die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien im Streitfall bezüglich sexistischer Belästigung betreffen, in Zukunft nicht mehr durch die Fachstelle, sondern durch die Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsstelle) wahrgenommen werden können.

Die GPK empfiehlt daher die Streichung von Art. 12 lit. b STRB DGA: „Vermittlung in Streitfällen betreffend Gleichstellung zwischen Privaten sowie städtischen Angestellten und der Stadtverwaltung (Ombudsaufgaben)“.

7. Die GPK empfiehlt in Konfliktfällen, in denen es um verbale Belästigungen geht und die Vermittlung und Verbesserung der Gesprächskultur gefragt sind, die Ombudsfrau miteinzubeziehen, insbesondere wenn das Hierarchiegefälle zwischen den betroffenen Parteien die Vermittlungsrolle der betrieblichen Vertrauenspersonen erschwert.

4.4 Rolle der involvierten Mitglieder des Stadtrats

Bei der Kommunikation zwischen dem Präsidialdepartement und dem Departement der Industriellen Betriebe wurden nicht immer alle relevanten Informationen ausgetauscht. Eine

kurze Information seitens der Stadtpräsidentin bezüglich der Stellungnahme der Fachstelle zum Bericht der Administrativuntersuchung hätte beispielsweise klärend wirken können.

Auf Seiten des Departements der Industriellen Betriebe wurde stark auf externe Fachpersonen zurückgegriffen. Die Personalabteilung war kaum involviert. Es liegen der GPK Aussagen vor, dass man dies auch in Zukunft so handhaben wolle und externe Fachpersonen eher noch früher einbezogen werden sollen.

Empfehlungen:

8. Die GPK empfiehlt zu prüfen, welche Aufgaben mit internem Know How gelöst werden können. Externe Fachpersonen sind nur subsidiär beizuziehen. Die Betreuung der Betroffenen muss intern sichergestellt werden. Es ist abzuklären, welche Aufgaben durch die Personalabteilungen übernommen werden können.
9. Bei departementsübergreifender Kommunikation muss sichergestellt werden, dass alle Beurteilungsgrundlagen vorliegen.

4.5 Rolle der Ombudsfrau

Ein Vermittlungsversuch durch die Ombudsfrau noch vor der Administrativuntersuchung wäre im vorliegenden Fall von den betroffenen Frauen begrüsst worden.

Empfehlungen:

10. Die GPK empfiehlt insbesondere bei komplexeren Fällen den Einbezug der Ombudsstelle vor einem Administrativverfahren zu prüfen. Sie kann helfen, vor Beginn einer allfälligen Untersuchung eine Auslegeordnung vorzunehmen und geeignete Massnahmen zu treffen. Diese Option steht auch allen Vorgesetzten offen, die bei der Handhabung von Beschwerden wegen sexistischer oder sexueller Belästigung Unterstützung benötigen.
11. Des Weiteren empfiehlt die GPK, dass in der Informationsveranstaltung für neue EWZ-Mitarbeitende auf die Tätigkeit der Ombudsstelle hingewiesen wird.

4.6 Getroffene Massnahmen

Administrativuntersuchung

Die Administrativuntersuchung wurde nach Meldung der Vorwürfe an den EWZ-Direktor sehr schnell eingeleitet. Die Argumentation, dass man eine neutrale, unabhängige Fachperson mit der Beurteilung der Vorwürfe beauftragen wollte, kann nachvollzogen werden. Auch wurde dies von der Fachstelle empfohlen, wenn die Sachlage auch nach dem Gespräch mit beiden Parteien nicht klar wäre.

Trotzdem hat die GPK durch die Befragungen und die Akteneinsicht den Eindruck gewonnen, dass man zu schnell auf die Administrativuntersuchung gesetzt hat. So ist es aus heutiger Sicht nicht nachvollziehbar, dass eine Frau, die zufällig einer Konfrontation beigewohnt hat, freigestellt wurde und ihre Stelle verloren hat.

Alle Frauen gaben in der Befragung an, dass sie sich auch zu diesem Zeitpunkt eine Gesprächsvermittlung hätten vorstellen können. Auch wenn diese Beurteilung aus der heutigen Perspektive erfolgt, hat es die GPK erstaunt, dass nach der Meldung der Vorwürfe niemand den Frauen diesen Vorschlag gemacht hat.

Alle sind sich einig, dass die lange Dauer der Administrativuntersuchung sehr negative Auswirkungen hatte. Eine sorgfältige Abklärung vor der Auftragserteilung hätte wohl ergeben, dass die zeitlichen Vorgaben nicht einzuhalten waren, da die Betroffenen zuerst eine Rechtsvertretung und eine Kostengutsprache dafür brauchten. Auch dass eine der Frauen einen längeren Auslandsaufenthalt plante und für eine Befragung nur eingeschränkt zur Verfügung stand, konnte so nicht berücksichtigt werden.

Empfehlungen:

12. Die GPK empfiehlt, dass vor einer Administrativuntersuchung der Fall jeder Beschwerdeführerin/jedes Beschwerdeführers einzeln betrachtet wird, um adäquate Massnahmen treffen zu können. In Fällen, in denen es um mündliche und schriftliche Kommunikation der Beschuldigten geht, ist zuerst ein vermittelndes Gespräch, allenfalls mit Unterstützung der Ombudsfrau in Betracht zu ziehen.

13. Die Dauer des Verfahrens ist sorgfältig abzuschätzen. Verzögernde Rahmenbedingungen wie Abwesenheit einer Beschwerdeführerin oder die Suche nach einem Rechtsbeistand müssen berücksichtigt werden. Sollte die geplante Dauer des Verfahrens überschritten werden, ist ein Gespräch mit allen Beteiligten durchzuführen, welches klärt, ob durch die Verzögerung weitere Schutz- und/oder Betreuungsmassnahmen für die Betroffenen angezeigt sind.

Schutzmassnahmen

Empfehlungen:

14. Aufgrund der Befragungen empfiehlt die GPK zu prüfen, ob bei Schutzmassnahmen auch alternative Arbeitsstellen innerhalb anderer städtischer Dienstabteilungen oder Departementen vermittelt werden können. Wichtig erscheint uns der räumliche Abstand zum bisherigen Arbeitsort.
15. In der Pflicht zur Umsetzung dieser Massnahmen sind dabei die zuständigen Vorgesetzten in Ausübung ihrer Führungsverantwortung (Art. 150 AB PR), wobei gewährleistet sein muss, dass diese operativ durch Stabsfunktionen, namentlich HR und Rechtsdienst angemessen unterstützt werden. Sofern diese Stellen an zeitliche oder fachliche Grenzen stossen, ist der Beizug zentraler Ressourcen (beispielsweise HRZ) oder externer Stellen zu prüfen. Dies hat jedoch subsidiär zu erfolgen und entbindet die zuständigen Funktionsträger in den Dienstabteilungen und Departementen nicht von ihrer Verantwortung.

Kommunikation

Eine klare Kommunikation, wer zu welchem Zeitpunkt für welche Auskunft, Handlungen und Intervention zuständig ist, ist zentral.

Empfehlungen:

16. Die GPK empfiehlt, dass bevor Freistellungen ausgesprochen beziehungsweise Mitarbeitende aufgrund einer Administrativuntersuchung beurlaubt werden, eine klare Kommunikation vereinbart wird, die mit allen Beteiligten abgesprochen ist.

17. Bei komplexen Fällen mit vielen involvierten Stellen empfiehlt die GPK eine zentrale Koordination, die den Überblick behält und Anlaufstelle für die Beteiligten ist. Diese muss auch intervenieren, wenn erkennbar wird, dass der zeitliche Ablauf nicht eingehalten werden kann. Diese Aufgabe kann je nach Fall zum Beispiel durch eine Stelle der Personalabteilung oder der Vertrauensperson übernommen werden.

Case Management

Empfehlung:

18. Die GPK empfiehlt Massnahmen zu ergreifen, so dass das Case Management in jedem Fall rechtzeitig zugezogen wird - auch wenn der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin während der Ferien oder während des unbezahlten Urlaubs erkrankt.

5 Abschliessende Bemerkungen

Die Führung des EWZ hat gegenüber der GPK festgehalten, dass in Sachen sexueller Belästigung eine Nulltoleranz-Haltung bestehe. Dies ist grundsätzlich zu unterstützen. Allerdings darf „Nulltoleranz“ nicht in einer Tabuisierung resultieren, welche eine sachliche, professionelle Auseinandersetzung mit konkreten Vorfällen sowie adäquate Reaktionen darauf verunmöglicht.

Sexistische Belästigungen am Arbeitsplatz dürfen nicht toleriert werden; sie können aber in keinem Betrieb ausgeschlossen werden. Jeder Sachverhalt ist individuell zu beurteilen und in der Folge sind die zweckmässigen Massnahmen zu treffen, wobei keineswegs nur die Alternativen „Auflösung des Arbeitsverhältnisses“ oder „Weiter wie bisher“ in Betracht zu ziehen sind. Eine offene Kommunikation gegenüber allen Beteiligten und das Vorbeugen gegenüber Gerüchte-Bildungen sind bei der Aufarbeitung essentiell.

Das EWZ hat viel in die Prävention investiert. Wichtig wäre es aus Sicht der GPK ein besonderes Augenmerk auf die Handhabung von Beschwerden zu richten und sicherzustellen, dass den Betroffenen aus ihrer Beschwerde keine Nachteile erwachsen. Hier stehen zunächst die Vorgesetzten (Art. 150 AB PR), schliesslich aber auch die Stadt Zürich als Arbeitgeberin (Art. 68 PR) in der Verantwortung.

Während der Untersuchung haben verschiedene Personen darauf hingewiesen, dass eine direkte Konfrontation der Betroffenen und eine Aussprache sehr schwierig sei. Es ist aber auch festzuhalten, dass ohne eine direkte Aussprache keine wirkliche Besserung der Situation zu erwarten ist, im Speziellen, wenn die verletzenden Äusserungen im Graubereich liegen und je nach Person und Situation auch unterschiedlich aufgefasst werden können.

Während der Befragung wurde immer wieder auf die Schweigepflicht der Fachstelle und der Vertrauensperson hingewiesen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass man den Hilfesuchenden nicht aufzeigt, dass es ohne dass das Problem offen angesprochen wird, auch keine Verbesserungen geben kann.

Trotz allem guten Willen und dem Anspruch, ein korrektes Administrativverfahren durchzuführen, hat der lange Verfahrensverlauf ohne festen zeitlichen Ablauf und klare Kommunikation dazu beigetragen, dass zwei Mitarbeiterinnen krank geworden sind und mehrere Mitarbeitende die Arbeitsstelle verloren haben. Darüber hinaus sind auch immer Personen aus dem Umfeld betroffen. Der letzte Satz von Art. 68 des Personalrechts, besagt, „das Angestellte, die durch solche Vorkommnisse behelligt wurden, keine weiteren Nachteile erwachsen dürfen. Dies wurde im vorliegenden Fall nicht eingehalten.

6 Beschluss der GPK

Die GPK beschliesst am 8. September 2014:

1. Der Bericht der GPK in Erfüllung des gemeinderätlichen Auftrags gemäss GRB 4454 (GR Nr. 2013/368) wird verabschiedet.
2. Der Stadtrat wird zur Stellungnahme eingeladen mit Frist bis Donnerstag, 23. Oktober 2014.

Zustimmung: Präsident Michael Schmid (FDP), Vizepräsident Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Nina Fehr Düsel (SVP), Renate Fischer (SP), Urs Helfenstein (SP), Simon Kälin (Grüne), Peter Küng (SP), Maleica Landolt (GLP), Corinne Schäfli (AL), Christine Seidler (SP), Claudia Simon (FDP)

Die GPK beschliesst am 3. November 2014:

3. Von der Stellungnahme des Stadtrats vom 27. Oktober 2014 wird Kenntnis genommen.

Zustimmung: Präsident Michael Schmid (FDP), Vizepräsident Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Renate Fischer (SP), Urs Helfenstein (SP), Simon Kälin (Grüne), Maleica Landolt (GLP), Corinne Schäfli (AL), Christine Seidler (SP), Claudia Simon (FDP)

Abwesend: Nina Fehr Düsel (SVP), Peter Küng (SP)

Die GPK beantragt am 3. November 2014 dem Gemeinderat:

4. Vom Bericht der GPK in Erfüllung des gemeinderätlichen Auftrags gemäss GRB 4454 (GR Nr. 2013/368) und der Stellungnahme wird Kenntnis genommen.
5. Der Stadtrat wird beauftragt, die im Bericht enthaltenen Empfehlungen zu prüfen und der GPK in einem Jahr über deren Umsetzung Bericht zu erstatten.

Zustimmung: Präsident Michael Schmid (FDP), Vizepräsident Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Renate Fischer (SP), Urs Helfenstein (SP), Simon Kälin (Grüne), Maleica Landolt (GLP), Corinne Schäfli (AL), Christine Seidler (SP), Claudia Simon (FDP)

Abwesend: Nina Fehr Düsel (SVP), Peter Küng (SP)

