

Adrian Hasler, 12. März 2014

Besten Dank, Herr Präsident, auch für Ihre Ausführungen, die Sie soeben gemacht haben. Sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete. Mit der Schaffung des Staatspersonalgesetzes im Jahr 2008 wurden der Beamtenstatus endgültig abgeschafft und ein modernes Personalrecht für die öffentliche Verwaltung eingeführt. Ein Kündigungsschutz besteht hinsichtlich einer missbräuchlichen Kündigung sowie einer Kündigung zur Unzeit. Zudem sind die Bestimmungen des Gleichstellungs- bzw. Behindertengleichstellungsgesetzes zu beachten. All diese Regelungen zum Kündigungsschutz finden aber auf alle Arbeitsverhältnisse Anwendung - neben den öffentlich-rechtlichen auch auf die privatrechtlichen. Somit ist klar festzuhalten, dass kein besonderer Kündigungsschutz zugunsten der Staatsangestellten besteht.

Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse unterscheiden sich in mehreren wesentlichen Punkten. Ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis entsteht zwischen zwei Subjekten des Privatrechts, und zwar auf privatrechtlicher Grundlage. Ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis entsteht zwischen dem Staat als Dienstgeber und einer Privatperson als Dienstnehmer und basiert auf öffentlich-rechtlicher Grundlage. Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis ist Teil des Verwaltungsrechts und somit ein besonderes Rechtsverhältnis. Im öffentlichen Dienstrecht ist der Grundsatz der Gesetzmässigkeit des Verwaltungshandelns zu beachten. Der Staat als Dienstgeber hat insbesondere das Legalitätsprinzip, die Rechtsgleichheit, das öffentliche Interesse, das Verhältnismässigkeitsgebot und den Grundsatz von Treu und Glauben sowie das Willkürverbot zu beachten. Zudem zeichnen sich öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse durch zahlreiche Besonderheiten aus. Staatsangestellte trifft eine besondere Treuepflicht gegenüber dem Arbeitgeber, das heisst gegenüber dem Staat. Diese ergibt sich bereits aus Art. 108 der Verfassung, wonach alle Staatsangestellten beim Dienstantritt einen Treueeid abzulegen haben.

Staatsangestellte repräsentieren den Staat nach aussen und innen. Sie nehmen hoheitliche Tätigkeiten wahr und müssen daher, vor allem nach aussen, unabhängig gegenüber Einflussnahme sein. Staatsangestellte sind zudem zur strikten Einhaltung des Legalitätsprinzips bei Ausübung ihrer Tätigkeit verpflichtet. Staatsangestellte trifft für zahlreiche Delikte eine erhöhte strafrechtliche Verantwortlichkeit. Sie unterliegen zudem zahlreichen Berufspflichten wie Amtsgeheimnis, Weisungen, Geschenkannahmeverbot, Nebenbeschäftigungen usw. Staatsangestellte bedürfen eines besonderen Schutzes gegenüber staatlicher Willkür. Sie stehen als Private in einem Arbeitsverhältnis mit dem hoheitlich tätigen Staat. Zudem bedürfen sie eines besonderen Schutzes gegen Beeinflussung oder Angriff von aussen. Aus all diesen Ausführungen wird ersichtlich, dass sich privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse in diversen Punkten unterscheiden. Die Besonderheiten der

öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse finden ihren Niederschlag im Staatspersonalgesetz.

Eines der erklärten Ziele bei der Schaffung des Staatspersonalgesetzes im Jahr 2008 war es, klare gesetzliche Regelungen für die Kündigung von Arbeitsverhältnissen zu schaffen. Die in Art. 22 Abs. 1 des Staatspersonalgesetzes enthaltenen Kündigungsgründe sind umfassend und decken alle Sachverhalte ab, in denen eine Kündigung grundsätzlich möglich sein soll. Einzig ungerechtfertigte und missbräuchliche Kündigungen sollen nicht zulässig sein. Im internationalen Vergleich sind wir mit unserem Staatspersonalgesetz sehr gut aufgestellt. Dieses entspricht einer modernen Gesetzgebung, vergleichbar mit entsprechenden Regelungen, beispielsweise in der Schweiz, Bund und Kantone, oder in Vorarlberg. In Liechtenstein wurde, wie in den vorgenannten Rechtsordnungen auch, bereits eine Abkehr von Beamtenum hin zu einer Annäherung an privatrechtliche Arbeitsverhältnisse vollzogen. Auffallend ist, dass in allen vergleichbaren Rechtsordnungen das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis in einem eigenen, umfassenden Dienstgesetz geregelt ist, inklusive der entsprechenden Kündigungsregelungen und Kündigungsgründe. Insbesondere in der Schweiz wurde die Frage der Anpassung der Kündigungsbestimmungen öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse an die privatrechtlichen Vorschriften bereits angedacht, wobei dies bisher an den verfassungsrechtlichen Bedenken und den dadurch ungeklärten Rechtsfragen gescheitert ist.

Zu den verfassungsrechtlichen Problemen: Eine Unterstellung der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse unter das Privatrecht bzw. die Anwendung der privatrechtlichen Kündigungsmöglichkeiten auf öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse ist aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch. Hier ist auf folgende verfassungsrechtliche Vorgaben zu verweisen: Zunächst ist klarzustellen, dass der Staat als Dienstgeber, im Gegensatz zu einem privaten Dienstgeber, an die Grundrechte und andere Verfassungsgrundsätze gebunden ist. Der Staat kann ausschliesslich in Vollziehung der Gesetze handeln. Der Staat als Arbeitgeber ist aufgrund des Verhältnismässigkeitsgebots und Willkürverbots zur Ausübung des pflichtgemässen Ermessens verpflichtet. Dies bedingt, dass der Staat ein Arbeitsverhältnis nur bei Vorliegen eines sachlichen Grundes kündigen kann. Zudem hat der Staat das Prinzip der Rechtsgleichheit sowie das Prinzip von Treu und Glauben zu beachten. Ein weiteres Prinzip, zu dessen strikter Einhaltung der Staat verpflichtet ist, ist die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Den Staat als Arbeitgeber trifft die Verpflichtung, den Angestellten die Gründe der Kündigung bekanntzugeben und die Möglichkeit einer Stellungnahme einzuräumen.

Aufgrund dieser Grundrechtsvorgaben, die vom Staat als Arbeitgeber zwingend einzuhalten sind, wäre bei einer Streichung der Kündigungsgründe im Staatspersonalgesetz wohl künftig keine Kündigung mehr möglich.

Zu weiteren Punkten der Motion: Ausdrücklich möchte ich auch darauf hinweisen,

dass es nicht zutreffend ist, dass die Kündigung in Form einer Verfügung, wie es im Staatspersonalgesetz vorgesehen ist, einen langen Rechtsmittelzug nach sich zieht, währenddem der betroffene Angestellte weiterhin in einem Dienstverhältnis zum Staat steht und auch weiterhin entlohnt wird. Art. 56 des Staatspersonalgesetzes sieht ausdrücklich vor, dass Beschwerden gegen Kündigungen keine aufschiebende Wirkung haben. Und das ist ein grosser Fortschritt gegenüber der alten Regelung. Hinsichtlich der Zuständigkeit für Kündigungen sollte weiterhin die Regierung zuständig sein. Es ist nicht zutreffend, dass Kündigungen aus politischen Gründen ausgesprochen oder verhindert werden. Dies ist aufgrund der Rechtsmittelmöglichkeiten auch klar überprüfbar. Auch sind die Vorteile einer Delegation dieser Zuständigkeit an das Amt für Personal und Organisation nicht ersichtlich. Bei einem derart wichtigen Thema sollte die Zuständigkeit bereits auf einer höheren Stufe, nämlich bei der Regierung als höchstem Exekutivorgan, angesiedelt sein. Dafür spricht auch, dass es sich bei der Regierung um ein Kollegialorgan handelt. Allein diese Tatsache gewährleistet eine inhaltlich vertiefte Auseinandersetzung mit einer geplanten Kündigung.

Aus den oben dargelegten Gründen ergibt sich, dass eine Anpassung der Kündigungsregelungen des Staatsangestellten an die Privatwirtschaft zahlreiche verfassungsrechtliche Fragen aufwirft. Insbesondere stellt sich die Frage, wie der Staat als Arbeitgeber ohne klare gesetzliche Vorgaben im Dienstrecht die verfassungsrechtlichen Grundrechte und Rechtsprinzipien einhalten soll. Zudem ergeben sich Fragen hinsichtlich der Form der Kündigung. Die Zuständigkeiten sollen weiterhin bei dem im Staatspersonalgesetz bezeichneten Stellen liegen. Fraglich ist aber, in welcher Form diese kündigen sollen. Die Verwaltung handelt in ihrem Hoheitsbereich grundsätzlich mittels Entscheidung bzw. Verfügung. Schliesslich handelt es sich bei einer Kündigung um einen Eingriff in eine Rechtsposition. Fraglich ist auch, wie bei einer Angleichung der Kündigungsregelungen die Rechtsmittelmöglichkeiten aussehen. Klar ist, dass der Rechtsschutz gewahrt sein muss und es entsprechende Rechtsmittel geben muss. Nicht klar ist hingegen, ob diese im Verwaltungs- oder Zivilrechtsweg gegeben sein sollen. Fraglich ist auch, wie eine solche Schaffung einer Lücke in der Gesetzessystematik einzuordnen ist. Das Staatspersonalgesetz ist so konzipiert, dass es öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse umfassend regelt, von der Anstellung über die rechtlichen Pflichten bis zur Beendigung des Dienstverhältnisses. Durch den gegensätzlichen Vorstoss würde hier eine Lücke in der Systematik entstehen.

Fazit: Im internationalen Vergleich ergibt sich, dass eine Anpassung der Kündigungsregelung öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse an das Privatrecht aus verfassungsrechtlichen Gründen bisher als nicht möglich erachtet wurde. In unseren Nachbarländern ist das öffentliche Dienstrecht jeweils inklusive der Kündigungsregelungen in einem eigenen Erlass geregelt. Die Ziele, die mit der Motion

verfolgt werden, nämlich die Kündigung von Staatsangestellten zu erleichtern und das öffentliche Dienstrecht dem Privatrecht anzunähern, wurden bereits mit der Schaffung des Staatspersonalgesetzes im Jahr 2008 umgesetzt. Hier ist klar darauf hinzuweisen, dass der gegenständliche Vorstoss direkte Auswirkungen auf mehr als 1'000 Mitarbeiter des Staates hat. Allein aufgrund dieser Tatsache erscheint es angezeigt, dass die gegenständliche Thematik zunächst vertieft rechtlich geprüft wird, bevor der Regierung ein Auftrag zu einer Gesetzesanpassung erteilt wird, der zu beträchtlichen rechtlichen Unsicherheiten führt. Besten Dank.