



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

vom 17. Juni 2015 (810 14 345)

Personalrecht

Lohnnachzahlung

Besetzung Vorsitzender Niklaus Ruckstuhl, Kantonsrichter Christian Haidlauf,
Markus Clausen, Edgar Schürmann, Kantonsrichterin Helena Hess,
Gerichtsschreiberin Elena Diolaiutti

Parteien **A.**____, Beschwerdeführer, vertreten durch Dr. Dieter M. Troxler, Ad-
vokat

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Be-
schwerdegegner

Einwohnergemeinde B.____, Beschwerdegegnerin, vertreten durch
Daniel Borter, Advokat

Betreff Lohnnachzahlung (RRB Nr. 1663 vom 4. November 2014)

A. A.____ wurde von der Gemeinde B.____ (Gemeinde) per 1. Oktober 2010 zum Ge-
meindepolizisten im Nebenamt gewählt. Aufgrund verschiedener Vorkommnisse wurde ihm die
Nichtwiederwahl per 1. Juli 2012 mündlich anlässlich der Besprechung vom 23. März 2012 so-
wie vom Gemeinderat mit gleichem Datum schriftlich mitgeteilt. Des Weiteren wurde er per so-

fort freigestellt, die Entschädigung bis zum Ablauf der Amtsdauer im Rahmen des Durchschnittslohnes der letzten 12 Monate bezahlt und die Nichtwiederwahl im amtlichen Organ der Gemeinde publiziert. In der Folge verlangte A._____ eine begründete Verfügung, welche sich zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses äussere. Am 15. August 2012 teilte die Gemeinde mit, dass keine Veranlassung für den Erlass einer Verfügung bestehe, da eine Nichtwiederwahl nicht begründet werden müsse.

B. Am 24. September 2012 erhob A._____, nachfolgend immer vertreten durch Dr. Dieter Troxler, Advokat, beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) Beschwerde. Er beantragte, es sei festzustellen, dass klares Recht verweigert werde, indem es die Gemeinde ablehne, in Bezug auf das Arbeitsverhältnis mit A._____ eine Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung zu erlassen. Die Gemeinde sei anzuweisen, sich in Form einer anfechtbaren Verfügung insbesondere zu den folgenden Aspekten des Arbeitsverhältnisses mit A._____ zu äussern: "2.1 betreffend angebliche Auflösung des Arbeitsverhältnisses respektive betreffend die weitere Geltung desselben über den 30.6.2012 hinaus. 2.2 betreffend die Fragen der Entlöhnung des Beschwerdeführers, insbesondere hinsichtlich des anwendbaren Stundenansatzes, der Fragen des 13. Gehaltes sowie der Ferienentschädigung. 2.3 betreffend der Verletzung der Persönlichkeit des Beschwerdeführers zufolge unsachlicher Pressemeldung." In der Vernehmlassung vom 14. November 2012 beantragte die Gemeinde, nachfolgend immer vertreten durch Daniel Borter, Advokat, die Abweisung der Rechtsverweigerungsbeschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Mit Beschluss Nr. 2120 hiess der Regierungsrat am 18. Dezember 2012 die Beschwerde gut und wies die Gemeinde an, eine Feststellungsverfügung zu erlassen.

Am 21. Dezember 2012 erhob die Gemeinde gegen den Regierungsratsbeschluss beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde und beantragte die Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses unter o/e-Kostenfolge. Im Wesentlichen wurde in der ergänzenden Beschwerdebegründung vom 4. März 2013 geltend gemacht, A._____ habe nie in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis mit der Gemeinde gestanden, sondern sei durch Wahl nebenamtlich tätig gewesen. Da kein Anspruch auf Wiederwahl bestehe, bedürfe auch die Ankündigung der Nichtwiederwahl und damit der Beendigung eines befristeten Dienstverhältnisses nicht der Verfügungsform. In seiner Vernehmlassung vom 3. April 2013 beantragte der Regierungsrat, es sei die Beschwerde unter o/e-Kostenfolge abzuweisen. Im Wesentlichen wurde ausgeführt, dass A._____ über ein schutzwürdiges Interesse an der Klärung des Rechtszustandes habe, womit auch ein Anspruch auf Erhalt einer entsprechenden Verfügung bestehe. In seiner Beschwerdeantwort vom 4. Februar 2013 beantragte A._____, es sei die Beschwerde vorbehaltlos abzuweisen und die Gemeinde ausdrücklich anzuweisen, sich materiell zu befassen "– mit den Standpunkten des Beschwerdegegners zur angeblichen Auflösung des <Dienstverhältnisses> per 30.6.2012; – mit den Lohn- und Ersatzforderungen des Beschwerdegegners gemäss dessen Schreiben vom 15.2.2013".

Mit Urteil vom 12. August 2013 (Verfahrensnummer 810 12 373) trat das Kantonsgericht auf die Beschwerde der Gemeinde mit der Begründung nicht ein, diese sei zur Beschwerdeerhebung nicht legitimiert.

C. Am 18. Oktober 2013 erliess die Gemeinde eine Verfügung, in welcher festgestellt wurde, dass der Gemeinderat am 23. März 2012 A.____ schriftlich und mündlich benachrichtigt habe, dieser sei per 1. Juli 2012 nicht mehr als Ortspolizist gewählt worden, sowie dass keine Wiederwahl erfolgt sei.

D. A.____ erklärte mit Schreiben vom 28. Oktober 2013 an die Gemeinde, er müsse ein weiteres Mal Rechtsverzögerung und -verweigerung monieren, da noch immer keine Verfügung vorliege, in welcher sich die Gemeinde mit den hinlänglich bekannten Forderungen (Lohnbasis generell, Lohnnachzahlung, Ferien- und Feiertagsentschädigung, 13. Gehalt und Genugtuung) befasse. Er forderte die Gemeinde auf, sich mit den Forderungen "verfügungsgerecht" zu befassen.

E. Mit Verfügung vom 13. November 2013 stellte die Gemeinde fest, "dass sämtliche Ansprüche von A.____ aus dem Nebenamt als Gemeindepolizist der Gemeinde B.____, das am 30. Juni 2012 endigte, vollumfänglich abgegolten sind."

F. Gegen diese Verfügung erhob A.____ am 25. November 2013 beim Regierungsrat Beschwerde und beantragte unter o/e-Kostenfolge die Aufhebung der Verfügung vom 13. November 2013 und die Feststellung, dass das Arbeitsverhältnis zwischen der Gemeinde und A.____ in Sachen Gemeindepolizist nach wie vor bestehe und somit nicht rechtsgenüglich aufgelöst sei sowie dass die Gemeinde A.____ für die Zeit von Oktober 2010 bis vorläufig Juni 2012 Lohnnachzahlung, 13. Gehalt, Ferien- und Feiertaggeld sowie Genugtuung in definierter Höhe, zuzüglich Verzugszins zu 5 % schulde. Eventuell sei die Gemeinde anzuweisen, auf dem seitens der Beschwerdeinstanz für massgeblich erachteten Stundenlohnansatz Nachzahlungen zu berechnen und zu vergüten für die Zeit von Oktober 2010 bis Ende Juni 2012. Im Eventualbegehren verlangte A.____ die Feststellung, dass fortgesetzt klares Recht verweigert werde, indem die Gemeinde sich weigere, betreffend das Arbeitsverhältnis mit A.____ sich in Form einer begründeten Verfügung und umfassend sowie mit Rechtsmittelbelehrung zu äussern. Demzufolge sei die Gemeinde anzuweisen, sich zu den formulierten Ansichten und Forderungen unverzüglich in Form einer vollständig begründeten und anfechtbaren Verfügung zu äussern.

In ihrer Vernehmlassung vom 5. Mai 2014 beantragte die Gemeinde die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge mit der Begründung, A.____ sei in ein Nebenamt gewählt worden. Mit ihm sei nie ein Arbeitsvertrag zur Begründung eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses abgeschlossen worden. Gemäss den Bestimmungen des Personalgesetzes bestände nur Anspruch auf Vergütung, Auslagenersatz und Schadenersatz. Nach Ablauf der Amtsperiode am 30. Juni 2012 habe das Dienstverhältnis aufgrund einer Nichtwiederwahl geendet.

G. In seinem Beschluss Nr. 1663 wies der Regierungsrat am 4. November 2014 die Beschwerde ab. Es sei sachlich begründet und nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde A.____ als Ortspolizist im Nebenamt und nicht als mit öffentlich-rechtlichem Arbeitsvertrag angestellter Mitarbeiter beschäftigt habe. Das Begehren um Feststellung, dass das Arbeitsverhältnis zwi-

schen der Gemeinde und A.____ nach wie vor bestehe und somit nicht rechtsgültig aufgelöst worden sei, werde damit abgewiesen. Da mit dem Ausscheiden aus dem Amt der Anspruch auf Leistungen erlösche, werde auch das Begehren um Lohnnachzahlung, 13. Gehalt sowie Ferien- und Feiertaggeld abgewiesen. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liege nicht vor, weshalb die Beschwerde auch im Eventualbegehren abgewiesen werde.

H. Mit Eingabe vom 15. November 2015 erhob A.____ gegen den Regierungsratsbeschluss beim Kantonsgericht Beschwerde und stellte die Begehren, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zu neuer und vollständiger Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventuell sei in der Sache selbst zu entscheiden und die Gemeinde zu verpflichten, dem Beschwerdeführer folgende Ansprüche für die Zeit von November 2010 bis vorläufig Juli 2012 zu vergüten: “– Lohnnachzahlung mindestens Fr. 10'024.00, netto. – 13. Gehalt als Lohnzuschlag von 8.33% auf dem massgeblichen Stundenlohn, insgesamt für die genannte Periode Fr. 2'573.00, netto. – Feriengeld als Lohnzuschlag von 8.33% auf dem massgeblichen Stundenlohn, insgesamt für die genannte Periode Fr. 2'787.00, netto. - Genugtuung in Höhe von Fr. 5'000.00 wegen schwerer und nachhaltiger Persönlichkeitsverletzungen. Alle Forderungspositionen je zuzüglich Verzugszins zu 5% seit dem 14.8.2012 und alles unter Nachforderungsvorbehalt ab August 2012“; alles unter o/e-Kostenfolge. In der innert Frist eingereichten Beschwerdebegründung vom 16. Januar 2014 wiederholte der Beschwerdeführer die in der Beschwerde gestellten Rechtsbegehren.

Der Regierungsrat und die Gemeinde beantragten in der Vernehmlassung vom 19. März 2015 bzw. vom 20. März 2015 die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g**:

1. Gemäss § 47 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 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 und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung hat, die übrigen formellen Voraussetzungen gemäss den §§ 43 ff. VPO erfüllt sind und die Zuständigkeit des Kantonsgerichts sowohl örtlich als auch sachlich gegeben ist, kann auf die vorliegende Beschwerde eingetreten werden.

2. In der Beurteilung der vorliegenden gegen den Regierungsratsbeschluss gerichteten verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist die Kognition des Kantonsgerichts gemäss § 45 lit. a und b VPO darauf beschränkt, den angefochtenen Entscheid hinsichtlich allfälliger Rechtsverletzungen zu überprüfen bzw. zu prüfen, ob der Beschwerdegegner ein allfälliges Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat. Im Weiteren kann beurteilt werden, ob dieser den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt hat. Die Überprüfung der Angemessenheit des angefochtenen Entscheides des Regierungsrats dagegen ist dem Kantonsgericht verwehrt (§ 45 lit. c VPO e contrario).

3.1. Der Beschwerdeführer moniert in seiner Beschwerdebegründung an das Kantonsgericht, der Regierungsrat habe den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Die Gemeinde habe ihre Verfügung nicht begründet. Der Regierungsrat habe sich ausschliesslich an die im Rahmen der Vernehmlassung der Gemeinde nachgeschobenen Argumente gehalten und habe gestützt auf diese Argumente, wonach es sich nicht um ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, sondern um eine Wahl in ein Nebenamt handle, entschieden. Der Beschwerdeführer habe nie die Gelegenheit erhalten, sich mit den Ansichten der Gemeinde verfahrensrechtlich korrekt zu befassen. Auch der Regierungsrat habe sich mit der Auffassung des Beschwerdeführers, es liege ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis vor, an keiner Stelle ernsthaft befasst.

3.2.1. Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Der Anspruch auf rechtliches Gehör garantiert dem Einzelnen, in allen Verfahren staatlicher Einzelfallentscheidungen mitzuwirken, soweit der in Frage stehende Hoheitsakt ihn belasten könnte (BGE 127 I 56 E. 2b; 127 I 215 f. E. 3a). Zum gefestigten Bestand des rechtlichen Gehörs zählen in Rechtsprechung und Lehre die Ansprüche auf vorgängige Äusserung und Anhörung, der Anspruch auf Berücksichtigung der Vorbringen, der Anspruch auf Teilnahme am Beweisverfahren unter Einschluss des Rechts, Beweisanträge zu stellen, das Recht auf Akteneinsicht und das Recht auf einen begründeten Entscheid (JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 509 ff.; MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 202 ff.; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 5. September 2007 [810 06 199] E. 9.1).

3.2.2. Die Begründungspflicht der Behörden ist Bestandteil des in Art. 29 Abs. 2 BV verankerten Anspruchs auf rechtliches Gehör und ist auch ausdrücklich in § 9 Abs. 3 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 und auf Gesetzesstufe in § 18 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 festgeschrieben. Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz 1705 f.). In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie sich in ihrem Entscheid stützt (BGE 134 I 83 E. 4.1). Es stellt keine Verletzung der Begründungspflicht dar, wenn sich die Entscheidbehörde auf die für den Entscheid wesentlichen Argumente beschränkt (RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/ DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, Basel 2014, Rz 345). Eine besonders eingehende Begründung ist notwendig, wenn ein Entscheid schwer in die Rechtsstellung des Betroffenen eingreift, wenn komplexe Rechts- oder Sachfragen zu beurteilen sind oder wenn in einem konkreten Fall von einer konstanten Praxis der Gesetzesanwendung abgewichen wird (RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz 347; KGE VV vom 13. Februar 2013 [810 12 221] E. 5.1.2).

3.2.3. Der Regierungsrat setzt sich – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – in seinem Beschluss eingehend über mehrere Seiten mit der Rechtsnatur der Beschäftigungsart des Beschwerdeführers bei der Gemeinde auseinander und erklärt, weshalb er zum Schluss kommt, dass es sich um eine Beschäftigung im Nebenamt handle und die Gemeinde die entsprechende gesetzliche Grundlage habe erlassen dürfen. Eine Verletzung der Begründungspflicht durch den Regierungsrat ist nicht ersichtlich.

3.3.1. Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör auch dahingehend geltend, dass die Gemeinde erst in der Vernehmlassung an den Regierungsrat vom 5. Mai 2014 ihre Verfügung begründet habe und ihm keine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden sei.

3.3.2. Als Teilaspekt eines gerechten Verfahrens im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK] vom 4. November 1950) verlangt der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) insbesondere, dass die Gerichte die rechtserheblichen Vorbringen der Parteien anhören und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen (BGE 124 I 241 E. 2). Der Anspruch umfasst das Recht, von jeder dem Gericht eingereichten Stellungnahme Kenntnis zu nehmen und sich dazu äussern zu können (BGE 133 I 98 E. 2; 133 I 100 E. 4.5 f. sowie 132 I 42 E. 3.3.3 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [EGMR]), unabhängig davon, ob diese neue Tatsachen oder Argumente enthält und ob sie das Gericht tatsächlich zu beeinflussen vermag (BGE 133 I 98 E. 2.1; 133 I 100 E. 4.3 ff.; siehe auch BGE 126 I 172 E. 3c; 125 Ia 113 E. 2a mit Hinweisen). Denn es steht in erster Linie der Partei und nicht dem Richter zu, darüber zu befinden, ob neu beigebrachte Unterlagen eine Stellungnahme rechtfertigen (Urteil des Bundesgerichts 2C_688/2007 vom 11. Februar 2008, E. 2.2 mit Hinweisen).

3.3.3. Fraglich ist, ob im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren hinsichtlich des rechtlichen Gehörs dieselben Grundsätze gelten wie im gerichtlichen Verfahren (vgl. etwa BGE 133 I 98 E. 2.1). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht aufgrund von Art. 29 Abs. 2 BV ein eigentliches Replikrecht, und zwar selbst in jenen Gerichtsverfahren, welche nicht in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK fallen. Für die Wahrung des Rechtsanspruchs muss jedoch nicht zwingend ein zweiter Schriftenwechsel angeordnet oder eine Frist zur Stellungnahme angesetzt werden; vielmehr genügt es in der Regel, eine neu eingegangene Eingabe der Partei zur Kenntnisnahme zu übermitteln und noch eine kurze Weile mit der Fällung des Entscheids zu warten, damit diese die Möglichkeit hat, sich nochmals zu äussern, wenn sie dies möchte (Urteil des Bundesgerichts 2C_203/2009 vom 13. November 2009 E. 3.2; BGE 133 I 98 E. 2.2). Ein Gericht verletzt diesen Gehörsanspruch nur dann, wenn es bei der Zustellung einer Vernehmlassung an die beschwerdeführende Partei zum Ausdruck bringt, der Schriftenwechsel sei abgeschlossen, oder wenn die Eingabe mit einer Bemerkung übermittelt wird, aus der die Partei schliessen muss, dass sie keine Stellungnahme mehr abgeben dürfe oder eine ungebetene Stellungnahme unerwünscht sei (Urteile des Bundesgerichts 2C_203/2009 vom 13. November 2009 E. 3.2; 1C_3/2009 vom 8. Juni 2009 E. 2.1; 2C_688/2007 vom 11. Februar 2008 E. 2.2; BGE 133 I 100 E. 4.8; 132 I 42 E. 3.3). Wenn gar im gerichtlichen Verfahren das Anset-

zen einer Frist zur Stellungnahme nicht erforderlich ist, so muss dies umso mehr für das verwaltungsinterne Verfahren gelten (KGE VV vom 13. Februar 2013 [810 12 221] E. 5.2.2).

3.3.4. Die Vernehmlassung der Gemeinde vom 5. Mai 2014 wurde dem Beschwerdeführer mit Schreiben des Kantonalen Personalamtes vom 8. Mai 2014 zugestellt. Bis zum Entscheid des Regierungsrats vom 4. November 2014 hätte der Beschwerdeführer beinahe sechs Monate Zeit gehabt, um auf die Vernehmlassung der Gemeinde zu replizieren. Dass mit der fraglichen Zustellung zum Ausdruck gebracht worden wäre, der Schriftenwechsel sei geschlossen, wird vom Beschwerdeführer nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Im Übrigen war der Beschwerdeführer schon vorher – aufgrund der im Zusammenhang mit dem Regierungsratsbeschluss vom 18. Dezember 2012 und mit dem Urteil des Kantonsgerichts vom 21. August 2013 stehenden Rechtsschriften der Gemeinde – im Bilde über die Argumente der Gemeinde, so sind diese z.B. auch in der Vernehmlassung der Gemeinde vom 14. November 2012 an das Kantonale Personalamt, welche dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 20. November 2012 zugestellt wurde, enthalten. Der Regierungsrat hat demzufolge den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör nicht verletzt, indem er den Beschwerdeführer nicht dazu eingeladen hat, zu replizieren. Des Weiteren war der Beschwerdeführer – wie soeben aufgezeigt – bereits bei der Erhebung der Beschwerde an den Regierungsrat über die Überlegungen der Gemeinde im Bilde und damit in der Lage, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände beim Regierungsrat anzufechten. Demzufolge läge auch für den Fall, dass es dem Beschwerdeführer nicht möglich gewesen wäre, zu replizieren, keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

4.1. Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, dass es sich bei der Tätigkeit des Ortpolizisten nicht um ein Nebenamt, sondern um ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis handelt. Der Regierungsrat und die Gemeinde stellen sich auf den Standpunkt, die Gemeinde habe den Beschwerdeführer als Ortpolizist im Nebenamt und nicht als mit öffentlich-rechtlichem Arbeitsvertrag angestellten Mitarbeiter beschäftigt.

4.2.1. Gemäss § 26 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz) vom 28. Mai 1970 sind Gemeindeangestellte im Sinne dieses Gesetzes alle Personen, die in einem Arbeitsverhältnis mit der Gemeinde stehen (Abs. 1). Die Gemeinde kann ihre Angestellten auf Amtsdauer wählen, öffentlich-rechtlich anstellen oder in besonderen Fällen mit ihnen einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag abschliessen (Abs. 2). Die Gemeinden erlassen ein Personalreglement (§ 26a Gemeindegesetz). Die Einwohnergemeinde erlässt eine Gemeindeordnung. Diese regelt die grundlegende Organisation der Einwohnergemeinde (§ 45 Abs. 1 Gemeindegesetz). Die Einwohnergemeinde erlässt die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen oder zweckdienlichen Reglemente. Die Reglemente enthalten alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen (§ 46 Abs. 1 und 2 Gemeindegesetz). Die Gemeinden können nach Massgabe des Polizeigesetzes eine Gemeindepolizei führen (42 Abs. 3 Gemeindegesetz).

4.2.2. Das vorliegendenfalls anwendbare Personalreglement der Gemeinde B.____ (Personalreglement) vom 8. Dezember 1997, welches bis Ende Juni 2014 in Kraft war, regelt im ersten Teil in den §§ 1 bis 3 den Geltungsbereich dieses Gesetzes. Der zweite Teil umfasst die

§§ 4 bis 41 und befasst sich mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Der dritte Teil (§§ 42 bis 44) trägt den Titel "Behörden und Kommissionen". Die Schlussbestimmungen bestehen aus den §§ 45 - 47. Nach § 2 Personalreglement ordnet dieses Reglement die Arbeits- und Entlohnungsverhältnisse der "vollzeits-, teilzeits- und aushilfsweise" tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Rechte und Pflichten und die Vergütungen der Behörden, Kommissionen und nebenamtlich tätigen Personen der Einwohner- und Bürgergemeinde, soweit nicht kantonales Recht zur Anwendung kommt (Abs. 1). § 3 Personalreglement besagt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis stehen. Die Anstellung erfolgt durch die Unterzeichnung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages (Abs. 1). Soweit dieses Reglement keine Vorschriften enthält, werden die Bestimmungen der kantonalen Verwaltung angewendet (Abs. 2). Wie aus den verschiedenen Kapiteln des Reglements ersichtlich ist, regelt das Personalreglement einerseits Näheres zu den Mitarbeitern und andererseits zu den Behörden und Kommissionen. Nähere Bestimmungen zu den nebenamtlich tätigen Personen finden sich keine. In § 36 Personalreglement findet sich der Hinweis, dass Entschädigungen, die der Gemeinde für die Übernahme gewisser Funktionen zustehen, in die Gemeindekasse fallen. Für die übrigen Entschädigungen gelten die in der Verordnung 2 zu diesem Reglement festgelegten Ansätze. In § 45 (Schlussbestimmung) wird festgehalten, dass die Entschädigung der Behörden, Kontrollorgane, Kommissionen und des Wahlbüros sowie der Chargierten von Feuerwehr und Zivilschutz angepasst werden, sobald die Teuerung über 4 Jahre 6% übersteigt (Anhang zum Reglement). Die übrigen Entschädigungen setzt der Gemeinderat fest (Verordnung 2).

In der vorliegend massgeblichen Fassung der Verordnung 2 zum Personalreglement (Verordnung 2) vom 8. Dezember 1997 regelt Ziffer 2 die Entschädigung an nebenamtlichen Funktionären. Dies sind gemäss den Ziffern 2.1 bis 2.7 der Ackerbaustellenleiter, Asylantenbetreuer, Baumwärter, Rebwärter, Feuerschauer, Ölfeuerungskontrolleur und der Ortspolizist (Ziff. 2.7). Beim Ortspolizisten wird erklärt, dass dieser nach dem Stundenansatz der Gemeinde entlohnt werde. In Ziffer 3, welcher die Überschrift "Verschiedene weitere Regelungen" trägt, wird unter dem Untertitel "Nebenamtliche Tätigkeiten" ausgeführt, dass der Stundenansatz für diverse nebenamtliche Tätigkeiten Fr. 35.-- betrage.

4.3. Bestritten ist unter anderem, ob die Gemeinde den Beschwerdeführer aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen zu Recht im Nebenamt beschäftigt hat und ob im kommunalen Personalreglement allfällige Lücken bestehen (bzw. bestanden, da das Personalreglement in der Zwischenzeit geändert wurde), die durch kantonales Recht zu füllen waren. Des Weiteren kann sich die Frage stellen, ob nicht das Personalreglement und nicht die durch den Gemeinderat erlassene Verordnung 2 hätte statuieren müssen, welche Funktionen im Nebenamt ausgeführt werden. Diese Fragen können jedoch, wie nachfolgend aufzuzeigen sein wird, offen bleiben.

5.1. Die Gemeinde macht in ihrer Vernehmlassung vom 20. März 2015 geltend, dass der Beschwerdeführer die Wahl zum Gemeindepolizisten zu den von der Gemeinde vorgeschlagenen Bedingungen akzeptiert habe. Weitergehende Erwartungen (höherer Lohn, Ferienanspruch, 13. Monatslohn) als in der Wahlbestätigung und im Pflichtenheft festgelegt, habe der

Beschwerdeführer nicht haben können. Sich nach der Abwahl bzw. Nichtwiederwahl auf den Standpunkt zu stellen, es liege ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis vor, sei widersprüchlich, verletzte den Grundsatz von Treu und Glauben und verdiene keinen Rechtsschutz. Es ist folglich zu prüfen, ob das Verhalten des Beschwerdeführers widersprüchlich ist.

5.2. Die Bundesverfassung statuiert den Grundsatz von Treu und Glauben einerseits als Regel für das Verhalten von Staat und Privaten in Art. 5 Abs. 3 BV und andererseits in Art. 9 BV als grundrechtlichen Anspruch der Privaten gegenüber dem Staat auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdigen Verhalten im Rechtsverkehr. Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet er, dass die Behörden und die Privaten in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben. Der Grundsatz von Treu und Glauben wirkt sich im Verwaltungsrecht vor allem in zweifacher Hinsicht aus: Erstens verleiht er in der Form des sogenannten Vertrauensschutzes den Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden. Der Vertrauensschutz will im Sinne der Rechtsstaatsidee die Privaten gegen den Staat schützen. Zweitens verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben als Verbot widersprüchlichen Verhaltens und als Verbot des Rechtsmissbrauchs sowohl den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten. In dieser Ausgestaltung bindet das Prinzip von Treu und Glauben also nicht nur den Staat, sondern auch die Privaten und ebenso die verschiedenen Gemeinwesen in ihrem Rechtsverkehr untereinander (HÄFELIN/MÜLLER/FELIX, a.a.O., Rz 622 ff.).

Auch die Privaten sind im Rechtsverkehr mit den staatlichen Behörden an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden (Art. 5 Abs. 3 BV). Widersprüchliches Verhalten der Privaten findet keinen Rechtsschutz. Widersprüchlich handeln beispielsweise diejenigen, die eine gegebene Zusage oder Einwilligung, die zur Erlangung einer sie begünstigenden Verfügung geführt hat, später ausdrücklich oder stillschweigend in Abrede stellen. Die Behörden dürfen allerdings nicht in gleichem Masse auf Erklärungen und Verhaltensweisen von Privaten vertrauen wie umgekehrt die Privaten auf behördliches Verhalten. Das Vertrauen der Behörden muss durch eine vorbehaltlose Zusicherung eines Privaten, die sich auf einen zulässigen Gegenstand bezieht, begründet werden. Rechtsmissbrauch liegt insbesondere dann vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will. Rechtsmissbräuchlich handeln können sowohl Private als auch Behörden.

5.3. Die Gemeinde teilte dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 17. September 2010 mit, dass er zum Gemeindepolizist im Nebenamt per 1. Oktober 2010 gewählt worden sei. Der Stundenansatz betrage Fr. 35.--. Die Arbeitsrapporte seien monatlich auf der Verwaltung einzureichen. Dieses Schreiben trägt die Überschrift "Wahl als Gemeindepolizist" und darin wird optisch hervorgehoben, dass der Beschwerdeführer "Gemeindepolizist im Nebenamt" sei. Auch im Stellenbeschrieb/Pflichtenheft, welcher auf den 1. Oktober 2010 in Kraft trat und dem Beschwerdeführer mit dem Schreiben vom 17. September 2010 geschickt wurde, wird klar festgehalten, dass es sich um die Tätigkeit als Gemeindepolizist im Nebenamt handle und die Wahl

des Gemeindepolizisten durch den Gemeinderat erfolge. Des Weiteren wurde darin erklärt, dass zur Regelung des Anstellungsverhältnisses die Bestimmungen des Personalreglements und der Verordnungen zum Personalreglement bzw. die Anstellungsbedingungen gemäss Schreiben vom 17. September 2010 gelten würden. Beide Schreiben hat der Beschwerdeführer unterzeichnet der Gemeinde retourniert. Damit war dem Beschwerdeführer unmissverständlich kommuniziert worden, dass er im Nebenamt tätig war, aufgrund einer Wahl diese Funktion innehatte und der Stundenansatz Fr. 35.-- betrug. Durch die Unterzeichnung dieser zwei Schriftstücke hat der Beschwerdeführer erklärt, mit den Bedingungen und der Entlöhnung seiner Tätigkeit einverstanden zu sein. In den Akten befinden sich zudem die monatlichen Lohnabrechnungen für die Zeit vom 1. Oktober 2010 bis Juni 2012, welche aufgrund der vom Beschwerdeführer eingereichten Arbeitsrapporte und auf der Basis des vereinbarten Stundenlohnes von Fr. 35.-- erstellt wurden. Der Beschwerdeführer war somit im Bilde über die Bedingungen seiner Tätigkeit und hat sich mit diesen unterschriftlich einverstanden erklärt. Des Weiteren hat er auch dadurch, dass er die monatlichen Lohnabrechnungen Monat für Monat unangefochten entgegengenommen hat, gezeigt, mit den Bedingungen seiner Tätigkeit einverstanden zu sein. Erst nachdem dem Beschwerdeführer mitgeteilt wurde, dass er per 1. Juli 2012 nicht mehr als Ortspolizist gewählt werde und frühestens eineinhalb Jahre nach seiner Wahl und der Aufnahme seiner Tätigkeit, hat er zum ersten Mal geltend gemacht, dass er in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis stehe, und Nachforderungen gestellt. Diese Nachforderungen wurden so berechnet, wie wenn er in der Zeit seiner Tätigkeit in der Lohnklasse 11 und Erfahrungsstufe 11 eingereiht gewesen wäre und umfassten auch 13% des Gehaltes als Zuschlag für Ferien und den 13. Monatslohn. Die frühestens eineinhalb Jahre nach der Wahl und erst nach der Mitteilung der Nichtwiederwahl vom Beschwerdeführer kundgegebene Ansicht, bei seiner Tätigkeit als Polizist handle sich nicht um ein Nebenamt zu einem Stundenansatz von Fr. 35.--, sondern um ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis in der Lohnklasse 11, und die daraus resultierende rückwirkende Lohnforderung stellen ein widersprüchliches Verhalten des Beschwerdeführers dar, welches keinen Rechtsschutz verdient.

5.4. Zudem finden sich auch keine gesetzlichen Grundlagen, auf welche der Beschwerdeführer seine Forderung stützen könnte. Weder das kommunale noch das kantonale Recht enthalten Bestimmungen, aufgrund welcher die bei der Wahl zu einem Nebenamt vereinbarten Bedingungen knapp zwei Jahre später angefochten werden können mit dem Ziel, rückwirkende Entschädigungsforderungen geltend zu machen. Selbst wenn es sich vorliegend um ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis handeln würde, wäre die Frist für eine Anfechtung der Anstellungsbedingungen bei Weitem überschritten worden. Auch für den Fall, dass die Lohnabrechnungen nicht lediglich als reine schriftliche Bestätigung der vereinbarten Entschädigung, sondern als Verfügungen zu qualifizieren sind, ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer auch nie eine Lohnabrechnung angefochten hat, so dass er auch eine diesbezügliche allfällige Anfechtungsmöglichkeit hat unbenutzt verstreichen lassen (vgl. Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts A-6800/2009 vom 29. Juli 2010 E. 3). Weiter enthält das Personalreglement keine Bestimmung zu der Vorgehensweise bei Lohneinreihungsfehlern. § 18 des kantonalen Dekretes zum Personalgesetz (Personaldekret) vom 8. Juni 2000 statuiert, wie vorzugehen ist, wenn ein offensichtlicher Fehler bei der Einreihung in eine Lohnklasse oder bei der Zuweisung einer Anlauf- oder Erfahrungsstufe festgestellt wird. Vorliegendenfalls wurde zwischen den Parteien nie

eine Einstufung in eine Lohnklasse vereinbart. Es kann somit auch kein Einreihungsfehler im Sinne von § 18 Personaldekret vorliegen.

6.1. Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde weiter geltend, dass die Feststellungsverfügung der Nichtwiederwahl vom 5. Oktober 2014 dem Rechtsvertreter nie zugestellt worden sei, demzufolge sei diese nicht in Rechtskraft erwachsen. Der Regierungsrat habe dadurch, dass er in seinem Beschluss ausführe, diese Verfügung sei in Rechtskraft erwachsen, den Sachverhalt nicht richtig festgestellt. Da der Beschwerdeführer die Ansicht vertritt, das Arbeitsverhältnis sei nie rechtskräftig beendet worden, enthalten seine Rechtsbegehren denn auch den Nachforderungsvorbehalt für die Zeit ab 1. August 2012.

6.2. Nach § 19 Abs. 1 VwVG BL werden Verfügungen den Parteien bzw. deren Vertretungen und der Vorinstanz schriftlich eröffnet. Die Beweislast für die ordnungsgemässe Eröffnung der Verfügung und für den Zeitpunkt der Eröffnung obliegt der eröffnenden Behörde (RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz 905). Wird für die Eröffnung einer Verfügung eine Zustellform gewählt, bei welcher der Eingang beim Adressaten nicht genau nachweisbar ist, obliegt es der Behörde, den Beweis dafür zu erbringen, dass und an welchem Tag ihr Entscheid dem Adressaten zugestellt worden ist. Der Nachweis der Zustellung kann dabei auch aufgrund von Indizien oder gestützt auf die gesamten Umstände erbracht werden (Urteil des Bundesgerichts 2C_430/2009 vom 14. Januar 2010 E. 2.4), etwa durch Zeugen oder bei einer nachweisbaren Reaktion des Betroffenen unter Hinweis auf die Sendung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3474/2013 vom 7. Oktober 2013 E. 3.1 mit weiteren Hinweisen).

Gemäss § 12 VwVG BL können sich die Parteien auf jeder Stufe des Verfahrens verbeiständen und, soweit nicht persönliches Handeln erforderlich ist, mit schriftlicher Vollmacht vertreten lassen. Die Behörde hat bei Vorliegen eines solchen Vertretungsverhältnisses Mitteilungen an den Vertreter und nicht an den Vertretenen zu machen. Zweck dieser Regelung ist es, von vornherein allfällige Zweifel darüber zu beseitigen, ob eine Mitteilung – etwa die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden – an die Partei selbst oder an ihren Vertreter zu erfolgen hat, und klarzustellen, welches die für einen Fristenlauf massgebende Mitteilung ist (vgl. Art. 11 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG] vom 20. Dezember 1968; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3474/2013 vom 7. Oktober 2013 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen).

6.3. Dem Beschwerdeführer wurde die Feststellungsverfügung vom 18. Oktober 2013 eingeschrieben und seinem Rechtsvertreter in Kopie zugestellt. Der Beschwerdeführer hat diese am 25. Oktober 2013 in Empfang genommen. Mit Eingabe vom 28. Oktober 2013 gelangte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers an die Gemeinde und verlangte von der Gemeinde unter anderem, dass sich die Gemeinde mit den hinlänglich bekannten Forderungen seines Mandanten befasse. Mit Schreiben vom 12. November 2013 an den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers nahm der Rechtsvertreter der Gemeinde Stellung zum Schreiben vom 28. Oktober 2013 und wies den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers darauf hin, dass gemäss Art. 28 der Schweizerischen Standesregeln des SAV die direkte Kontaktaufnahme mit der Gegenpartei untersagt sei. Mit dem Schreiben vom 28. Oktober 2013 verletze er ganz offensicht-

lich diese Standesregel. Mit E-Mail vom 14. November 2013 wandte sich der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers an den Rechtsvertreter der Gemeinde und hielt darin fest, dass es die Gemeinde gewesen sei, die sich direkt an seinen Mandanten gewandt habe, so dass er daraus habe schliessen dürfen, die Gemeinde sei nicht mehr anwaltlich vertreten. Überdies sei es die Gemeinde, die das bestehende Mandatsverhältnis ignoriere. Direkte Kontakte und Mitteilungen an die Adresse seines Mandanten erachte er als unbeachtlich und nicht eröffnet.

6.4. Aus der E-Mail vom 14. November 2013 muss geschlossen werden, dass der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers die Kopie der Feststellungsverfügung vom 18. Oktober 2013 erhalten hat und ihm somit gemäss § 19 VwVG BL eröffnet wurde. Dass die Verfügung dem Beschwerdeführer als Adressaten und dem Rechtsvertreter "nur" in Kopie zugestellt wurde, kann daran nichts ändern. Sollte der Beschwerdeführer die Verfügung dennoch nicht per Post erhalten haben, so muss aus dieser E-Mail geschlossen werden, dass der Rechtsvertreter durch seinen Klienten in Kenntnis der Verfügung vom 25. Oktober 2013 gelangt war. Obwohl er spätestens am 14. November 2013 in Kenntnis der Verfügung war, hat er kein Rechtsmittel dagegen erhoben. Vielmehr erklärt er, die an seinen Mandanten gerichteten Mitteilungen als nicht eröffnet zu betrachten. Sich unter diesen Umständen darauf zu berufen, dass die Verfügung nicht zugestellt worden und deshalb nicht in Rechtskraft erwachsen sei, ist als rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren. Die Verfügung hat somit spätestens am 14. November 2013 als eröffnet zu gelten und ist demzufolge in Rechtskraft erwachsen. Soweit der Beschwerdeführer Forderungen für die Zeit nach dem 1. Juli 2012 geltend macht, sind diese demzufolge nicht zu hören.

7. Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde auch Genugtuungsansprüche in der Höhe von Fr. 5'000.-- wegen schwerer und nachhaltiger Persönlichkeitsverletzungen geltend. Da er diese nicht substantiiert, ist diese Forderung nicht zu behandeln. Die Frage, ob das Kantonsgericht zur Behandlung dieser Forderung überhaupt zuständig wäre, kann folglich offen gelassen werden.

8. Aufgrund der obigen Ausführungen ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.

9. Es bleibt noch über die Kosten zu entscheiden. Gestützt auf § 20 Abs. 1 VPO in Verbindung mit § 20 Abs. 3 VPO werden die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'800.-- dem unterliegenden Beschwerdeführer auferlegt. Die Parteikosten werden nach § 21 VPO wettgeschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'800.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von 1'800.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vorsitzender

Gerichtsschreiberin

Gegen diesen Entscheid wurde am 11. November 2015 beim Bundesgericht Beschwerde (8C_840/2015) erhoben.