

Ratschlag und Entwurf

betreffend

Änderung des Personalgesetzes vom 17. November 1999

vom 13. September 2005 / 040683 / FD

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am
16. September 2005

1 Ausgangslage

Mit Inkraftsetzung des Personalgesetzes per 1. Juli 2000 nahm die Personalrekurskommission ihre Tätigkeit auf. Die Personalrekurskommission ist zuständig für die Behandlung von Rekursen gegen Verfügungen betreffend Massnahmen während des Arbeitsverhältnisses (Verweise, Versetzungen), gegen Verfügungen betreffend vorsorglicher Massnahmen sowie Kündigungen. Sie wird vom Regierungsrat gewählt, ist jedoch von ihm weisungsunabhängig. Ihre Zusammensetzung ist darauf ausgerichtet, dass die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmerseite zahlenmässig gleich vertreten sind. Die Mitglieder können Personen aus der Privatwirtschaft, der Verwaltung und den Gerichten sein. Die Präsidentin bzw. der Präsident sowie deren Stellvertretung muss über eine juristische Ausbildung verfügen. Die Spruchbehörde besteht aus drei Mitgliedern und zwar aus einer Vertretung der Arbeitgeber- und einer solchen der Arbeitnehmerschaft und der Präsidentin bzw. dem Präsidenten.

Das Personalgesetz sieht für das gesamte Rekursverfahren ein einfaches und insbesondere ein beschleunigtes Verfahren vor. Gemäss den Ausführungen im Ratschlag und Entwurf zum Personalgesetz, Nr. 8941, hat diese Beschleunigung des Verfahrens den Zweck, möglichst rasch Streitigkeiten zu klären. Damit soll die jeweilige Situation im Interesse des Betriebes und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Hinblick auf ihre Lebensgestaltung nicht unnötig lang in einem Zustand der Rechtsunsicherheit belassen werden. So soll möglichst rasch - noch während der in der Regel dreimonatigen Kündigungsfrist - Klarheit für alle Beteiligten erzielt werden. Der schriftlich begründete Entscheid soll den Parteien nach Möglichkeit 14 Tage nach der Verhandlung zugestellt werden. Diese Zielsetzung konnte in der Praxis jedoch nicht erreicht werden. Auch hat sich gezeigt, dass der vorgesehene Instanzenzug mindestens teilweise zu einer unnötigen Verlängerung des Rekursverfahrens führt.

Aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen und zur Erreichung der Zielsetzung sowie der Vereinfachung und Straffung des Verfahrens vor der Personalrekurskommission, ist deshalb aus Sicht des Regierungsrates eine Änderung des Personalgesetzes dringend erforderlich.

2. Vorgeschlagene Änderungen

Die vorgeschlagenen Änderungsanträge wurden sozialpartnerschaftlich zwischen dem Regierungsrat und der Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände (AGSt) diskutiert und abgesprochen. Die nachfolgend im Einzelnen erläuterten Änderungsanträge des Regierungsrates erfolgen somit in Übereinstimmung mit den Sozialpartnern.

2.1. Zuständigkeit der Personalrekurskommission für die Beurteilung von Rekursen betreffend Abfindungsverfügungen

Gemäss § 40 Abs. 1 Personalgesetz [PG] ist die Personalrekurskommission Rekursinstanz gegen Verfügungen gemäss:

- § 24 PG (Massnahmen während des Arbeitsverhältnisses)
- § 25 PG (vorsorgliche Massnahmen)
- § 30 PG (ordentliche Kündigung)

- § 32 PG (fristlose Kündigung)
- § 38 PG (Kündigung während der Probezeit)

§ 36 PG verpflichtet die Anstellungsbehörde bei Kündigung des Arbeitsverhältnisses wegen Verhinderung an der Aufgabenerfüllung (§ 30 Abs. 2 lit. a PG) sowie bei Kündigung aufgrund der Stellenaufhebung (§ 30 Abs. 2 lit. b PG) eine Abfindung festzusetzen, wenn die Zuweisung eines anderen Aufgabenbereichs und damit eine Versetzung des/der betroffenen Mitarbeitenden nicht möglich ist. Da die Personalrekurskommission für die Beurteilung von angefochtenen Abfindungsverfügungen nicht zuständig ist, müssen jeweils zwei getrennte Verfügungen (Kündigung einerseits und Abfindung andererseits) erlassen werden. Aufgrund der engen sachlichen Verbundenheit zwischen Kündigung und Abfindung wäre es verfahrensökonomisch sinnvoll, Rekurse gegen Abfindungsverfügungen ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Personalrekurskommission zu übertragen. Neben der Verminderung des Arbeitsaufwandes würde damit auch die Wahrscheinlichkeit von formellen Fehlern (unterschiedliche Rechtsmittelbelehrungen) verringert und damit auch die Rechtssicherheit erhöht. Für die Mitarbeitenden würde dies zu einer Vereinfachung des Verfahrens führen, da sie sowohl die Kündigung wie auch die Festsetzung der Abfindung in einem einzigen Verfahren überprüfen lassen könnten und nicht wie bis anhin in zwei von einander getrennten Rekursverfahren.

Nach § 36 Abs. 3 PG beträgt die Abfindung maximal einen Jahreslohn. In Ausnahmefällen kann die Abfindung mit Genehmigung des Regierungsrates auf maximal zwei Jahreslöhne erhöht werden. Im Hinblick auf das Rechtsgleichheitsgebot hat der Regierungsrat eine vom Zentralen Personaldienst entwickelte Richtwerttabelle zur Festsetzung der Höhe der Abfindung verabschiedet. Damit hat er die notwendigen Voraussetzungen für eine einheitliche Praxis geschaffen.

Die Personalrekurskommission entscheidet mit freier Kognition (§ 41 Abs. 4 PG). Dies bedeutet, dass die Personalrekurskommission auch die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung zu überprüfen hat. Sofern gegen eine Abfindungsverfügung von der bzw. dem Mitarbeitenden bei der Personalrekurskommission Rekurs erhoben wird, überprüft diese, ob die Vorgaben der Richtwerttabelle erfüllt sind und die Anstellungsbehörde ihr Ermessen pflichtgemäss ausgeübt hat. Insbesondere wird überprüft, ob den besonderen Umständen des jeweiligen Falles bei der Festsetzung der Abfindung Rechnung getragen wurde. Beurteilt die Personalrekurskommission die von der Anstellungsbehörde festgesetzte Abfindung als unangemessen, so setzt sie unter Berücksichtigung der Richtwerttabelle die Abfindung im Rahmen von einem bis zwölf Monatslöhnen (in Ausnahmefällen bis maximal 24 Monatslöhnen) neu fest.

2.2. Kompetenz der Anstellungsbehörde zum selbständigen Weiterzug von Entscheiden der Personalrekurskommission an das Verwaltungsgericht ohne Genehmigung des Regierungsrates

Nach § 40 Abs. 3 PG kann die Anstellungsbehörde mit Genehmigung des Regierungsrates gegen einen Entscheid der Personalrekurskommission selbständig Rekurs beim Verwaltungsgericht erheben. Seit Inkrafttreten des Personalgesetzes war dies drei Mal der Fall. Die Praxis hat gezeigt, dass diese Bestimmung keinen Sinn macht. Zum einen muss die Anstellungsbehörde den Rekurs innert 10 Tagen erheben und innert dieser Frist auch die Genehmigung durch den Regierungsrat einho-

len. Zum anderen kann davon ausgegangen werden, dass der Regierungsrat aus der Sicht des Arbeitgebers BASEL-STADT die Kompetenz zum Weiterzug des Entscheids seiner ihm unterstellten Behörde immer erteilen wird.

2.3. Abschaffung der 14-tägigen Frist zur Ausfertigung und Zustellung der Entscheidungsbegründung

Gemäss § 41 Abs. 5 PG wird den Parteien der Entscheid der Personalrekurskommission mündlich eröffnet und den Parteien möglichst innert 14 Tagen nach der Verhandlung ein schriftlich begründeter Entscheid zugestellt. In der Praxis hat es sich gezeigt, dass diese 14-tägige Frist nicht eingehalten werden konnte. Dies aus mehreren Gründen. Die Anzahl der bei der Personalrekurskommission neu eingehenden Rekurse ist sehr unterschiedlich. Dies führt zu einer stark schwankenden Arbeitsbelastung der Kommissionsmitglieder. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Arbeit im Präsidium rein nebenamtlich ist. Das heisst die Vor- und Nachbereitung (Korrektur der Entscheidentwürfe) erfolgt mehrheitlich ausserhalb der normalen Arbeitszeit. Lediglich die Verhandlungen finden in der normalen Arbeitszeit statt. Des Weiteren wird das Sekretariat der Personalrekurskommission im Rahmen eines 30%-Pensums betreut, was aufgrund der stark schwankenden Arbeitsbelastung zu weiteren Verzögerungen führen kann.

Es entspricht der gängigen Praxis der Personalrekurskommission, dass bei der mündlichen Eröffnung des Entscheides dieser kurz begründet wird. Den Parteien wird somit dargelegt, aus welchen Gründen der Rekurs gutgeheissen wird bzw. abgewiesen werden muss. Im motivierten Entscheid werden diese Gründe noch einmal ausführlich dargelegt. Die Ausfertigung der motivierten Entscheide ist recht aufwändig und muss im Hinblick darauf, dass sie beim Regierungsrat bzw. beim Verwaltungsgericht angefochten werden können, sorgfältig erfolgen. In mehr als zwei Dritteln der Fälle erfolgte kein Weiterzug an den Regierungsrat bzw. an das Verwaltungsgericht. Es ist praktisch unmöglich, im Voraus abzuschätzen, ob die bzw. der Rekurrende den Entscheid weiterziehen wird. Die schriftliche Begründung der Entscheide hat somit immer umfassend zu erfolgen. Da für den Abschluss des Verfahrens das Datum der schriftlichen Eröffnung des Entscheides massgebend ist, führt dies auch in unbestrittenen Fällen zu teilweise massiven Verzögerungen. Um das Verfahren zu straffen und den Arbeitsaufwand zu verringern, sollen künftig Entscheide nur noch in denjenigen Fällen schriftlich begründet werden, in denen der Entscheid der Personalrekurskommission an den Regierungsrat bzw. an das Verwaltungsgericht weitergezogen wird. Nach der Verhandlung wird den Parteien ein Dispositiv des Entscheides zugestellt. Ab Zustellung des Dispositivs beginnt die 10-tägige Frist zur Rekursanmeldung beim Regierungsrat bzw. beim Verwaltungsgericht zu laufen. Sofern gegen den Entscheid der Personalrekurskommission Rekurs erhoben wird, wird die Personalrekurskommission vom Regierungsrat bzw. vom Verwaltungsgericht aufgefordert, die schriftliche Entscheidungsbegründung nachzureichen. Nach Erhalt der schriftlichen Entscheidungsbegründung hat die bzw. der Rekurrende innert 30 Tagen bei der Rekursinstanz eine Rekursbegründung nachzureichen.

2.4. 2.4. Regierungsrat als Rekursinstanz

2.4.1. Regierungsrat als Rekursinstanz mit endgültiger Entscheidungsbefugnis

Nach § 42 Abs. 1 PG entscheidet der Regierungsrat über Rekurse gegen verfügte Massnahmen gemäss § 24 PG und § 25 PG sowie in Beschwerdeverfahren gemäss § 16 Abs. 1 und 2 PG endgültig, soweit keine zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen tangiert sind und die Streitsache aufgrund von Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) durch ein Gericht beurteilt werden muss. Da für eine Ausweitung des Instanzenzuges kein Anlass besteht, soll in diesen Fällen die endgültige Entscheidkompetenz beim Regierungsrat bleiben. Die Bestimmung bedarf jedoch aufgrund der beantragten Änderung von § 42 Abs. 2 PG einer formellen Anpassung (vgl. Ziff. 2.4.2.).

2.4.2. Abschaffung des Regierungsrats als Rekursinstanz ohne endgültige Entscheidungsbefugnis

Der Regierungsrat ist Rekursinstanz ohne endgültige Entscheidungsbefugnis bei Rekursen betreffend:

- § 30 PG (ordentliche Kündigung)
- § 32 PG (fristlose Kündigung)
- § 38 PG (Kündigung während der Probezeit)
- § 36 PG (Abfindung bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses, vgl. Ziff 2.1.)

Ist der Regierungsrat Rekursinstanz ohne endgültige Entscheidungsbefugnis, kann er oder das von ihm mit der Behandlung des Rekurses beauftragte Departement gemäss § 42 Abs. 2 PG die Streitsache ohne eigenen Entscheid innerhalb von 10 Tagen nach Eingang der Rekursbegründung direkt dem Verwaltungsgericht zur Beurteilung überweisen. Der Verzicht auf einen eigenen Entscheid kann auch im Voraus im Verfahren vor der Personalrekurskommission erklärt werden. In diesem Fall ist ein Rekurs gegen einen Entscheid der Personalrekurskommission direkt beim Verwaltungsgericht einzureichen.

Der Regierungsrat hat in der Vergangenheit regelmässig aus Gründen der Verfahrensökonomie von dieser Möglichkeit (Sprungrekurs) Gebrauch gemacht und auf einen eigenen Entscheid verzichtet. In Anbetracht der bestehenden Praxis ist es angebracht, die verwaltungsinterne Rechtspflege auch gesetzlich zu verkürzen. Die Verkürzung des Instanzenzuges würde sich für die Rekurrierenden nicht nachteilig auswirken: Die Rekursmöglichkeit vor Verwaltungsgericht und damit verbunden der verfassungsmässige Anspruch auf einen unabhängigen Richter wird auch in Zukunft gewahrt. Des Weiteren erwachsen den Rekurrierenden durch die Verkürzung des Instanzenzuges auch keine Kosten, da nach § 40 Abs. 4 PG das Verfahren vor allen Rekursinstanzen (mit Ausnahme der Mutwilligkeit) kostenlos ist.

3. Überblick über die Gesetzesänderungen

Von den beantragten Änderungen sind die §§ 40 bis 43 PG betroffen.

§ 40 Abs. 1 Satz 1

§ 40 Abs. 1 Satz 1 ist dahingehend zu ergänzen, dass Verfügungen betreffend Abfindungen nach § 36 Abs. 1 mittels Rekurs bei der Personalrekurskommission angefochten werden können. Da eine Abfindung gemäss § 36 Abs. 1 PG immer im Zusammenhang mit einer Kündigung aufgrund einer Arbeitsverhinderung bzw. Stellenaufhebung (wenn die Zuweisung eines anderen Aufgabengebiets nicht möglich ist) festgelegt wird, sollte diese ebenfalls von der Personalrekurskommission überprüft werden können. Dies führt zu einer Vereinfachung und Straffung des Verfahrens, da nicht zwei separate Verfahren durchgeführt werden müssen.

§ 40 Abs. 1 Satz 2

§ 40 Abs. 1 Satz 2 wonach gegen Entscheide des Regierungsrates, welche nicht endgültig sind, der Rekurs an das Verwaltungsgericht offen steht, ist zu streichen. Da der Regierungsrat bei Rekursen gegen Entscheide der Personalrekurskommission betreffend Kündigung sowie fristlose Entlassung durchwegs auf einen eigenen Entscheid verzichtet hat, kann so das Verfahren der gängigen Praxis entsprechend verkürzt werden.

§ 40 Abs. 1 Satz 4

Bei § 40 Abs. 1 Satz 4 ist zu präzisieren, dass die 30-tägige Frist zur Einreichung einer Rekursbegründung nur für Rekurse vor der Personalrekurskommission gilt. Die Personalrekurskommission verfasst nur in denjenigen Fällen eine schriftliche Begründung ihres Entscheides, in denen innert der 10-tägigen Frist Rekurs beim Regierungsrat bzw. beim Verwaltungsgericht erhoben wird. Die Rekursbegründung ist in diesen Fällen beim Regierungsrat bzw. beim Verwaltungsgericht erst einzureichen, wenn die schriftliche Begründung des Entscheides der Personalrekurskommission vorliegt (vgl. Ziff. 2.3.).

§ 40 Abs. 3

Die Voraussetzung der Genehmigung des Regierungsrates für die selbständige Rekurerhebung beim Verwaltungsgericht durch die Anstellungsbehörde ergibt – wie die Praxis gezeigt hat – keinen Sinn. Deshalb soll auf die Genehmigung verzichtet werden.

§ 41 Abs. 5 Satz 3 und 4 wird neu zu § 41 Abs. 6

§ 41 Abs. 5 Satz 3 ist dahingehend zu präzisieren, dass den Parteien unter kurzer Begründung der Entscheid mündlich eröffnet wird. Anhand dieser mündlichen Eröffnung kann die bzw. der Rekurrierende entscheiden, ob gegen den Entscheid der Personalrekurskommission rekuriert werden soll oder nicht.

Der bisherige § 41 Abs. 5 Satz 4 PG wird durch folgende Regelung ersetzt: „Nach der Verhandlung wird den Parteien ein Dispositiv des Entscheides zugestellt. Wird beim Regierungsrat bzw. beim Verwaltungsgericht gegen den Entscheid Rekurs erhoben, wird die schriftliche Begründung des mündlichen Entscheids nachgeholt.“

neuer § 41 Abs. 7

Es wird ein neuer § 41 Abs. 7 mit folgendem Inhalt eingefügt: „Nach Erhalt des begründeten Entscheides, welcher von der Personalrekurskommission zugestellt wird, hat die bzw. der Rekurrierende innert 30 Tagen beim Regierungsrat bzw. beim Verwaltungsgericht die Rekursbegründung einzureichen. Diese Frist ist nicht erstreckbar.“ Diese Ergänzung ist notwendig, da sowohl beim Regierungsrat wie auch beim

Verwaltungsgericht innert 30 Tagen ab Zustellung der Verfügung (Dispositiv des Entscheides) die Rekursbegründung einzureichen ist (§ 46 Abs. 2 Organisationsgesetz, § 16 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege).

§ 42 Abs. 1

§ 42 Abs. 1 erhält neu folgende Formulierung: „Entscheide der Personalrekurskommission betreffend Verfügungen gemäss den §§ 24 und 25 sowie Entscheide im Beschwerdeverfahren gemäss § 16 Abs. 1 und 2 können mittels Rekurs beim Regierungsrat angefochten werden. Dessen Entscheid ist endgültig. Vorbehalten bleiben Streitigkeiten im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK.“

§ 42 Abs. 2

§ 42 Abs. 2 wird ersatzlos gestrichen. Der Regierungsrat als Rekursinstanz ohne endgültige Entscheidbefugnis soll zugunsten der Straffung des Verfahrens gestrichen werden, weil der Regierungsrat in diesen Fällen nach gängiger Praxis durchwegs auf einen eigenen Entscheid verzichtet hat (Sprungrekurs). Diese Praxis hat sich bewährt.

§ 43

§ 43 wird dahingehend angepasst, dass das Verwaltungsgericht zuständig ist für die Beurteilung von Rekursen gegen Entscheide der Personalrekurskommission betreffend Kündigung, fristlose Auflösung des Anstellungsverhältnisses und Abfindung. Diese Anpassung ist notwendig, da der Regierungsrat als Rekursinstanz ohne endgültige Entscheidbefugnis wegfällt und die Zuständigkeit der Personalrekurskommission auf die Beurteilung von Abfindungsverfügungen nach § 36 Abs. 1 PG ausgeweitet wird.

4. Antrag

Gestützt auf den vorliegenden Ratschlag beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem beiliegenden Entwurf zu einer Änderung des Personalgesetzes zuzustimmen.

Basel, 14. September 2005

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Dr. Ralph Lewin

Dr. Robert Heuss

Anhang:

- Gesetzesentwurf
- Synoptische Darstellung der Gesetzesänderung

(vom)

⁵ Die Personalrekurskommission trifft ihren Entscheid nach geheimer Beratung. Beurteilt sie eine Kündigung oder eine fristlose Auflösung des Arbeitsverhältnisses als widerrechtlich, so ordnet sie die Weiterbeschäftigung an. Der Entscheid wird unter kurzer Begründung den Parteien mündlich eröffnet.

⁶ Nach der Verhandlung wird den Parteien ein Dispositiv des Entscheids zugestellt. Wird beim Regierungsrat bzw. beim Verwaltungsgericht gegen den Entscheid Rekurs erhoben, wird die schriftliche Begründung des mündlichen Entscheids nachgeholt.

⁷ Nach Erhalt des begründeten Entscheids, welcher von der Personalrekurskommission zugestellt wird, hat die bzw. der Rekurrierende innert 30 Tagen beim Regierungsrat bzw. beim Verwaltungsgericht die Rekursbegründung einzureichen. Diese Frist ist nicht erstreckbar.

Die bisherigen Abs. 6 und 7 werden neu zu Abs. 8 und 9

§ 42 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

Regierungsrat

§ 42. Entscheide der Personalrekurskommission betreffend Verfügungen gemäss den §§ 24 und 25 sowie Entscheide im Beschwerdeverfahren gemäss § 16 Abs. 1 und 2 können mittels Rekurs beim Regierungsrat angefochten werden. Dessen Entscheid ist endgültig. Vorbehalten bleiben Streitigkeiten im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

§ 42 Abs. 2 wird gestrichen.

§ 43 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

Verwaltungsgericht

§ 43. Das Verwaltungsgericht ist zuständig zur Beurteilung von Rekursen gegen Entscheide der Personalrekurskommission betreffend Kündigung, fristlose Auflösung des Anstellungsverhältnisses und Abfindung.

² ...

II.

Diese Änderungen sind zu publizieren; sie unterliegen dem Referendum und werden am 1. Januar 2006 wirksam.

IM NAMEN DES GROSSEN RATES

Der Präsident:

Der I. Sekretär: