

Follow-up-Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat

zur Stellungnahme des Regierungsrats zu den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission betreffend Überprüfung von Fahrzeugverkäufen der Garage BUD (Teil Regierungsrat)

2018/714

vom 28. November 2018

1. Ausgangslage

Im Juni 2017 erhielt der Präsident der Geschäftsprüfungskommission (GPK) von einer mitarbeitenden Person der BUD den Hinweis, dass in der BUD das Gerücht umgehe, bei Fahrzeug-Neuanschaffungen würden die bisherigen Fahrzeuge des Kantons auf nicht nachvollziehbare Weise an Mitarbeitende des Kantons verkauft. Sowohl beim Verkauf als auch bei der Verbuchung würden geltende Richtlinien verletzt. Aufgrund konkretisierender Unterlagen, welche den Hinweis stützten, beschloss die GPK an ihrer Sitzung vom 7. September 2017, die Subko III mit den weiteren Abklärungen zu beauftragen und die Verfahrensleitung dem Kommissionspräsidenten zu übertragen (Subko III+).

In der Folge der Abklärungen nahm der Fall eine überraschende Dynamik an. Die GPK musste sich sowohl mit dem Vorgehen der Finanzkontrolle (FIKO) befassen als auch den Hintergründen einer Trennung von einer langjährig mitarbeitenden Person bei der BUD nachgehen. Jene Person ist nicht identisch mit der Person, die den GPK-Präsidenten im Juni 2017 informierte.

Die GPK erstattete dem Landrat hierüber am 24. Januar 2018 Bericht ([2018/086](#)).

Der Landrat hat am 8. Februar 2018 vom Bericht der GPK betreffend «Überprüfung von Fahrzeugverkäufen der Garage BUD» Kenntnis genommen und diesen an die Adressaten zur Stellungnahme zu den Empfehlungen innert dreier Monate überwiesen.

Der Regierungsrat legte mit Datum vom 14. August 2018 seine Stellungnahme [2018/714](#) vor. Die Finanzkontrolle hat zu den an sie gerichteten Empfehlungen trotz Anmahnung bisher keine Stellung genommen. Die GPK wird sich mit deren Erklärungen separat befassen.

2. Kommissionsberatung

Die Subko III+ (Hanspeter Weibel, Präsident GPK, Simone Abt, Subko-Präsidentin, Andrea Heger, Dominik Straumann) prüfte die Stellungnahmen des Regierungsrats und erstattete der GPK Bericht. Die GPK behandelte und genehmigte den vorliegenden Bericht anlässlich ihrer Sitzung vom 22. November 2018 und verabschiedete die vorliegende Fassung zuhanden des Landrats.

3. Beurteilung der Stellungnahme des Regierungsrats

Einleitend hält die GPK fest, dass der Regierungsrat im Wesentlichen alle Empfehlungen der GPK für richtig befindet und diese auch bereits umgesetzt bzw. deren Umsetzung in Aussicht gestellt hat. Es überrascht deshalb, dass er die den Empfehlungen zu Grunde liegenden Feststellungen dennoch in wesentlichen Punkten bestreitet.

Nachfolgend werden die Stellungnahmen des Regierungsrats zu den einzelnen Feststellungen und Empfehlungen in den Bereichen Fahrzeugpark (3.1.) und Personalführung (3.2.) beurteilt.

Die Nummerierung der Feststellungen und Empfehlungen entspricht derjenigen aus dem GPK-Bericht 2018/086. Der teilweise Zusammenschluss von Feststellungen und Empfehlungen folgt der Stellungnahme des Regierungsrats in Vorlage 2018/714.

3.1. Fahrzeugpark

3.1.1 Feststellung 1

Die GPK stellt fest, dass die Sachverhalte auf den Belegen sich nicht mit den tatsächlichen Vorgängen decken.

Stellungnahme des Regierungsrats: *Die Feststellung ist dahingehend zu präzisieren, dass sich die Sachverhalte auf den Belegen teilweise mit den tatsächlichen Vorgängen decken. Wie bereits in der landrätlichen Debatte vom 8. Februar 2018 ausgeführt, verfügt der Kanton in sämtlichen Fällen über Belege betreffend den Neukauf eines Fahrzeugs, d.h. den Kaufvertrag mit dem Autofachgeschäft. Darauf sind handschriftliche Anmerkungen angebracht, welches Altfahrzeug zu welchem Preis an Zahlung gegeben wurde und betreffend den entsprechend vereinbarten Kaufpreis. Ebenfalls vorhanden sind die jeweiligen Belege aus der Buchhaltung. Diese zeigen, dass der Kanton für den Kauf des Neuwagens lediglich den Differenzbetrag bezahlt hat, also abzüglich des Verkaufspreises des Altfahrzeugs. Beim Kanton nicht vorhanden sind die Belege zwischen verkaufendem Autofachgeschäft und erwerbendem Dritten. Dies wurde hauptsächlich zwischen dem Autofachgeschäft und dem Erwerber des Altfahrzeugs abgewickelt. Aus den vorliegenden Dokumenten ergibt sich indes, dass dem Kanton aus heutiger Sicht und vorbehaltlich des noch laufenden Verfahrens der Staatsanwaltschaft kein Schaden entstanden ist.*

In diesem präzisierten Sinn verstanden, trifft die Feststellung der GPK zu, weshalb der Regierungsrat folgende Massnahmen eingeleitet hat:

- *Seit Juli 2017 erfolgen sämtliche Verkäufe von Altfahrzeugen durch den Fund- und Verwertungsdienst der Sicherheitsdirektion*
- *Rechnungen werden im Kreditorenworkflow zur Zahlung nur noch frei gegeben, wenn diese ohne handschriftliche Anmerkungen eingereicht werden.*
- *Mögliche Verkäufe der Garage BUD an einen Lieferanten bedingen einen schriftlichen Kaufvertrag, ausgestellt durch den Käufer und allseitig rechtsverbindlich unterzeichnet.*

Kommentar GPK: Die Finanzkontrolle hatte den Auftrag, sämtliche Verkäufe, korrekte wie auch zweifelhafte Fälle, zu überprüfen. Von den 36 geprüften Fahrzeugen fehlten bei 14, entgegen der Aussage des Regierungsrats, die Verkaufsunterlagen, und zwar nicht nur hinsichtlich der Belege zwischen verkaufendem Autofachgeschäft und erwerbendem Dritten. Die Liste der neuen Eigentümer nach Verkauf liegt der GPK vor und basiert auf Informationen der Motorfahrzeugkontrolle. Die in der regierungsrätlichen Stellungnahme erwähnten vorliegenden Dokumente sind nicht vollständig. Weder sind Fahrzeugbewertungen noch Verkaufsdokumente vorhanden.

Die Fahrzeuge wurden trotz Verkaufsabsicht weiter gewartet und teilweise noch mit teuren Reparaturen versehen. Dies lässt sich durch Service- und Reparaturbelege feststellen und entspricht nicht der Definition «ab Platz». Weiter wurde nicht dokumentiert, auf welcher Basis der Verkaufspreis festgelegt wurde. Selbst wenn der Verkaufspreis und der bezahlte Betrag übereinstimmen, kann das Fahrzeug immer noch als zu tief bewertet worden sein.

Zu erwähnen bleibt der Aspekt des Vertrauensschadens: selbst wenn dem Kanton kein nennenswerter finanzieller Schaden entstanden wäre, sind solche Vorgänge nicht geeignet, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Verwaltung zu fördern.

Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass ihre Ausführungen als richtig erachtet wurden und der Regierungsrat Massnahmen für zukünftige Verkäufe getroffen hat.

3.1.2 Feststellung 2

Die GPK stellt fest, dass die Zahlungswege, soweit sie die Bargeldtransaktionen betreffen, intransparent und nicht nachvollziehbar sind.

Stellungnahme des Regierungsrats: Der Regierungsrat ist mit dieser Feststellung einverstanden und hat – vgl. Stellungnahme zur Feststellung Nr. 1 – folgende Massnahmen eingeleitet:

- Präzise schriftliche Dokumentation aller Geschäftsvorgänge sowie buchhalterische Freigabe nur noch ohne handschriftliche Anmerkungen
- Neuregelung des Verkaufs von Altfahrzeugen durch den Fund- und Verwertungsdienst der Sicherheitsdirektion, welcher ebenfalls eine lückenlose Schriftlichkeit der Finanztransaktionen umfasst.

Kommentar GPK: Die GPK stellt fest, dass der Regierungsrat aufgrund der Feststellungen Massnahmen getroffen hat, um künftige Verkäufe transparent und nachvollziehbar zu machen.

3.1.3 Feststellung 3

Die GPK stellt fest, dass die Bewertung der Fahrzeuge, die eingetauscht, respektive veräussert werden, partiell nicht ausreichend nachvollziehbar ist.

Stellungnahme des Regierungsrats: Der Regierungsrat stimmt dieser Feststellung zu. Aus diesem Grund wurde die Bewertung der Fahrzeuge (mithilfe von Eurotax, Verkaufsplattformen wie Autoscout etc.) überprüft. Gemäss heutigem Wissensstand liegen keine Hinweise auf zu tiefe Ansetzung der Verkaufspreise vor. Zu berücksichtigen ist der teilweise schlechte Allgemeinzustand der Fahrzeuge (hohe Kilometerzahl, Schäden durch Umbauten etwa bei Polizeifahrzeugen, Nutzungsschäden wie Fischgeruch bei Fahrzeugen der Fischereibehörde), was einen grossen Einfluss auf die Preisansetzung hat und diese zugleich schwierig gestaltet.

Dennoch werden im Rahmen des aktuell laufenden Projekts „Garage 2020+“ durch externe Fachpersonen eine umfassende Analyse des bestehenden Prozesse (IT-Tools, IKS usw.) vorgenommen. Thematisiert werden in diesem Zusammenhang auch die gesamten Prozesse und Abläufe im Bereich Fahrzeugwesen, u.a. auch die Frage nach der Anschaffung, Bewertung und Ausmusterung von Fahrzeugen. Die Umsetzung der Entscheide soll im Geschäftsjahr 2019 erfolgen.

Kommentar GPK: Die GPK hält fest, dass die Fahrzeuge bis zum Verkauf bestens gewartet und in gutem Zustand waren. Die entsprechenden Wartungs-, Service- und Reparaturbelege bestätigen dies.

Die GPK nimmt zudem vom laufenden Projekt «Garage 2020+» Kenntnis. Die Auswertung und Analyse der bestehenden Prozesse sollte im Sinne einer Vergangenheitsaufarbeitung prioritär behandelt und zügig an die Hand genommen werden.

3.1.4 Feststellung 4

Die GPK stellt fest, dass beim Fahrzeugabgang ebenfalls noch Nachholbedarf besteht.

Stellungnahme des Regierungsrats: Der Regierungsrat stimmt dieser Feststellung zu. In diesem Zusammenhang kann auf die Antworten zu den Feststellungen 1-3 verwiesen werden.

Kommentar GPK: Die GPK möchte im Frühjahr 2019 über die Umsetzung der Massnahmen informiert werden. Ebenfalls erwartet sie eine Mitteilung darüber, wann das Projekt «Garage 2020+» gestartet wurde. Die GPK interpretiert diese beiden Punkte als Reaktion auf die mangelhaften Zustände in der Vergangenheit und misst ihnen dementsprechend ein hohes Gewicht bei.

3.1.5 Feststellung 5

Die GPK stellt fest, dass eine noch geltende Weisung veraltet ist und nicht mehr den heutigen Anforderungen an eine moderne Verwaltungsführung entspricht. Dies trotz Empfehlung der FIKO (Bericht Nr. 019/2016).

Stellungnahme des Regierungsrats: *Der Regierungsrat stimmt dieser Feststellung zu. Aus diesem Grund werden relevante Weisungen und Vorgaben im zweiten Semester 2018 aufgearbeitet und unter Berücksichtigung der Arbeitsergebnisse aus dem Projekt „Garage 2020+“ voraussichtlich per Ende 2018 in Kraft gesetzt.*

Kommentar GPK: Die GPK nimmt dies zur Kenntnis und verweist auf ihren Kommentar zu 3.1.4 (Information der GPK über das Projekt «Garage 2020+» und die Umsetzung der Massnahmen).

3.1.6 Feststellung 6

Die GPK stellt fest, dass die neue Weisung erst im Entwurf vorliegt und noch nicht in Kraft gesetzt wurde. Gleichzeitig wird seit geraumer Zeit nach dieser Weisung gelebt.

Stellungnahme des Regierungsrats: *Der Regierungsrat präzisiert diese Feststellung wie folgt: Es gab eine Weisung aus dem Jahr 2010, welche den Verkauf von Fahrzeugen an Mitarbeitende für prioritär erklärte. Diese Weisung hatte bis zum Beginn der Abklärungen der Finanzkontrolle im Juli 2017 Bestand. Zu diesem Zeitpunkt sollte das Fahrzeugwesen auf neue Beine gestellt werden, weshalb das entsprechende Konzept („Flottenstrategie“) im Entwurf vorlag. Die Umsetzung erfolgt nun im Rahmen des Projekts „Garage 2020+“. Relevant ist aktuell die am 11. Juli 2017 erfolgte, schriftliche Anordnung des Kantonsingenieurs, wonach Fahrzeugverkäufe nach bisheriger Weisung per sofort zu unterlassen sind.*

Kommentar GPK: Die GPK begrüsst die rasche Reaktion, um zukünftige Schäden (materielle und immaterielle) zu verhindern, und ist an der konkreten Umsetzung interessiert.

3.1.7 Empfehlung 1-3

- Fahrzeugbestand des Kantons: Abläufe, Dokumentation und Regelung für Käufe und Verkäufe sind entsprechend den Feststellungen der Finanzkontrolle anzupassen; es ist sicherzustellen, dass diese jederzeit nachvollziehbar dokumentiert sind.
- Im Übrigen decken sich die Empfehlungen der GPK mit jenen, die die Finanzkontrolle in ihrem Bericht gemacht hat.
- Die Unterhaltsfrage von Kantonsfahrzeugen ist kritisch zu überprüfen. Fahrzeuge, welche in absehbarer Zeit verkauft werden, sollten nur noch betriebsnotwendig repariert werden und allenfalls vorzeitig ausser Betrieb genommen werden. Zudem sollte generell der Betrieb einer kantonseigenen Garage hinterfragt werden.

Stellungnahme des Regierungsrats: *Der Regierungsrat unterstützt diese Empfehlungen der GPK. Es handelt sich mit Ausnahme der dritten Empfehlung um dieselben Empfehlungen wie jene der FIKO, mit welchen sich die BUD bereits gegenüber der FIKO richtigerweise einverstanden erklärt hat.*

Der Regierungsrat verweist in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen zu den Feststellungen Nr. 1-6.

Kommentar GPK: Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass der Regierungsrat die bestehende Problematik anerkennt und entsprechende Massnahmen getroffen bzw. in die Wege geleitet hat. Die Aufarbeitung der Vergangenheit und die Frage, ob dem Kanton ein finanzieller Schaden entstanden ist, wird die Staatsanwaltschaft klären. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, wartet die GPK deren Untersuchungsergebnisse ab. Die GPK behält sich vor, die Thematik anschliessend noch einmal aufzunehmen.

3.2. Personalführung

Zu den einleitenden Vorbemerkungen:

Die Ausführungen des Regierungsrats sind nicht korrekt. Es wird hierzu auf die nachstehenden Kommentare der GPK verwiesen.

3.2.1 Empfehlung 4

Umgang mit Hinweisen von Mitarbeitenden zu fragwürdigen Prozessen: Gemäss Weisung der Finanzkontrolle ist diese bei solchen Vorgängen zu informieren; wenn eigene Abklärungen vorgenommen werden, so haben diese sorgfältig und umfassend zu erfolgen; sie sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

Stellungnahme des Regierungsrats: Der Regierungsrat unterstützt die Empfehlung der GPK. Er verweist auf die für derartige Fälle geschaffene und vom Landrat letztes Jahr beschlossene Regelung von § 38a Personalgesetz, welche nun neu eine Meldung an den Ombudsman vorsieht und damit das sog. „Whistleblowing“ ausdrücklich regelt.

Zum Zeitpunkt der vorliegend von der GPK geprüften Personalabläufe galt die heutige Regelung zum Whistleblowing indes noch nicht, weshalb der Ombudsman nicht informiert wurde.

Nicht bekannt ist – auch gemäss noch einmal eingeholter aktueller Nachfrage bei der FIKO – eine Weisung der FIKO, wonach dieselbe bei solchen Vorgängen in Bezug auf die Personalführung zu informieren sei.

Kommentar GPK: Es ist richtig, dass eine Meldung an die FIKO nicht direkt die Personalführung betrifft. Die GPK bezog sich in ihrer Empfehlung auf § 28 des Finanzkontrollgesetzes (FKG, SGS 311) («Besondere Vorkommnisse und Mängel von wesentlicher finanzieller Bedeutung sind auf dem Dienstweg unverzüglich der Finanzkontrolle zu melden»). Aus dem Kontext wird hinreichend klar, dass sich «fragwürdige Prozesse» nicht auf die Personalführung, sondern auf die Bestimmung bezog, wonach Kantonsmitarbeitende gemäss § 28 FKG verpflichtet sind, fragwürdige Prozesse von wesentlicher finanzieller Bedeutung der Finanzkontrolle zu melden. Die GPK schliesst aus der Antwort des Regierungsrats, dass die sich aus § 28 FKG ergebende Weisung den Mitarbeitenden aller Stufen nicht bekannt ist.

In Bezug auf die neue Regelung zum Whistleblowing im Personalgesetz (§ 38a) hält die GPK fest, dass es nicht Aufgabe der Direktion ist, den Ombudsman zu informieren, sondern dies eine Möglichkeit für Mitarbeitende darstellt.

3.2.2 Feststellung 8 und Empfehlung 5

- Die GPK stellt fest, dass die Abläufe und Vorgänge in diesem Zusammenhang nicht gemäss den Empfehlungen der GPK (im GPK-Bericht [2017/225](#) «Polizei») dokumentiert und festgehalten sind.
- Bezüglich personalrechtlicher Massnahmen wird auf die vom Landrat bereits genehmigten Empfehlungen über Entscheidabläufe und Dokumentation (GPK-Bericht [2017/225](#) «Polizei») verwiesen. Wenn eine Kündigung «ultima ratio» sein soll, dann sind vorgängig andere Massnahmen zu prüfen bzw. entsprechende Gespräche zu führen und zu dokumentieren.

Stellungnahme des Regierungsrats: Der Regierungsrat teilt die Auffassung, wonach die relevanten Prozesse ordnungsgemäss abzuwickeln und abzubilden sind. Soweit der vorliegend relevante Sachverhalt mit dem im Bericht 2017/225 geprüften vergleichbar ist, wurden die entsprechenden Vorgaben auch berücksichtigt: Die GPK hat Einsicht in das Personaldossier erhalten und konnte die entsprechende Dokumentation sichten. Es trifft zu, dass von der Anhörung (Gewährung des rechtlichen Gehörs) selbst kein Protokoll erstellt wurde. Der wesentliche Gesprächsinhalt ergibt sich indes aus der Einladung zum rechtlichen Gehör und aus der nachfolgenden Mail inkl. Anhänge an die Rechtsvertreterin. Ein separates Protokoll wäre nur dann erstellt worden, wenn im

Rahmen des Gesprächs neue Informationen bzw. Aspekte auftauchen. Entscheidendes Kriterium für die Führung des Personaldossiers ist die Nachvollziehbarkeit der Abläufe.

Im vorliegenden Fall sind sowohl persönliche als auch telefonische Gespräche mit der anwaltlichen Vertretung der mitarbeitenden Person sowie die jeweiligen Beschlüsse zum Inhalt der Vereinbarung durch den ausführlichen Schriftverkehr (insbesondere Einladung rechtliches Gehör und anschliessender Mailverkehr) ordnungsgemäss und ausreichend im Sinne eines Personaldossiers dokumentiert.

Kommentar GPK: Die GPK befremdet, dass Protokolle nur dann erstellt werden, wenn im Rahmen des Gesprächs neue Informationen resp. Aspekte auftauchen. Wie der Regierungsrat selber festhält, ist «entscheidendes Kriterium für die Führung des Personaldossiers die Nachvollziehbarkeit der Abläufe». Dies ist gerade auch in einem potentiellen Streitfall wichtig. Eine lückenlose und saubere Dokumentation verlangt, dass sämtliche Gespräche schriftlich festgehalten werden. Wenn keine neuen relevanten Informationen aus dem Gespräch resultieren, sollte dies auch mit einem entsprechenden Verweis festgehalten werden. Auch das Personalamt empfiehlt, Gespräche und Äusserungen der Gesprächsteilnehmenden aus Beweisgründen zu protokollieren. Die GPK erhielt am 5. Oktober 2017 Einsicht in das Personaldossier und musste feststellen, dass wesentliche Unterlagen wie die Trennungsvereinbarung oder ältere MAG nicht im Dossier abgelegt waren. Laut Aussage der für das Personal verantwortlichen Person dauert es mehrere Monate, bis die MAG und umfangreichere Dokumente gescannt seien. Der GPK ist es ein Anliegen, dass der Aktualität von Personaldossiers höchste Priorität beigemessen wird und dass gerade Dokumente von der Relevanz einer Trennungsvereinbarung unmittelbar dem Dossier beigelegt werden.

3.2.3 Feststellung 7, 9, 10 und Empfehlung 5

- Die GPK stellt fest, dass die BUD-Führung mit der «Einladung zu einer Anhörung betreffend ordentliche Kündigung» gegenüber der heute nicht mehr beim Kanton BL arbeitenden Person mit mehr als 25 Dienstjahren direkt und ohne Zwischenstufen eine sehr scharfe Personalmassnahme gewählt hat. Damit wurde gegenüber der betroffenen Person sehr viel Druck aufgebaut, der die Trennung vom Kanton begünstigte. *[Feststellung 7]*
- Die GPK stellt fest, dass im Personaldossier der betroffenen Person kein mangelhaftes Verhalten dokumentiert ist, dass man ganz im Gegenteil stets mit den erbrachten Leistungen zufrieden war. *[Feststellung 9]*
- Die GPK stellt fest, dass ihr die in verschiedenen Gesprächen mit BUD-Verantwortlichen erwähnte angebliche Treuepflichtverletzung der betroffenen Person nicht belegt werden konnte. *[Feststellung 10]*
- Bezüglich personalrechtlicher Massnahmen wird auf die vom Landrat bereits genehmigten Empfehlungen über Entscheidabläufe und Dokumentation (GPK-Bericht [2017/225](#) «Polizei») verwiesen. Wenn eine Kündigung «ultima ratio» sein soll, dann sind vorgängig andere Massnahmen zu prüfen bzw. entsprechende Gespräche zu führen und zu dokumentieren.

Stellungnahme des Regierungsrats: *Der Regierungsrat stimmt der GPK zu, dass eine (fristlose) Kündigung „ultima ratio“ sein soll. Er stimmt der GPK ebenso zu, dass dies nur dann der Fall ist, wenn vorgängig andere Massnahmen geprüft wurden. In Bezug auf den vorliegenden Fall verweist der Regierungsrat auf die einleitenden Vorbemerkungen, wonach die Prüfung weiterer/milderer Massnahmen wie auch die Prüfung der Frage, ob überhaupt eine Massnahme ergriffen werden soll, nicht möglich waren, da die Anwältin direkt nach Anhörung auf die Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs verzichtete und um Auflösung des Arbeitsverhältnisses ersuchte.*

Dass die Anhörung teilweise auch konfrontative Aspekte aufweisen kann, ergibt sich aus dem zugrundeliegenden Zweck: Zum Zeitpunkt der Durchführung des Gesprächs stehen meist unterschiedliche Sichtweisen im Raum, welche geklärt werden müssen. Um dem betreffenden Mitarbei-

tenden das rechtliche Gehör zu gewähren, muss er mit den im Raum stehenden Vorwürfen konfrontiert werden und dazu Stellung nehmen können. Nur so hat er die Möglichkeit, sich dazu zu äussern und falsche Annahmen zu widerlegen. Das war auch im vorliegenden Fall nicht anders – jedoch ist eine anschliessende Stellungnahme wie bereits mehrfach geschildert ausgeblieben.

Kommentar GPK: Eine Kündigung wurde im vorliegenden Fall von der Direktionsvorsteherin als «ultima ratio» bezeichnet. Mit diesem Hintergrund erachtet die GPK den Prozessablauf und die Dokumentation als ungenügend. Die Erklärung des Regierungsrats «[...] wonach die Prüfung weiterer/milderer Massnahmen wie auch die Prüfung der Frage, ob überhaupt eine Massnahme ergriffen werden soll, nicht möglich waren, da die Anwältin direkt nach Anhörung auf die Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs verzichtete [...]» gilt es auch unter dem Aspekt des zeitlichen Ablaufs zu sehen: Zwischen der Einladung zur «Anhörung betreffend ordentlicher Kündigung» (datiert vom 10. August 2017) und dem Termin selbst (11. August 2017, 10:30 Uhr) lag ein knapper Tag. Das Personalamt empfiehlt, die Vorlaufzeit abhängig von den Umständen «angemessen» zu gestalten. Eine Vorlaufzeit von einem Tag kann nicht als angemessen gelten. Weder der mitarbeitenden Person noch ihrer Anwältin (welche sie innerhalb dieses Tages kontaktiert und mandatiert hat) blieb genügend Zeit, um sich auf das Gespräch angemessen vorzubereiten. Im Gespräch selbst soll gemäss Informationen an die GPK schnell deutlich geworden sein, dass eine Weiterbeschäftigung der mitarbeitenden Person für keine der von Seiten der BUD am Gespräch teilnehmenden Personen in Frage kam. Gerade auch aufgrund solcher Aussagen empfiehlt es sich, jedes Gespräch zu protokollieren, sodass auch Dritte zumindest den Inhalt eines Gesprächs nachvollziehen können. Hätte die Person gegen eine nachfolgende Kündigung geklagt, wäre die Anstellungsbehörde in Beweisnot geraten.

Für die GPK ist offenkundig, dass die Einwilligung zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch die betroffene Person nur unter Druck und aufgrund erkannter Aussichtslosigkeit auf mildere Massnahmen erfolgte. Zudem kritisiert die GPK das Vorgehen grundsätzlich: Hinsichtlich einer Kündigung sind im Personalgesetz spezifische Abläufe vorgesehen (schriftliche Verwarnung gemäss § 18 Abs. 3 c), die im vorliegenden Fall missachtet wurden.

Im Weiteren bezog sich die Empfehlung der GPK nicht auf dieses Gespräch. Vielmehr erwartete die GPK, dass im Vorlauf zu einem Gespräch mit diesem Titel bereits dokumentierte Gespräche mit Verwarnungen oder dergleichen hätten stattfinden müssen (vgl. Kommentar GPK zu 3.2.5).

3.2.4 Feststellung 11 und Empfehlung 6

- Die GPK stellt fest, dass die Personaldossierführung mangelhaft ist. Zahlreiche Unterlagen sind an verschiedenen Orten abgelegt. Zum Teil liegen sie digital vor, zum Teil nicht. Gewisse Unterlagen waren auch nicht im Personaldossier. Die GPK hat von diesen «über Umwege» erfahren.
- Die Führung von Personaldossiers ist zu überprüfen; dies gilt auch hinsichtlich der Anforderungen bezüglich Vollständigkeit der in einem Dossier vorhandenen Unterlagen (wie MAG, Zwischenzeugnisse etc.).

Stellungnahme des Regierungsrats: Der Regierungsrat stimmt der GPK zu, dass die Personaldossiers entsprechend den kantonalen Vorgaben zu führen sind und vollständig zu sein haben. Die Ablage erfolgt im elektronischen Personaldossier anhand eines generellen kantonalen Konzepts.

Dass gewisse Unterlagen zum Zeitpunkt der Einsichtnahme durch die GPK nicht – korrekterweise müsste gesagt werden noch nicht – im elektronischen Dossier vorhanden waren, ist der fortwährenden Sachbearbeitung geschuldet, welche zwischen der Linie (Vorgesetzte / Anstellungsbehörde) sowie der HR-Organisation erfolgt. Diese Zuständigkeits- und Bearbeitungsregelung kann zu kurzzeitiger Nichtverfügbarkeit im elektronischen Dossier führen, wenn (so geschehen im vorliegenden Fall) die Prüfung durch die GPK bei einem noch nicht abgeschlossenen Personalfall erfolgt. In dieser Konstellation erfolgen die Prüfung der GPK und die Fallbearbeitung zeitlich parallel, was dazu führte, dass Dokumente, welche von den verschiedenen zuständigen Stellen administra-

tiv verarbeitet werden mussten, noch nicht im Scan-Prozess überführt und dem elektronischen Dossier vorübergehend nicht zu entnehmen waren. Unabhängig davon gilt, dass alles unternommen wurde, um der GPK sämtliche Dokumente unverzüglich vorzulegen, was auch erfolgt ist.

Kommentar GPK: Die GPK nahm im Oktober 2017 Einsicht in das entsprechende Dossier. Das Gespräch mit der mitarbeitenden Person fand am 11. August 2017 statt. Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass hier von kurzzeitiger Nichtverfügbarkeit und paralleler Fallbearbeitung gesprochen werden kann. Sollten solche Verzögerungen üblich sein, sind entweder die Prozesse mangelhaft ausgestaltet oder sie werden nicht korrekt vollzogen.

3.2.5 Feststellung 12

Die GPK stellt fest, dass es zumindest eine sehr starke zeitliche Koinzidenz zwischen der Trennung von der betroffenen Person und der Untersuchung der GPK gibt.

Stellungnahme des Regierungsrats: *Eine zeitliche Koinzidenz liegt vor, sie darf aber nicht zu Schlussfolgerungen über vermeintliche kausale Zusammenhänge veranlassen. Aus den einleitenden Vorbemerkungen ergibt sich, dass die Gründe für die Prüfung personalrechtlicher Massnahmen in der Zeit von März bis Juli 2017 entstanden sind, während die Einschaltung der FIKO bzw. GPK im Juli 2017 erfolgte.*

Kommentar GPK: Die Vermutung eines Zusammenhangs konnte durch Vorlage von Belegen nicht entkräftet werden. Auch innerhalb der Verwaltung scheint das so wahrgenommen zu werden: Mehrere Personen haben ihre Absicht, mit der GPK zu sprechen, mit dem Verweis auf diesen Fall widerrufen.

Die Frage ist offen, wer mit welcher Entscheidungsgrundlage wann entschieden hat, den Vorwurf der Treuepflichtverletzung zu erheben. Informationen, welche der GPK in der Zwischenzeit zugegangen sind, lassen auf einen direkten Bezug des Vorhalts einer Treuepflichtverletzung mit der zugrundeliegenden Angelegenheit schliessen, d.h. dem Prüfen von Hinweisen, wonach in der kantonseigenen Garage Unregelmässigkeiten vorkämen. Der GPK vorliegende Unterlagen zeigen, dass die Initiative für eine Kündigung nicht vom direkten Vorgesetzten, sondern von der Anstellungsbehörde ausging.

Sollte die sogenannte Treuepflichtverletzung darin bestanden haben, dass die Person beharrlich blieb in der Eruiierung der Vorgänge im Fahrzeugwesen, obschon man ihr bedeutet hatte, das zu unterlassen, befände sich die Direktion insofern im Irrtum, als die Treuepflicht den übergeordneten Interessen des Arbeitgebers Kanton gilt und nicht ausschliesslich gegenüber der Anstellungsbehörde.

Gemäss Personalamt können Treuepflichtverletzungen unter § 19 Abs. 3c oder d fallen, weshalb es je nach Sachlage unerlässlich wäre, eine vorgängige Verwarnung auszusprechen. Eine solche Verwarnung mit Verbesserungsfrist hat die mitarbeitende Person nie erhalten. Gerade die lange Dienstdauer hätte gemäss Personalamt bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer Verwarnung resp. bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer Massnahme ins Gewicht fallen müssen. Verneint wurde eine Treuepflichtverletzung im Übrigen auch im Einspracheverfahren der betroffenen Person gegen eine 31-tägige Einstellung der Arbeitslosentaggelder wegen selbstverschuldeter Arbeitslosigkeit. Die Einspracheinstanz des KIGA hielt fest: «Aufgrund der Akten ist erwiesen, dass die Aufhebung des Anstellungsverhältnisses in gegenseitigem Einvernehmen als Ausfluss der Willensbekundungen der Arbeitgeberin erachtet werden und von einer Kündigung durch die Arbeitgeberin ausgegangen werden muss.» Sie führt ebenfalls an, dass «die Arbeitgeberin auf eine schriftliche Verwarnung mit Kündigungsandrohung als Ausdruck einer allfälligen Unzufriedenheit verzichtet» hat und «die Einsprecherin keine Treuepflichtverletzung begangen und entsprechend keinen Anlass zur Kündigung gegeben hat.»

4. **Thematik der Einsicht in Personalakten und Befragung von Mitarbeitenden**

Unter Punkt 3 seiner Stellungnahme stellt der Regierungsrat die Möglichkeiten der GPK zur Durchführung von Untersuchungen wie der vorliegenden in Frage:

Aussage des Regierungsrats: *In Zusammenhang mit der Einsichtnahme in Personaldossiers und der Befragung von Mitarbeitenden haben sich im vorliegenden Fall heikle Fragen gestellt. Aus Sicht des Regierungsrats besteht für die GPK im Rahmen ihrer Untersuchungen keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Einsichtnahme in die Personaldossiers und die direkte Befragung von Mitarbeitenden. Zur Frage, welche Mittel die GPK zur Durchführung von Untersuchungen einsetzen kann, ist im Landratsgesetz das Verhältnis zwischen den § 61 (GPK) und den §§ 64 ff. (PUK) zu klären.*

Kommentar der GPK: Die GPK reagiert mit erheblichem Unverständnis auf dieses Ansinnen.

Zwecks Vermeidung unliebsamer Ergebnisse stellt man die Methode in Frage?

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung seiner Stellungnahme war dem Regierungsrat bekannt, dass es betreffend Einsichtnahme in Personalakten durch eine GPK ein Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft gibt (siehe KGE VV 810 2002 250 vom 22. Oktober 2003).

Ebenfalls Kenntnis hatte der Regierungsrat vom Gutachten des Rechtsdiensts von Landrat und Regierungsrat vom 8. August 2018, welches der GPK die Befugnis zuspricht, Mitarbeitende zu befragen. Anzumerken bleibt, dass alle von der GPK befragten Personen Kadermitarbeitende sind und ihnen deshalb eine spezielle Stellung in Bezug auf Kompetenzen und Verantwortung zukommt.

Beide vom Regierungsrat hinterfragten Punkte waren also zum Zeitpunkt der Veröffentlichung seiner Stellungnahme geklärt. Eine weitergehende Regelung im Landratsgesetz zu den Mitteln, welche die GPK einsetzen kann (Abgrenzung zwischen GPK-Arbeit und einer Parlamentarischen Untersuchungskommission PUK) erübrigt sich. Die bestehenden Grundlagen erfüllen ihren Zweck. Die Einsetzung einer PUK ist ein Ausnahmefall bei Vorkommnissen «von grosser Tragweite», welche in der Regel auch Akteure ausserhalb der Verwaltung einschliessen. Entsprechend der Tragweite bewegt sich eine PUK nahe an einem prozessrechtlichen Verfahren, weil sie – mit strafrechtlichen Androhungen bei Falschaussage – Personen explizit als «Zeugen» befragen kann. Von solcher Schärfe ist normale GPK-Arbeit im Rahmen der Oberaufsicht weit entfernt. Gespräche mit Mitarbeitenden gehören bei der GPK-Arbeit seit je her unangefochten dazu: Jede Visitation beinhaltet ganz selbstverständlich auch Gespräche mit Mitarbeitenden.

Es geht nicht an, dass die Regierung (Exekutive) nach missliebigen Feststellungen der GPK versucht, deren Informationsrechte durch neue Regelungen im Landratsgesetz (Domäne der Legislative) einzuschränken.

5. **Schlussbemerkungen**

Die GPK stellt fest, dass der Regierungsrat die Problematik rund um die Fahrzeugverkäufe erkannt und entsprechende Massnahmen getroffen bzw. in die Wege geleitet hat. Die Aufarbeitung der Vergangenheit und die Frage, ob dem Kanton diesbezüglich ein finanzieller Schaden entstanden ist, wird die Staatsanwaltschaft klären. Die GPK wartet deren Ergebnisse ab und behält sich vor, die Thematik anschliessend noch einmal aufzunehmen.

In Bezug auf die Personalführung vermögen die Erklärungen des Regierungsrats nicht zu überzeugen. Die GPK ist der Ansicht, dass ein für Mitarbeitende derart zentraler Aspekt wie das Personaldossier mit grösster Sorgfalt zeitnah und lückenlos nachvollziehbar für beide Seiten zu dokumentieren ist.

Zur Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsfunktion ist es für die GPK eminent wichtig, dass Kantonsmitarbeitende über die Sicherheit verfügen, jederzeit mit der GPK sprechen zu können, ohne persönliche Konsequenzen befürchten zu müssen. Eine Auskunftserteilung an eine Oberaufsichtskommission oder an die FIKO darf in keinem Fall Grund für die Prüfung personalrechtlicher Massnahmen sein.

6. Antrag an den Landrat

Die GPK beantragt dem Landrat gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

28. November 2018

Geschäftsprüfungskommission

Hanspeter Weibel, Präsident

Beilage

- Landratsbeschluss (von der Kommission geändert)

Landratsbeschluss

zur Stellungnahme des Regierungsrats zu den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission gemäss deren Bericht «Überprüfung von Fahrzeugverkäufen BUD»

vom **wird von der LKA eingesetzt!**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Landrat nimmt Kenntnis von der Stellungnahme des Regierungsrats und dem vorliegenden Bericht der GPK.
2. Der Regierungsrat hat sicherzustellen, dass die bestehenden Personalgesetze, gerade auch in schwierigen Situationen, eingehalten und die Rechte der Mitarbeitenden beachtet bzw. von diesen wahrgenommen werden.
3. Vom Regierungsrat wird erwartet, dass er die GPK im Frühjahr 2019 über den Stand des Projekts «Garage 2020+» informiert.

Liestal, **wird von der LKA eingesetzt!**

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: