

## **PRK Fall Nr. 101: Schriftlicher Verweis**

Auszug aus dem Entscheid der Personalrekurskommission vom 29. Oktober 2013 i.S. A. gegen den von der Anstellungsbehörde X verfügten Verweis gemäss § 24 Abs. 1 Personalgesetz (PG).

Der Entscheid der Personalrekurskommission wurde durch den Zentralen Personaldienst anonymisiert und mit Schlussfolgerungen ergänzt.

### **I. Rechtsprobleme**

1. Verhältnismässigkeit eines verfügten schriftlichen Verweises (E. 3b, c, d)

### **II. Sachverhalt**

1. Der Rekurrent, A, ist seit 1989 als Buschauffeur bei der Anstellungsbehörde X tätig. Am 4. September 2012 verursachte er in der Burgunderstrasse in Haltingen/D eine Kollision zwischen seinem Bus und einer Stützmauer. Dabei wurden sowohl der Bus als auch die Stützmauer leicht beschädigt. Am 9. November 2012 beschädigte der Rekurrent den rechten Aussenspiegel seines Busses an einer Strassenverkehrstafel, als er von der Schmiedgasse in Riehen in die Bahnhofstrasse einbog. Auch diese Kollision wurde von der Anstellungsbehörde X als selbstverschuldete Kollision gewertet.

2. Mit Verfügung vom 27. Dezember 2012 erliess die Anstellungsbehörde auf-grund dieser Vorfälle gestützt auf § 24 des Personalgesetzes vom 17. November 1999 (PG) einen schriftlichen Verweis. Der Rekurrent wurde aufgefordert, weitere selbstverschuldete Kollisionen inskünftig unter allen Umständen zu vermeiden.

3. Mit Schreiben vom 10. Januar 2013 reichte der Rekurrent die Rekursanmeldung gegen die Verfügung vom 27. Dezember 2012 ein.

4. Mit Schreiben vom 23. Januar 2013 wurde die Rekursbegründung eingereicht, mit welcher der Rekurrent beantragte, der Verweis sei aufzuheben.

5. Mit Schreiben vom 28. Februar 2013 reichte die Anstellungsbehörde ihre Rekursantwort ein mit dem Antrag, der Rekurs sei unter Kostenfolge zu Lasten des Rekurrenten abzuweisen.

6. Anlässlich einer ersten Verhandlung vom 4. Juni 2013 schlossen der Rekurrent und die Anstellungsbehörde X einen Vergleich mit Widerrufsrecht. Der Vergleich beinhaltete, dass der Verweis zurückgezogen wird und der Rekurrent im Gegenzug innerhalb

der nächsten sechs Monate an einem Fahrtraining teilnimmt, mit dem Ziel der Verringerung von Kollisionen und der Angewöhnung eines ausgeglicheneren Fahrstils.

7. Mit Schreiben vom 6. Juni 2013 widerrief die Anstellungsbehörde innerhalb der gesetzten Frist den Vergleich.

In der zweiten Verhandlung der Personalrekurskommission vom 29. Oktober 2013 sind der Rekurrent, seine Vertrauensperson S, und M und T als Vertreterinnen der Anstellungsbehörde zu Wort gekommen. Zudem ist der Vorgesetzte des Rekurrenten, H, als Auskunftsperson angehört worden.

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

### **III. Rechtliche Erwägungen**

1. Nach § 40 PG können Massnahmen gemäss §§ 24 und 25 PG mittels Rekurs bei der Personalrekurskommission angefochten werden. Im vorliegenden Fall ist A vom Verweis gemäss § 24 PG berührt und daher zum Rekurs bei der Personalrekurskommission legitimiert.

Die Rekursanmeldung vom 10. Januar 2013 und die Rekursbegründung vom 23. Januar 2013 hat der Rekurrent unter Einhaltung der in § 40 PG festgelegten Fristen eingereicht.

2a. 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. Zu diesen Massnahmen gehört der schriftliche Verweis, welcher gemäss § 24 PG als Verfügung anzuordnen ist.

b. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass eine Verwaltungsmassnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, notwendig und zumutbar ist (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, N 586 ff.). Für das Massnahmerecht gemäss Personalgesetz bedeutet dies, dass die angeordnete Massnahme dazu geeignet und notwendig sein muss, die geordnete Aufgabenerfüllung wieder herzustellen, indem die von der Massnahme betroffene Person zukünftig die gerügte arbeitsvertragliche oder gesetzliche Pflichtverletzung unterlässt oder die gerügte ungenügende Leistung verbessert.

3a. Im vorliegenden Fall hat die Anstellungsbehörde in der angefochtenen Verfügung für den ausgesprochenen Verweis auf zwei vom Rekurrenten verursachte Kollisionen vom September und November 2012 hingewiesen. Nach ihren Ausführungen in der Rekursantwort und in den beiden Verhandlungen der Personalrekurskommission sind diese beiden Vorfälle jedoch vor dem Hintergrund zahlreicher weiterer Bagatelunfälle mit Sachschäden zu beurteilen, die sich der Rekurrent habe zuschulden kommen lassen. Die Gesamtheit dieser Vorfälle, nämlich seit dem Jahr 2000 total 24 Kollisionen, welche nach den Ausführungen der Anstellungsbehörde X zahlenmässig weit über dem Durchschnitt der von ihren Buschauffeuren verursachten Schadensereignissen lägen und auf die unausgeglichene, zu wenig vorausschauende Fahrweise des Rekurrenten zurückzuführen seien, rechtfertigten erst recht die Aussprechung eines Verweises, zumal daraus insgesamt eine erhebliche Summe von Reparaturkosten an den von ihm gelenkten Bussen resultiert habe. Entsprechend dieser Argumentation der Anstellungsbehörde sind im vorliegenden Verfahren nebst den in der angefochtenen Verfügung explizit angeführten beiden Vorfällen auch die früheren Kollisionen in die Beurteilung miteinzubeziehen. Es liegt letztlich auch im Interesse des Rekurrenten, dass im Rahmen einer Gesamtbetrachtung über die Zulässigkeit des Verweises entschieden wird.

Der Rekurrent hat die ihm angelasteten Kollisionen nicht bestritten und auch nicht angezweifelt, dass er deutlich überdurchschnittlich viele Schäden verursacht hat. Weiter steht ausser Frage, dass die Anstellungsbehörde gemäss Personalgesetz grundsätzlich die Möglichkeit hat, einen Verweis auszusprechen. Der Verweis ist allerdings unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit zu prüfen.

3b. Die Anstellungsbehörde hat vorgebracht, sie habe alle milderen Mittel bereits ausgeschöpft. So seien die Kollisionen jeweils beim Mitarbeitergespräch thematisiert worden und auch anlässlich anderer Gelegenheiten seien diesbezügliche Gespräche geführt worden. Mit dem Verweis solle dem Mitarbeitenden aufgezeigt werden, dass die Anstellungsbehörde diese Vorkommnisse mit den daraus resultierenden finanziellen Einbussen nicht weiter toleriere und er künftig diese durch seinen zu wenig vorausschauenden Fahrstil verursachten Kollisionen zu vermeiden habe. Der Verweis sei somit verhältnismässig. Der Rekurrent hingegen bestreitet die Verhältnismässigkeit des schriftlichen Verweises. Er führt an, diese personalrechtliche Massnahme führe nicht zur Vermeidung künftiger Kollisionen, sei also zur Erreichung des angestrebten Ziels gar nicht geeignet.

3c. Der Rekurrent hat in den letzten Jahren als Buschauffeur überdurchschnittlich viele selbstverschuldete Kollisionen verursacht. Ihm wird jedoch nicht vorgeworfen, diese Kollisionen vorsätzlich oder durch grobe Fahrfehler verursacht zu haben. Vielmehr führten offenbar leichte Fehlmanipulationen in Verbindung mit einem zu wenig vorausschauenden Fahrstil zu diesen Unfällen. Der Rekurrent hat denn auch erklärt, er verursache die Kollisionen nicht absichtlich, es käme aufgrund der äusseren Umstände dazu. So sei er beispielsweise bei der einen Kollision einem entgegenkommenden

Fahrzeug ausgewichen, um einen möglichen Unfall zwischen diesem Fahrzeug und dem Bus zu verhindern. Anhand der Fahrqualifikationen des Rekurrenten sowie den überzeugenden Ausführungen seines Vorgesetzten H vor der Personalrekurskommission verdichtete sich denn auch, dass die Kollisionen Folge des Fahrstils sind, den sich der Rekurrent offenbar über die Jahre angeeignet hat. Seine „forsche“ Fahrweise wurde gemäss den Aussagen seines Vorgesetzten zwar immer wieder in Gesprächen thematisiert, darüber hinaus wurden aber seitens der Anstellungsbehörde keine weiteren Massnahmen ergriffen, um dieser zur Routine werdenden Unausgeglichenheit entgegenzuwirken. Es ist offensichtlich, dass der Rekurrent seine sich über Jahre angeeignete Fahrweise, also das zu den Unfällen führende Verhalten, nicht ohne Hilfe von Aussen ändern kann. Es ist ihm somit, anders als z.B. einem Angestellten, der regelmässig verspätet den Dienst antritt, nicht möglich, aus eigener Kraft aus der Situation herauszukommen. Da ihm die Änderung seines Verhaltens ohne Hilfe nicht möglich ist, kann der Verweis seine lenkende Funktion nicht entfalten. Er erweist sich somit als ungeeignet, um das angestrebte Ziel, die Vermeidung von weiteren Kollisionen, zu erreichen. Der schriftliche Verweis erweist sich daher als nicht verhältnismässig.

3d. Zudem ist nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip jeweils die mildeste Vorkehrung zu treffen, welche den gewünschten Effekt zu erreichen vermag. Unter diesem Gesichtspunkt wäre der angefochtene Verweis selbst dann als unzulässig zu beurteilen, wenn er grundsätzlich geeignet wäre, den Rekurrenten zu einer Verbesserung seines

Fahrverhaltens zu veranlassen. Die Fürsorgepflicht gebietet der Arbeitgeberin, ihre Angestellten im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu unterstützen, damit diese die geforderte Leistung erbringen können. Dies gilt erst recht für langjährige Mitarbeitende wie den Rekurrenten. Diese Hilfe zur Änderung seines mehrfach bemängelten Fahrstiles beinhaltet im vorliegenden Fall mehr als Mitarbeitergespräche und allfällige weitere Gespräche, in denen Bezug auf die hohe Anzahl selbstverursachter Kollisionen genommen wird. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise die Anordnung seiner Teilnahme an einem auf die Problematik zugeschnittenen Fahrtraining. Das Fahrtraining sollte sich nicht lediglich mit dem Lenken eines Busses beschäftigen, sondern ein adäquateres, vorausschauenderes Fahrverhalten des Rekurrenten bezwecken. Wie ein allfälliges Fahrtraining oder eine andere vergleichbare Massnahme im Einzelnen ausgestaltet werden könnte, kann und soll durch die Personalrekurskommission nicht festgelegt werden. Hierzu ist die Anstellungsbehörde aufgrund ihres spezifischeren Fachwissens und ihrer Sachkenntnisse besser geeignet. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass eine solche, sachgerecht ausgestaltete Hilfeleistung durch die Anstellungsbehörde als mildere Massnahme hätte ergriffen werden müssen, bevor die Erteilung eines, ohnehin ungeeigneten, schriftlichen Verweises ins Auge gefasst wurde.

Der Verweis ist somit nicht verhältnismässig und ist daher aufzuheben.

#### **IV. Entscheid u. Rechtskraft**

1. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für einen schriftlichen Verweis gemäss § 24 PG nicht erfüllt sind. Der Rekurs von A gegen den Verweis vom 27. Dezember 2012 wird gutgeheissen und die entsprechende Verfügung wird aufgehoben.

2. Die Anstellungsbehörde hat in der Folge den Entscheid angefochten und an das Verwaltungsgericht weitergezogen. Das Verwaltungsgericht hat den Entscheid der Personalrekurskommission aufgehoben und den mit Verfügung vom 27. Dezember 2012 erteilten Verweis bestätigt ([siehe Urteil Appellationsgericht Basel-Stadt als Verwaltungsgericht vom 3. November 2014](#), Geschäftsnummer VD.2013.204).

#### **V. Schlussfolgerungen des ZPD**

- Die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers beinhaltet die Pflicht, die Mitarbeitenden im Rahmen des Möglichen darin zu unterstützen, die geforderten Leistungen zu erbringen.
- Der Arbeitgeber ist jedoch nicht verpflichtet, sämtliche denkbaren Massnahmen zu ergreifen, um bei ungenügender Leistung von Mitarbeitenden die geordnete Aufgabenerfüllung sicherzustellen.
- Für die Anordnung disziplinarischer oder sonst lenkender Massnahmen im Personalbereich gilt dabei (wie für jedes Handeln des Staates) das Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Massnahmen müssen dazu geeignet sein, die Erfüllung der Dienstpflicht sicherzustellen. Bei der Wahl der zur Erreichung dieses Zweckes erforderlichen Massnahmen steht der Anstellungsbehörde ein gewisses Ermessen zu.

#### **VI. Relevante Rechtsnormen**

- § 11 Personalgesetz
- § 24 Abs. 1 Personalgesetz
- § 40 Personalgesetz