



An den Grossen Rat

16.0736.01

FD/P160736

Basel, 25. Mai 2016

Regierungsratsbeschluss vom 24. Mai 2016

Ratschlag betreffend Änderung des Personalgesetzes (SG 162.100)

betreffend

Verjährung von Ansprüchen aus dem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis

Inhalt

1. Begehren	3
2. Ausgangslage	3
3. Geltendes Recht	3
3.1 Verjährungs-Grundnorm im kantonalen Recht	3
3.2 Verjährung von Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis	3
3.3 Verordnungsbestimmungen ohne gesetzliche Grundlage	4
4. Anpassungsbedarf	4
5. Verjährungsregeln in anderen Kantonen und im Bund	4
6. Ausgestaltung der künftigen Regelung	5
6.1 Neuer § 16a Personalgesetz	5
6.2 Erläuterungen zur neuen Bestimmung	6
7. Finanzielle Auswirkungen	6
8. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung	7
9. Antrag	7

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, den Entwurf zur Ergänzung des Personalgesetzes (SG 162.100, PG) anzunehmen.

2. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat im Zusammenhang mit der Verjährung der Einforderung von Nebeneinkünften gemäss § 20 Lohngesetz und dem diesbezüglichen Bericht Nr. 17 der Finanzkontrolle vom 8. Juli 2014 den Status quo betreffend die Verjährung von Forderungen aus dem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis analysiert und beantragt nun dem Grossen Rat mit dem vorliegenden Ratschlag, in das Personalgesetz (PG, SG 162.100) einen neuen § 16a einzufügen, welche für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberforderungen eine einheitliche Verjährungsfrist von fünf Jahren vorsieht.

3. Geltendes Recht

3.1 Verjährungs-Grundnorm im kantonalen Recht

Das Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB, SG 211.100) enthält mit § 212 EG ZGB eine allgemeine Verjährungsregelung. Nach Absatz 1 dieser Bestimmung verjähren alle Ansprüche, für welche das Bundesrecht oder kantonale Gesetze keine andere Frist bestimmen, durch Ablauf von zehn Jahren. Nach Absatz 2 dieser Bestimmung werden zudem für die Verjährung die Vorschriften von Art. 127 f. des Obligationenrechts (OR) anwendbar erklärt. Diese Regelung gilt für alle dem kantonalen Recht unterliegenden Forderungen, einschliesslich öffentlich-rechtlicher Ansprüche (vgl. Alessandra Ceresoli, Die Verjährung öffentlich-rechtlicher Forderungen nach basel-städtischem Recht, in BJM 1992, S. 281).

Betreffend § 212 Abs. 2 EG ZGB ist der Vollständigkeit halber zu erwähnen, dass gemäss der u.E. zutreffenden herrschenden Lehre mit dem Verweis auf Art. 127 f. OR (entgegen dem unklaren Wortlaut) nicht die fünfjährige Verjährung von Art. 128 Ziff. 3 OR gemeint ist, sondern lediglich auf die Modalitäten der Verjährung nach Art. 129 ff. verwiesen wird (A. Ceresoli a.a.O., S. 288).

3.2 Verjährung von Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis

3.2.1 Anwendung des Obligationenrechts als kantonales öffentliches Recht

Betreffend die Verjährung von Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis kommen gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (als *lex specialis* zu § 212 EG ZGB) die Verjährungsbestimmungen des Obligationenrechts als kantonales öffentliches Recht zur Anwendung (VD.2010.37 vom 10. September 2010). Dies wird wie folgt hergeleitet:

- Das PG enthält keine Verjährungsbestimmung.
- Es kommt somit § 4 PG zum tragen, welcher besagt, dass für den Fall, dass das Personalgesetz nichts anderes bestimmt, für das Arbeitsverhältnis die Artikel 319 - 362 OR als kantonales öffentliches Recht zur Anwendung gelangen.
- Die Artikel 319 – 362 OR selbst enthalten keine Verjährungsregeln. Es wird jedoch in Art. 341 Abs. 2 OR darauf hingewiesen, dass die allgemeinen Vorschriften über die Verjährung von Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis (Art. 127 ff. OR) anwendbar seien.
- Es kommen somit die Verjährungsbestimmungen von Art. 127 ff. OR zur Anwendung.

3.2.2 Verjährung von Forderungen des Arbeitgebers

Forderungen des Arbeitgebers aus dem Arbeitsverhältnis verjähren ausnahmslos nach zehn Jahren, unabhängig davon, ob es sich um periodische Leistungen handelt oder nicht (§ 4 PG i.V.m. Art. 341 Abs. 2 und 127 OR).

3.2.3 Verjährung von Forderungen von Mitarbeitenden

Forderungen von Mitarbeitenden aus dem Arbeitsverhältnis verjähren

- nach fünf Jahren, sofern es sich um periodische Leistungen handelt, z.B. Lohnforderungen (§ 4 PG i.V.m. Art. 341 Abs. 2 und 128 Ziff. 3 OR),
- nach zehn Jahren, sofern es sich um nicht periodische Leistungen handelt, z.B. Anspruch auf ein Arbeitszeugnis bzw. dessen Berichtigung (§ 4 PG i.V.m. Art. 341 Abs. 2 i.V.m. Art. 127 OR).

3.3 Verordnungsbestimmungen ohne gesetzliche Grundlage

§ 212 Abs. 1 EG ZGB schreibt vor, dass von der zehnjährigen Regelverjährung abweichende Verjährungsregeln im kantonalen Recht auf Gesetzesstufe erlassen werden müssen. Als Verweismorm auf das Obligationenrecht erfüllt § 4 PG diese Voraussetzung, während für die fünfjährige Verjährungsfrist gemäss § 12 der Verordnung über die Ausrichtung von Unterhaltszulagen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Unterhaltszulagenverordnung, SG 164.340) und die ebenfalls fünfjährige Verjährungsfrist gemäss Ziff. 7 der Richtlinie betreffend Nebeneinkünfte (§ 20 Lohngesetz) keine gesetzliche Grundlage besteht, soweit es um Arbeitgeberforderungen geht.

4. Anpassungsbedarf

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen erscheint aus folgenden Gründen eine Neuregelung der Verjährung von Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis angezeigt:

Die heutige Rechtslage sieht vor, dass Lohnforderungen der Arbeitnehmenden bereits nach fünf Jahren und Forderungen des Arbeitgebers erst nach zehn Jahren verjähren. Diese Ungleichbehandlung lässt sich nicht einleuchtend begründen.

Des Weiteren ist nicht schlüssig erklärbar, weshalb betreffend die Verjährung von Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis zwischen periodischen und nicht periodischen Leistungen unterschieden werden soll, ganz abgesehen davon, dass diese Unterscheidung im Einzelfall schwierig sein kann.

Die Herleitung der fünfjährigen Verjährungsfrist von Forderungen der Arbeitnehmenden über den Verweis von § 4 PG auf die Bestimmung von Art. 341 Abs. 2 OR zum Arbeitsvertrag und weiter von dort auf die allgemeinen Bestimmungen des Obligationenrechts - insbesondere auf Art. 128 Ziff. 3 OR - ist kompliziert und für die betroffenen Mitarbeitenden ohne juristische Fachkenntnisse nicht ohne weiteres ersichtlich.

Wie unter vorstehender Ziff. 3.3 ausgeführt, fehlt im heutigen Zeitpunkt eine gesetzliche Grundlage für die in der Unterhaltszulagenverordnung und der Richtlinie betreffend Nebeneinkünfte (§ 20 Personalgesetz) vorgesehenen fünfjährigen Verjährungsfristen, soweit es um Forderungen des Arbeitgebers geht.

5. Verjährungsregeln in anderen Kantonen und im Bund

Die Rechtslage in anderen Kantonen gestaltet sich wie folgt:

Im Kanton Aargau bestehen für das Verwaltungsrecht grundsätzlich eine zehnjährige sowie für alle periodischen Forderungen eine fünfjährige Verjährungsfrist (§ 5 Verwaltungsrechtspflegegesetz, SG 271.200). Einzig die Verjährung für die Haftung aus dem Anstellungsverhältnis ist im Personalgesetz geregelt. Sie ist auf fünf Jahre beschränkt, sofern das Strafrecht nicht eine längere Frist vorsieht (§§ 21 und 31 Personalgesetz, SG 165.100).

Der Kanton Baselland hat die Verjährung personalrechtlicher Forderungen auf Verordnungsstufe geregelt (§ 56 Dekret zum Personalgesetz, SGS 150.1). Die Fristen bestehen aus einer einjährigen relativen (dies bedeutet, dass die Forderung nach Bekanntwerden des Anspruchs innerhalb eines Jahres geltend gemacht werden muss) und einer fünfjährigen absoluten Verwirkungsfrist.

Der Kanton Solothurn verweist vollumfänglich auf Art. 127 und 128 OR (§ 45quater Gesetz über das Staatspersonal, BGS 126.1), was wie oben ausgeführt, eine fünfjährige Verjährungsfrist für Forderungen aus periodischen Leistungen für Arbeitnehmer und im Übrigen eine zehnjährige Verjährungsfrist zur Folge hat.

Der Kanton Jura sieht einerseits für Geldforderungen von Arbeitnehmenden aus Lohn- und anderen Entschädigungsforderungen eine fünfjährige Verjährungsfrist vor. Andererseits ist für Forderungen seitens des Arbeitgebers eine relative Frist von einem Jahr seit Bekanntwerden und eine absolute Verjährungsfrist von fünf Jahren im Verordnungsrecht statuiert (Art. 29 Décret sur les traitements du personnel de l'Etat, RSJU 173.411).

Die Kantone Bern, Freiburg und Schwyz, welche im Personalrecht eigenständige Regelungen erlassen haben, haben sowohl für Arbeitnehmer-, wie auch für Arbeitgeberforderungen, die absolute Verjährungsfrist auf fünf Jahre festgesetzt. Sie unterscheiden nicht zwischen periodischen und anderen Leistungen (Bern: Art. 97 Personalgesetz, BSG 153.01; Freiburg: Art. 106 Gesetz über das Staatspersonal, SGF 122.70.1; Schwyz: § 63 Personalgesetz, SRSZ 145.110).

Der Bund verweist in seinem Personalgesetz grundsätzlich auf die Bestimmungen des OR (Art. 6 Abs. 2 Bundespersonalgesetz, SR 172.220.1).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass im öffentlichen Personalrecht entweder eigenständige kantonale Regelungen bestehen oder die Verjährungsfristen des OR kraft gesetzlichen Verweises oder aufgrund der Gerichtspraxis gelten. Die Gesetzgebung der Nachbarkantone Baselland, Aargau und Jura sowie der Kantone Bern, Freiburg und Schwyz sehen eine beidseitige fünfjährige Verjährungsfrist vor, die zum Teil von einer relativen, einjährigen Verjährungsfrist flankiert wird.

6. Ausgestaltung der künftigen Regelung

6.1 Neuer § 16a Personalgesetz

Der Regierungsrat schlägt dem Grossen Rat vor, die Verjährung von Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis im Personalgesetz in einem neuen § 16a einfach und klar zu regeln, mit folgendem Wortlaut:

Personalgesetz (neu)

§ 16a Verjährung

¹ Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis verjähren mit Ablauf von fünf Jahren. Davon ausgenommen bleiben Ansprüche nach dem Haftungsgesetz.

² Der Regierungsrat kann zugunsten der Mitarbeitenden abweichende Regelungen erlassen.

6.2 Erläuterungen zur neuen Bestimmung

6.2.1 Dauer der Verjährungsfrist

In Anlehnung an die vorerwähnten Kantone Baselland, Aargau, Jura, Bern, Freiburg und Schwyz wird eine beidseitige fünfjährige Verjährung vorgeschlagen, weil es angezeigt erscheint, eine Lösung zu wählen, die für beide Seiten gleich lange Verjährungsfristen vorsieht. Eine generelle Ausweitung der Verjährung auf zehn Jahre erscheint nicht sinnvoll, da arbeitsrechtliche Streitigkeiten das Arbeitsklima beeinträchtigen, Ressourcen binden und daher möglichst rasch erledigt werden sollen. Eine beidseitige zehnjährige Verjährung stünde zudem im Widerspruch zum Umstand, dass weder das OR noch die Kantone eine beidseitige zehnjährige Verjährung für Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis kennen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass auf Bundesebene Bestrebungen unternommen wurden, die fünfjährige Verjährungsfrist für Arbeitnehmerforderungen zugunsten der allgemein gültigen zehnjährigen Verjährungsfrist abzuschaffen. Der Nationalrat hat anlässlich der Sitzung vom 25. September 2014 einen Antrag, Art. 128 OR – welcher diese Frist vorsieht – ersatzlos zu streichen, mit 171 zu 9 Stimmen klar verworfen. Der Ständerat ist dem Beschluss des Nationalrates am 15. Dezember 2015 gefolgt.

6.2.2 Vorbehalt Haftungsgesetz

Mit dem Vorbehalt des Haftungsgesetzes in der neuen Bestimmung wird klargestellt, dass sich in denjenigen Fällen, in welchen aufgrund des Haftungsgesetzes Forderungen von Mitarbeitenden gegen den Kanton oder (Regress-) Forderungen des Kantons gegen Mitarbeitende geltend gemacht werden, die Verjährungsfristen nach den Vorgaben dieses Gesetzes richten. Es gilt damit weiterhin folgendes: Gemäss § 2 Haftungsgesetz richtet sich die Haftung des Staates und seines Personals nach den Bestimmungen des Zivilrechts. Es kommen somit in diesen Fällen die allgemeinen Verjährungsbestimmungen gemäss Art. 60 OR zur Anwendung: Ein Jahr ab Kenntnis (relative Frist) bzw. zehn Jahre ab dem Tag des schädigenden Ereignisses (absolute Frist).

6.2.3 Verordnungskompetenz

Mit der neuen Bestimmung von § 16a Abs. 2 PG erhält der Regierungsrat die Möglichkeit, für bestimmte Forderungen zugunsten der Mitarbeitenden spezielle Verjährungsregeln aufzustellen, wie er dies in § 12 der Unterhaltszulagenverordnung bereits getan hat. Gemäss dieser Bestimmung verjährt der Anspruch auf Rückerstattung von zu Unrecht bezogenen Unterhaltszulagen nach einem Jahr seit Kenntnis (relative Frist), spätestens aber nach fünf Jahren seit dem unrechtmässigen Bezug der Zulagen. § 12 der Unterhaltszulagenverordnung erhält somit eine klare gesetzliche Grundlage.

6.2.4 Platzierung der Bestimmung

Sowohl das Personalgesetz als auch das Lohngesetz begründen Rechte und Pflichten des Arbeitgebers und der Mitarbeitenden, die der Verjährung unterliegen. Ausgehend von der Tatsache dass es sich beim Personalgesetz um das übergeordnete Gesetz im basel-städtischen Personalrecht handelt und seine Bestimmungen auch für Sachverhalte im Geltungsbereich des Lohngesetzes massgebend sind, erscheint es als sinnvoll, die neue Verjährungsbestimmung ins Personalgesetz einzufügen. Die neue Bestimmung ist aufgrund ihrer Platzierung durch den Verweis von § 2 Abs. 1 Personalgesetz auch auf Magistratspersonen anwendbar.

7. Finanzielle Auswirkungen

Da vorgeschlagen wird, die Verjährungsfrist für Arbeitnehmerforderungen weiterhin auf fünf Jahre festzulegen, hat die neue Regelung für diese Forderungen keine finanziellen Auswirkungen.

Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagene Verkürzung der Verjährungsfrist von Forderungen des Arbeitgebers Basel-Stadt gegen seine Mitarbeitenden von zehn auf fünf Jahre keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen hat, da solche Forderungen in der langjährigen Praxis kaum vorkommen.

8. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 Finanzhaushaltgesetz geprüft. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs im Hinblick auf ihre Aufnahme in die Gesetzessammlung formell geprüft.

Der Vortest zur Regulierungsfolgenabschätzung hat ergeben, dass private Unternehmen nicht betroffen sind. Eine Regulierungsfolgenabschätzung ist folglich nicht durchzuführen.

9. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussesentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

betreffend Ergänzung des Personalgesetzes

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Das Personalgesetz, vom 17. November 1999 wird wie folgt ergänzt:

§ 16a Verjährung

¹ Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis verjähren mit Ablauf von fünf Jahren. Davon ausgenommen bleiben Ansprüche nach dem Haftungsgesetz.

² Der Regierungsrat kann zugunsten der Mitarbeitenden abweichende Regelungen erlassen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er untersteht dem Referendum. Der Regierungsrat bestimmt nach Eintritt der Rechtskraft den Zeitpunkt der Wirksamkeit.