



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel.: +41 61 267 85 16
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

An die Geschäftsprüfungskommission des
Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

Basel, 20. Juni 2022

Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht 22.5209.01 der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zum Historischen Museum Basel vom 16. Mai 2022

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir senden Ihnen nachfolgend unsere Stellungnahme zu Ihrem Bericht zum Historischen Museum Basel vom 16. Mai 2022.

Aus bekannten Gründen ist Regierungspräsident Beat Jans in der personalrechtlichen Auseinandersetzung mit M.F. in den Ausstand getreten. Er hat dies auch im Hinblick auf die nachfolgenden Ausführungen zu dieser Thematik getan.

1. Personalrechtliche Auseinandersetzung mit M.F.

1.1 Grundsätzliches

1.1.1 Zum Zeitpunkt der Berichtsveröffentlichung

Die rechtlichen Vorgaben (§ 69 Abs. 5 OG) und die Umschreibung der Aufgaben der Oberaufsichtsbehörden und der Finanzkontrolle auf der Website des Grossen Rates legen den Schluss nahe, dass sich die GPK auf die Behandlung grundsätzlicher Fragen der Personalpolitik beschränken und sich nicht mit (hängigen) personalrechtlichen Verfahren beschäftigen soll.

Wenn Mitarbeitende mit personalrechtlichen Entscheiden nicht einverstanden sind, können sie diese gerichtlich anfechten. In den entsprechenden Verfahren wird geprüft, ob personalrechtliche oder verfassungsrechtliche Vorgaben verletzt worden sind. Es erscheint nicht im besten Interesse des Kantons, wenn sich die GPK zu solchen hängigen Verfahren öffentlich äussert.

Dementsprechend hält die GPK im vorliegenden Bericht zu Recht fest, dass sie sich «nicht im vertieften Detail mit operativen Prozessen beschäftigen will» und sich nicht zur Rechtmässigkeit

der Freistellung des Direktors äussere, da diese Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung sei.

Effektiv hat sich die Kommission nach Ansicht des Regierungsrates allerdings nicht an diesen Grundsatz gehalten. Sie hat eigene Nachforschungen und Befragungen vorgenommen, vertrauliche Inhalte veröffentlicht sowie im öffentlichen Bericht eigene Ausführungen und Einschätzungen über entscheidungsrelevante Sachverhalte geäußert.

Mittlerweile ist das Urteil des Appellationsgerichtes betreffend Zulässigkeit der schriftlichen Freistellung eingetroffen. Der Rekurs von M.F. wurde abgewiesen.

1.1.2 Lücken im Bericht der GPK

Während die GPK sich teilweise stark in einen durch das Gericht zu untersuchenden Sachverhalt einmischt, enthält der Bericht demgegenüber erhebliche Lücken. Nicht thematisiert wird das Arbeitsverhalten von M.F., was doch einigermaßen erstaunt, hat doch der GPK das gesamte Personaldossier vorgelegen. Insbesondere wird nicht thematisiert, was der Grund für den Abschluss der Aufhebungsvereinbarung gewesen ist. Wenn es für die Trennung keine triftigen Gründe gegeben hätte, hätte der anwaltlich vertretene M.F. die Vereinbarung niemals unterzeichnet. Auch verweist die GPK auf das Assessment, das für den Fall seiner Einstellung diverse Empfehlungen machte (siehe 1.3). Die Empfehlungen deuten darauf hin, dass Herr Fehlmann von Anfang an wesentliche Defizite aufwies. Auch auf diesen Punkt wird im gesamten Bericht nicht eingegangen.

Gerne erlauben wir uns daher die GPK daran zu erinnern, dass es sich beim Arbeitsvertrag um einen zweiseitigen Vertrag handelt und somit nicht nur einseitige Pflichten des Arbeitgebers, sondern auch Pflichten der Mitarbeitenden bestehen.

1.2 Zur Vorgeschichte

Richtig ist, dass nach herausfordernden Jahren unter der damaligen Direktorin, die neu geschaffenen Führungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumente in den Jahren 2015, 2016 und 2017 gute Wirkung zeigten und die Mitarbeitenden im HMB in schwierigen Zeiten sehr gute Arbeit leisteten. Es freut uns, dass die GPK dies auch so sieht.

Richtig ist auch, dass das HMB im September 2019 erneut in den Fokus der Öffentlichkeit rückte. Der offen ausgetragene Konflikt zwischen dem PD und dem Museumsdirektor M.F. war bedauerlich. Der Kanton hat diesen Konflikt nicht öffentlich gemacht.

1.3 Zur Anstellung von M.F.

Wie die GPK richtig ausführt, sollte nach der personellen und strukturellen Unruhe ein neuer Direktor oder eine neue Direktorin Ruhe in das HMB bringen. Die doppelte Aufgabe war: Konsolidierung und Ausbau der Position des HMB als bedeutendes historisches Museum. Das PD glaubte, mit M.F. diesen Direktor gefunden zu haben. Das erwies sich als falsch.

Der Assessmentbericht, der im Rahmen der Rekrutierung von M.F. als Direktor des HMB erstellt wurde, enthielt bereits Vorbehalte gegenüber seiner Anstellung. Der Bericht machte daher, wie von der GPK korrekt ausgeführt, Empfehlungen im Falle einer Anstellung von M.F.; u.a. empfahl er eine enge Führung durch die vorgesetzte Person. Eine engere Führung erfolgte jedoch erst, als es zu Konflikten kam. Im Nachhinein gesehen, war dies wohl zu spät. Die Sichtweise der GPK erscheint hier jedoch stark widersprüchlich: Einerseits sollen Empfehlungen des Assessments umgesetzt werden. Andererseits werden Eingriffe in die Selbständigkeit von der GPK sehr kritisch gesehen.

1.4 Zum Umgang mit den Konflikten im HMB

Nach erheblichen Auseinandersetzungen im HMB erfolgte eine Weisung der damaligen Vorsteherin des PD, der Direktor M.F. dürfe selbst keine personalrechtlichen Massnahmen mehr ergreifen. Dies war zum Schutz der Mitarbeitenden nötig und richtig: Die Selbstständigkeit des HMB gilt im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften (§ 6 Museumsgesetz). Aufgrund der Fürsorgepflicht jeden Arbeitgebers (§ 14 Personalgesetz) konnte das PD nicht zusehen, wie die Situation am HMB eskaliert und Mitarbeitende gesundheitlichen Schaden nehmen. Die Aufsicht trotz gewisser Autonomie des HMB muss in diesen Fällen greifen. Zu einem entsprechenden Schluss kommt auch das Appellationsgericht in seinem Urteil vom 25. Mai 2022 (E. 2.8.4).

Auch wir sind der Ansicht, dass entsprechende Eingriffe in die Autonomie des HMB gut abgewogen sein müssen. In Zukunft wird genau zu prüfen sein, wann ein Eingriff erfolgt und wann nicht. Sollte sich die Situation wiederholen, wird das PD aus denselben Überlegungen aber erneut eingreifen müssen.

1.5 Zur Vereinbarung und der Freistellung von M.F.

Bekanntermassen schlossen am 14. Januar 2020 der Kanton, vertreten durch die damalige Vorsteherin des PD, und der Direktor des HMB eine Vereinbarung ab. Vereinbart wurde die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses per Ende März 2022. Weiter wurden verschiedene Begleitmassnahmen, u.a. ein Coaching, ein Konfliktklärungsprozess mit zwei Supervisorinnen und eine sog. Feedback-Gruppe beschlossen. Diese sollten gewährleisten, dass die verbleibende Anstellungsdauer erfolgreich verläuft. Unter bestimmten Umständen, grundsätzlich aber frühestens nach Abbruch der Supervision, sah die Vereinbarung für das PD das Recht vor, M.F. freizustellen.

Der Inhalt der Vereinbarung mit M.F. war zum Zeitpunkt des Abschlusses allen Beteiligten klar - es bestand Einigkeit, M.F. war anwaltlich vertreten. Man wollte erreichen, dass M.F. seine Funktion als Direktor bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses zum vereinbarten Zeitpunkt erfüllen kann. Dies zeigen auch die vereinbarten, aufwändigen Begleitmassnahmen.

Der Vorwurf der GPK, es sei mit Blick auf die Vereinbarung unprofessionell gearbeitet worden, ist aus unserer Optik unzutreffend. Den Parteien musste klar gewesen sein, was mit der Vereinbarung gemeint war. Für eine mögliche Freistellung wurden sachliche Gründe aufgeführt. Auch das Appellationsgericht stellte in seinem Urteil vom 25. Mai 2022 fest, dass bezüglich aller wesentlicher Vertragspunkte Konsens bestand (E. 3.1.2.3).

Anders als dies der Bericht der GPK impliziert, musste die Vereinbarung und die spätere Freistellung nicht vom Regierungsrat genehmigt werden. Dies bestätigen die Entscheide des Appellationsgerichtes vom 13. April 2021 und 25. Mai 2022 (E. 3.4). So heisst es in Ziff. 8.3.2. des Entscheides vom 13. April 2021: «Beim Abschluss des Arbeitsvertrags des Mitarbeiters war der Vorsteher des PD Anstellungsbehörde Im Verlauf des Arbeitsverhältnisses hat die Vorsteherin des PD den Mitarbeiter sich selbst direkt unterstellt. ... Für eine Änderung oder Aufhebung eines Vertrags muss dieselbe Behörde zuständig sein wie für seinen Abschluss. Auch dies spricht dafür, dass eine Änderung der Unterstellung des Mitarbeiters während des Arbeitsverhältnisses keine Änderung seiner Anstellungsbehörde zur Folge hat.»

Zudem wurde die Vereinbarung mit M.F. dem Gesamtregierungsrat vom PD bekannt gemacht. Es waren alle über den Inhalt informiert. Auch wenn vorliegend nicht erforderlich, fand also eine Genehmigung durch Kenntnisnahme statt (entsprechend auch im Entscheid des Appellationsgerichtes vom 25. Mai 2022 ausgeführt, E. 3.4.2).

Nach Abschluss der Vereinbarung wurde der Konfliktklärungsprozess gestartet. Die beiden Supervisorinnen haben diesen Prozess nach kurzer Zeit von sich aus abgebrochen. Das PD hat kei-

nerlei Einfluss auf diesen Entscheid genommen und ausserordentlich bedauert, dass die Konfliktlösung nicht erfolgreich war. Wie üblich haben die Supervisorinnen verlangt, dass inhaltlich nichts bekannt wird. Das hat in der Branche Tradition. Man fürchtet, dass in Zukunft niemand mehr offen spricht, wenn im Nachhinein, beim Scheitern des Prozesses, bekannt wird, wer was gesagt hat oder wie die Sache ausgegangen ist. Dies hat das PD akzeptiert. Das PD war nicht begeistert, nichts sagen zu dürfen, folgte aber den Regeln der Branche. Heute wird von M.F. dargelegt, der Prozess sei gar nicht abgebrochen worden. Das ist unzutreffend und wird vorliegend durch die GPK offensichtlich nicht anders beurteilt.

Unbestrittenermassen erfolgte die Freistellung mit formellen Fehlern. Das PD ging davon aus, die Freistellung sei nicht separat zu verfügen, da bereits in der Vereinbarung vorgesehen. Das war nicht der Fall. Der Entscheid des Appellationsgerichts vom 13. April 2021 ist zu akzeptieren. Die Freistellung wurde nach dem Entscheid des Appellationsgerichts formell korrekt neu ausgesprochen und mittlerweile auch durch das Appellationsgericht mit Entscheid vom 25. Mai 2022 gestützt.

2. Zu den Vorwürfen und Verdachtsfällen wegen mutmasslicher sexueller Belästigung und zum Expertenbericht

Wie im GPK-Bericht wiedergegeben, hat sich das Präsidialdepartement im Herbst 2021 veranlasst gesehen, die bereits abgeschlossenen Fälle der angeblichen sexuellen Belästigung nochmals vertieft prüfen zu lassen. Es ist an dieser Stelle der externen, unabhängigen Fachperson für Ihren Bericht zu danken. Es freut uns, dass sich auch die GPK bei ihren Empfehlungen an dem Bericht orientiert. Den durch das Präsidialdepartement in Auftrag gegebene Bericht an eine unabhängige Fachperson und die darin aufgelisteten Empfehlungen nehmen wir sehr ernst. Die empfohlene Schulung und Weiterbildung für Führungskräfte und für Mitarbeitende wird bald umgesetzt werden. Weitere präventive Massnahmen sind in Prüfung. Grundsätzlich hat der Arbeitgeber Kanton Basel-Stadt diverse Instrumente in Bezug auf die Verhinderung von und die Sensibilisierung betreffend sexueller Belästigung:

So wird im Bericht des unabhängigen Experten auf die geltenden Regelungen in der baselstädtischen Verordnung über den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz sowie auf den internen Leitfaden für Mitarbeitende und Führungsverantwortliche «Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz» verwiesen. Zudem stehen in jedem Departement den Mitarbeitenden Vertrauenspersonen zur Verfügung. Betroffene Mitarbeitende können sich des Weiteren an die betriebliche Sozialberatung von HR BS wenden. Der Regierungsrat bedauert, dass dies im GPK-Bericht keine Erwähnung findet.

Betreffend den im GPK-Bericht behandelten, konkreten Fall einer vermuteten sexuellen Belästigung ist zu betonen, dass im vom Präsidialdepartement in Auftrag gegebenen Expertenbericht ausdrücklich festgehalten wird, dass das interne Abklärungsverfahren sofort und korrekt in die Wege geleitet und durchgeführt worden sei und dass der Umstand, dass die beiden betroffenen Mitarbeiterinnen betonten, sie hätten sich zu keinem Zeitpunkt belästigt gefühlt, auch selbstverständlich zu respektieren sei.

Die Auffassung der GPK, man müsse auf solche Vorwürfe reagieren, ist absolut richtig. Das geschah auch. Gestützt auf den Sachverhalt wurde reagiert, ein Mitarbeiter wurde ermahnt. Es ist aber vertretbar zu sagen, man hätte härter und umfassender reagieren müssen.

Es ist dem Regierungsrat ein grosses Anliegen, das Folgende deutlich zu machen: Beim Kanton Basel-Stadt als Arbeitsumfeld herrscht die klare Haltung und der Grundsatz der Null-Toleranz und der Schutzzusicherung was die Erscheinungsformen sexueller und sexistischer Belästigung be-

trifft. Auf Grundlage dieser unverrückbaren Haltungen, den Empfehlungen des unabhängigen Expertenberichts und der Einschätzung der GPK sind wir daran, spezifische Massnahmen umzusetzen.

3. Zur aktuellen Situation im Historischen Museum Basel

Der Regierungsrat ist mit der GPK in der Anerkennung einig, dass sich Interimsdirektor Marc Zehntner mit grossem Einsatz engagiert, das Historische Museum Basel wieder in ruhige Gewässer zu bringen und eine zukunftsfähige Strategie für das Museum zu entwickeln, die breit abgestützt ist. Auch nimmt der Regierungsrat positiv zur Kenntnis, dass die GPK das kommunizierte Verfahren, dass nun eine ordentliche Findungskommission eingesetzt wurde, die eine neue Direktorin oder einen neuen Direktor sucht, begrüsst. Der Regierungsrat ist ebenfalls der Auffassung, dass die Interimssituation beendet werden muss, um Kontinuität zu schaffen.

Der Regierungsrat nimmt weiter positiv zur Kenntnis, dass die GPK anerkennt, dass das Historische Museum Basel gegenwärtig wieder im Rahmen der Vorgaben von § 6 des Museumsgesetzes autonom agieren kann und dass das Präsidialdepartement versucht, die Balance zwischen Wahrnehmung der Aufsicht und Gewährung der inhaltlichen, organisatorischen und personellen Selbständigkeit zu halten.

4. Zu den Empfehlungen der GPK

Bei der Revision des Museumsgesetzes müssen Lehren und richtige Schlussfolgerungen aus den Schwierigkeiten im Umgang mit § 6 gezogen werden. Die Konsequenzen einer gewährten Autonomie eines Museums müssen für alle klar sein.

Auch der Regierungsrat erhofft sich hier eine Klärung im Rahmen der Revision des Museumsgesetzes. Das gewählte Modell autonomer Dienststellen birgt jedoch ein Spannungsverhältnis: hierarchische Unterstellung und damit Verantwortung des Departementsvorstehers/Regierungspräsidenten vs. Autonomie. Dieses Spannungsverhältnis wird nicht vollkommen aufgelöst werden können.

Zu beachten ist auch, dass im Rahmen der gewährten Autonomie der Museen das PD einerseits nicht korrigierend einwirken kann, andererseits, wenn etwas schief läuft, trotzdem politisch dafür verantwortlich gemacht wird, wegen unzureichender Wahrnehmung der Aufsicht.

Eskaliert eine Situation wie am HMB, wird das PD aber auch in Zukunft seine Verantwortung und Fürsorgepflicht wahrnehmen und einschreiten müssen, wenn die Aufgabenerfüllung eines kantonalen Museums gefährdet ist oder die Mitarbeitenden Schaden nehmen könnten.

Gerät eine kantonale Institution in eine Krise, muss diese Krise nicht nur benannt werden, sondern die Belegschaft muss über die Entscheide zur Krisenbewältigung sorgfältig informiert werden. Über den Abbruch begonnener Mitarbeiterprozesse sind alle Involvierten transparent zu orientieren, dies im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen. Ebenfalls über das Resultat etwaiger Verdachtsfälle wegen sexueller Belästigungen.

Das sehen wir gleich wie die GPK. Dem PD und allen Behörden sind allerdings in mehrfacher Hinsicht die Hände gebunden: Das Amtsgeheimnis verhindert die Preisgabe von Details aus der Krisenbewältigung. Die Fürsorgepflicht gegenüber dem oder den betroffenen Mitarbeitenden ebenfalls. Gleichzeitig verpflichtet sich das Departement bei der Inanspruchnahme von Coaching- und Supervisionsdienstleistungen, den Inhalt dieser Verfahren geheim zu halten. Tut es dies nicht, werden die Interessen der befragten Mitarbeitenden tangiert und auch ein möglicher Erfolg

der Verfahren insgesamt infrage gestellt. Überdies werden die Beauftragten ohne diese Zustimmung ein Engagement ablehnen. Wir werden hier immer sorgfältig zwischen den Interessen der Öffentlichkeit an Aufklärung und den Interessen der Betroffenen abzuwägen haben. Besonders schwierig wird es dann, wenn eine Seite im Wissen um die Geheimhaltungspflicht öffentlich Sachen behauptet, von dem alle wissen, dass sie nicht zutreffen.

Die Empfehlungen des Expertenberichts zum Umgang des PD mit den Verdachtsfällen wegen sexueller Belästigung im HMB sind in der gesamten Verwaltung strikte umzusetzen.

Siehe die Ausführungen im oberen Abschnitt «2. Zu den Vorwürfen und Verdachtsfälle wegen mutmasslicher sexueller Belästigung und zum Expertenbericht».

Dienstwege sind einzuhalten und sind auch in einer Krise nicht zu übersteuern.

Es ist korrekt, dass die Dienstwege eingehalten werden sollen. Wir verstehen anhand des GPK-Berichts jedoch nicht, worauf sich diese Empfehlung konkret bezieht. Die Dienstwege wurden unseres Erachtens eingehalten. Es muss den Mitarbeitenden selbstverständlich immer auch die Möglichkeit zugestanden werden, dass sie sich bei Fragen, aber auch bei allfälligen Problemstellungen an die zuständige Personalabteilung, bei den Museen HR PD, wenden dürfen.

Werden bei Anstellungen Assessments durchgeführt, sind deren Empfehlungen zu berücksichtigen.

Auch dies sehen wir gleich wie die GPK. Es ist einzuräumen, dass den Empfehlungen des Assessments zu wenig Rechnung getragen wurde. Wie erwähnt erstaunt uns diese Empfehlung aber etwas, hat doch das Assessment unter anderem eine engere Führung von M.F. durch den Vorgesetzten empfohlen. An anderer Stelle im Bericht kritisiert die GPK eben gerade eine zu starke Involvierung der damaligen Vorgesetzten.

Werden Aufhebungsvereinbarungen getroffen, die mehr als die potenzielle Lohnfortzahlung von 12 Monaten beinhalten, sind diese vom Gesamtregierungsrat zu genehmigen.

Aufhebungsvereinbarungen wie von der GPK beschrieben, die eine Lohnfortzahlung von 12 Monaten ohne Arbeitsleistung des Mitarbeitenden beinhalten, werden selbstverständlich dem Gesamtregierungsrat zur Genehmigung vorgelegt und sind die absolute Ausnahme. Die Vereinbarung mit M.F. betrifft diesen Fall, auf den sich die Empfehlung bezieht, jedoch nicht (siehe dazu auch den Entscheid des Appellationsgerichtes vom 25. Mai 2022, E. 3.4.1). Im Zeitpunkt der Vereinbarung war nicht beabsichtigt, M.F. freizustellen. Ziel des PD war es, dem bisherigen Direktor M.F. die Chance für einen Verbleib im Amt zu geben. Das PD hat sich in dieser Hinsicht sehr stark engagiert. Dies zeigen auch die aufwändigen Begleitmassnahmen, die mit der Vereinbarung installiert wurden. Die mögliche Freistellung war lediglich eine Rückfallposition, die von beiden Seiten im Fall des Scheiterns gewünscht und vereinbart wurde. Die Freistellung war eine unmittelbare Umsetzung der Fürsorgepflicht gegenüber den Mitarbeitenden des HMB.

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs und das Willkürverbot im Kanton Basel-Stadt sind jederzeit und ausnahmslos einzuhalten.

Der Regierungsrat stimmt dieser Aussage selbstverständlich zu. Im konkreten Fall ist ein formeller Fehler passiert. Das PD ist davon ausgegangen, dass zwischen M.F. und dem PD Einigkeit darüber besteht, dass im Fall einer weiteren Eskalation die Zusammenarbeit beendet werden muss und sich zum Schutz aller Beteiligten in diesem Fall ein rasches Vorgehen aufdrängt. Deshalb war die Freistellung vorgesehen und vertraglich vereinbart. Das Appellationsgericht hat festgestellt, dass selbst beim Vorliegen einer Vereinbarung über die Freistellung die Voraussetzungen strikt geprüft und die formellen Erfordernisse eingehalten werden müssen. Hier hat das PD in

formeller Hinsicht Fehler gemacht, was bedauert wird. In inhaltlicher Hinsicht steht der Regierungsrat aber nach wie vor hinter dem Freistellungsentscheid.

Die Fürsorgepflicht gegenüber den Arbeitnehmenden ist strikte und jederzeit einzuhalten.

Der Regierungsrat stimmt dieser Aussage selbstverständlich zu. Die von der damaligen Vorgesetzten getroffenen Massnahmen erfolgten gerade zur Wahrung der arbeitgeberischen Fürsorgepflicht gegenüber den Mitarbeitenden des HMB.

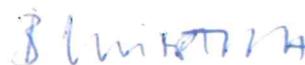
Der Kanton Basel-Stadt als Arbeitgeber hat und erfüllt höchste Grundsätze der Fürsorgepflicht gegenüber den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Lukas Engelberger
Stv. Vorsteher des Präsidialdepartementes



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

- Beilage: Urteile des Appellationsgerichtes vom 25. Mai 2022