



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

vom 30. September 2020 (810 19 229)

Personalrecht

**Ausgleich für Mehraufwendungen bei Arbeitsortverlegung / Arbeitszeitanrechnung des
längeren Arbeitswegs mit öffentlichen Verkehrsmitteln**

Besetzung Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Stefan Schulthess,
Daniel Häring, Jgnaz Jermann, Niklaus Ruckstuhl, Gerichtsschreiber
Stefan Suter

Beteiligte **A.**_____, Beschwerdeführer, vertreten durch Dr. Michael Merker,
Rechtsanwalt

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff Ausgleich für Mehraufwendungen bei Arbeitsortverlegung
(RRB Nr. 1083 vom 20. August 2019)

A. Der Hauptstandort der Steuerverwaltung des Kantons Basel-Landschaft befindet sich an der Rheinstrasse in Liestal. Der Kanton unterzog das Gebäude in den Jahren 2018/2019 einer aufwändigen Gesamtsanierung. Für die Sanierungsphase, welche rund ein Jahr dauerte, musste das Gebäude vollständig geräumt werden. Die Arbeitsplätze der rund 90 betroffenen Mitarbeiter wurden ab November 2018 vorübergehend nach Aesch verlegt.

B. Im Hinblick auf die Verlegung der Arbeitsplätze nach Aesch hatte der Vorsteher der Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft (FKD) die Weisung vom 30. Oktober 2018 erlassen, welche den Anspruch auf Abgeltung von Mehrkosten für Mitarbeitende der Steuerverwaltung regelte, deren Arbeitsort nach Aesch verlegt werden würde. Die Weisung ergänzte die im Oktober 2018 ergangene allgemeine Richtlinie des Personalamts des Kantons Basel-Landschaft betreffend Entschädigung von tatsächlich anfallenden Mehraufwendungen bei vorübergehender Verlegung des Arbeitsorts. Die Richtlinie und die Weisung konkretisieren den in § 40 Abs. 3 des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (PersG) vom 25. September 1997 statuierten Anspruch der Arbeitnehmer auf Ausgleich, wenn eine vorübergehende Verlegung des Arbeitsortes zu Mehraufwendungen führt.

C. A.____, ein von der temporären Verlegung des Arbeitsplatzes betroffener Mitarbeiter der Steuerverwaltung, stellte am 26. November 2018 bei der Anstellungsbehörde Antrag auf Vergütung der ihm dadurch entstandenen Mehrkosten. Mit Verfügung vom 31. Januar 2019 hiess die FKD sein Gesuch teilweise gut. Die Direktion bewilligte die beantragte Vergütung von Mehrkosten für den längeren Arbeitsweg mit dem privaten Fahrzeug bis zur Höhe der Kosten eines nicht übertragbaren Abonnements für die 2. Klasse des Tarifverbundes Nordwestschweiz. Dagegen lehnte sie es ab, den zeitlichen Mehraufwand für den Arbeitsweg zu berücksichtigen.

D. Dagegen erhob A.____ mit Eingabe vom 5. Februar 2019 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat), wobei er an seinen früheren Anträgen auf Ersatz von Mehraufwand festhielt und neu auch Ersatz für einen allfällig höheren Steuerbetrag verlangte. Mit Beschluss Nr. 1083 vom 20. August 2019 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab, soweit er darauf eintrat. Er erwog im Wesentlichen, das Personalgesetz wolle nicht eine vollständige Entschädigung sämtlicher Mehraufwendungen erreichen, sondern diene dazu, die Auswirkungen einer vorübergehenden Verlegung des Arbeitsorts auf die Mitarbeitenden abzdämpfen. Als vernünftiges und praktikables Auslegungsergebnis sei § 40 Abs. 3 PersG nach dem Grundsatz des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit dahingehend zu verstehen, dass eine teilweise Entschädigung der tatsächlichen Mehraufwendungen bzw. Mehrkosten geschuldet sei, wie dies die entsprechende Richtlinie des Personalamts und die dazugehörige Weisung vom 30. Oktober 2018 zulässigerweise vorsähen. Insbesondere würden einzig finanzielle Mehrbelastungen ausgeglichen. Es bestände kein Anspruch auf Zeitkompensation für längere Wegzeiten. Des Weiteren habe die FKD die Entschädigung der Mehrkosten für den Arbeitsweg korrekt anhand der Richtlinie und Weisung berechnet. Das erstmals in der Beschwerde gestellte Begehren um Ersatz für einen allfällig höheren Steuerbetrag qualifizierte der Regierungsrat als prozessual unzulässig und trat darauf nicht ein.

E. Mit Eingabe vom 2. September 2019 hat A. _____ beim Kantonsgericht des Kantons Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), gegen den Regierungsratsbeschluss vom 20. August 2019 Beschwerde erhoben. Er stellt die Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und an die Vorinstanz zur Neu Beurteilung zurückzuweisen. Es sei weiter festzustellen, dass sämtlicher entstandener Mehraufwand zu vergüten sei und dass die einschlägige Richtlinie des Personalamts sowie die dazugehörige Weisung dem Personalgesetz widersprechen. Der Beschwerdeführer rügt eine falsche Auslegung von § 40 Abs. 3 PersG. Unter Verweis auf eine vom Verband des Staats- und Gemeindepersonals des Kantons Basel-Landschaft (VSG BL) ausgearbeitete Beschwerdeschrift macht er zusammengefasst geltend, die Bestimmung sei im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften zum privatrechtlichen Arbeitsverhältnis dahingehend auszulegen, dass der betroffene Mitarbeiter so zu stellen sei, als ob die temporäre Arbeitsortverlegung nicht stattgefunden hätte. Deswegen beinhalte der gesetzliche Anspruch auch eine Entschädigung für die Zeit, welche für die Hin- und Rückfahrt zusätzlich benötigt würde. In der ergänzenden Beschwerdebegründung vom 8. November 2019 stellt der Beschwerdeführer, neu vertreten durch Dr. Michael Merker, Rechtsanwalt, zusätzlich den Antrag, der Entscheid habe unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners zu ergehen. Er präzisiert sein Leistungsbegehren dahingehend, dass die zeitliche Differenz zwischen der Wegzeit zum Arbeitsort in Liestal und derjenigen nach Aesch mit dem öffentlichen Verkehr im Umfang von 35 Minuten pro Tag gutzuschreiben oder diese Zeit zu entschädigen sei. Weiter anerkennt er ausdrücklich, dass der Ersatz für einen allfällig höheren Steuerbetrag nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sei.

F. Der Regierungsrat schliesst in der Vernehmlassung vom 13. Januar 2020 auf Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge. Er widerspricht der vom Beschwerdeführer geforderten Gesetzesauslegung und bestreitet namentlich, dass sich aus dem Privatrecht Hinweise für die Auslegung des Personalgesetzes herleiten lassen. Nicht einschlägig seien weiter die Vorschriften des Bundes zum Arbeitsschutz oder die kantonale Verordnung über den Auslagenersatz. Des Weiteren sei mit dem Beschwerdeführer nie ein bestimmter Arbeitsort vereinbart worden, weshalb der Arbeitgeber einseitige Weisungen zum Arbeitsort erlassen könne, welche der Arbeitnehmer aufgrund seiner Treuepflicht zu akzeptieren habe.

G. Der Beschwerdeführer repliziert mit Eingabe vom 1. April 2020 und unterstreicht, dass mit dem Personalgesetz der Beamtenstatus abgeschafft sei und die vertragliche Regelung der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse eingeführt worden sei. Es sei offensichtlich, dass in diesem Rahmen die allgemeinen vertragsrechtlichen Grundsätze zur Anwendung gelangen würden und dabei die Rechtsprechung zum privaten Arbeitsvertrag heranzuziehen sei. Es stehe der Anstellungsbehörde weiter nicht zu, im Widerspruch zum Anstellungsvertrag stehende Weisungen zu erlassen. Entgegen den aktenwidrigen Ausführungen des Beschwerdegegners sei im Übrigen sehr wohl vertraglich vereinbart worden, dass sich sein Arbeitsort in Liestal befinde.

H. Der Beschwerdegegner verzichtet auf die Erstattung einer Duplik (Eingabe vom 20. Mai 2020).

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Der Beschwerdeführer ist durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung seiner Eingabe, weshalb er nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde legitimiert ist.

1.2 Beschwerden sind innert der gesetzlich vorgeschriebenen Frist von 10 Tagen seit Eröffnung des angefochtenen Entscheids (§ 48 VPO) in schriftlicher Form mit klar umschriebenen Begehren beim Kantonsgericht einzureichen (§ 5 Abs. 1 VPO). Diese Voraussetzungen sind vorliegend grundsätzlich erfüllt (vgl. auch nachfolgend E. 1.3). Gemäss § 6 Abs. 1 VPO können die Parteien die Anträge, die sie im vorinstanzlichen Verfahren zur Sache gestellt haben, zwar einschränken, nicht aber ausdehnen oder inhaltlich verändern. Eine Ausdehnung des Rechtsbegehrens ist nicht nur gegenüber Anträgen, welche im vorinstanzlichen Verfahren gestellt wurden, untersagt. Vielmehr muss das in § 6 VPO festgehaltene Ausdehnungsverbot auch gegenüber Anträgen zur Anwendung gelangen, welche nach Einreichung der Beschwerde und nach Ablauf der Rechtsmittelfrist gestellt wurden (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 18. Juni 2020 [810 19 218] E. 1.3; KGE VV vom 6. November 2013 [810 12 329] E. 4.2; KGE VV vom 17. Juli 2013 [810 13 134] E. 1.4; BLKGE 2010 Nr. 46 E. 2.4). Soweit in der ergänzenden Beschwerdebegründung vom 8. November 2019 mehr oder anderes verlangt wird als in der Beschwerdeeingabe vom 2. September 2019, kann darauf nicht eingetreten werden.

1.3 Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde nach §§ 43 ff. VPO ist ein reformatorisches Rechtsmittel, weshalb das Kantonsgericht nach Möglichkeit in der Sache selbst entscheidet. Deswegen ist ein klar umschriebenes Leistungsbegehren zu stellen. Ein Beschwerdeführer darf sich dementsprechend grundsätzlich nicht darauf beschränken, die Aufhebung des angefochtenen Entscheids zu beantragen und - neben einem Feststellungsbegehren - einen Rückweisungsantrag zu stellen (vgl. KGE VV vom 20. Mai 2020 [810 19 158] E. 1.2; KGE VV vom 26. September 2018 [810 17 341] E. 1.2). Im vorliegenden Fall genügt das Leistungsbegehren indes den gesetzlichen Anforderungen, denn das Kantonsgericht könnte, sollte es die Rechtsauffassung des Beschwerdeführers für begründet erachten, kein abschliessendes Sachurteil fällen, zumal der Anstellungsbehörde - wie zu zeigen sein wird - bei der Ausgestaltung des Ausgleichs ein Ermessensspielraum einzuräumen ist, in den das Gericht nicht eingreifen darf.

1.4 Neben dem Begehren um Aufhebung des angefochtenen Entscheids und Rückweisung zur Neuurteilung stellt der Beschwerdeführer drei Feststellungsbegehren. Nach den allgemeinen Prozessregeln sind Feststellungsbegehren gegenüber Leistungsbegehren grundsätzlich subsidiär. Der Grundsatz bedeutet, dass Feststellungsinteressen, vorbehaltlich besonderer Situationen, nur dann massgeblich sein können, wenn Leistungsbegehren ausgeschlossen sind (KGE VV vom 6. November 2019 [810 19 92] E. 1.3; KGE VV vom 15. Februar 2017 [810 16 127] E. 1.3; BGE 137 II 199 E. 6.5). Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers be-

zieht sich der in der Verfügung der Erstinstanz vom 31. Januar 2019 geregelte Streitgegenstand in zeitlicher Hinsicht nicht nur auf den Sachverhalt bis und mit diesem Datum, sondern regelt als materiell-rechtlicher Grundsatzentscheid den Ausgleich für Mehraufwendungen für den gesamten Zeitraum, in welchem der Beschwerdeführer seinen Arbeitsplatz in Aesch hatte. Inzwischen ist der Sachverhalt abgeschlossen und eine Gutheissung des vorliegenden Leistungsbegehrens hätte Wirkung auf alle Mehraufwendungen, die in dieser Zeit angefallen sind. An der separaten Feststellung, dass sämtlicher entstandener Mehraufwand zu vergüten sei, hat der Beschwerdeführer kein schutzwürdiges Interesse.

1.5 Die beiden weiteren Feststellungsbegehren richten sich gegen die Richtlinie des Personalamtes betreffend Entschädigung von tatsächlich anfallenden Mehraufwendungen bei vorübergehender Verlegung des Arbeitsorts, Version 2018, sowie gegen die Weisung zur Abgeltung von tatsächlich anfallenden Mehrkosten bei vorübergehender Verlegung des Arbeitsortes vom 30. Oktober 2018, deren Nichtigkeit festzustellen sei. Unbestritten ist, dass es sich bei der Richtlinie um eine Verwaltungsverordnung handelt und bei der Weisung um einen Dienstbefehl. Ebenfalls unbestritten ist, dass im vorliegenden Verfahren eine vorfrageweise Überprüfung sowohl der Richtlinie als auch des Dienstbefehls möglich ist, weshalb das Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers durch das Leistungsbegehren abgedeckt ist. Soweit er darüber hinaus die vollumfängliche Nichtigkeit der generellen Dienstanweisungen festgestellt haben will, fehlt ihm ein eigenständiges schutzwürdiges Feststellungsinteresse. Es besteht neben dem Leistungsbegehren kein Raum für die zusätzlichen Feststellungsbegehren, weshalb auf die entsprechenden Anträge des Beschwerdeführers nicht einzutreten ist.

1.6 Auf die Beschwerde kann somit im Umfang des Leistungsbegehrens eingetreten werden.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen - abgesehen von hier nicht einschlägigen Ausnahmefällen - untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

3. Zwischen den Parteien ist strittig, welche Ansprüche dem Beschwerdeführer aus der vorübergehenden Verlegung des Arbeitsortes von Liestal nach Aesch gegenüber seinem Arbeitgeber zustehen. Konkret geht es darum, wie der gesetzlich verankerte Anspruch auf Ausgleich der durch die Verlegung entstandenen Mehraufwendungen zu verstehen ist.

3.1 Der Beschwerdeführer steht als Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung in einem vertraglich begründeten öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis mit dem Kanton. Dieses basiert auf dem Personalgesetz. § 40 Abs. 2 PersG statuiert, dass die Vorgesetzten oder die Anstellungsbehörde aus organisatorischen oder wirtschaftlichen Gründen vorübergehend den Einsatz einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters an einem andern als dem angestammten Arbeitsort anordnen können. Führt eine vorübergehende Verlegung des Arbeitsortes zu Mehraufwendungen, so haben die Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter Anspruch auf Ausgleich (§ 40 Abs. 3 PersG).

3.2 Der Beschwerdeführer verrichtete seine Arbeit seit jeher in den Räumlichkeiten der Steuerverwaltung in Liestal. Im Herbst 2018 wurde er von seiner Anstellungsbehörde angewiesen, seine Arbeitsleistung für ungefähr ein Jahr an einem in Aesch eingerichteten provisorischen Arbeitsplatz zu erbringen. Dieses Vorgehen war unbestrittenermassen nach § 40 Abs. 2 PersG zulässig, führte aber gleichzeitig zum in § 40 Abs. 3 PersG festgelegten Anspruch des Beschwerdeführers auf Ausgleich, sofern die vorübergehende Verlegung des Arbeitsortes für ihn Mehraufwendungen zur Folge hatte.

3.3. Soweit der Beschwerdegegner in der Vernehmlassung erstmals im Verfahren bestreitet, dass die genannten Gesetzesbestimmungen einschlägig sind, weil im Arbeitsvertrag kein expliziter Arbeitsort vereinbart worden sei, ist ihm nicht zu folgen. Das Arbeitsverhältnis wird zwar durch Vertrag begründet (§ 13 Abs. 1 PersG). Das Gesetz spricht jedoch vom "angestammten Arbeitsort" und nicht vom vertraglich vereinbarten Arbeitsort. Da der Beschwerdeführer während des bisherigen Anstellungsverhältnisses nie woanders als in Liestal gearbeitet hatte, kann es sich im vorliegenden Fall beim angestammten Arbeitsort nur um Liestal handeln. Sodann weist der Beschwerdeführer in der Replik nach, dass eine entsprechende vertragliche Vereinbarung besteht: Im der Eingabe beigelegten (bewilligten) Antrag auf eine unbefristete Anstellung (interner Wechsel) vom 29. Januar 2009 wird Liestal ausdrücklich als Arbeitsort festgelegt.

4. Strittig ist vorliegend, was unter dem Ausgleich von Mehraufwendungen zu verstehen ist. Die Beantwortung dieser Rechtsfrage ist durch Auslegung zu ergründen.

4.1 Die Gesetzesauslegung hat zum Ziel, den rechtsverbindlichen Sinn eines Rechtssatzes, über dessen Tragweite Unklarheiten bestehen, zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgebenden Norm. An einen klaren Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden. Abweichungen vom klaren Wortlaut sind indessen zulässig oder sogar geboten, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass er nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom klaren Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann (BGE 144 IV 240 E. 2.3.2; BGE 144 IV 97 E. 3.1.1; je mit Hinweisen). Die Gesetzesauslegung hat sich im Übrigen vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei ist einem pragmatischen Methodenpluralismus zu folgen und sind die einzelnen Auslegungselemente keiner hierarchischen Ordnung zu unterstellen, sondern nebeneinander zu berücksichtigen. Es muss dann im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination geeignet ist, den wahren Sinn der auszulegenden Norm wiederzugeben (BGE 144 IV 168 E. 1.2; BGE 144 V 138 E. 6.3; KGE VV vom 13. November 2019 [810 19 81] E. 5.2; KGE VV vom 31. Oktober 2018 [810 18 158] E. 4.5; ULRICH HÄFELIN ET AL., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Rz. 128 ff.).

4.2.1 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet demnach die grammatikalische Auslegungsmethode. Diese stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Unter Sprachgebrauch ist dabei in der Regel der allgemeine Sprachgebrauch zu verstehen (HÄFELIN ET AL., a.a.O., Rz. 91). Das Wort "Ausgleich" meint nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch die Herstellung eines Gleichgewichts. Durch einen Ausgleich werden Unterschiede zwischen mehreren Dingen beseitigt oder Werte einander angeglichen. Das Synonym "Nivellieren" drückt diesen Bedeutungsgehalt aus. Das Wort wird auch im Sinne eines gleichwertigen Ersatzes für erlittene Einbussen verstanden (vgl. Duden online, "Ausgleich" resp. "ausgleichen", abrufbar unter <<https://www.duden.de/rechtschreibung/live>> [zuletzt besucht am 30. September 2020]; GERHARD WAHRIG, Deutsches Wörterbuch, 7. Aufl., Gütersloh 2000, S. 215 f.). Entgegen den Ausführungen des Beschwerdegegners ist der Wortlaut von § 40 Abs. 3 PersG klar. Die Auffassung, wonach unter dem Ausgleich von Mehraufwendungen auch eine bloss Angleichung verstanden werden könne und aus der Bestimmung nicht ersichtlich sei, ob dieser Ausgleich vollständig oder bloss teilweise zu erfolgen habe, ist nur schwer nachvollziehbar. Ausgleich und Angleichung sind im allgemeinen Sprachgebrauch keine Synonyme. Bei einem Ausgleich geht es darum, ein Gleichgewicht wiederherzustellen, während es bei einer Angleichung darum geht, einen Zustand so gut wie möglich an einen anderen anzunähern. Gemäss § 40 Abs. 3 PersG haben die Mitarbeitenden Anspruch auf Ausgleich, ohne dass dabei ersichtlich werden würde, dass dieser Ausgleich nur teilweise zu erfolgen habe. Dass nur ein Teil des Mehraufwandes zu ersetzen ist, lässt sich dem Wortlaut dieser Regelung nicht entnehmen. Der Wortlaut der Bestimmung spricht vielmehr dafür, dass zwischen dem Zustand der Arbeit am angestammten Arbeitsort und der Arbeit am vorübergehend verlegten Arbeitsort ein Ausgleich für alle Mehraufwendungen im Sinne eines Gleichgewichts hergestellt werden soll.

4.2.2 Triftige Gründe zur Annahme, dass der Normtext nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt, sind nicht ersichtlich. Die Ausgleichungspflicht verlangt demnach im Grundsatz, dass die für die Mitarbeiter durch die Arbeitsplatzverlegung entstehenden Nachteile vollumfänglich und nicht bloss teilweise kompensiert werden. Für diese Lesart spricht auch, dass bei einer vorübergehenden Zuweisung weniger anspruchsvoller Arbeit (§ 40 Abs. 1 PersG) unbestreitbar ein Anspruch auf den vollen bisherigen Lohn besteht (vgl. NICOLE SCHULER LEBER, Das Personalrecht des Kantons Basel-Landschaft, in: Biaggini et al. [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft III, Liestal 2007, S. 148). Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben demnach Anspruch auf einen vollständigen Ausgleich der Mehraufwendungen.

4.3.1 Der erste Wortteil des Begriffs der Mehraufwendung wurde vom Beschwerdegegner dahingehend ausgelegt, dass darunter nur jene Aufwendungen verstanden werden, welche durch die vorübergehende Verlegung des Arbeitsortes verursacht werden. Dieser Auslegung ist zuzustimmen.

4.3.2 Allerdings haben die Parteien unterschiedliche Auffassungen darüber, was überhaupt unter Aufwendungen zu verstehen ist. Gemäss Ziff. 8 der Richtlinie des Personalamts und Ziff. 9 der Weisung der FKD besteht für eine längere Dauer des Arbeitswegs oder für längere Wegzeiten zu Verpflegungsmöglichkeiten während Pausen kein Anspruch auf Zeitkompensati-

on. Der Beschwerdegegner geht davon aus, dass nur Mehrkosten angerechnet werden können, derweil der Beschwerdeführer zusätzlich die zeitliche Mehrbeanspruchung ersetzt haben will.

4.3.3 Im angefochtenen Entscheid fehlt eine weitergehende grammatikalische Auslegung des Begriffs "Aufwendungen". Dem allgemeinen Sprachgebrauch nach kann, muss ein Aufwand aber nicht finanzieller Natur sein. Hätte der Gesetzgeber den Ausgleich auf reine finanzielle Belastungen beschränken wollen, hätte er dies auch mit dem Ausdruck "Mehrkosten" verdeutlicht, wie er das an anderer Stelle des Gesetzes getan hat. So spricht § 35 PersG in der Marginalie ausdrücklich von "Kostenersatz" für den Schutz vor ungerechtfertigten Angriffen. In § 40 Abs. 3 PersG verwendet das Gesetz demgegenüber das Wort Mehraufwand. Aufwand kann in personeller, materieller oder zeitlicher Natur entstehen (vgl. Duden online, a.a.O., "Aufwendung" resp. "aufwenden", wo als Beispiel "aufgewendete Zeit" angeführt wird [zuletzt besucht am 30. September 2020]). Im Rahmen der grammatikalischen Auslegung ergeben sich demnach keine Anzeichen dafür, dass das Gesetz mit dem Wort "Mehraufwendungen" anderen als finanziellen Aufwand vom Ausgleichsimperativ ausschliessen will. Aus semantischer Perspektive ist der zeitliche Mehraufwand für längere Arbeitswege somit vom Wortlaut des Gesetzes erfasst und von der statuierten Ausgleichspflicht zumindest nicht ausgeschlossen. Es gilt ergänzend die übrigen Auslegungsmethoden zu Hilfe zu nehmen.

4.4.1 Der Gesetzestext ist nicht isoliert zu lesen. Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert. Massgebliches Element ist damit einmal der systematische Aufbau eines Gesetzes. Dabei ist auch die Systematik der Titel und der Sachüberschriften oder der Randtitel von Bedeutung. Weiter kann das Verhältnis einer Norm zu den Vorschriften in einem anderen Erlass berücksichtigt werden (HÄFELIN ET AL., a.a.O., Rz. 97 f.).

4.4.2 § 40 PersG steht unter der Marginalie "Vorübergehende Zuweisung von anderer Arbeit, Verlegung des Arbeitsortes". Der vorliegend auszulegende Absatz 3 ist dabei gemeinsam mit Absatz 2 zu lesen. Letzterer bestimmt, unter welchen Umständen ein temporärer Einsatz eines Mitarbeiters an einem anderen als dem angestammten Arbeitsort möglich ist. Absatz 3 beschäftigt sich mit den Rechtsfolgen einer zulässigen vorübergehenden Verlegung des Arbeitsortes. Die Regelung gemäss § 40 Abs. 2 PersG entspricht inhaltlich derjenigen aus dem privaten Arbeitsrecht. Aufgrund der Treuepflicht sind Arbeitnehmende im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis verpflichtet, ihre Arbeit aus betrieblichen Gründen vorübergehend auch an einem anderen als dem vereinbarten Arbeitsort zu verrichten (ULLIN STREIFF/ADRIAN VON KAENEL/ROGER RUDOLPH, Arbeitsvertrag: Praxiskommentar zu Art. 319-362 OR, 7. Aufl., Zürich 2012, Art. 321d Rz. 3). Diese Pflicht des privatrechtlich angestellten Arbeitnehmers hat der Gesetzgeber in § 40 Abs. 2 PersG für alle Mitarbeiter des Kantons verbindlich festgehalten. Zwar muss der Angestellte im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis aufgrund seiner Treuepflicht grundsätzlich eine vorübergehende Verlegung seines Arbeitsortes hinnehmen, allerdings nur solange dies zumutbar erscheint. Dies hängt unter anderem davon ab, wie lange die Abordnung dauert, ob das Privatleben dadurch stark beeinträchtigt wird und ob die Mehrkosten ersetzt werden. Wird ein privatrechtlicher Arbeitnehmer vorübergehend an einem auswärtigen Ort eingesetzt, so sind ihm ge-

mäss Art. 327a Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht [OR]) vom 30. März 1911 die Kosten für die Verpflegung, allfällige Unterbringung und für die Fahrt ab dem üblichen Arbeitsort obligatorisch durch den Arbeitgeber zu ersetzen. Abreden, dass der Arbeitnehmer die notwendigen Auslagen ganz oder teilweise selbst zu tragen habe, sind nichtig (Art. 327a Abs. 3 OR). Die Zumutbarkeit der vorübergehenden Verlegung des angestammten Arbeitsortes spiegelt sich im Personalgesetz wider. Unter der Prämisse, dass die entstehenden Mehraufwendungen ausgeglichen werden, erscheint dem Gesetzgeber eine vorübergehende Verlegung des Arbeitsortes für zumutbar. Für das private Arbeitsverhältnis ergibt sich aus Art. 13 Abs. 2 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1) vom 10. Mai 2000, dass beim Arbeitnehmer, welcher seine Arbeit ausserhalb des normalen Arbeitsortes zu leisten hat, die Wegzeit als Arbeitszeit zu qualifizieren ist. Allerdings gilt nur die zeitliche Differenz zur normalen Wegzeit als Arbeitszeit. Ohne anderweitige Regelung und mit Ausnahme spezieller Verhältnisse ist davon auszugehen, dass im Fall einer Anrechnung der Wegzeit an die Arbeitszeit auch eine Entlohnung damit einhergeht oder dass die zusätzliche Wegzeit anderweitig ausgeglichen werden muss (vgl. MÜLLER/HOFER/STENGEL, a.a.O., S. 573; MÜLLER, a.a.O., Rz. 3.49 und Rz. 3.53). Es sind keine stichhaltigen Gründe dafür ersichtlich, warum sich dies bei einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag anders verhalten sollte.

4.4.3 Aufschlussreich ist auch ein Blick auf die (vorliegend nicht einschlägige) kantonale Verordnung über den Auslagenersatz vom 15. Juni 1999. Auslagen im Zusammenhang mit Dienstreisen sind gemäss § 6 Abs. 1 der Verordnung grundsätzlich voll entschädigungspflichtig, wobei die Fahrt vom Wohnort zum vertraglich vereinbarten Arbeitsort und zurück gemäss § 6 Abs. 2 der Verordnung nicht als Dienstreise gilt. Es ergäbe sich ein nur schwer auflösbarer Wertungswiderspruch, wenn § 40 Abs. 3 PersG anders ausgelegt würde.

4.4.4 Unzulässig ist der vom Beschwerdegegner im angefochtenen Entscheid gezogene Vergleich zur dauernden Verlegung des Arbeitsortes, bei der gar kein Ausgleich ausgerichtet werde. Der Beschwerdegegner scheint daraus implizit einen Schluss vom Grösseren auf das Kleinere (argumentum a maiori ad minus) ziehen zu wollen, wonach bei einer bloss vorübergehenden Verlegung des Arbeitsortes kein vollständiger Ausgleich von Mehraufwendungen geschuldet sein könne, wenn die definitive Verlegung entschädigungslos hinzunehmen sei. Der Beschwerdegegner übersieht mit dieser Argumentation, dass das Personalgesetz dem Arbeitgeber die Möglichkeit einer einseitigen Änderung des vertraglich vereinbarten Arbeitsortes gar nicht zugesteht (vgl. dazu auch nachfolgend E. 4.5).

4.4.5 Die systematische Auslegung lässt somit den Schluss zu, dass der durch den längeren Arbeitsweg anfallende Zeitaufwand ausgleichungspflichtig ist.

4.5 Die historische Auslegung stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Eine Norm soll so gelten, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen worden war; die rechtsanwendenden Organe sind nach dem Prinzip der Gewaltenteilung gehalten, die Entscheidungen des Gesetzgebers zu respektieren (HÄFELIN ET AL., a.a.O., Rz. 101). In der Landratsvorlage vom 3. September 1996 und im Bericht der Personalkommission vom 21. August

1997 findet sich keine direkte Äusserung zur vorliegend auszulegenden Bestimmung. In der parlamentarischen Beratung wurden dazu keine Wortbegehren angemeldet. Allerdings sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber im vorliegenden Zusammenhang für das Personal des Kantons eine Regelung treffen wollte, welche unter dem Schutzniveau der für privatrechtlich Angestellte geltenden zwingenden gesetzlichen Vorschriften liegt. Mit dem neuen Personalgesetz wurde der Beamtenstatus bewusst abgeschafft. Das abgelöste Gesetz über den öffentlichen Dienst (Beamtengesetz) vom 5. Juni 1978 (GS 26.784) hatte eine einseitig angeordnete vorübergehende und sogar dauerhafte Versetzung von Beamten erlaubt (vgl. SCHULER LEBER, a.a.O., S. 148 f.). Immerhin waren bis zum Ablauf der Amtsperiode die aus der Versetzung anfallenden Spesen zu ersetzen (§ 18 Abs. 3 Beamtengesetz). Anstelle des Beamtenstatus trat das vertraglich begründete und durch Kündigung auflösbare öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis. Damit sollte deutlich gemacht werden, dass sich die Beziehungen zwischen dem Arbeitgeber und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern neu auf Augenhöhe abspielen würden; dies im Gegensatz zu vorher, wo Beamte sog. Rechtsunterworfenen waren (vgl. Votum Landrat Brodbeck, Protokoll der Landratssitzung vom 4. September 1997 [1. Lesung, Eintretensdebatte], S. 965). Dem Gesetzgeber war dabei bewusst, dass die vorübergehende Verlegung des Arbeitsortes einen "erheblichen Eingriff in den Arbeitsvertrag darstellt". In diesem Zusammenhang erwog der Gesetzgeber auch, dass die (wohl definitive und nicht bloss vorübergehende) Verlegung des Arbeitsortes allenfalls einen Anwendungsfall der Aufhebung der Arbeitsstelle gemäss § 19 Abs. 3 lit. b PersG darstelle (vgl. Landratsvorlage Nr. 1996-177 vom 3. September 1996, Abschnitt C: Rechte und Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, § 40). Diese Bestimmung erlaubt eine ordentliche Kündigung, wenn die Arbeitsstelle aufgehoben oder geänderten organisatorischen oder wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst wird und die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter die Annahme einer neuen oder einer anderen zumutbaren Arbeitsstelle ablehnt oder die Zuweisung einer anderen Arbeitsstelle nicht möglich ist. Die dauerhafte Verlegung des Arbeitsortes ist somit nur mittels Änderungskündigung möglich, wie dies auch im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis der Fall ist. Daraus erhellt insgesamt, dass dem Gesetzgeber die Schwere seines Eingriffs in den Arbeitsvertrag sehr wohl bewusst war und § 40 Abs. 3 dazu dient, diesen Eingriff so weit als möglich abzufedern, was die von den Vorinstanzen praktizierte restriktive Auslegung kontraindiziert.

4.6 Die teleologische Auslegung stellt ab auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist. Der Interpret soll sich nicht formalistisch und wertungsblind am nicht weiter hinterfragten Wortlaut der Norm und an leeren Begriffen orientieren, sondern die gesetzliche Anordnung nach ihrem Zweck - oft sind es mehrere - hinterfragen. Der Wortlaut einer Norm soll im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen des Gesetzgebers betrachtet werden. Die teleologische Auslegung kann sich je nach Fall sowohl mit der historischen wie auch mit der zeitgemässen Auslegung verbinden. Der Zweck muss dabei aber in der Norm selbst enthalten sein; unzulässig ist es, normfremde Zwecke in eine Norm hineinzulegen (vgl. HÄFELIN ET AL., a.a.O., Rz. 120 ff.). Nach dem allgemeinen Vertragsverständnis und dem Grundsatz "pacta sunt servanda", aber auch gemäss § 40 Abs. 2 PersG e contrario, ist eine definitive Verlegung des Arbeitsortes entgegen der vom Beschwerdegegner in der Vernehmlassung vertretenen Auffassung nur mit Zustimmung der Mitarbeitenden möglich. Wird der Arbeitsort aus zureichenden Gründen vorübergehend verlegt, ist es dem Arbeitgeber gestattet, einseitig und ohne Zustim-

mung des Vertragspartners vom vertraglich Vereinbarten abzuweichen. Daraus abzuleiten, ein Ausgleich habe bei der provisorischen Verlegung allenfalls nur teilweise zu erfolgen, entspricht nicht dem Sinn und Zweck der Norm. Die Zweckbestimmung von § 40 Abs. 3 PersG kann nur sein, die Auswirkungen der Ausübung dieses Rechts durch den Arbeitgeber für die Betroffenen auf ein Minimum zu reduzieren und diese so weit wie möglich schadlos zu halten. Dabei geht es nicht zwingend nur um eine finanzielle Entschädigung, vielmehr sind alle Aufwände, die durch die Verlegung entstehen, auf geeignete Art auszugleichen. Sinn und Zweck der Norm ist es, das durch die einseitige Art der temporären Vertragsabweichung im Vertragsverhältnis entstandene Ungleichgewicht auszubalancieren.

4.7 Für den Beschwerdegegner führt keine der Auslegungsmethoden zu einem deutlichen Auslegungsergebnis. Er plädiert im angefochtenen Entscheid unter Anrufung des Grundsatzes des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit für ein seiner Meinung nach "vernünftiges und praktikables Verständnis" von § 40 Abs. 3 PersG. Ein solches Vorgehen ist unzulässig. Das öffentliche Interesse wie auch das Verhältnismässigkeitsprinzip mögen wichtige Grundpfeiler des öffentlichen Rechts darstellen, sie sind jedoch keine zulässigen Auslegungsmethoden. Ziel des Methodenpluralismus ist es, unter Abwägung aller Resultate der verschiedenen Auslegungsmethoden das befriedigendste und praktikabelste Ergebnis zu finden. Eine Interessenabwägung völlig losgelöst von der eigentlich auszulegenden Bestimmung, wie sie der Beschwerdegegner vorgenommen hat, ist hingegen nicht zulässig. Dass bei § 40 Abs. 3 PersG eine Gesetzeslücke vorliegt, welche in freier Rechtsfindung zu schliessen wäre, wird vom Beschwerdegegner nicht geltend gemacht und könnte von ihm auch nicht ernsthaft behauptet werden.

4.8 Vorliegend geht es einzig um die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des "Mehraufwands" und des "Ausgleichs". Die anzuwendenden Auslegungsmethoden haben dabei zu einem eindeutigen Ergebnis geführt. Aufwände, sowohl in finanzieller als auch in zeitlicher Sicht, die aufgrund der vorübergehenden Verlegung des Arbeitsorts entstehen, sind vom Arbeitgeber auszugleichen. Da sich der betroffene Mitarbeiter auf Weisung des Arbeitgebers zu einem anderen Arbeitsort begibt, erscheint es nur folgerichtig, wenn der zusätzliche Zeitaufwand zu Lasten des Arbeitgebers geht. Die Auslegung hat ergeben, dass es beim Ausgleich weder bloss um eine annäherungsweise Angleichung an den vorherigen Zustand noch um einen bloss teilweisen Ausgleich geht. Sofern es sich tatsächlich um Mehraufwände handelt, sind diese auszugleichen. Was dabei unter Ausgleich zu verstehen ist, hängt jeweils vom geltend gemachten Mehraufwand ab und kann nicht allgemein definiert werden. Dem Beschwerdegegner ist insofern Recht zu geben, als dass ihm bei der Wahl des Mittels zum Ausgleich ein gewisser Ermessensspielraum zusteht. Das gewählte Mittel muss aber tatsächlich auch einen Ausgleich, also ein Gleichgewicht, herstellen können. Mit anderen Worten muss durch den Ausgleich ein Zustand erreicht werden, der demjenigen der Arbeit am angestammten Arbeitsort möglichst nahekommt.

5.1 Der Beschwerdeführer hatte aufgrund der Verlegung des Arbeitsorts einen längeren Arbeitsweg und legte diesen gemäss seinen Angaben im Antrag vom 26. November 2018 an drei Arbeitstagen der Woche mit öffentlichen Verkehrsmitteln und an zwei Tagen mit dem priva-

ten Fahrzeug zurück. Zuvor war er mit dem öffentlichen Verkehr nach Liestal gependelt. Die Anstellungsbehörde entschädigt ihn für die mit dem privaten Fahrzeug gefahrenen Kilometer bis zur Höhe der Kosten eines nicht übertragbaren Monats-Umweltschutzabonnements 2. Klasse des Tarifverbunds Nordwestschweiz. Diese Regelung wird vom Beschwerdeführer nicht beanstandet. Er macht aber zusätzlich einen Anspruch auf Kompensation des längeren Arbeitswegs in zeitlicher Hinsicht geltend.

5.2 Wie die vorstehenden Erwägungen aufzeigen, gilt es auch diesen Mehraufwand auszugleichen. Die Ermittlung des zeitlichen Mehraufwandes hat in Kohärenz zur Ermittlung der Fahrtkosten nach Massgabe der schnellsten Route zu erfolgen. Da der Arbeitsweg grundsätzlich unstrittig nicht als Arbeitszeit gilt, ist nicht die gesamte Reisezeit zu entschädigen, sondern nur der zeitliche Mehraufwand. Es ist die Wegzeit vom Wohnort zum neuen Arbeitsort abzüglich des Zeitaufwands für die bisherige Fahrt vom Wohnort zum angestammten Arbeitsort zu ermitteln. Dabei ist der Anstellungsbehörde durchaus ein Ermessensspielraum zuzugestehen. Aus Praktikabilitäts- und Rechtsgleichheitsüberlegungen erscheint insbesondere eine gewisse Schematisierung geboten. Soweit der Beschwerdeführer für den Arbeitsweg neu teilweise auf das Auto umstieg, ergibt sich gegenüber dem Arbeitsweg mit dem öffentlichen Verkehr nach Liestal eine Verkürzung. Ein zeitlicher Mehraufwand ist ihm in dieser Hinsicht nicht entstanden, jedenfalls macht er dies in der Beschwerde nicht rechtsgenügend geltend. Kompensationspflichtig wird die Anstellungsbehörde nur für die Arbeitstage, an denen er die öffentlichen Verkehrsmittel benutzte. Abzustellen ist dabei auf die einschlägigen Fahrpläne, wobei der Zeitaufwand gemäss der erwähnten Formel für den Weg von Tür zu Tür zu ermitteln ist. Dabei ist die morgens und abends jeweils schnellste Verbindung zu wählen, zumal es dem Beschwerdeführer im Rahmen des Gleitzeitmodells durchaus zuzumuten ist, seine Arbeitszeiten nach dem Fahrplan auszurichten.

5.3 Bezüglich der Art und des Umfangs des Ausgleichs steht der Behörde wie bereits erläutert ein gewisser Ermessensspielraum zu. Denkbar wäre etwa ein Ausgleich in Freizeit, eine Anrechnung als Arbeitszeit oder eine geldwerte Entschädigung in Form eines bestimmten Betrags pro Zeiteinheit oder einer monatlichen Pauschale. Aus diesem Grund ist die Sache an die Anstellungsbehörde zur Neuberechnung und Typisierung des Zeitausgleichs zurückzuweisen.

6. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit ist bezüglich der anrechenbaren Arbeitszeit an die Anstellungsbehörde zurückzuweisen zur Neuberechnung der ausgleichenden Mehraufwendungen im Sinne der obigen Erwägungen.

7.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. 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 (§ 20 Abs. 3 VPO). Der Beschwerdeführer obsiegt bezüglich der anrechenbaren Arbeitszeit, ansonsten unterliegt er mit seinen Anträgen. Da den Feststellungsbegehren im gesamten Rechtsstreit bloss eine klar untergeordnete Bedeutung zukommt, rechtfertigt es sich, diesen Aspekt bei der Kostenverlegung unberücksichtigt zu lassen und den Beschwerdeführer

für die Kostenfrage als vollumfänglich obsiegend zu betrachten. Beim vorliegenden Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.-- demnach dem Beschwerdegegner aufzuerlegen. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

7.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann für den Beizug eines Anwalts bzw. einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zu Lasten der Gegenpartei zugesprochen werden (§ 21 Abs. 1 VPO). Der Beschwerdeführer hat innerhalb der für die Einreichung der Rechtsbegehren massgeblichen Beschwerdefrist (vgl. oben E. 1.2) keinen Antrag auf Ausrichtung einer Parteientschädigung gestellt. Auch bei einer im Falle von Laieneingaben praxisgemäss wohlwollenden Betrachtung seiner Beschwerdeeingabe vom 2. September 2019 lässt sich darin kein Hinweis dafür erblicken, dass er zumindest sinngemäss den Ersatz von Parteikosten verlangt hätte oder dass solche ersatzfähigen Kosten überhaupt anfallen könnten. Insbesondere fehlt eine Ankündigung, dass er die Mandatierung eines Anwalts beabsichtige. Mangels rechtzeitigen Antrags steht ihm keine Parteientschädigung zu. Die Parteikosten sind dementsprechend wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Soweit auf die Beschwerde eingetreten werden kann, wird der Regierungsratsbeschluss Nr. 1083 vom 20. August 2019 in Gutheissung der Beschwerde aufgehoben und die Angelegenheit zur Neuberechnung der auszugleichenden Mehraufwendungen im Sinne der Erwägungen an die Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft zurückgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.-- werden dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber