



Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht

vom 9. Mai 2018 (810 17 218)

Personalrecht

Kündigung / unvollständiger Sachverhalt

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Markus Clausen, Stephan Gass, Daniel Ivanov, Claude Jeanneret, Gerichtsschreiberin Julia Kempfert

Beteiligte **A.**____, Beschwerdeführer, vertreten durch Andrea Halbeisen, Rechtsanwältin

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff Kündigung (RRB Nr. 1059 vom 15. August 2017)

A. A.____ war nach langjähriger Tätigkeit als Polizist im Kanton Basel-Landschaft seit dem 1. Mai 2014 als Gefangenenbetreuer im Gefängnis B.____ angestellt. Am 10. März 2015 fand das jährliche Mitarbeitergespräch (MAG) zwischen A.____ und seinem Vorgesetzten, C.____, statt. Dabei erhielt A.____ die Gesamtbewertung "C" (erfüllt die Anforderungen nicht), welche insbesondere mit seinem mangelhaften Verhalten im Team begründet wurde.

B. Als Folge der MAG-Gesamtbewertung beantragte D.____, Stv. Leiterin der Abteilung Bewilligungen, Freiheitsentzug und Soziales der Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft, mit Schreiben vom 23. März 2015 beim Generalsekretär der Sicherheitsdirektion den Erlass der schriftlichen Verwarnung von A.____.

C. Mit Schreiben vom 27. März 2015 informierte die stellvertretende HR Business Partnerin der Sicherheitsdirektion A.____ über die beantragte Verwarnung und gab ihm die Möglichkeit, im Rahmen des rechtlichen Gehörs dazu Stellung zu nehmen. A.____ verzichtete mit E-Mail vom 31. März 2015 auf eine Stellungnahme.

D. Mit Schreiben des Generalsekretärs vom 2. April 2015 wurde A.____ verwarnt. Die Verwarnung enthielt verschiedene Zielvorgaben, welche innert einer Frist von fünf Monaten beginnend am 1. April 2015 zu erreichen waren. Auf mögliche Konsequenzen bei Nichterreichung der Zielvorgaben wurde nicht hingewiesen. Zu den Zielvorgaben zählten das Handyverbot während der Arbeitszeit im Tagesdienst, die aktive Wahrnehmung der Insassenbetreuung (gesundheitliche und soziale Belange erkennen und umsetzen), ein klares Bekenntnis zur Rolle als Gefangenenbetreuer und die Anerkennung der Teamkollegen/-innen als gleichwertige Fachpersonen. Im Weiteren wurde von A.____ verlangt, dass er seine abwartende Haltung durch Eigeninitiative ersetze, d.h. zu erledigende Aufgaben suche und anpacke, statt passive Zurückhaltung zu üben. Zudem wurde erwartet, dass A.____ eine aktive Rolle im Team übernehme, Vorschläge mache, Absprachen mit anwesenden Teammitgliedern treffe und Unterstützung effektiv anbiete.

E. Nach Ablauf der Bewährungsfrist fand am 21. August 2015 ein Gespräch zwischen A.____, C.____, D.____ und dem Leiter der Abteilung Bewilligungen, Freiheitsentzug und Soziales der Sicherheitsdirektion, zur Standortbestimmung statt. Anlässlich dieses Gesprächs wurden die Ergebnisse der Bewährungszeit besprochen. Der Vorgesetzte stellte schliesslich die Nichterreichung der Zielvorgaben fest und teilte A.____ mit, dass die Kündigung beantragt werde.

F. In der Folge beantragte D.____ mit Schreiben vom 21. August 2015 beim Generalsekretär die Kündigung des Arbeitsvertrags von A.____. Daraufhin informierte die HR Business Partnerin A.____ über die Kündigungsabsicht und die Möglichkeit, am 27. August 2015 mündlich Stellung zu nehmen. Im selben Schreiben teilte sie A.____ mit, dass er in den folgenden Tagen mit einem separaten Schreiben die Kündigungsverfügung erhalten werde.

G. Nachdem A.____ vom 25. August 2015 bis 4. Oktober 2015 krankgeschrieben war, wurde ihm mit Schreiben vom 5. Oktober 2015 erneut eine Frist angesetzt, welche er, nachfolgend vertreten durch Andrea Halbeisen, Rechtsanwältin, mit Schreiben vom 5. November 2015 wahrnahm und seine Stellungnahme zur beabsichtigten Kündigung einreichte.

H. Mit Verfügung vom 11. November 2015 kündigte die Sicherheitsdirektion gestützt auf § 19 Abs. 3 lit. c des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz) vom 25. September 1997 das Arbeitsverhältnis mit A.____ per 29. Februar 2016. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass A.____ die in der Verwarnung festgelegten Zielsetzungen nicht erreicht habe.

I. Mit Eingabe vom 19. November 2015 erhob A.____ Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) und beantragte, die Kündigung vom 11. November 2015 sei vollumfänglich aufzuheben. Eventualiter sei festzustellen, dass die Verfügung vom 11. November 2015 ungerechtfertigt sei und es sei dem Beschwerdeführer durch die Beschwerdegegnerin eine gleichwertige Arbeitsstelle anzubieten. Subeventualiter sei dem Beschwerdeführer zusätzlich zum Lohn bis zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses auf den nächstmöglichen Kündigungstermin eine Entschädigung in der Höhe von drei Monatslöhnen zuzusprechen; unter o/e-Kostenfolge. Die Beschwerdebegründung erfolgte mit Eingabe vom 23. Februar 2016.

J. Nach einem zweiten Schriftenwechsel wies der Regierungsrat die Beschwerde von A.____ mit Entscheid vom 15. August 2017 ab. Es wurden weder Verfahrenskosten erhoben noch eine Parteientschädigung ausgerichtet. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass der Anspruch von A.____ auf rechtliches Gehör verletzt worden sei, da der definitive Kündigungswille offensichtlich bereits vor der Gewährung des rechtlichen Gehörs vorgelegen habe. Diese Gehörsverletzung sei jedoch durch das regierungsrätliche Verfahren geheilt worden. Weiter habe die schriftliche Verwarnung vom 2. April 2015 ihre Warnfunktion nicht erfüllt, da die Kündigung als Konsequenz der Nichtbewährung weder beabsichtigt gewesen noch so kommuniziert worden sei. Aus diesem Grund habe die Verwarnung nicht als Grundlage für die Kündigung dienen können und damit sei auch der Kündigungsgrund nach § 19 Abs. 3 lit. c Personalgesetz nicht gegeben. Der Kündigungsgrund nach § 19 Abs. 3 lit. d sei aufgrund des mangelhaften Umgangs von A.____ mit der Gefängnissicherheit hingegen erfüllt. Grundsätzlich würde auch dieser Kündigungsgrund eine Verwarnung voraussetzen, vorliegend sei jedoch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt, weshalb der Verzicht auf eine Bewährungsfrist gerechtfertigt sei.

K. Gegen den Entscheid des Regierungsrates erhob A.____ mit Eingabe vom 25. August 2017 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Er beantragt, der Entscheid des Regierungsrates vom 15. August 2017 sowie die Verfügung der Sicherheitsdirektion vom 11. November 2015 seien vollumfänglich aufzuheben und das Arbeitsverhältnis sei weiterzuführen. Eventualiter sei festzustellen, dass die Verfügung der Sicherheitsdirektion vom 11. November 2015 unrechtmässig erfolgt sei und dem Beschwerdeführer durch die Beschwerdegegnerin eine gleichwertige Arbeitsstelle anzubieten sei. Subeventualiter sei dem Beschwerdeführer zusätzlich zum Lohn bis zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses auf den nächstmöglichen Kündigungstermin eine Entschädigung in der Höhe von drei Monatslöhnen zuzusprechen. Weiter sei dem Beschwerdeführer eine angemessene Parteientschädigung gemäss noch einzureichender Honorarnote für das Beschwerdeverfahren beim Regierungsrat zuzusprechen;

unter o/e-Kostenfolge. Die Beschwerdebegründung wurde innert erstreckter Frist mit Eingabe vom 5. Oktober 2017 eingereicht. Darin wird an den bereits gestellten Rechtsbegehren festgehalten.

L. Mit Eingabe vom 7. Dezember 2017 liess sich der Regierungsrat vernehmen und schloss auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

M. Eine Kopie des Personaldossiers des Beschwerdeführers wurde vom Regierungsrat mit Eingabe vom 31. Januar 2018 dem Kantonsgericht eingereicht.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates. Der angefochtene Entscheid des Regierungsrates vom 15. August 2017 stellt somit ein taugliches Anfechtungsobjekt dar. Nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Da der Beschwerdeführer Adressat des angefochtenen Entscheids ist, ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung hat und die übrigen formellen Voraussetzungen gemäss den §§ 43 ff. VPO erfüllt sind, kann auf die vorliegende Beschwerde eingetreten werden.

1.2 Gemäss § 45 Abs. 1 lit. a-c VPO können mit der verwaltungsrechtlichen Beschwerde Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (lit. a) und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (lit. b) gerügt werden. Demgegenüber ist die Angemessenheitsüberprüfung gemäss § 45 Abs. 1 lit. c VPO – von hier nicht weiter interessierenden Ausnahmen abgesehen – ausgeschlossen.

2.1 In der Hauptsache ist strittig, ob der Regierungsrat die Kündigungsverfügung der Sicherheitsdirektion vom 11. November 2015 unter Annahme eines neuen Kündigungsgrundes zu Recht bestätigte.

2.2 Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Entscheid, dass die schriftliche Verwarnung vom 2. April 2015 ihre Warnfunktion nicht erfüllt habe, da die Kündigung als Konsequenz der Nichtbewährung weder beabsichtigt gewesen noch so kommuniziert worden sei. Aus diesem Grund habe die Verwarnung nicht als Grundlage für die Kündigung dienen können und damit sei der Kündigungsgrund nach § 19 Abs. 3 lit. c Personalgesetz, wonach einem Arbeitnehmer gekündigt werden kann, wenn Mängel in der Leistung oder im Verhalten trotz schriftlicher Verwarnung anhalten oder sich wiederholen, nicht gegeben. Das fehlende Scharfstellen der Alarmanlage im Nachtdienst, das lose Tragen der Schlüssel des Gefängnisses in der Hosentasche, das Nichttragen des Personenschutzgeräts sowie das Entfernen vom Gefängnis würden jedoch Verletzungen von wichtigen vertraglichen und gesetzlichen Pflichten darstellen.

Aufgrund dessen sei der Kündigungsgrund nach § 19 Abs. 3 lit. d Personalgesetz (Verletzung wichtiger vertraglicher oder gesetzlicher Verpflichtungen) erfüllt, was der Regierungsrat aufgrund seiner eigenen Sachverhaltswürdigung feststellen könne.

2.3 Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, dass der Sachverhalt für eine Kündigungsbegründung gestützt auf § 19 Abs. 3 lit. d Personalgesetz nicht erstellt sei und auch die übrigen Voraussetzungen für eine derartige Kündigung nicht gegeben seien, namentlich sei weder eine Bewährungsfrist angesetzt noch das rechtliche Gehör gewährt oder die Verhältnismässigkeit gewahrt worden.

2.4 In seiner Vernehmlassung vom 7. Dezember 2017 hielt der Regierungsrat dagegen fest, dass der Beschwerdeführer sowohl im Kündigungsverfahren als auch im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat mehrmals die Möglichkeit gehabt habe, sich zu den Vorwürfen der Verletzung der Sicherheitsvorschriften zu äussern. Das Aussprechen einer erneuten Verwarnung sei nicht erforderlich gewesen, da sich der Beschwerdeführer bei einer Gesamtbetrachtung des Sachverhalts in schwerwiegender Weise vertrags- und gesetzeswidrig verhalten habe. Eine erneute Verwarnung wäre nicht geeignet gewesen, um das Vertrauensverhältnis wieder herzustellen oder den Schutz der öffentlichen Sicherheit zu wahren.

3.1 Der Beschwerdeführer wurde bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft angestellt, weshalb vorliegend die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts zur Anwendung kommen (§ 1 Abs. 1 lit. a Personalgesetz). Nach § 16 Abs. 1 lit. a Personalgesetz endet das Arbeitsverhältnis durch Kündigung. Die Anstellungsbehörde kann das Arbeitsverhältnis nach Ablauf der Probezeit kündigen, wenn wesentliche Gründe diese Massnahme rechtfertigen. Wesentliche Gründe liegen insbesondere vor, wenn Mängel in der Leistung oder im Verhalten trotz schriftlicher Verwarnung anhalten oder sich wiederholen (§ 19 Abs. 3 lit. c Personalgesetz) oder die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter wichtige vertragliche oder gesetzliche Verpflichtungen verletzt hat (§ 19 Abs. 3 lit. d Personalgesetz).

3.2 Der Regierungsrat kam in seiner Entscheid zum Schluss, dass der Kündigungsgrund gemäss § 19 Abs. 3 lit. c Personalgesetz nicht gegeben sei, da keine rechtsgenügli- che Verwarnung vorgelegen bzw. die schriftliche Verwarnung vom 2. April 2015 ihre Warnfunktion nicht erfüllt habe. Auf diesen Kündigungsgrund ist daher nicht mehr einzugehen. Zu beurteilen ist hingegen, ob der vom Regierungsrat neu angenommene Kündigungsgrund von § 19 Abs. 3 lit. d Personalgesetz vorliegend gegeben ist.

3.3 Im Verwaltungsverfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz. Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amtes wegen und nimmt die ihr angebotenen Beweise entgegen, wenn diese zur Ermittlung des Sachverhalts tauglich erscheinen (§ 9 Abs. 1 und 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft [VwVG BL] vom 13. Juni 1988). Die Vorinstanz hat demzufolge für die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen. Den Parteien obliegen unter Umständen Mitwirkungspflichten (§ 16 VwVG BL). Eine eigentliche Beweisführungslast trifft sie dagegen – anders als im Zivilprozess –

nicht (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage, Basel 2013, Rz. 3.149). Dies ändert nichts an der (objektiven) Beweislast, wonach grundsätzlich diejenige Partei die Folgen der Beweislosigkeit eines Sachumstands zu tragen hat, die daraus Vorteile ableitet. Demzufolge trägt bei begünstigenden Verfügungen grundsätzlich der Ansprecher die Beweislast, während bei belastenden Verfügungen die Verwaltung beweislbelastet ist (vgl. Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB] vom 10. Dezember 1907, welcher mangels spezialgesetzlicher Grundlage auch im öffentlichen Recht analog anzuwenden ist; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2718/2016 vom 16. März 2017 E. 2.3, A-4312/2016 vom 23. Februar 2017 E. 4.1.3 und A-2080/2016 vom 26. Januar 2017 E. 2.4). Will der Regierungsrat somit wichtige vertragliche und/oder gesetzliche Pflichtverletzungen als Kündigungsgrund heranziehen, hat er deren Vorliegen rechtsgenügend darzulegen.

3.4.1 Im MAG vom 10. März 2015 wurden dem Beschwerdeführer verschiedene Vorkommnisse vorgehalten, welche sich insbesondere auf sein Verhalten gegenüber seinen Teammitgliedern und seinem Vorgesetzten beziehen. Von sicherheitsgefährdenden Handlungen oder Versäumnissen in Bezug auf den Gefängnisbetrieb ist nichts festgehalten worden. Vielmehr wurde unter anderem neutral festgestellt, dass der Beschwerdeführer ihm direkt übertragene Aufträge gut und richtig ausführe und er sich gegenüber Besuchern, Behörden und Insassen freundlich verhalte. Dem Antrag um Erlass einer Verwarnung an den Generalsekretär vom 23. März 2015, welcher im Anschluss an das MAG verfasst wurde, sind ebenfalls keine Vorwürfe zu entnehmen, welche sich konkret auf die Gefangenenbetreuung bzw. die damit zusammenhängenden Sicherheitsvorkehrungen beziehen. Zur Antragsbegründung wurde einzig auf die Verhaltensweisen (passives, zurückhaltendes, abwartendes und abwertendes Verhalten im Team) des Beschwerdeführers verwiesen. In der darauf folgenden Verwarnung vom 2. April 2015 sind die Vorwürfe aus dem Antrag unverändert übernommen worden.

3.4.2 Anlässlich des Beurteilungsgesprächs vom 21. August 2015 wurden die in der Verwarnung aufgezeigten und verlangten Verhaltensänderungen des Beschwerdeführers thematisiert und beurteilt. Zusätzlich wies der Vorgesetzte auf Fehlverhalten des Beschwerdeführers im Umgang mit verschiedenen Sicherheitselementen (im Nachtdienst Alarmanlage nicht durchwegs scharf gestellt, Schlüssel lose im Sack, immer wieder Personenschutzgerät nicht auf Mann) hin. Der Beschwerdeführer rechtfertigte diese Vorwürfe damit, dass die Aussenhülle des Gefängnisses nie ungesichert gewesen sei und er noch nie einen Schlüssel verloren habe. Als Konsequenz für den nachlässigen Umgang mit der Alarmanlage wurde der Beschwerdeführer vom Nachtdienst suspendiert (vgl. Gesprächsprotokoll vom 21. August 2015).

3.4.3 Im Kündigungsantrag an den Generalsekretär vom 21. August 2015 wurde pauschal auf das Protokoll des Beurteilungsgesprächs verwiesen. Im Schreiben des Generalsekretariats zur Wahrung des rechtlichen Gehörs vom 25. August 2015 wurde erneut auf die Verwarnung verwiesen und festgehalten, dass der Beschwerdeführer die darin kritisierten Verhaltensweisen nicht habe ändern bzw. verbessern können, weshalb sich eine Kündigung gestützt auf § 19 Abs. 3 lit. c Personalgesetz aufdränge. Auf den fraglichen Umgang des Beschwerdeführers mit den Sicherheitsvorschriften bezog sich das vorgenannte Schreiben nicht. Bei der Wahrneh-

mung des rechtlichen Gehörs (Schreiben vom 5. November 2015) ging der Beschwerdeführer auch nicht auf die Vorwürfe im Zusammenhang mit der Gefängnissicherheit ein und bezog sich einzig auf die Konflikte innerhalb des Teams. Im Antwortschreiben der Sicherheitsdirektion vom 11. November 2015, welches dem Beschwerdeführer zusammen mit der Kündigung zugestellt wurde, wurde erneut darauf hingewiesen, dass sich die Kündigung auf die mangelhafte Leistung und das herablassende Verhalten des Beschwerdeführers gegenüber seinen Teamkollegen stütze. Im eigentlichen Kündigungsschreiben vom 11. November 2015 wird der mangelhafte Umgang mit verschiedenen Sicherheitselementen zwar erwähnt, als Rechtsgrundlage für die Kündigung wird hingegen einzig § 19 Abs. 3 lit. c Personalgesetz aufgeführt. Die Sicherheitsdirektion hat demzufolge den Kritikpunkt des mangelhaften Sicherheitsverständnisses nicht als eigenen und selbständigen Kündigungsgrund gemäss § 19 Abs. 3 lit. d Personalgesetz angesehen und diesen als Teilaspekt zusammen mit den ausschlaggebenden Vorwürfen (Teamkonflikte) als mangelhafte Leistung bzw. mangelhaftes Verhalten gemäss § 19 Abs. 3 lit. c Personalgesetz gewertet.

3.4.4 Im anschliessenden Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat bezogen die Parteien ihre Begründungen und Ausführungen zur Kündigung ebenfalls grossmehrheitlich auf das ungenügende Teamverhalten des Beschwerdeführers und erwähnten die sicherheitsrelevanten Vorkommnisse jeweils als zusätzlichen Nebenpunkt oberflächlich in einem kleinen Abschnitt (vgl. Vernehmlassung der Sicherheitsdirektion vom 22. März 2016, Replik vom 2. Juni 2016 und Duplik vom 12. Juli 2016).

3.5.1 Sofern sich der Regierungsrat in seiner Entscheidung sodann auf diesen Nebenpunkt der Kündigungsverfügung stützt und diesen zur einzigen Begründung und Rechtfertigung der Kündigung des Arbeitsverhältnisses heranzieht, kann ihm nicht gefolgt werden. Wie den vorstehenden Erwägungen entnommen werden kann, werden die sicherheitsthematischen Vorhaltungen gegen den Beschwerdeführer vornehmlich nur punktuell und nicht im Detail beschrieben. Der Sachverhalt, der diesen Vorwürfen zugrunde liegt, geht aus den Akten und Parteieingaben weder vollständig noch eindeutig hervor. Die einzelnen Vorfälle werden in den Akten hauptsächlich stichwortartig wiedergegeben, ohne nähere Beschreibung der Umstände. So ist bezüglich dem Vorwurf, der Beschwerdeführer habe die Schlüssel lose in seinem Hosensack getragen, bis heute nicht substantiiert worden, wann, wo und wie oft sich dieses Verhalten zugetragen haben soll. Ebenfalls ist nicht klar, um welche Schlüssel es sich gehandelt hat, was das Risiko dieses (Fehl-) Verhaltens war und welche Vorschriften der Beschwerdeführer dadurch verletzt hat. Das Gleiche gilt in Bezug auf die Kritik, der Beschwerdeführer habe das Personenschutzgerät nicht immer auf sich getragen. Auch diesbezüglich fehlen weitere Angaben und Präzisierungen, aus welchen ersichtlich wird, wie gravierend diese Verfehlung gewesen ist und welche Auswirkungen sie auf den Gefängnisbetrieb hatte.

3.5.2 Dem Regierungsrat ist dabei zuzustimmen, dass Sicherheitsverstösse in einem Gefängnis nicht vorkommen dürfen und sich alle Gefängnismitarbeitenden an die herrschenden Sicherheitsvorkehrungen vorbehaltlos zu halten haben. Hätte die Sicherheitsdirektion jedoch die erwähnten Verfehlungen als derart gravierend eingestuft, hätte sie sofort Massnahmen ergriffen, um die Sicherheit im Gefängnis nicht (weiter) zu gefährden. Selbiges hat sie jedenfalls

beim Vorfall getan, bei welchem der Beschwerdeführer während des Nachtdienstes die Alarmanlage nicht durchgehend vollständig scharf gestellt hatte. Danach wurde der Beschwerdeführer umgehend aus dem Nachtdienst entlassen. Da diese Sicherheitsvorschriften nur für den Nachtdienst gelten (vgl. Vernehmlassung der Sicherheitsdirektion vom 12. Juli 2016), wurde somit ein Wiederholungsrisiko ausgeschlossen. Andere (vorsorgliche) Massnahmen sind zumindest den Akten nicht zu entnehmen. So ist nicht erstellt, welche Schritte unternommen wurden, nachdem sich der Beschwerdeführer am Samstag, 4. Juli 2015 zum Auftanken des Gasfahrzeugs vom Gefängnis entfernt und seinem Arbeitskollegen alleine die Gefangenenbetreuung überlassen hatte. Aufgrund der Akten ist davon auszugehen, dass es sich dabei um einen einmaligen Vorfall gehandelt hat und sich der Beschwerdeführer diesbezüglich erklären konnte. Unabhängig davon ist nicht erkennbar, wie die Sicherheitsdirektion bzw. der Regierungsrat dieses Fehlverhalten gewichtet und personalrechtlich eingeordnet haben. Die Tatsache, dass die Sicherheitsdirektion nicht (zusätzlich) wegen Verletzungen wichtiger vertraglicher oder gesetzlicher Pflichten gekündigt und die vorgenannten Vorfälle nur nebensächlich bei der Kündigungsverfügung aufgeführt bzw. behandelt hat, lässt den Schluss zu, dass sie das mangelnde Teamverhalten des Beschwerdeführers schwerer gewichtet hat.

3.6 Der Regierungsrat hätte die Kündigung des Beschwerdeführers nicht auf einen unvollständigen und unpräzisen Sachverhalt abstützen und einen neuen Kündigungsgrund annehmen dürfen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass § 19 Abs. 3 lit. d Personalgesetz ein schwerwiegendes Fehlverhalten des Arbeitnehmers verlangt (vgl. Landratsvorlage vom 17. Januar 2012 zur Änderung der personalrechtlichen Bestimmungen über die Probezeit, die Kündigung und die Abgangsentschädigung [2012-013], S. 9), sich die Sicherheitsdirektion in ihrer Kündigungsverfügung nicht nur ausdrücklich, sondern auch ausschliesslich auf den Kündigungsgrund in § 19 Abs. 3 lit. c Personalgesetz bezogen und mit Ausnahme der Suspendierung vom Nachtdienst keine weiteren Massnahmen in Bezug auf die vorgeworfenen Verfehlungen im Rahmen der Gefängnissicherheit ergriffen hat.

4. Die Frage, ob vor der Annahme des Kündigungsgrundes gemäss § 19 Abs. 3 lit. d Personalgesetz eine angemessene Bewährungsfrist anzusetzen gewesen wäre, muss somit nicht näher beurteilt werden. Anzuführen ist lediglich, dass mit der Änderung der personalrechtlichen Bestimmungen (in Kraft seit 1. Januar 2013) in § 19 Abs. 4 Personalgesetz i.V.m. § 14 Abs. 1 der Verordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung) vom 19. Dezember 2000 allgemein festgehalten wird, dass eine Verwarnung insbesondere dann auszusprechen ist, wenn bei einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter Mängel in der Leistung oder im Verhalten vorliegen. Damit sollte erreicht werden, dass bei einer Kündigung nach § 19 Abs. 3 lit. d Personalgesetz auf eine Verwarnung und eine Bewährungsfrist verzichtet werden kann, zumal es sich bei diesem Kündigungsgrund um eine schwere Verletzung der vorgeschriebenen Pflichten handeln muss, welche nicht durch das Ansetzen einer Bewährung zu beseitigen ist (vgl. Landratsvorlage 2012-013, S. 9).

5. Zusammenfassend ist demnach erstellt, dass der Regierungsrat die Annahme des Kündigungsgrundes gemäss § 19 Abs. 3 lit. d nicht auf einen unvollständigen Sachverhalt hätte stützen und die Kündigungsverfügung der Sicherheitsdirektion nicht hätte bestätigen dürfen.

Demzufolge ist die Beschwerde gutzuheissen und der Entscheid des Regierungsrates vom 15. August 2017 sowie die Verfügung der Sicherheitsdirektion vom 11. November 2015 sind aufzuheben. Dies hat zur Folge, dass die Sicherheitsdirektion nach Massgabe der Bestimmungen in § 20a Personalgesetz weiter vorzugehen hat.

6. Bei diesem Verfahrensausgang ist auf die weiteren Vorbringen des Beschwerdeführers zum Replikrecht und zum rechtlichen Gehör nicht einzugehen und es erübrigt sich eine Beurteilung des Eventual- sowie des Subeventualantrags des Beschwerdeführers.

7.1 Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Den Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Demzufolge werden im vorliegenden Verfahren keine Kosten erhoben. Dem Beschwerdeführer ist der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- zurückzuerstatten. Die Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers macht in ihrer Honorarnote vom 18. Januar 2018 für das kantonsgerichtliche Beschwerdeverfahren, d.h. ab 18. August 2017 bis 11. Januar 2018, einen Aufwand von 13,7 Stunden à Fr. 290.-- geltend. Der Stundenaufwand erscheint vor dem Hintergrund der Komplexität der Angelegenheit als gerechtfertigt. Der Stundenansatz von Fr. 290.-- erscheint demgegenüber als überhöht. Das Kantonsgericht erachtet vorliegend einen Honoraransatz von Fr. 250.-- pro Stunde als der Schwierigkeit und Bedeutung der Sache angemessen. Die Auslagen in der Gesamthöhe von Fr. 260.50 sind nicht zu beanstanden. Demzufolge hat der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 3'758.90 (inkl. Auslagen und 8 % bzw. ab 1. Januar 2018 7,7 % MWST) auszurichten.

7.2 Die Angelegenheit ist zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens an den Regierungsrat zurückzuweisen.

Demgemäss wird **erkannt** :

- ://:
1. In Gutheissung der Beschwerde werden der Entscheid des Regierungsrates Nr. 1059 vom 15. August 2017 sowie die Kündigungsverfügung der Sicherheitsdirektion vom 11. November 2015 aufgehoben.
 2. Die Angelegenheit wird zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens an den Regierungsrat zurückgewiesen.
 3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
 4. Der Regierungsrat hat dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'758.90 (inkl. Auslagen und MWST) auszurichten.

Präsidentin

Gerichtsschreiberin