

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2025/203 von Simone Abt: «Fehlende Anfechtbarkeit von schriftlichen Verwarnungen gemäss Personalverordnung» 2025/203

vom 18. September 2025

1. Text der Interpellation

Am 8. Mai 2025 reichte Simone Abt die Interpellation 2025/203 «Fehlende Anfechtbarkeit von schriftlichen Verwarnungen gemäss Personalverordnung» ein. Sie hat folgenden Wortlaut: Gemäss §19 Absatz 3 Litera c im Personalgesetz (SGS 150) und § 14 der Personalverordnung (SGS 150.11) des Kantons Basel-Landschaft kann die Anstellungsbehörde Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine schriftliche Verwarnung erteilen, wenn Mängel in der Leistung oder im Verhalten festgestellt werden. § 15 Absatz 3 derselben Verordnung hält jedoch ausdrücklich fest, dass eine solche Verwarnung nicht anfechtbar ist. Betroffene können sich erst gegen eine allfällige spätere Kündigung rechtlich zur Wehr setzen.

Diese Regelung wirft aus rechtsstaatlicher Sicht erhebliche Fragen auf. Verwarnungen können ernsthafte Folgen für das berufliche Fortkommen und das Vertrauensverhältnis am Arbeitsplatz haben – insbesondere, weil sie häufig als formeller Schritt vor einer Kündigung eingesetzt werden.

Wird eine solche Kündigung später von einem Gericht als ungerechtfertigt beurteilt, ist eine Rückkehr an den ursprünglichen Arbeitsplatz in der Praxis kaum möglich.

Gerade im Schulbereich wiegt dies besonders schwer: Der Schulalltag ist geprägt von Beziehungen, Vertrauen und Kontinuität. Eine schriftliche Verwarnung hat hier nicht nur disziplinarische, sondern auch strukturelle und emotionale Auswirkungen. Wird eine Kündigung später aufgehoben, bleiben die Folgen erheblich – das Vertrauensverhältnis zur Schulleitung ist gestört, das Kollegium destabilisiert, der berufliche Ruf auf beiden Seiten angekratzt. Selbst wenn finanzielle Ansprüche durchsetzbar sind – was zu hohen Kosten für die Schulträger führen kann –, kann die persönliche und berufliche Integrität der betroffenen Angestellten nicht oder nur schwer wiederhergestellt werden.

Die fehlende Möglichkeit, eine Verwarnung rechtlich anzufechten, steht im Spannungsverhältnis zum verfassungsmässigen Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz (Art. 29a BV). Zwar bleibt Betroffenen der Weg ans Gericht im Fall einer späteren Kündigung offen – doch gerade im dynamischen Schulumfeld greift dieser Rechtsschutz oft zu kurz: Eine Rückkehr in das ursprüngliche Arbeitsverhältnis ist realitätsfern, das Vertrauensverhältnis meist irreparabel geschädigt. Damit verfehlt das System seinen rechtsstaatlichen Zweck – es schützt formell, aber nicht wirksam.

Ich bitte den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

- 1. Welche rechtlichen und sachlichen Überlegungen führten zur Regelung in § 15 Abs. 3 der Personalverordnung, wonach schriftliche Verwarnungen nicht anfechtbar sind – trotz deren möglicher kündigungsrelevanter Wirkung?*
- 2. In welchem politischen und administrativen Kontext wurde § 15 Abs. 3 der Personalverordnung eingeführt, und wie wurde dabei die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV berücksichtigt?*
- 3. Wie wird die Anfechtbarkeit schriftlicher Verwarnungen in anderen Kantonen geregelt, insbesondere mit Blick auf den Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz gemäss Art. 29a BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK?*
- 4. Welche faktischen Möglichkeiten haben kantonale Mitarbeitende heute, um sich gegen eine Verwarnung zu wehren, wenn diese sich als unbegründet oder schädlich erweist – insbesondere in sensiblen Berufsfeldern wie dem Schuldienst?*
- 5. Erwägt der Regierungsrat, § 15 Abs. 3 der Personalverordnung dahingehend anzupassen, dass betroffene Mitarbeitende künftig eine schriftliche Verwarnung mit Einsprache oder Beschwerde anfechten können, um einen verfassungsrechtlich wirksamen Rechtsschutz zu gewährleisten?*
- 6. Welche Massnahmen trifft der Regierungsrat, um sicherzustellen, dass Verwarnungen nur unter Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen und nicht als informelles Führungsinstrument zur Disziplinierung eingesetzt werden*

2. Einleitende Bemerkungen

2.1 Generelle Ausführungen

Der Kanton als Arbeitgeber ist in seinem Handeln an öffentlich-rechtliche Prinzipien gebunden. Dazu gehören die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit, das Gleichheitsgebot, das Willkürverbot und der Vertrauensschutz.¹ Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet es, dass der staatliche Arbeitgeber vom Mittel der Kündigung erst dann Gebrauch macht, wenn er alle anderen (milderer) Mittel ausgeschöpft hat. Die Kündigung ist mithin immer als ultima ratio anzusehen.² Die Kündigung muss somit ein geeignetes Mittel zur Problemlösung sein, sie muss in dem Sinn erforderlich sein, dass nicht weniger einschneidende Massnahmen ebenfalls zum gleichen Ziel führen würden, und es muss eine Abwägung der gegenseitigen Interessen die Kündigung als gerechtfertigt erscheinen lassen.³ Dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechend ist die Kündigung ausgeschlossen, wenn dem Arbeitgeber mildere Massnahmen, wie beispielsweise das Aussprechen einer Verwarnung, zur Verfügung stehen.

Gemäss § 19 Absatz 2 des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz; [SGS 150](#)) vom 25. September 1997 kann die Anstellungsbehörde das Arbeitsverhältnis nach Ablauf der Probezeit kündigen, wenn wesentliche Gründe diese Massnahme rechtfertigen. Wesentliche Gründe liegen unter anderem vor, wenn Mängel in der Leistung oder im Verhalten trotz schriftlicher Verwarnung anhalten oder sich wiederholen (§ 19 Absatz 3 Buchstabe c Personalgesetz). Die Verordnung regelt das Verfahren über die schriftliche Verwarnung (§ 19 Absatz 4 Personalgesetz). Gemäss § 14 der Verordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung; [SGS 150.11](#)) vom 19. Dezember 2000 ist eine Verwarnung insbesondere dann auszusprechen, wenn bei einer Mitarbeiterin oder einem

¹ BGE 138 I 113 E. 6.4.2

² Urteile des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (KGE VV) vom 6. November 2019, 810 19 92, E. 6.2 und vom 9. Mai 2018, 810 17 180, E. 5.3.

³ Urteil des KGE VV vom 18. November 2015, 810 15 18, E. 6.2; vgl. auch NOAH BIRKHÄUSER, Die Kündigung im öffentlichen Personalrecht des Kantons Basel-Landschaft, in: BJM 2009, S. 21.

Mitarbeiter Mängel in der Leistung oder im Verhalten vorliegen (Absatz 1). Zuständig für das Aussprechen einer schriftlichen Verwarnung ist die Anstellungsbehörde (Absatz 2). Die Verwarnung muss schriftlich und begründet sein (Absatz 3). Nach § 15 der Personalverordnung ist zur Behebung der Mängel oder des Fehlverhaltens im Rahmen der Verwarnung in der Regel eine Frist anzusetzen, bis zu welcher eine Verbesserung zu erfolgen hat (Absatz 1), die Verbesserung der Mängel oder des Fehlverhaltens hat jedoch auch über die angesetzte Frist hinaus anzudauern (Absatz 2). Eine Verwarnung ist nicht anfechtbar (Absatz 3).

2.2 Mangelnder Verfügungscharakter einer Verwarnung

Als Verfügungen gelten gemäss § 2 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL; [SGS 175](#)) vom 13. Juni 1988 Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und zum Gegenstand haben: Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (Buchstabe a); Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten (Buchstabe b); Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten oder Nichteintreten auf solche Begehren (Buchstabe c). Für das Vorliegen einer Verfügung ist nicht massgebend, ob sie als solche gekennzeichnet ist und eine Rechtsmittelbelehrung enthält bzw. den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht. Massgebend ist vielmehr, ob die inhaltlichen Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind.⁴

Innerdienstliche Anordnungen bzw. Dienstbefehle sind zwar ebenso wie Verfügungen Anordnungen einer Behörde, welche einen Einzelfall regeln, einseitig ergehen, verbindlich sind und sich auf öffentliches Recht stützen. Der Unterschied liegt jedoch in der Qualität der bewirkten Rechtsbindungen. Der Adressat einer innerdienstlichen Anordnung wird dadurch nicht in seiner privaten Rechtsbeziehung zum Staat (Grundverhältnis), sondern nur in seiner amtlich-betrieblichen Stellung (Betriebsverhältnis) betroffen. Durch innerdienstliche Anordnungen resultiert folglich kein die Verfügung charakterisierendes Aussenrechtsverhältnis, sondern lediglich ein einseitig bindendes Innenrechtsverhältnis. Die herrschende Lehre und Rechtsprechung spricht ihnen daher den Verfügungscharakter ab.⁵ Verfügungscharakter kommt einzig denjenigen innerdienstlichen Anordnungen zu, welche die Rechtsstellung eines Arbeitnehmers berühren, indem durch sie Rechte begründet, geändert oder aufgehoben werden. Dies trifft grundsätzlich auf Anordnungen zu, welche eine Versetzung im Amt, die Zuweisung einer anderen Tätigkeit oder die Umgestaltung des Dienstverhältnisses zum Inhalt haben.⁶ Nicht jedoch auf Verwarnungen im Sinne des § 14 Personalverordnung.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Welche rechtlichen und sachlichen Überlegungen führten zur Regelung in § 15 Abs. 3 der Personalverordnung, wonach schriftliche Verwarnungen nicht anfechtbar sind – trotz deren möglicher kündigungsrelevanter Wirkung?*

Die Verwarnung ist in § 19 des Personalgesetzes («Ordentliche Kündigung») in den Bestimmungen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Ziff. 2.3, § 16 ff. Personalgesetz) geregelt. Sie entspricht von ihrer Funktion her vollumfänglich der Mahnung im Sinne von aArt. 12 Absatz 6 Buchstabe b des Bundespersonalgesetzes (BPG) vom 24. März 2000 in der bis am 30. Juni 2013 gültigen Fassung (AS 2001 894 ff., 899). Gemäss dieser Bestimmung galten Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhielten oder sich wiederholten, nach Ablauf der Probezeit als Gründe für eine ordentliche Kündigung durch den Arbeitgeber. Die

⁴ PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, S. 243; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1725/2015 vom 8. Juni 2015 E. 2.

⁵ MARKUS MÜLLER, IN: AUER/MÜLLER/SCHINDLER [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., 2018, Art. 5 N 94 f.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 892; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7309/2010 vom 7. April 2011 E. 2.3 f.

⁶ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7309/2010 vom 7. April 2011 E. 2.4

fragliche Regelung wurde im Zuge der Revision des BPG per 30. Juni 2013 ersatzlos aufgehoben. Die Rechtsprechung geht allerdings auch nach der Revision des BPG weiterhin vom grundsätzlichen Erfordernis einer vorgängigen Mahnung bei Kündigungen gestützt auf Art. 10 Absatz 3 BPG aus.⁷ Die Verwarnung bzw. Mahnung erinnert die Mitarbeitenden an ihre bestehenden Leistungs- und Verhaltenspflichten und ermöglicht dem Arbeitgeber die ordentliche Kündigung, wenn die Mitarbeitenden ihre Leistung nicht verbessern oder ihr Verhalten nicht ändern. Sie ist als direkte Reaktion auf das Fehlverhalten der Mitarbeitenden zu verstehen und hat zum Ziel, den Mitarbeitenden die begangene Pflichtverletzung vorzuhalten und diese zu künftigem vertragsgemäsem Verhalten zu mahnen (Rügefunktion). Zudem drückt sie die Androhung einer Sanktion bei weiteren gleichartigen Pflichtverletzungen aus (Warnfunktion).⁸ Die Verwarnung bzw. Mahnung dient insofern der Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips vor einer allfälligen Kündigung.⁹

Nach der Rechtsprechung zu alt § 19 Absatz 4 Personalgesetz stellte die Ansetzung einer Bewährungsfrist eine Zwischenverfügung dar.¹⁰ Gemäss der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts kommt einer der Kündigung vorausgehenden Mahnung nach Artikel 12 Absatz 6 Buchstabe b BPG bzw. Artikel 10 Absatz 3 BPG demgegenüber kein Verfügungscharakter zu.¹¹ Die personalrechtliche Verwarnung bzw. Mahnung stellt auch nach der Lehre, im Gegensatz zur Verwarnung im Sinne einer disziplinarischen Massnahme, keine anfechtbare Verfügung dar. Selbst wenn sie eine Voraussetzung für die Kündigung bilde, sei sie nicht anfechtbar, weil die Rechte und Pflichten erst mit der Kündigung geregelt würden.¹²

Wie bereits ausgeführt, entspricht die Verwarnung gemäss § 19 Absatz 3 Buchstabe c Personalgesetz von ihrer Funktion her der Mahnung, wie sie auf Bundesebene bei Mängeln in der Leistung oder im Verhalten gestützt auf Artikel 10 Absatz 3 BPG vor einer Kündigung auszusprechen ist. Im Lichte der vorstehenden Erwägungen zur Frage der Anfechtbarkeit von personalrechtlichen Verwarnungen bzw. Mahnungen kommt der Verwarnung gemäss § 19 Absatz 3 Buchstabe c Personalgesetz somit kein Verfügungscharakter zu. Die Verwarnung als solche hat denn auch keine unmittelbaren nachteiligen Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Mitarbeitenden und diese könnten die gegen sie erhobenen Vorwürfe im Rahmen der Beschwerde gegen eine allfällige Kündigung bestreiten. Die Verfahrensrechte der Mitarbeitenden bleiben vor diesem Hintergrund vollumfänglich gewahrt.¹³

2. *In welchem politischen und administrativen Kontext wurde § 15 Abs. 3 der Personalverordnung eingeführt, und wie wurde dabei die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV berücksichtigt?*

Die Verwarnung im Sinne von § 19 Absatz 3 Buchstabe c Personalgesetz wurde im Rahmen der Revision der personalrechtlichen Bestimmungen über die Probezeit, die Kündigung und die

⁷ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4464/2015 vom 23. November 2015 E. 1.1.3.

⁸ Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6699/2015 vom 21. März 2016 E. 3.1; A-4464/2015 vom 23. November 2015 E. 1.1.3 ff.

⁹ Urteil des Bundesgerichts vom 5. Mai 2020, 8C_46/2020, E. 7.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-529/2015 vom 24. Juni 2015 E. 5.2.1; KGE VV vom 30. April 2020, 810 19 266, E. 4.3.3 und vom 26. Juni 2019, 810 18 138, E. 6.3.

¹⁰ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [2000/210] vom 25. April 2001 E. 5a; Urteil des Bundesgerichts 1P.555/2001 vom 3. Januar 2002 E. 4.

¹¹ Urteil des Bundesgerichts 8C_358/2009 vom 8. März 2010 E. 4.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6699/2015 vom 21. März 2016 E. 3.2; A-4464/2015 vom 23. November 2015 E. 1.1.4; A-1725/2015 vom 8. Juni 2015 E. 2.1.3 f.; A-692/2014 vom 17. Juni 2014 E. 3.2; BVGE 2011/31 E. 3.3; Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission (PRK) vom 30. September 2004, in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) 69.33 E. 2.

¹² ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 1418; KÖLZ/HÄNER/BERTSCH, a.a.O., S. 445.

¹³ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4464/2015 vom 23. November 2015 E. 1.1.5.

Abgangsentschädigung vom 14. Juni 2012 in das Gesetz aufgenommen und trat an die Stelle der altrechtlichen Bewährungsfrist. Der Landratsvorlage kann entnommen werden, dass die Bewährungsfrist gestrichen werde und neu bei einer Kündigung aufgrund anhaltender oder sich wiederholender Mängel in der Leistung oder im Verhalten eines Mitarbeitenden zuvor eine schriftliche Verwarnung ausgesprochen werden solle.¹⁴ In den Erläuterungen des Personalamts vom 7. Februar 2013 zu verschiedenen Änderungen der Personalverordnung wird in Bezug auf die geänderten §§ 14 und 15 Personalverordnung festgehalten, mit der Verwarnung solle ebenso wie mit der bisherigen Bewährungsfrist der betroffenen Mitarbeiterin oder dem betroffenen Mitarbeiter aufgezeigt werden, wo Mängel in der Leistung oder im Verhalten vorlägen und was zukünftig von der Person erwartet werde. Weiter werde neu ausdrücklich festgehalten, dass eine Verwarnung analog zur Bewährungsfrist nicht anfechtbar sei.¹⁵

Der Gesetzgeber hat mit der schriftlichen Verwarnung gemäss § 19 Absatz 3 Buchstabe c Personalgesetz somit keine neue Disziplarmassnahme für Mitarbeitende eingeführt. Vielmehr ist die Verwarnung, wie die altrechtliche Bewährungsfrist, nach wie vor als personalrechtliche Mahnung konzipiert, welche im Hinblick auf eine mögliche weitere personalrechtliche Massnahme, namentlich eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses, ausgesprochen wird. Die Verwarnung hat, wie bereits die altrechtliche Bewährungsfrist, keine unmittelbaren nachteiligen Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Betroffenen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts können personalrechtliche Mahnungen nicht angefochten werden.

3. *Wie wird die Anfechtbarkeit schriftlicher Verwarnungen in anderen Kantonen geregelt, insbesondere mit Blick auf den Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz gemäss Art. 29a BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK?*

Nachfolgend werden die Regelungen betreffend die Anfechtbarkeit von schriftlichen Verwarnungen (auch «Bewährungsfrist» oder «Mahnung») anderer Kantone sowie des Bundes erläutert. Zu beachten ist, dass die unter Frage 1 aufgeführte Rechtsprechung auch in diesen Fällen zur Anwendung gelangt.

Basel-Stadt

Eine Kündigung durch die Anstellungsbehörde aufgrund ungenügender Leistungen oder wiederholter Pflichtverletzung kann nur ausgesprochen werden, wenn der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter eine **angemessene Bewährungsfrist** eingeräumt worden ist (§ 30 Absatz 3 Personalgesetz [SG 162.100] vom 17. November 1999). *Die Auferlegung der Bewährungsfrist kann nicht selbständig mittels Rekurs angefochten werden.* Allfällige Einwendungen gegen die Auferlegung einer Bewährungsfrist können im Rahmen eines nachfolgenden Rekursverfahrens gegen eine Kündigung oder eine rekursfähige Massnahme im Sinne von § 24 Abs. 2 oder § 25 des Personalgesetzes geltend gemacht werden (§ 15 Abs. 1 Verordnung zum Personalgesetz [VPG; SG 162.110] vom 27. Juni 2000).

Aargau

Bei Mängeln in der Leistung oder im Verhalten, die sich trotz **schriftlicher Mahnung** während der angesetzten Bewährungszeit fortsetzen, kann der Kanton die Kündigung aussprechen (§ 10 Abs. 1 lit. c Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts [Personalgesetz, PersG; SAR 165.100] vom 16. Mai 2000). Die Anfechtbarkeit dieser Mahnung wird im Personalrecht des Kantons Aargau nicht geregelt.

Solothurn

Eine Kündigung durch die Anstellungsbehörde wegen mangelnder Eignung, ungenügender Leistungen oder wegen eines Verhaltens, das zu berechtigten Klagen Anlass gegeben hat, kann nur ausgesprochen werden, wenn dem oder der Angestellten vorgängig eine **angemessene**

¹⁴ Vorlage an den Landrat [2012/013](#) betreffend Änderung der personalrechtlichen Bestimmungen über die Probezeit, die Kündigung und die Abgangsentschädigung vom 17. Januar 2012, S. 9.

¹⁵ Erläuterungen, S. 2 f.

Bewährungsfrist eingeräumt und für den Fall der Nichtbewährung die Kündigung angedroht worden ist. Die Verordnung regelt das Verfahren (§ 27 Abs. 4 lit. b und Abs. 5 Gesetz über das Staatspersonal [[BGS 126.1](#)] vom 27. September 1992). Bevor ein Vorgesetzter oder eine Vorgesetzte einen Antrag stellt auf Kündigung des Anstellungsverhältnisses wegen mangelnder Eignung, ungenügender Leistungen oder wegen eines Verhaltens, das zu berechtigten Klagen Anlass gegeben hat, muss er oder sie der betroffenen Person im Anschluss an ein Mitarbeiterbeurteilungsgespräch **schriftlich eine angemessene Bewährungsfrist** einräumen und für den Fall der Nichtbewährung die Kündigung androhen. Ist die betroffene Person mit dem Ergebnis der Beurteilung nicht einverstanden, kann sie sich an den nächst höheren Vorgesetzten oder an die nächst höhere Vorgesetzte wenden. Er oder sie entscheidet endgültig über die Beurteilung (§ 43 Abs. 1 Gesamtarbeitsvertrag [GAV; [BGS 126.3](#)] vom 25. Oktober 2004). Die Anfechtbarkeit dieser Bewährungsfrist wird im GAV nicht geregelt.

Bern

Das Personalrecht des Kantons Bern sieht im Rahmen des Kündigungsrechts keine schriftliche Verwarnung o. Ä. vor. Entsprechend ist auch die Anfechtbarkeit einer solchen nicht geregelt.

Luzern

Bei Verletzung gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten und bei Mängeln in der Leistung oder im Verhalten, die sich trotz **schriftlicher Mahnung** wiederholen oder anhalten, kann die zuständige Behörde das Arbeitsverhältnis durch Kündigung beenden (§ 18 Absatz 1 Buchstabe b Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis [Personalgesetz, PG; [SRL Nr. 51](#)] vom 26. Juni 2001). Die Anfechtbarkeit dieser Mahnung wird im Personalrecht des Kantons Luzern nicht geregelt.

Bund

Die Bestimmung, welche vorsah, dass Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhielten oder sich wiederholten, nach Ablauf der Probezeit als Gründe für eine ordentliche Kündigung durch den Arbeitgeber galten, wurde im Juni 2013 ersatzlos aufgehoben. Das aktuelle Bundespersonalgesetz (BPG; [SR 172.220.1](#)) vom 24. März 2000 sieht die Auferlegung von personalrechtlichen Massnahmen vor: Soweit diese (z. B. Verwarnung) zur Sicherstellung des geordneten Aufgabenvollzugs den Arbeitsvertrag betreffen, vereinbart der Arbeitgeber diese schriftlich mit der angestellten Person. Bei Uneinigkeit erlässt der Arbeitgeber eine Verfügung. Diese kann mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 25 i. V. m. Art. 34 Abs. 1 und 36 Abs. 1 BPG). Im Vergleich zu den Ausführungen betreffend die Kantone handelt es sich hierbei nicht um Massnahmen, die unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Vorfeld einer Kündigung ergriffen werden müssen, sondern um Disziplinar massnahmen.

4. *Welche faktischen Möglichkeiten haben kantonale Mitarbeitende heute, um sich gegen eine Verwarnung zu wehren, wenn diese sich als unbegründet oder schädlich erweist – insbesondere in sensiblen Berufsfeldern wie dem Schuldienst?*

Gemäss § 14 Absatz 2 Personalverordnung ist die Anstellungsbehörde für das Aussprechen einer schriftlichen Verwarnung zuständig. Die vorgesetzte Person hat somit gegenüber der Anstellungsbehörde eine entsprechende Massnahme zu begründen. Erachtet die bzw. der Mitarbeitende die ihr bzw. ihm auferlegte Verwarnung trotz der darin enthaltenen Begründung als ungerechtfertigt, so steht der Weg zur Ombudsstelle offen. Diese tritt mit der Anstellungsbehörde in Kontakt, sofern sie ein Einschreiten als erforderlich wertet. Die abschliessende Überprüfung einer Verwarnung kann erst im Rahmen einer Kündigung infolge Nichtbestehens der Verwarnung durch die Rechtsmittelinstanz erfolgen.

5. *Erwägt der Regierungsrat, § 15 Abs. 3 der Personalverordnung dahingehend anzupassen, dass betroffene Mitarbeitende künftig eine schriftliche Verwarnung mit Einsprache oder Beschwerde anfechten können, um einen verfassungsrechtlich wirksamen Rechtsschutz zu gewährleisten?*

Eine entsprechende Anpassung von § 15 Abs. 3 Personalverordnung ist nicht vorgesehen, zumal die Bestimmung die aktuell geltende Rechtsprechung abbildet. Wie bereits dargelegt, hat die Verwarnung als solche keine unmittelbaren nachteiligen Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Mitarbeitenden, zumal es sich dabei nicht um eine Disziplinar massnahme handelt. Allfällige in der Verwarnung enthaltene Vorwürfe können im Rahmen einer Beschwerde gegen die infolge Nichtbestehens der Verwarnung ausgesprochene Kündigung bestritten werden. Die Verfahrensrechte der Mitarbeitenden bleiben somit vollumfänglich gewahrt.

6. *Welche Massnahmen trifft der Regierungsrat, um sicherzustellen, dass Verwarnungen nur unter Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen und nicht als informelles Führungsinstrument zur Disziplinierung eingesetzt werden?*

Austausch und regelmässiges Feedback gehören zur Arbeitskultur im Kanton Basel-Landschaft. Der Regierungsrat fördert eine wertschätzende und transparente Führungskultur, die auf offener Kommunikation und gegenseitigem Vertrauen basiert. Dies trägt wesentlich dazu bei, dass Mitarbeitende frühzeitig unterstützt werden und formelle Disziplinar massnahmen nur im gesetzlich vorgesehenen Rahmen zur Anwendung kommen. Einerseits gibt es die jährlichen, offiziellen Mitarbeitendengespräche (MAG), andererseits wird von den Führungskräften aber auch ein kontinuierlicher Austausch mit den ihnen unterstellten Mitarbeitenden erwartet. Dieser Austausch soll ehrlich und wertschätzend sein und hat auch den Zweck, bei Bedarf auf mangelnde Leistung oder unangemessenes Verhalten hinzuweisen.

Mit der Einführung der Führungsgrundsätze in der kantonalen Verwaltung im Jahr 2024 hat der Regierungsrat die Basis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit und zielgerichtetes Handeln geschaffen. Es wird Wert daraufgelegt, Mitarbeitende zu fördern und zu fordern sowie ihre Potenziale zu erkennen und zu entwickeln. Das Ansprechen und Handeln bei anspruchsvollen personellen Situationen muss von Vorgesetzten als wesentlicher Teil ihrer Rolle wahrgenommen werden. Zur Förderung dieser Rolle profitieren seit Anfang 2025 alle Führungskräfte des Kantons von einem verwaltungsspezifischen Führungsonboarding, welches durch weitere Angebote für die Führungsentwicklung (Seminarangebote wie z. B. Personalrecht für Führungskräfte) ergänzt wird.

Der Regierungsrat gewährleistet, dass Verwarnungen als formelle Disziplinar massnahmen ausschliesslich unter Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips erteilt werden. Hierzu stellt er sicher, dass den Vorgesetzten ein breites Spektrum an Führungsinstrumenten zur Verfügung steht, welche eine zielführende und konstruktive Mitarbeitendenführung ermöglichen. Dazu gehören insbesondere regelmässige Mitarbeitergespräche, Zielvereinbarungen sowie Feedback- und Entwicklungsgespräche, die eine frühzeitige Erkennung von Leistungs- oder Verhaltensauffälligkeiten erlauben und Raum für unterstützende Massnahmen schaffen. Ergänzend werden Coaching und Supervision sowie interne Konfliktlösungsverfahren wie Mediation angeboten, um Führungspersonen bei anspruchsvollen Situationen zu unterstützen. Der Regierungsrat sorgt somit durch gezielte Schulungen und Weiterbildungen dafür, dass Führungskräfte mit den gesetzlichen Vorgaben sowie den verfügbaren Führungsinstrumenten vertraut sind und diese konsequent anwenden.

Zu beachten gilt schliesslich, dass sich die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers nicht nur auf die betroffene Person, sondern auch auf die übrigen Mitarbeitenden erstreckt, welche ihre Aufgaben korrekt wahrnehmen. Diese sind vor ungerechtfertigter Mehrbelastung, wiederholten Störungen im Arbeitsalltag sowie vor einer Beeinträchtigung des Vertrauens in die Zusammenarbeit zu schützen. Durch ein konsequentes Ansprechen und Bearbeiten von Pflichtverletzungen wird sichergestellt, dass die Arbeitsbedingungen für alle Mitarbeitenden fair, respektvoll und verlässlich bleiben.

Im Bereich der Schulen, der in vorliegender Interpellation als besonders sensibler Berufsbereich eingeschätzt wird, hat sich mit der Einführung der neuen Führungsstrukturen per 1. August 2024 die Zuständigkeit für das Aussprechen einer Verwarnung gegenüber einer Lehrperson verschoben. Mit Beginn des Schuljahres 2024/25 wurden die Schulleitungen zur Anstellungsbehörde sowohl der befristet als auch der unbefristet angestellten Lehrpersonen. Vor Einführung der neuen Führungsstrukturen mussten Schulleitungen eine schriftliche Verwarnung einer unbefristet angestellten Lehrperson beim Schulrat – der damaligen Anstellungsbehörde – beantragen. Seit dem 1. August 2024 entfällt dieser Schritt und die Schulleitungen können, wie bereits zuvor bei befristet angestellten Lehrpersonen, eine Verwarnung in eigener Kompetenz aussprechen.

Die Schulleitungen werden über das Amt für Volksschulen, das Amt für Berufsbildung, Mittelschulen und Hochschulen sowie die Abteilung Personal der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) zum korrekten Einsatz und Ablauf beim Aussprechen einer Verwarnung informiert und im Prozess auch jederzeit fachlich beraten. Aufgrund der grossen Führungsspanne der Schulleitungen sind regelmässige Bilas mit Rückmeldungen zu Leistung und Verhalten nicht im gleichen Ausmass wie in der kantonalen Verwaltung möglich. Im Leitfaden zum MAG für das unterrichtende Personal ist aber dennoch festgehalten, dass im Rahmen der Möglichkeiten auch kürzere oder informelle Austauschgespräche mit den Lehrpersonen zu führen sind.

Im Zuge der Beantwortung der Interpellation Nr. [2025/130](#) «Androhungen von Verwarnungen und erteilte Verwarnungen an Sekundarschulen, Gymnasien/FMS» von Anita Biedert hat die BKSD bei den Sekundarschulen, Fachmittelschulen und Gymnasien erhoben, wie viele Verwarnungen in den Schuljahren 2023/24 und 2024/25 ausgesprochen wurden. Es waren dies 4 bzw. 3 Verwarnungen auf eine Gesamtheit von knapp 2000 Lehrpersonen. Diese Zahlen zeigen, dass Verwarnungen an den Schulen sorgfältig als fortgeschrittene Massnahme in einer definierten Kaskade zum Umgang mit leistungs- oder verhaltensbezogenen Mängeln von Mitarbeitenden eingesetzt werden.

Liestal, 23. September 2025

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich