

PRK Fall Nr. 42: Verweis wegen Treuepflichtverletzung

Auszug aus dem Entscheid der Personalrekurskommission (PRK) vom 3. Juni 2004 i. S. A gegen den von der Anstellungsbehörde verfügten schriftlichen Verweis.

Inhaltsverzeichnis

Rechtsprobleme	Welche Themen betrifft der Entscheid
Sachverhalt	Kurze Schilderung der Geschehnisse
Rechtliche Erwägungen	Begründung der Personalrekurskommission
Entscheid u. Rechtskraft	Urteil der Personalrekurskommission
Schlussfolgerungen ZPD	Lehren die aus diesem Entscheid gezogen werden können
Relevante Rechtsnormen	Welche Rechtsnormen sind im vorliegenden Fall zur Anwendung gelangt?

I. Rechtsprobleme

Ist die Einschränkung des Grundrechts auf Meinungsäusserung bei Mitarbeitenden zulässig (E.2a.)?

Wann stellen negative Äusserungen in der Öffentlichkeit über das Verhalten der Anstellungsbehörde eine Treuepflichtverletzung dar (E.2b.)?

Welche Informationen fallen unter die Geheimhaltungspflicht eines Mitarbeitenden (E.2b.)?

II. Sachverhalt

1.

A ist bei der Anstellungsbehörde X seit dem 1. August zu 16% angestellt. Der Arbeitsvertrag ist befristet bis 31. Juli 2004. Im 2003 wurde in einer Lokalzeitung ein Leserbrief von A veröffentlicht. In diesem Leserbrief äusserte sich A über das Verhalten der Anstellungsbehörde X. Des Weiteren befasste sich der Leserbrief mit der Neubesetzung der vorstehenden Person der Anstellungsbehörde X. Aufgrund dieses Leserbriefs führte der damalige Vorsteher B der Anstellungsbehörde X mit A ein Gespräch, indem dieser zum Vorwurf der Verletzung der Treuepflicht Stellung nehmen konnte. Mit Verfügung vom 14. November 2003 wurde A ein schriftlicher Verweis gemäss § 24 Abs. 2 Personalgesetz (PG) wegen Pflichtverletzung erteilt.

2.

Gegen den schriftlichen Verweis vom 14. November 2003 reichte A am 24. November 2003 Rekurs bei der Personalrekurskommission ein. Mit Schreiben vom 11. Dezember 2003 teilte ein Advokat mit, dass er vom Rekurrenten mit dessen Interessenwahrung beauftragt worden sei. Mit Verfügung vom 16. Dezember 2003 wies die zuständige Präsidentin das Gesuch um Bewilligung der anwaltlichen Vertretung ab. In der Rekursbegründung vom 17. Dezember 2003 beantragt der Rekurrent die

Aufhebung des schriftlichen Verweises. Der Rekurs wird unter anderem damit begründet, dass der Rekurrent den Leserbrief ausserhalb seiner dienstlichen Tätigkeit in seiner Eigenschaft als Ratsmitglied geschrieben habe.

3.

In der Rekursbeantwortung vom 20. Februar 2004 beantragt das Departement die Abweisung des Rekurses unter o/e-Kostenfolge.

4.

In der Verhandlung der Personalrekurskommission vom 3. Juni 2004 sind der Rekurrent sowie eine Vertreterin der Anstellungsbehörde zu Wort gekommen. Zudem ist B, der Vorsteher der Anstellungsbehörde X, als Auskunftsperson befragt worden.

Auf die Aussagen der Auskunftsperson sowie für die Einzelheiten der Parteistandpunkte wird, soweit sie für den vorliegenden Entscheid von Belang sind, auf die nachfolgenden Erwägungen verwiesen.

III. Erwägungen

1. (...)

2.

Wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre arbeitsvertraglichen oder gesetzlichen Pflichten verletzen oder ungenügende Leistungen erbringen, kann die Anstellungsbehörde – gestützt auf § 24 PG – geeignete Massnahmen ergreifen, um die geordnete Aufgabenerfüllung wieder sicherzustellen. Im vorliegenden Fall verfügte die Anstellungsbehörde gestützt auf § 24 PG einen schriftlichen Verweis, nachdem im vierten Quartal 2003 in einer Lokalzeitung ein Leserbrief des Rekurrenten veröffentlicht wurde. Die Anstellungsbehörde stellt sich auf den Standpunkt, dass der Rekurrent mit diesem Leserbrief seine gegenüber dem Arbeitgeber bestehende Treuepflicht verletzt habe. Der Rekurrent beruft sich auf sein verfassungsmässiges Recht auf Meinungsäusserungsfreiheit.

2a.

Die Meinungsäusserungsfreiheit wird in Art. 16 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) gewährleistet. Sie umfasst das Recht, die Meinung frei zu bilden, zu äussern und zu verbreiten (Art. 16 Abs. 2 BV). Als Mittel der geschützten Meinungsäusserung kommen grundsätzlich alle Äusserungsmöglichkeiten in Frage, namentlich das gesprochene und geschriebene Wort. Träger der Meinungsäusserungsfreiheit sind natürliche und juristische Personen. Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit sind unter gewissen Voraussetzungen insbesondere für Personen in einem Sonderstatusverhältnis zulässig. Ein Sonderstatusverhältnis liegt vor, wenn eine Person in einer besonders engen Beziehung zum Staat oder zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt steht und sich daraus für sie besondere Pflichten ergeben. Mit Inkraftsetzung des neuen Personalgesetzes per 1. Juli 2000 wurde im Kanton Basel-Stadt der Beamtenstatus abgeschafft. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt stehen seitdem in einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis und sind damit Trägerinnen und Träger öffentlich-rechtlicher Funktionen. Sie repräsentieren in ihrer amtlichen Tätigkeit stets den Staat, unabhängig davon, ob sie hoheitlich im klassischen Sinne handeln oder nicht. Daraus folgt, dass sie in einem Sonderstatus-

verhältnis zum Staat stehen (vgl. Ratschlag und Entwurf zum Personalgesetz, Nr. 8941, S. 15 f.). Im Personalgesetz wird die Treuepflicht in § 12 Abs. 1 geregelt, wonach die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen die ihnen übertragenen Aufgaben sorgfältig, gewissenhaft und wirtschaftlich auszuführen und dabei die Interessen des Arbeitgebers zu wahren haben. Der Ratschlag und Entwurf zum Personalgesetz, Nr. 8941, führt auf S. 46 zu § 12 PG aus, dass mit dieser Bestimmung der Treuepflicht Ausdruck gegeben ist, welcher die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst nach wie vor unterstehen und welche auch ausserdienstliches Verhalten beschlagen kann. Ausdruck der allgemeinen Treuepflicht ist die Verpflichtung der öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeiterin bzw. des öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeiters zur Verschwiegenheit gemäss § 19 Abs. 1 PG. Eine Beschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit ist damit im Rahmen der gesetzlichen Treue- und Geheimhaltungspflicht zulässig.

2b.

Die Anstellungsbehörde hat den schriftlichen Verweis damit begründet, dass der Rekurrent mit seinen negativen Äusserungen über das Verhalten der Anstellungsbehörde X, die Verbreitung interner Informationen über die Neubesetzung der vorstehenden Person der Anstellungsbehörde X und der Verunglimpfung der vorgesetzten Behörde, die Grenze des Zulässigen überschritten habe. Aus Sicht der Anstellungsbehörde hat der Rekurrent somit seine gegenüber dem Arbeitgeber bestehende Treue- resp. Geheimhaltungspflicht verletzt. Die Frage, ob eine Verletzung der Treue- resp. der Geheimhaltungspflicht vorliegt, hat jedoch im Einzelfall unter Berücksichtigung sämtlicher relevanter Umstände zu erfolgen. Deshalb ist im vorliegenden Fall auch zu berücksichtigen, dass das Arbeitsverhältnis des Rekurrenten bei der Anstellungsbehörde bis 31. Juli 2004 befristet war und sein Beschäftigungsgrad auf 16% beschränkt war.

Die grundsätzlich zulässige Beschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit öffentlich-rechtlich Angestellter hat allerdings nicht zur Folge, dass diese sich öffentlich überhaupt nicht mehr äussern dürfen. Der öffentlich-rechtliche Angestellte darf in die politische Diskussion eingreifen, dabei generelle Standpunkte vertreten, die mit den vorherrschenden Auffassungen nicht übereinstimmen, und selbst die Rechtmässigkeit von behördlichen Entscheidungen in Zweifel ziehen. Allerdings darf die öffentlich vorgetragene Kritik eines öffentlich-rechtlichen Angestellten die eigene Amtsführung oder das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung nicht beeinträchtigen. Dazu kommt, dass an die Treuepflicht von öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeitenden im ausserdienstlichen Bereich nicht die gleich hohen Anforderungen wie im dienstlichen Bereich gestellt werden. Die Treuepflicht verbietet Mitarbeitenden nicht, dass sie sich ausserhalb der Arbeitszeit für die Änderung von Konzepten oder Plänen der Anstellungsbehörde politisch einsetzen.

Vorliegend hat der Rekurrent ein System der Anstellungsbehörde X kritisiert. Dieses System wurde jedoch bereits vor der Publikation des beanstandeten Leserbriefs von Dritten in der Öffentlichkeit heftig diskutiert. Der Rekurrent hat mit seinem Leserbrief somit nur nachgedoppelt. Dazu kommt, dass der Rekurrent den Leserbrief nicht als Arbeitnehmer sondern als Ratsmitglied unterschrieben hat. Der fragliche Leserbrief hat somit in keiner Weise den Anschein einer dienstlichen Tätigkeit erweckt. Die Vorwürfe der Anstellungsbehörde beziehen sich somit auf eine ausserdienstliche Tätigkeit des Rekurrenten. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung wurde durch diesen Leserbrief nicht (zusätzlich) beeinträchtigt. Das Gleiche gilt für die Äus-

serungen des Rekurrenten betreffend der Neubesetzung der vorstehenden Person der Anstellungsbehörde X. Auch die Art und Weise des Verfahrens zur Neubesetzung wurde bereits in der Öffentlichkeit vor der Publikation des Leserbriefs in der Lokalzeitung ausführlich thematisiert und kritisiert. Auch hat der Rekurrent in diesem Punkt nicht gegen die Geheimhaltungspflicht gemäss § 19 PG verstossen, da er keine für die Neubesetzung zuständige Funktion ausübt, und ihm somit auch keine besondere Pflicht zur Geheimhaltung oblag. Sofern in seinem Leserbrief überhaupt Informationen enthalten waren, die der breiten Öffentlichkeit noch nicht bekannt gewesen sind, handelte es sich hierbei um Informationen, die er durch Drittpersonen erfahren hat.

2c.

Anlässlich der Verhandlung der Personalrekurskommission vom 3. Juni 2004 gab B. zu Protokoll, dass der Leserbrief inhaltlich nicht falsch, die Formulierung jedoch zu scharf gewesen sei. Für ihn sei deshalb die Angelegenheit nach dem Gespräch erledigt gewesen. Einen schriftlichen Verweis habe er aufgrund eines Beschlusses der Kontrollbehörde erteilt. Er sei davon ausgegangen, dass ein schriftlicher Verweis die mildeste Massnahme sei, die getroffen werden könne. Er habe nicht gewusst, dass ein Verweis auch mündlich hätte ausgesprochen werden können.

Der Rekurrent bestreitet nicht, dass der Leserbrief von ihm „scharf“ formuliert worden ist. Eine unbotmässige Äusserung kann aber nur dann als Verletzung der Treuepflicht qualifiziert werden, wenn dadurch die Amtsführung des öffentlich-rechtlich Angestellten beeinträchtigt oder wenn das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung gestört wird. Eine Verletzung der Treuepflicht wegen formell unkorrekten Äusserungen ist folglich nicht leicht anzunehmen, vielmehr ist ein qualifiziertes Verschulden erforderlich. Ein solches qualifiziertes Verschulden kann dem Rekurrenten nicht angelastet werden. Allerdings hätte der Rekurrent sich bewusst sein müssen, dass seine, wenn auch formell als Ratsmitglied pointiert geäusserten Meinungen, bei der Anstellungsbehörde nicht ohne Resonanz bleiben würden. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im vorliegenden Fall der Rekurrent die Treue- und Geheimhaltungspflicht durch seinen in der Lokalzeitung im vierten Quartal 2003 veröffentlichten Leserbrief nicht verletzt hat.

IV. Entscheid u. Rechtskraft

Die Voraussetzungen für den gemäss § 24 PG erlassenen schriftlichen Verweis sind demgemäss nicht gegeben. Der Rekurs von A gegen den von der Anstellungsbehörde X verfügten schriftlichen Verweis wird daher gutgeheissen. Der Entscheid ist rechtskräftig.

V. Schlussfolgerung des ZPD

- *Sonderstatus*: Ein Sonderstatus liegt vor, wenn eine Person in einer besonders engen Beziehung zum Staat oder zu einer öffentlichrechtlichen Anstalt steht und sich daraus für sie besondere Pflichten ergeben. Beispiel : Anstellungsverhältnis nach Personalgesetz.

- *Meinungsäußerungsfreiheit:* Eine Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit ist im Rahmen der gesetzlichen Treu- und Geheimhaltungspflicht bei öffentlichrechtlichen Mitarbeitenden zulässig.
- *Treuepflichtverletzung:* Öffentlich vorgetragene Kritik eines öffentlichrechtlich angestellten Mitarbeiters darf die eigene Amtsführung oder das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung nicht beeinträchtigen. Die Treuepflicht verbietet Mitarbeitenden nicht, dass sie sich ausserhalb der Arbeitszeit für die Änderung von Konzepten oder Plänen der Anstellungsbehörde politisch einsetzen. Zu berücksichtigen sind sämtliche relevanten Umstände: Befristung des Arbeitsvertrages, Beschäftigungsgrad und ob sich das konkrete Verhalten während oder ausserhalb der dienstlichen Tätigkeit ereignete. Zudem ist für die Verletzung einer Treuepflicht ein qualifiziertes Verschulden erforderlich.
- *Geheimhaltungspflicht:* Informationen, die der Öffentlichkeit bereits bekannt sind oder bezüglich welcher die mitarbeitende Person auf Grund der ausübend Funktion keine besondere Pflicht zur Geheimhaltung oblag, fallen nicht unter die Geheimhaltungspflicht.

IV. Relevante Rechtsnormen

§12 PG, Arbeitsleistung

§19 PG, Pflicht zur Verschwiegenheit

§ 24 PG, Massnahmen während des Arbeitsverhältnisses