

## **Vorlage an den Landrat**

### **Stellungnahme des Regierungsrats zu den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission gemäss deren Bericht „Überprüfung von Fahrzeugverkäufen BUD“**

2018/714

vom 14. August 2018

#### **1. Einleitung**

Der Landrat hat am 8. Februar 2018 vom Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) betreffend „Überprüfung von Fahrzeugverkäufen der Garage BUD“ vom 24. Januar 2018 (2018/086) Kenntnis genommen und an die Adressaten zur Stellungnahme zu den Feststellungen und Empfehlungen bezüglich der beiden Themenkreise Fahrzeugpark und Personalführung überwiesen.

#### **2. Stellungnahme zu den einzelnen Feststellungen und Empfehlungen**

##### **2.1. Feststellungen und Empfehlungen betreffend Fahrzeugpark**

###### **Feststellung Nr. 1**

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

Stellungnahme Regierungsrat:

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.

### **Feststellung Nr. 2**

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

Stellungnahme Regierungsrat:

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.

### **Feststellung Nr. 3**

*Eine weitere Feststellung der GPK lautet dahingehend, dass die Bewertung der Fahrzeuge, die eingetauscht bzw. veräussert werden, partiell nicht ausreichend nachvollziehbar sei.*

Stellungnahme Regierungsrat:

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.

### **Feststellung Nr. 4**

*Weiter stellt die GPK fest, dass bei der Fahrzeugausmusterung ebenfalls noch Nachholbedarf bestehe.*

Stellungnahme Regierungsrat:

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

### **Feststellung Nr. 5**

*Weiter stellt die GPK fest, dass eine noch geltende Weisung zum Fahrzeugwesen veraltet sei und nicht mehr den heutigen Anforderungen an eine moderne Verwaltungsführung entspreche. Dies trotz Empfehlung der FIKO (Bericht Nr. 019/2016).*

Stellungnahme Regierungsrat:

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.

### **Feststellung Nr. 6**

*Schliesslich stellt die GPK fest, dass die neue Weisung erst im Entwurf vorliege und noch nicht in Kraft gesetzt worden sei. Gleichzeitig werde seit geraumer Zeit nach dieser Weisung gelebt.*

Stellungnahme Regierungsrat:

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.

### **Empfehlungen Nr. 1-3 zum Fahrzeugpark**

*Die GPK empfiehlt mit Blick auf den Fahrzeugpark des Kantons Abläufe, Dokumentation und Regelung für Käufe und Verkäufe entsprechend den Feststellungen der FIKO anzupassen; es sei sicherzustellen, dass diese jederzeit nachvollziehbar dokumentiert seien.*

*Im Übrigen decken sich die Empfehlungen der GPK mit jenen, die die FIKO in ihrem Bericht gemacht hat.*

*Weiter fordert die GPK, die Unterhaltsfrage von Kantonsfahrzeugen sei kritisch zu überprüfen. Fahrzeuge, welche in absehbarer Zeit verkauft werden, sollten nur noch betriebsnotwendig repariert werden und allenfalls vorzeitig ausser Betrieb genommen werden. Zudem solle generell der Betrieb einer kantonseigenen Garage hinterfragt werden.*

Stellungnahme Regierungsrat:

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.

## **2.2. Feststellungen und Empfehlungen betreffend Personalführung**

### **Einleitende Vorbemerkungen**

Der Prozess zur Prüfung personalrechtlicher Massnahmen wurde von der BUD nicht wegen vermuteten Whistleblowings eingeleitet, sondern wegen des Verhaltens der mitarbeitenden Person gegenüber ihren Vorgesetzten und ihrem Untergebenen, welches aus Sicht der BUD als Treuepflichtverletzung anzusehen ist. Dieses erfolgte in den Monaten vor den Untersuchungen der FIKO und der GPK, nämlich in der Zeitspanne ab März 2017 bis Juli 2017.

Aufgrund dieser Verhaltensweisen wurde die Prüfung personalrechtlicher Massnahmen eingeleitet. Wie in solchen Fällen vorgesehen, wurde die mitarbeitende Person zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zu einer Anhörung eingeladen. Seitens der GPK wurde die Betreffzeile dieses Einladungsschreibens (lautend: „Einladung zu einer Anhörung betreffend ordentliche Kündigung“) kritisiert, da damit direkt gravierende personalrechtliche Massnahmen in Aussicht gestellt würden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang Folgendes: Der Kanton als Arbeitgeber ist bei der Wahl der Betreffzeile in diesem Einladungsschreiben nicht frei: Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich, dass in der Betreffzeile die maximal im Raum stehende Massnahme für die zu prüfende Verhaltensweise genannt werden muss. Da diese entsprechend vorgegebene Wortwahl in der Tat martialisch erscheinen kann, wird das Schreiben gemäss BUD-Praxis jeweils persönlich übergeben und der Hintergrund erklärt. Für die Zukunft wird ausserdem geprüft, ob und inwiefern die Formulierung angepasst werden kann, ohne gegen die Vorgabe des rechtlichen Gehörs zu verstossen. Trotz der Nennung der maximal im Raum stehenden Massnahme in der Betreffzeile gilt, dass die Anhörung absolut ergebnisoffen durchgeführt wird. Das bedeutet, dass der mitarbeitenden Person die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben wird. Dabei kann er seine Sicht der Dinge darlegen und falsche Annahmen widerlegen. Erst danach wird über das weitere Vorgehen entschieden. Das bedeutet auch, dass bis zu diesem Zeitpunkt offen ist, ob überhaupt eine Massnahme ergriffen wird und falls ja, welche das ist. Ebenfalls in Frage kommen dabei mildere Massnahmen als die im Schreiben genannte Maximalvariante.

Im vorliegenden Fall war die mitarbeitende Person von Anfang an anwaltlich vertreten. Sie verzichtete auf eine schriftliche Stellungnahme und ersuchte stattdessen direkt um eine einvernehmliche Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit einer Trennungsvereinbarung. Daher wurde eine Prüfung personalrechtlicher Massnahmen hinfällig. Stattdessen wurden eine einvernehmliche Trennungsvereinbarung abgeschlossen und das Arbeitsverhältnis aufgelöst. Über den Inhalt der Trennungsvereinbarung wurde beiderseits Stillschweigen vereinbart, weshalb vorliegend nicht nähere Angaben dazu gemacht werden können.

### **Empfehlung Nr. 4**

*In Bezug auf die Personalführung fordert die GPK, bei Hinweisen von Mitarbeitenden zu fragwürdigen Prozessen sei gemäss Weisung der FIKO dieselbe bei solchen Vorgängen zu informieren; wenn eigene Abklärungen vorgenommen werden, so hätten diese sorgfältig und umfassend zu erfolgen und sie seien nachvollziehbar zu dokumentieren.*

Stellungnahme Regierungsrat:

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.

### **Feststellung Nr. 8 sowie Empfehlung Nr. 5**

*Weiter stellt die GPK fest, dass die Abläufe und Vorgänge in Zusammenhang mit der Personalführung nicht gemäss den Empfehlungen der GPK (im GPK-Bericht 2017/225 „Polizei“) dokumentiert und festgehalten seien.*

*Dementsprechend formuliert sie ihre Empfehlung Nr. 5 unter Verweis auf den genannten GPK-Bericht 2017/225: „Im Fall einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen sind die Beschlüsse und Gespräche zu dokumentieren, um sicherzustellen, dass die richtigen Stellen zur richtigen Zeit informiert waren und die entsprechenden Entscheidungen von der Anstellungsbehörde getroffen wurden.“*

Stellungnahme Regierungsrat:

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.

### **Feststellung Nr. 7, 9 und 10 sowie Empfehlung Nr. 5**

*Die GPK stellt zunächst in ihrer Feststellung Nr. 7 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 habe. Damit wurde gegenüber der betroffenen Person sehr viel Druck aufgebaut, der die Trennung vom Kanton begünstigt habe.*

*Weiter verweist die GPK (Feststellung Nr. 9) darauf, dass im Personaldossier der betroffenen Person kein mangelhaftes Verhalten dokumentiert sei, dass man ganz im Gegenteil stets mit den erbrachten Leistungen zufrieden gewesen sei.*

*Und schliesslich folgt die Feststellung Nr. 10 der GPK, dass ihr die in verschiedenen Gesprächen mit BUD-Verantwortlichen erwähnte angebliche Pflichtverletzung der betroffenen Person nicht habe belegt werden können.*

*Aus diesen drei Feststellungen resultiert die Empfehlung Nr. 5 der GPK, wonach, wenn eine Kündigung „ultima ratio“ sein soll, vorgängig andere Massnahmen zu prüfen bzw. entsprechende Gespräche zu führen und zu dokumentieren seien.*

Stellungnahme Regierungsrat:

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 der betreffenden mitarbeitenden Person 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.

### **Feststellung Nr. 11 sowie Empfehlung Nr. 6**

*Die GPK stellt ferner fest, dass die Personaldossierführung mangelhaft sei. Zahlreiche Unterlagen seien an verschiedenen Orten abgelegt. Zum Teil lägen sie digital vor, zum Teil nicht. Gewisse Unterlagen seien auch nicht im Personaldossier gewesen. Die GPK habe von diesen „über Umwege“ erfahren.*

*Daraus folgt die Empfehlung Nr. 6 der GPK, wonach die Führung der Personaldossiers zu überprüfen sei; dies gelte auch hinsichtlich der Anforderungen bezüglich Vollständigkeit der in einem Dossier vorhandenen Unterlagen.*

Stellungnahme Regierungsrat:

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 administrativ 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.

### **Feststellung Nr. 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 Regierungsrat:

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

### **3. Thematik der Einsicht in Personalakten und Befragung von Mitarbeitenden**

In Zusammenhang mit der Einsichtnahme in Personaldossiers und der Befragung von Mitarbeitenden haben sich im vorliegenden Fall heikle Fragen gestellt. Aus Sicht des Regierungsrates 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.

### **4. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

Die Stellungnahme des Regierungsrats wird zur Kenntnis genommen.

Liestal, 14. August 2018

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

### **5. Anhang**

– Entwurf Landratsbeschluss

## **Landratsbeschluss**

### **über die Stellungnahme des Regierungsrates zu den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission gemäss deren Bericht „Überprüfung von Fahrzeugverkäufen BUD“**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die Stellungnahme des Regierungsrates wird zur Kenntnis genommen.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin: