

Bericht an den Landrat

Bericht der: Personalkommission
vom: 17. Januar 2017
Zur Vorlage Nr.: [2016-270](#)
Titel: **Teilrevision Personalgesetz**
Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

2016/270

Bericht der Personalkommission an den Landrat

betreffend Teilrevision Personalgesetz

vom 17. Januar 2017

1. Ausgangslage

Auslöser für die vorliegende Revision sind zwei durch den Landrat überwiesene Motionen. Dabei handelt es sich einerseits um die Motion von Regula Meschberger, wonach das Kantonsgericht für die Behandlung von Beschwerden gegen personalrechtliche Verfügungen der Aufsichtsstelle Datenschutz sowie der Finanzkontrolle zuständig sein soll. Andererseits nimmt die Revision Bezug auf die Motion von Jürg Wiedemann, welche die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage fordert, um Whistleblower im Kanton Basel-Landschaft stärker zu schützen. Aufgrund der Überweisung der beiden Motionen sind dem Landrat durch diese Vorlage die entsprechenden Änderungen des Personalgesetzes vorzulegen mit dem Antrag, die Motionen als erledigt abzuschreiben.

Der Regierungsrat hat die erforderliche Anpassung des Personalgesetzes zum Anlass genommen, das Personalgesetz auch in weiteren Bestimmungen zeitgemässer auszugestalten. Unter anderem soll die abschliessende Aufzählung der möglichen Kündigungsgründe aufgehoben werden. Als moderner Arbeitgeber möchte sich der Kanton Basel-Landschaft der im Bereich des öffentlichen Personalrechts feststellbaren Tendenz zur Annäherung der Anstellungsbedingungen an das Privatrecht nicht verschliessen. Die Mehrheit der Kantone sowie der Bund haben diese Entwicklung in Bezug auf die Kündigungsbestimmungen bereits vollzogen. Zudem fordert die rechtsgültig zustande gekommene Gesetzesinitiative «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat» der Liga Baselbieter Steuerzahler den Kanton ebenfalls auf, das Kündigungsrecht dahingehend zu modernisieren.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Personalkommission hat die Vorlage anlässlich ihrer Sitzungen vom 26. September, 31. Oktober und 21. November 2016 in Anwesenheit von Regierungsrat Anton Lauber sowie Martin Lüthy, Leiter Personalamt, beraten. Sarah von Gunten, Leiterin Personalrecht, stellte das Geschäft vor und stand der Kommission in ihren Sitzungen als Fachperson zur Verfügung.

2.2. Eintreten

://: Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Der Bericht wird aus Gründen der Übersichtlichkeit in chronologischer Reihenfolge nach Paragraphen des Personalgesetzes gegliedert.

– § 19, *ordentliche Kündigung*

Eine Kommissionsmehrheit fordert in der ersten Lesung auf der Grundlage zweier Anträge mit fast identischer Stossrichtung, in Absatz 3 nicht nur auf den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Zusatz «insbesondere», sondern gänzlich auf die Auflistung von Kündigungsgründen zu verzichten. Vielmehr wird ein genereller Verweis auf das Obligationenrecht postuliert, mit welchem das Prinzip der Kündigungsfreiheit auch im Personalgesetz verwirklicht werden soll. Die Hürden für das Aussprechen einer Kündigung seien heute sowohl in materieller, als auch in formeller Hinsicht viel zu hoch. Da der Staat in seinem Handeln ohnehin stets an die verfassungsmässigen Grundsätze gebunden ist, führe ein Verweis auf das Obligationenrecht keinesfalls zu dem von den Gegnern dieses Vorschlages befürchteten «hire and fire». Auch das Obligationenrecht kenne einen gut ausgebauten sachlichen und zeitlichen Kündigungsschutz. Zudem werde in Absatz 2 gefordert, dass eine Kündigung durch die Anstellungsbehörde immer zu begründen sei.

Die Kommissionsminderheit lehnt den Verweis auf das Obligationenrecht entschieden ab. Damit würden die Anstellungsbedingungen der Staatsangestellten deutlich verschlechtert. Die Natur des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses erfordere einen besonderen Kündigungsschutz, da die Kantonsmitarbeitenden in Ausführung ihres Berufes besonders exponiert seien und häufig auch «unpopuläre» Entscheide treffen müssten (z.B. Lehrpersonen, Mitarbeitende der Polizei oder der Steuerverwaltung etc.). Diese Haltung wird auch vom Verband Staats- und Gemeindepersonal des Kantons Basel-Landschaft (VSG) sowie vom Personalverband Polizei Basellandschaft (PVPBL) geteilt. Die Kommission hat zwei Vertreter dieser Verbände im Rahmen der Beratung der Initiative «für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat» der Liga Baselbieter Steuerzahler angehört. Auch die vom Regierungsrat vorgeschlagene Änderung des Absatzes 3 wird von der Minderheit abgelehnt. Sie sei unnötig, kenne doch das geltende Recht mit den im Gesetz genannten abschliessenden und wesentlichen Gründen bereits alle Möglichkeiten, das Arbeitsverhältnis aufzulösen und decke sämtliche denkbaren Szenarien ab. Der Zusatz «Insbesondere» sei zudem lediglich als nicht nachvollziehbares Zugeständnis an die Liga Baselbieter Steuerzahler zu verstehen.

Die Vertreter von Regierung und Verwaltung betonen, der Einschub «insbesondere» diene zur Illustration der beispielhaften, nicht abschliessenden Aufzählung der Kündigungsgründe, welche Orientierungscharakter habe. Auch sei eine zumindest beispielhafte Aufzählung im Interesse einer effizienten Verwaltung, indem die Vorgesetzten über klare Anhaltspunkte beim Aussprechen von Kündigungen verfügten. Zudem bestünde ohne die Aufzählung von Kündigungsgründen die Gefahr, dass aus Angst vor Beschwerden und Entschädigungszahlungen im Falle einer eventuellen Missbräuchlichkeit keine Kündigungen ausgesprochen würden. Auch handle es sich beim Personalgesetz um ein äusserst komplexes Werk, welches für die Praxis so anwenderfreundlich wie möglich ausgestaltet werden sollte.

An der Vorstellung, Vorgesetzte würden aufgrund des Vorliegens von Kündigungsgründen als Orientierungshilfe weniger zögern, Kündigungen auszusprechen, zweifelt die Mehrheit der Kommissionsmitglieder. Sie argumentiert, es reiche aus, eine Kündigung sachlich zu begründen. Mehrmals wird diesbezüglich auch auf den Kanton Zug verwiesen und darauf, dass dieser in seinem Personalgesetz die nahezu analoge Anwendung des Obligationenrechts erfolgreich praktiziere. Die Stärke des Schweizerischen Obligationenrechts mit seinem Grundsatz der Kündigungsfreiheit führe zudem zu der gewünschten, grösseren Effizienz und Qualität in einem Betrieb. Unter dem jetzigen Spardruck sei es notwendig, die besten Leute in der Verwaltung zu beschäftigen und bei ungenügender Leistung und Qualität auch Kündigungen aussprechen zu können. Auch wird aus arbeitsmarktlicher Optik darauf verwiesen, dass im europäischen Vergleich Länder mit einem strengen Kündigungsrecht auch eine zurückhaltende Anstellungspolitik betreiben würden (z.B. Belgien oder Deutschland), im Gegensatz zu Ländern wie der Schweiz mit ihrem liberalen, privatrechtlichen Kündigungsrecht. Vor diesem Hintergrund brauche die Verwaltung heute den flexiblen Handlungsspielraum eines liberalen Kündigungsrechts.

Dem wird entgegengehalten, dass eher die Führungskultur geändert und somit das Bewusstsein geschärft werden sollte, dass Kündigungen aus wichtigen Gründen auch heute schon möglich sei-

en. Das aktuelle Kündigungsrecht lasse genügend Freiraum, Kündigungen bei Leistungsmängeln vorzunehmen. Zudem werde in der Praxis der «wichtige Grund» in § 20 identisch behandelt wie der «wesentliche Grund» in § 19. Dabei werde der «wesentliche Grund» gleich ausgelegt wie ein «sachlicher Grund». Insofern sei nicht ein besonderes Mass an schlechter Leistung Voraussetzung für eine Kündigung, sondern es genüge eine ungenügende Leistung oder das Nichterfüllen der Stellenanforderung, um den Kündigungsgrund zu erfüllen. Ein Minderheitsantrag fordere deshalb die Beibehaltung des alten Rechts mit der Streichung des Wortes «insbesondere» aus dem regierungsrätlichen Vorschlag.

In der Folge wird einer der beiden fast gleichlautenden Anträge auf Abänderung des § 19 im Sinne einer Annäherung des Kündigungsrechts an das Obligationenrecht zurückgezogen. Bei der Gegenüberstellung des verbleibenden Antrags mit dem Minderheitsantrag auf Beibehaltung des alten Rechts obsiegt der erstgenannte Antrag mit 6:3 Stimmen.

In der Gegenüberstellung des Kommissionsantrags auf Abänderung des § 19 mit dem Regierungsantrag obsiegt der Kommissionsantrag mit 5:4 Stimmen. In der zweiten Lesung wird der Antrag gestellt, in § 19 Absatz 3 aus redaktionellen Gründen das Wort «Kündigungsgründe» zu streichen. Dieser Antrag wird mit 7:2 Stimmen gutgeheissen.

Letztendlich beschliesst die Kommission mit 5:4 Stimmen die Abänderung des § 19, Absätze 1 bis 3, gemäss Anträgen.

– *§ 20 und 20a, fristlose Kündigung / Folgen einer unrechtmässigen Kündigung*

Anlässlich der ersten Lesung erfolgt der Antrag, beim Tatbestand der fristlosen Kündigung (§ 20) den geltenden Text zu streichen und stattdessen einen generellen Verweis auf das Obligationenrecht und somit auch auf den Kündigungsschutz und die daraus folgenden Konsequenzen und Sanktionen bei einer ungerechtfertigten fristlosen Entlassung (§ 20a) einzufügen. Der Antrag wird als logische Konsequenz des unter §19 von der Kommission befürworteten Verweises auf das Obligationenrecht begründet. Die wichtigste Neuerung besteht darin, dass – im Gegensatz zur Regelung im bisherigen § 20a – neu gemäss dem Konzept des Obligationenrechts kein Anspruch auf Weiterbeschäftigung bei unrechtmässiger Kündigung mehr bestehen soll, sondern eine finanzielle Entschädigung vorgesehen ist.

Aufgrund der Diskussion um mögliche Konsequenzen aus der Abänderung des § 19 und deren allfälligen Auswirkung auf andere Paragraphen werden die Anträge zu den §§ 20 und 20a vorerst zurückgezogen. In der zweiten Lesung wird erneut gefordert, in § 20 pauschal auf das Obligationenrecht zu verweisen sowie, dass im Absatz 3 die Begriffe «rechtmässige» / «unrechtmässige» fristlose Kündigung – analog der Bestimmung im Obligationenrecht – durch die Begriffe «gerechtfertigte» / «ungerechtfertigte» fristlose Kündigung ersetzt werden. Diese wären sonst nicht mit dem Obligationenrecht kompatibel.

Eine Minderheit gibt zu bedenken, dass bis heute im § 20a die Kündigungsfolgen ohne Differenzierung nach fristloser oder ordentlicher Kündigung geregelt seien. Nun soll eine Aufspaltung in zwei Tatbestände erfolgen. Dabei werde die Detaillierung zugunsten des Verweises auf das Obligationenrecht völlig entfernt und die Folgen daraus bedeuteten eine offensichtliche Verschlechterung für den Gekündeten.

Die Kommissionsmehrheit widerspricht dem, denn die Änderung hätte einzig den Wegfall des Anspruchs auf eine gleichwertige Arbeitsstelle zur Folge, wie er nach jetzigem Recht gelte. Zudem seien lediglich zwei unter diesen Tatbestand zu subsumierende Fälle in den letzten fünf Jahren bekannt. Die Thematik schein demnach nicht allzu brisant.

Die Kommission stimmt dem Antrag auf Abänderung des § 20 mit 6:3 Stimmen zu.

In Bezug auf § 20a wird in der zweiten Lesung seine Streichung beantragt, da die Folgen der ordentlichen und der fristlosen Kündigung bereits im Obligationenrecht geregelt seien.

Die Kommission stimmt dem Antrag mit 7:2 Stimmen zu.

– *§ 21, Arbeitsverhältnis bei Invalidität*

Ein zunächst gestellter Antrag auf Beseitigung der «Kann-Formulierung» wird nach der Zusicherung der Verwaltung, es handle sich hierbei nicht um eine Praxisänderung, sondern um eine Anpassung, zurückgezogen. Nach der bisherigen Praxis besteht die Möglichkeit, einen neuen Arbeitsvertrag abzuschliessen, jedoch ohne Verpflichtung für die Anstellungsbehörde. Nun soll der Text der Praxis angepasst, sowie die Ungleichheit zu denen vermieden werden, welche teilweisungsunfähig sind.

– *§ 38a, Meldung von Missständen*

Grundsätzlich ist eine grosse Mehrheit der Kommissionsmitglieder der Meinung, die von der Regierung vorgeschlagene Regelung sei nötig und sinnvoll und in den Ausführungen der GPK sei die Wichtigkeit des Schutzes von «Whistleblowern» klar ersichtlich. Ein Mehrheitsantrag fordert darum die direkte Übernahme des Absatzes 3 in der Version der GPK, welche eine zusätzliche Präzisierung enthält («Mitarbeitende dürfen aufgrund von zulässigen Meldungen im Arbeitsverhältnis weder direkt noch indirekt benachteiligt werden»).

Diese Ergänzung wird mit 9:0 Stimmen befürwortet.

Ein Minderheitsantrag fordert die Streichung, respektive Nichtaufnahme dieses Tatbestandes ins Gesetz. Es sei weder notwendig noch sinnvoll, einen besonderen Schutz für Whistleblower im Gesetz zu verankern. Es würden damit viele missverständliche Situationen geschaffen, sowohl mit den nicht klar definierten Begriffen «Missstände» oder «guter Glaube», als auch mit der Tatsache, dass die Mitarbeitenden unter bestimmten Voraussetzungen an die Öffentlichkeit gelangen könnten und sich so dem Risiko aussetzen, ihre Verschwiegenheitspflicht zu verletzen und sich strafbar zu machen. Zudem genügte die bestehenden Regelungen, sich an den Ombudsmann, die HR-Beratungen oder anonym an die Finanzkontrolle wenden zu können.

Der Antrag wird mit 1:8 Stimmen abgelehnt.

Ein weiterer Minderheitsantrag fordert, einen zusätzlichen Absatz 5 einzufügen und diesen im letzten Satz wie folgt abzuändern: «...kann auch besonders schützenswerte Personendaten einsehen». Die Kommissionsmehrheit erinnert jedoch daran, dass das Gesetz über den Ombudsmann die rechtliche Grundlage bezüglich Rechten und Pflichten des Ombudsmannes darstelle, auch was die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten angehe.

Der Antrag wird mit 1:8 Stimmen verworfen.

– *§ 71 Absatz 1 lit.b, Beschwerde gegen Verfügungen der Anstellungsbehörde*

Die Antragssteller betonen, Beschwerden an das Kantonsgericht gegen Verfügungen der Finanzkontrolle als Anstellungsbehörde seien problematisch, weil dabei sensible Daten betroffen seien. Deshalb solle die Finanzkontrolle nicht unter Buchstabe b fallen und somit weiterhin dem Regierungsrat als Beschwerdeinstanz unterstellt sein. Inhalte personalrechtlicher Beschwerden von Mitarbeitenden dürften auf keinen Fall nach aussen dringen. Dies könnten die Gerichte jedoch nicht gewährleisten, seien Verhandlungen doch zum Teil öffentlich. Im Falle von Befangenheit könne der Regierungsrat allenfalls beschliessen, den Entscheid zu delegieren, zum Beispiel an die Aufsichtskommission.

Der Regierungsvertreter hält dem entgegen, dass Verfügungen der Finanzkontrolle gegen ihre Mitarbeitenden unter § 71 Absatz 1 lit. b subsumiert werden müssten, denn es handle sich dabei um Verfügungen innerhalb einer selbständigen Behörde. Auch die Verwaltung hat Vorbehalte bezüglich der propagierten Lösung vor dem Hintergrund der Rechtsweggarantie. Jede Verfügung müsse von einer gerichtlichen Instanz überprüfbar sein. Die Finanzkontrolle sollte gerade im Per-

sonalbereich nicht von einem Entscheid der Regierung abhängig sein, weil diese die sie beaufsichtigende Behörde sei.

Der Antrag wird von der Kommission mit 3:6 Stimmen abgelehnt.

– § 26, *Kündigung zur Unzeit*

Ebenfalls in zweiter Lesung erfolgt der Antrag auf Streichung von § 26, denn bereits nach geltendem Recht liege diesbezüglich ein Verweis auf das Obligationenrecht vor, wobei andere Sperrfristen vorgesehen sind. Mit der Streichung kommen die Sperrfristen des Obligationenrechts zur Anwendung (Obligationenrecht: im ersten Dienstjahr 30 Tage, ab dem 2. bis und mit dem 5. Dienstjahr 90, ab dem 6. Dienstjahr 180 Tage. Personalgesetz aktuell (§26): im ersten Anstellungsjahr 90 Tage, danach 180 Tage.

Die Kommission stimmt dem Antrag mit 6:3 Stimmen zu.

3. Antrag an den Landrat

Die Personalkommission beantragt dem Landrat mit 6:3 Stimmen gemäss geändertem Landratsbeschluss zu entscheiden.

17. Januar 2017 / mb

Personalkommission

Balz Stückelberger, Präsident

Beilagen

- Entwurf Landratsbeschluss (von der Personalkommission geändert)
- Personalgesetz (von der Personalkommission geändert und von der Redaktionskommission bereinigt)

Landratsbeschluss

Teilrevision des Personalgesetzes

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die Änderung des Gesetzes vom 25. September 1997 über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz) wird gemäss Entwurf beschlossen.
2. Die Motion „Änderung des Personalgesetzes: Erhebung von Beschwerden gegen verwaltungsinterne Verfügungen der Datenschutzbehörde und der Finanzkontrolle“ (2013/101) wird als erfüllt abgeschrieben.
3. Die Motion „Whistleblower schützen“ (2013/027) wird als erfüllt abgeschrieben.

Liestal,

Im Namen des Landrates

Der Präsident:

Der Landschreiber:

Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz)

Änderung vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Gesetz vom 25. September 1997 über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons¹ (Personalgesetz) wird wie folgt geändert:

§ 19 Ordentliche Kündigung

¹ Das unbefristete Arbeitsverhältnis kann sowohl von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als auch von der Anstellungsbehörde gekündigt werden.

² Die Kündigung durch die Anstellungsbehörde ist zu begründen.

³ Die Bestimmungen des Obligationenrechts über den Kündigungsschutz sind sinngemäss anzuwenden.

§ 20 Absatz 4

⁴ Die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Folgen der gerechtfertigten und der ungerechtfertigten fristlosen Kündigung gelten sinngemäss.

§ 20a

Aufgehoben.

§ 21 Arbeitsverhältnis bei Invalidität

¹ Das Arbeitsverhältnis endet mit dem Anspruch auf eine Invalidenrente.

² Bei der Zusprechung einer Invalidenrente aufgrund einer Teilinvalidität kann ein neues Arbeitsverhältnis begründet werden.

§ 26

Aufgehoben.

¹ GS 32.1008, SGS 150

§ 38a Meldung von Missständen

¹ Mitarbeitende sind berechtigt, dem kantonalen Ombudsman Missstände zu melden.

² Eine Meldung an die Öffentlichkeit ist nur zulässig, wenn der Ombudsman nach Eingang einer Meldung nicht tätig wird und sie in gutem Glauben sowie im öffentlichen Interesse erfolgt.

³ Zulässige Meldungen verstossen nicht gegen die Verschwiegenheitspflicht gemäss § 38 Personalgesetz und stellen keine Amtsgeheimnisverletzung im Sinne von Art. 320 Strafgesetzbuch dar.

⁴ Mitarbeitende dürfen aufgrund von zulässigen Meldungen im Anstellungsverhältnis weder direkt noch indirekt benachteiligt werden.

⁵ Das Nähere regelt der Regierungsrat.

§ 45 Absatz 2

² Aufgehoben.

§ 46

Aufgehoben.

§ 46a Personalentwicklung

¹ Der Kanton fördert im Rahmen seiner Bedürfnisse als Arbeitgeber mit geeigneten Massnahmen eine nachhaltige Personalentwicklung.

² Personalentwicklung umfasst alle Massnahmen, welche Mitarbeitende befähigen, die mit ihrer gegenwärtigen oder zukünftigen Funktion verbundenen Aufgaben zu erfüllen.

³ Personalentwicklungsmassnahmen können von den vorgesetzten Stellen angeordnet werden.

⁴ Das Nähere regelt der Regierungsrat.

§ 47

Aufgehoben.

§ 48 Absatz 1

¹ Mit der Bewilligung von Aus- und nicht angeordneten Personalentwicklungsmassnahmen können wahlweise oder kumulativ eine befristete Verpflichtung zur Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses und die Pflicht zur Kostentragung verbunden werden.

§ 71 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} und Buchstabe b

¹ Innert 10 Tagen kann Beschwerde erhoben werden

a^{bis}. beim Schulrat gegen Verfügungen der Schulleitung als Anstellungsbehörde.

b. beim Kantonsgericht gegen Verfügungen der gerichtlichen Anstellungsbehörde, der Aufsichts-
stelle Datenschutz, der Finanzkontrolle sowie des Ombudsman.

II.
Keine Fremdänderungen

III.
Keine Fremdaufhebungen

IV.
Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten dieser Änderung

Liestal,

Im Namen des Landrates

Der Präsident:

Der Landschreiber: