



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

vom 30. April 2020 (810 19 266)

Personalrecht

Anfechtbarkeit einer personalrechtlichen Verwarnung

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Gerichtsschreiber Marius Weh-
ren

Beteiligte **A.**____, Beschwerdeführer, vertreten durch Dr. Georg Gremmelspa-
cher, Advokat

gegen

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

Schulrat B.____, Beschwerdegegner

Betreff Verwarnung / Nichteintreten (RRB Nr. 1302 vom 24. September 2019)

A. A.____ ist seit [...] im Rahmen eines unbefristeten öffentlich-rechtlichen Anstellungs-
verhältnisses als Lehrperson an der Sekundarschule B.____ mit einem Beschäftigungsgrad von
[...] angestellt.

B. Mit Schreiben vom 16. Mai 2019 wurde A.____ von der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion des Kantons Basel-Landschaft (BKSD) zu einem Gespräch im Beisein der Schulleiterin der Sekundarschule B.____ und des Leiters des Stabs Personal der BKSD eingeladen. Im Gespräch werde A.____ mit diversen bei der Schulleitung der Sekundarschule B.____ (Schulleitung) eingegangenen Vorwürfen betreffend sein Verhalten bzw. seine Kommunikation gegenüber Schülerinnen und Schülern konfrontiert.

C. Anlässlich des Gesprächs vom 21. Mai 2019 wurden A.____ durch die Schulleitung diverse schriftliche Verhaltensanweisungen in Bezug auf seine Kommunikation mit Schülerinnen und Schülern und innerhalb des Lehrerkollegiums erteilt. Gleichentags stellte die Schulleitung beim Schulrat der Sekundarschule B.____ (Schulrat) den Antrag, es sei gegen A.____ eine Verwarnung auszusprechen und sein weiterer Einsatz als Klassenlehrperson zu prüfen.

D. Am 4. Juni 2019 wurde A.____ durch den Schulrat zu den Vorwürfen betreffend sein Verhalten mündlich angehört.

E. Mit Schreiben vom 22. Juli 2019 sprach der Schulrat gestützt auf § 14 der Verordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung) vom 19. Dezember 2000 gegen A.____ eine Verwarnung aus und ordnete an, dass A.____ vorerst nicht mehr als Klassenlehrer tätig sei. Als Gründe für die Verwarnung wurden wiederholte, als glaubhaft erscheinende Reklamationen von Schülerinnen und Schülern über Machtausübung durch Willkür, intransparentes Handeln, situativ ändernde Regelungen, Instrumentalisierung und Androhung von negativen Konsequenzen, integritätsverletzendes und unangemessenes Gesprächsverhalten (Drohen, Schreien, sexualisierte und persönlichkeitsverletzende Äusserungen) sowie unkooperatives und ablehnendes Verhalten gegenüber der Schulleitung und deren Anordnungen angeführt.

F. Am 19. August 2019 ersuchte A.____, vertreten durch Dr. Georg Gremmelpacher, Advokat, um Zustellung einer mit einer Rechtsmittelbelehrung versehenen Verfügung.

G. Am 29. August 2019 erliess der Schulrat hinsichtlich der im Schreiben vom 22. Juli 2019 enthaltenen Anordnungen eine mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene Verfügung.

H. Mit Eingabe vom 13. September 2019 erhob A.____, vertreten durch Dr. Georg Gremmelpacher, Advokat, Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft mit dem Begehren, es sei die Verfügung des Schulrats vom 29. August 2019 vollumfänglich aufzuheben, eventualiter unter Rückweisung an die Vorinstanz zur erneuten Sachverhaltsabklärung und gleichzeitiger Anordnung einer Mediation.

I. Mit Entscheid des Regierungsrats vom 24. September 2019 wurde auf die Beschwerde nicht eingetreten.

J. Gegen diesen Entscheid erhob A.____, vertreten durch Dr. Georg Gremmelpacher, Advokat, mit Eingabe vom 7. Oktober 2019 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Er stellt das Begehren, es seien der Entscheid des Regie-

rungsrats vom 24. September 2019 und die Verfügung des Schulrats vom 29. August 2019 vollumfänglich aufzuheben, dies unter o/e-Kostenfolge.

K. Mit Eingabe vom 6. November 2019 stellte der Regierungsrat den Verfahrens Antrag, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

L. Am 9. Dezember 2019 reichte der Beschwerdeführer seine Beschwerde begründung ein, in welcher er neu das Eventualbegehren stellt, es sei die Sache zur erneuten Abklärung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Im Weiteren beantragte der Beschwerdeführer, der Verfahrens Antrag des Regierungsrats vom 6. November 2019 sei abzuweisen.

M. Mit Verfügung vom 16. Dezember 2019 wurde der Verfahrens Antrag des Regierungsrats vom 6. November 2019 abgewiesen.

N. In seiner Vernehmlassung vom 9. Januar 2020 beantragt der Regierungsrat, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Unter o/e-Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers.

O. Mit Eingabe vom 3. Februar 2020 reichte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers seine Honorarnote ein.

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 Regierungsrats. Zwischenverfügungen sind nach § 43 Abs. 2^{bis} VPO selbständig anfechtbar, wenn sie einen der in dieser Bestimmung genannten Fälle zum Gegenstand haben. Darüber hinaus fallen unter die Bestimmung von § 43 Abs. 2^{bis} VPO all jene Zwischenverfügungen, welche einen nicht wiedergutmachenden Nachteil bewirken können (vgl. Urteil des Kantonsgerichts [KGE VV] vom 6. September 2010 [810 10 136] E. 1.5). Rechtsmittelentscheide des Regierungsrats betreffend Zwischenverfügungen stellen ihrerseits Zwischenverfügungen im Sinne von § 43 Abs. 2^{bis} VPO dar (vgl. KGE VV vom 26. Mai 2010 [810 09 153], E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts vom 30. Oktober 2008, 9C_740/2008, E. 1; THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/ RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 61 N 7).

1.2 Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 24. September 2019, mit welchem dieser auf die Beschwerde gegen das in Verfügungsform ergangene Schreiben des Schulrats vom 29. August 2019 nicht eingetreten ist. In Übereinstimmung mit dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz ist festzustellen, dass das fragliche Schreiben – sofern ihm materiell Verfügungscharakter zuzusprechen wäre – eine Zwischenverfügung darstellt. Der angefochtene Entscheid ist demnach als Zwischenentscheid zu qualifizieren (E. 1.1 hiavor). Gemäss § 1 Abs. 3 lit. f VPO entscheidet bei Beschwerden gegen Zwi-

schenverfügungen bzw. entsprechende Rechtsmittelentscheide die präsidierende Person (§ 43 Abs. 2^{bis} VPO). Der Beschwerdeführer ist durch den angefochtenen Entscheid in schutzwürdigen Interessen betroffen (§ 47 Abs. 1 lit. a VPO). Die weiteren Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt, weshalb auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten ist.

1.3 Zu beachten gilt, dass im Rahmen einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid einzig auf Rechtsbegehren eingetreten werden kann, die sich auf die Eintretensfrage beziehen. Auf darüber hinausgehende materielle Rechtsbegehren kann demgegenüber nicht eingetreten werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_376/2008 vom 2. Dezember 2008 E. 1.2; KGE VV vom 29. Juni 2016 [810 15 238] E. 1.3; KGE VV vom 10. Februar 2010 [810 09 255] E. 1.2). Soweit der Beschwerdeführer die Aufhebung des angefochtenen Entscheids beantragt, ist darin sinngemäss der Antrag enthalten, die Angelegenheit sei zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen, was der Beschwerdeführer in der Beschwerdebeurteilung vom 9. Dezember 2019 auch explizit beantragt. Auf die Beschwerde ist insofern einzutreten. Nicht einzutreten ist auf das (materielle) Begehren, es sei die Verfügung des Schulrats vom 29. August 2019 aufzuheben (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_182/2012 vom 20. August 2012 E. 1).

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 vorliegenden Ausnahmefällen – untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

3.1 Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Entscheid zusammengefasst, die Verfügung des Schulrats vom 29. August 2019 habe mittelbar Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten des Beschwerdeführers, könnten doch bei einem Zuwiderhandeln gegen die angeordneten Verhaltensweisen bzw. die Nichterreicherung der in der Verwarnung vorgegebenen Ziele personalrechtliche Massnahmen bis hin zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses drohen. Die Verwarnung durch den Schulrat vom 29. August 2019 stelle demnach eine Verfügung dar. Die Verwarnung schliesse das Verfahren nicht ab, sondern stelle lediglich einen Schritt auf dem Weg zu einer allfälligen Kündigung dar. Bei der Verwarnung handle es sich somit um eine Zwischenverfügung, welche für den Fall anfechtbar sei, dass sie für den Beschwerdeführer einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könnte. Ein solcher sei vorliegend nicht erkennbar. Zwar stelle die Verwarnung für die betroffene Person eine gewisse Belastung dar. Dies allein könne jedoch nicht dazu führen, einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil anzunehmen, andernfalls jede Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens, welches möglicherweise zu einem nachteiligen Endentscheid für eine betroffene Person führen könnte, selbständig anfechtbar sei. Sofern der Schulrat aufgrund der Verwarnung zu einem späteren Zeitpunkt eine Kündigung aussprechen sollte, könne der Beschwerdeführer die Vorwürfe, die gegen ihn erhoben worden seien und die zur Verwarnung geführt hätten, zusammen mit der Kündigung bestreiten. Komme es hingegen nicht zur Kündigung, so entstehe für den Beschwerdeführer kein Rechtsnachteil. Die im Rahmen der angefochtenen Verwarnung festgelegten Ziele enthielten sodann Selbstverständliches, insbesondere hielten sie allgemeine Pflichten von Lehrpersonen

fest. Der Entzug der Funktion als Klassenlehrperson stelle eine innerdienstliche Anordnung dar, welche nach Lehre und Rechtsprechung grundsätzlich nicht in die Rechtsstellung des Betroffenen eingreife und folglich keine Verfügung darstelle. Zusammenfassend sei festzuhalten, dass es sich bei der angefochtenen Verwarnung um eine nicht selbständig anfechtbare Zwischenverfügung handle, welche lediglich im Rahmen einer Kündigung angefochten werden könnte, sofern eine solche aufgrund des Nichterreichens der in der Verwarnung vorgegebenen Ziele ausgesprochen werde. Auf die Beschwerde sei demnach nicht einzutreten.

3.2 Der Beschwerdeführer führt unter Zitierung seiner im Verfahren vor Regierungsrat eingereichten Beschwerdebeurteilung aus, dass die Verfügung des Schulrats vom 29. August 2019 in ihrer Gesamtheit als anfechtbare Verfügung zu betrachten sei. In der Rechtsmittelbelehrung werde zwar auf § 15 Abs. 3 der Personalverordnung verwiesen, wonach eine Verwarnung nicht anfechtbar sei. Vorliegend werde aber nicht nur eine einfache Verwarnung ausgesprochen, sondern es würden seine Rechte und Pflichten berührt und er habe deshalb ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung der Verfügung des Schulrats. In Anbetracht der Tatsache, dass Verwarnungen nur in absoluten Ausnahmefällen unbefristet ausgesprochen werden dürften und auch hinsichtlich der weiteren Anordnungen und Weisungen keine Frist festgehalten worden sei, könne vorliegend von einer klassischen Verwarnung, die als nicht anfechtbar gelte, nicht die Rede sein. Die ihm gegenüber ausgesprochenen Weisungen gingen über den Rahmen der gewöhnlichen Tätigkeit hinaus und stellten versteckte Disziplinarmaßnahmen dar, die dauerhaft ausgesprochen worden seien. Es könne zudem nicht davon die Rede sein, dass er die gegen ihn erhobenen Vorwürfe auch erst im Rahmen einer allfälligen Kündigung anfechten könnte. Dies dürfe insbesondere in Anbetracht der gravierenden Vorwürfe und der Frage, ob die Vorkommnisse zu diesem Zeitpunkt überhaupt noch geklärt werden könnten, nicht unberücksichtigt bleiben. Somit bleibe ihm keine andere Wahl, als sich gegen die erhobenen Vorwürfe, die damit verbundene Verwarnung und alle damit verbundenen Konsequenzen zur Wehr zu setzen. Da seine Reputation in Frage gestellt sei und ihm gleichzeitig auch verboten worden sei, sowohl mit Schülerinnen und Schülern als auch mit Eltern über die Vorkommnisse zu sprechen, könne nicht nachvollzogen werden, dass der Regierungsrat keine nicht wiedergutzumachenden Nachteile angenommen habe. Es bleibe nur der Schluss, dass es sich bei der Verfügung des Schulrats vom 29. August 2019 um eine anfechtbare (Zwischen-)Verfügung handeln müsse, weil er ansonsten mit nicht wiedergutzumachenden Nachteilen konfrontiert wäre.

3.3 In der Vernehmlassung führt der Regierungsrat ergänzend aus, dass der Gesetzgeber mit der schriftlichen Verwarnung gemäss § 19 Abs. 3 lit. c des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz) vom 25. September 1997 keine neue Disziplinarmaßnahme für Mitarbeitende eingeführt habe. Vielmehr sei die Verwarnung, wie die altrechtliche Bewährungsfrist, nach wie vor als personalrechtliche Mahnung konzipiert, welche im Hinblick auf eine mögliche weitere personalrechtliche Massnahme, namentlich eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses, ausgesprochen werde. Die Verwarnung habe, wie bereits die altrechtliche Bewährungsfrist, keine unmittelbaren nachteiligen Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Betroffenen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts könnten personalrechtliche Mahnungen auch im Anwen-

dungsbereich des Bundespersonalrechts nicht angefochten werden. Was den Entzug der Klassenlehrerfunktion anbelange, so sei dieser als nicht anfechtbare innerdienstliche Anordnung zu qualifizieren, zumal der Beschwerdeführer davon nicht als Privatperson, sondern als Amtsträger und Mitglied des Lehrerkollegiums betroffen sei. Als Adressat der innerdienstlichen Anordnung sei er nicht in seiner privaten Rechtsbeziehung zur Schule (Grundverhältnis), sondern in seiner amtlich-betrieblichen Stellung (Betriebsverhältnis) berührt. Der Entzug der Klassenlehrerfunktion stelle mangels verbindlicher Festlegung von Rechtsfolgen für das Grundverhältnis des Beschwerdeführers keine anfechtbare Verfügung, sondern eine organisatorische, innerdienstliche und damit nicht anfechtbare Anordnung dar, weshalb der Regierungsrat auch diesbezüglich zu Recht auf die Beschwerde nicht eingetreten sei.

4. Vorab ist zu prüfen, ob dem Schreiben des Schulrats vom 29. August 2019 Verfügungscharakter zukommt.

4.1 Als Verfügungen gelten gemäss § 2 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und zum Gegenstand haben: Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (lit. a); Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfangs von Rechten oder Pflichten (lit. b); Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten oder Nichteintreten auf solche Begehren (lit. c). Für das Vorliegen einer Verfügung ist nicht massgebend, ob sie als solche gekennzeichnet ist und eine Rechtsmittelbelehrung enthält bzw. den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht. Massgebend ist vielmehr, ob die inhaltlichen Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, S. 243; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1725/2015 vom 8. Juni 2015 E. 2).

4.2 Innerdienstliche Anordnungen bzw. Dienstbefehle sind ebenso wie Verfügungen Anordnungen einer Behörde, welche einen Einzelfall regeln, einseitig ergehen, verbindlich sind und sich auf öffentliches Recht stützen. Der Unterschied liegt in der Qualität der bewirkten Rechtsbindungen. Der Adressat einer innerdienstlichen Anordnung wird dadurch nicht in seiner privaten Rechtsbeziehung zum Staat (Grundverhältnis), sondern nur in seiner amtlich-betrieblichen Stellung (Betriebsverhältnis) betroffen. Durch innerdienstliche Anordnungen resultiert folglich kein die Verfügung charakterisierendes Aussenrechtsverhältnis, sondern lediglich ein einseitig bindendes Innenrechtsverhältnis. Die herrschende Lehre und Rechtsprechung spricht ihnen daher den Verfügungscharakter ab (vgl. MARKUS MÜLLER, in: Auer/ Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., 2018, Art. 5 N 94 f.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 892; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7309/2010 vom 7. April 2011 E. 2.3 f.). Verfügungscharakter kommt einzig denjenigen innerdienstlichen Anordnungen zu, welche die Rechtsstellung eines Arbeitnehmers berühren, indem durch sie Rechte begründet, geändert oder aufgehoben werden. Dies trifft grundsätzlich auf Anordnungen zu, welche eine Versetzung im Amt, die Zuweisung einer anderen

Tätigkeit oder die Umgestaltung des Dienstverhältnisses zum Inhalt haben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7309/2010 vom 7. April 2011 E. 2.4).

4.3.1 Gemäss § 19 Abs. 2 des Personalgesetzes kann die Anstellungsbehörde das Arbeitsverhältnis nach Ablauf der Probezeit kündigen, wenn wesentliche Gründe diese Massnahme rechtfertigen. Wesentliche Gründe liegen unter anderem vor, wenn Mängel in der Leistung oder im Verhalten trotz schriftlicher Verwarnung anhalten oder sich wiederholen (§ 19 Abs. 3 lit. c Personalgesetz). Die Verordnung regelt das Verfahren über die schriftliche Verwarnung (§ 19 Abs. 4 Personalgesetz). Gemäss § 14 der Personalverordnung ist eine Verwarnung insbesondere dann auszusprechen, wenn bei einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter Mängel in der Leistung oder im Verhalten vorliegen (Abs. 1). Zuständig für das Aussprechen einer schriftlichen Verwarnung ist die Anstellungsbehörde (Abs. 2). Die Verwarnung muss schriftlich und begründet sein (Abs. 3). Nach § 15 der Personalverordnung ist zur Behebung der Mängel oder des Fehlverhaltens im Rahmen der Verwarnung in der Regel eine Frist anzusetzen, bis zu welcher eine Verbesserung zu erfolgen hat (Abs. 1). Die Verbesserung der Mängel oder des Fehlverhaltens hat auch über die angesetzte Frist hinaus anzudauern (Abs. 2). Eine Verwarnung ist nicht anfechtbar (Abs. 3).

4.3.2 Die Verwarnung im Sinne von § 19 Abs. 3 lit. c des Personalgesetzes wurde im Rahmen der Revision der personalrechtlichen Bestimmungen über die Probezeit, die Kündigung und die Abgangsentschädigung vom 14. Juni 2012 in das Gesetz aufgenommen und trat an die Stelle der altrechtlichen Bewährungsfrist. Der Landratsvorlage kann entnommen werden, dass die Bewährungsfrist gestrichen werde und neu bei einer Kündigung aufgrund anhaltender oder sich wiederholender Mängel in der Leistung oder im Verhalten eines Mitarbeitenden zuvor eine schriftliche Verwarnung ausgesprochen werden solle (vgl. Vorlage an den Landrat 2012/013 betreffend Änderung der personalrechtlichen Bestimmungen über die Probezeit, die Kündigung und die Abgangsentschädigung vom 17. Januar 2012, S. 9). In den Erläuterungen des Personalamts vom 7. Februar 2013 zu verschiedenen Änderungen der Personalverordnung wird in Bezug auf die geänderten §§ 14 und 15 der Personalverordnung festgehalten, mit der Verwarnung solle ebenso wie mit der bisherigen Bewährungsfrist der betroffenen Mitarbeiterin oder dem betroffenen Mitarbeiter aufgezeigt werden, wo Mängel in der Leistung oder im Verhalten vorlägen und was zukünftig von der Person erwartet werde. Weiter werde neu ausdrücklich festgehalten, dass eine Verwarnung analog zur Bewährungsfrist nicht anfechtbar sei (Erläuterungen, S. 2 f.).

4.3.3 Die Verwarnung ist in § 19 des Personalgesetzes ("Ordentliche Kündigung") in den Bestimmungen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Ziff. 2.3, § 16 ff. Personalgesetz) geregelt. Sie entspricht von ihrer Funktion her vollumfänglich der Mahnung im Sinne von aArt. 12 Abs. 6 lit. b des Bundespersonalgesetzes (BPG) vom 24. März 2000 in der bis am 30. Juni 2013 gültigen Fassung (AS 2001 894 ff., 899). Gemäss dieser Bestimmung galten Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhielten oder sich wiederholten, nach Ablauf der Probezeit als Gründe für eine ordentliche Kündigung durch den Arbeitgeber. Die fragliche Regelung wurde im Zuge der Revision des BPG per 30. Juni 2013 ersatzlos aufgehoben, die Rechtsprechung geht allerdings auch nach der Revision des BPG

weiterhin vom grundsätzlichen Erfordernis einer vorgängigen Mahnung bei Kündigungen gestützt auf Art. 10 Abs. 3 BPG aus (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4464/2015 vom 23. November 2015 E. 1.1.3). Die Verwarnung bzw. Mahnung erinnert den Arbeitnehmer an seine bestehenden Verhaltenspflichten und ermöglicht dem Arbeitgeber die ordentliche Kündigung, wenn der Arbeitnehmer seine Leistung nicht verbessert oder sein Verhalten nicht ändert. Sie ist als direkte Reaktion auf das Fehlverhalten des Arbeitnehmers zu verstehen und hat zum Ziel, dem Arbeitnehmer die begangene Pflichtverletzung vorzuhalten und ihn zu künftigem vertragsgemäsem Verhalten zu mahnen (Rügefunktion). Zudem drückt sie die Androhung einer Sanktion bei weiteren gleichartigen Pflichtverletzungen aus (Warnfunktion; vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6699/2015 vom 21. März 2016 E. 3.1; A-4464/2015 vom 23. November 2015 E. 1.1.3 ff.). Die Verwarnung bzw. Mahnung dient insofern der Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips vor einer allfälligen Kündigung (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-529/2015 vom 24. Juni 2015 E. 5.2.1).

4.3.4 Nach der Rechtsprechung zu alt§ 19 Abs. 4 des Personalgesetzes stellte die Ansetzung einer Bewährungsfrist eine Zwischenverfügung dar (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [2000/210] vom 25. April 2001 E. 5a; Urteil des Bundesgerichts 1P.555/2001 vom 3. Januar 2002 E. 4). Gemäss der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts kommt einer der Kündigung vorausgehenden Mahnung nach aArt. 12 Abs. 6 lit. b BPG bzw. Art. 10 Abs. 3 BPG demgegenüber kein Verfügungscharakter zu (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_358/2009 vom 8. März 2010 E. 4.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6699/2015 vom 21. März 2016 E. 3.2; A-4464/2015 vom 23. November 2015 E. 1.1.4; A-1725/2015 vom 8. Juni 2015 E. 2.1.3 f.; A-692/2014 vom 17. Juni 2014 E. 3.2; BVGE 2011/31 E. 3.3; Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission [PRK] vom 30. September 2004, in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 69.33 E. 2). Die personalrechtliche Verwarnung bzw. Mahnung stellt auch nach der Lehre im Gegensatz zur Verwarnung im Sinne einer disziplinarischen Massnahme keine anfechtbare Verfügung dar. Selbst wenn sie eine Voraussetzung für die Kündigung bilde, sei sie nicht anfechtbar, weil die Rechte und Pflichten erst mit der Kündigung geregelt würden (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 1418; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., S. 445).

4.3.5 Wie bereits ausgeführt (E. 4.3.3 hiavor), entspricht die Verwarnung gemäss § 19 Abs. 3 lit. c des Personalgesetzes von ihrer Funktion her der Mahnung, wie sie auf Bundesebene bei Mängeln in der Leistung oder im Verhalten gestützt auf Art. 10 Abs. 3 BPG vor einer Kündigung auszusprechen ist. Im Lichte der vorstehenden Erwägungen zur Frage der Anfechtbarkeit von personalrechtlichen Verwarnungen bzw. Mahnungen (E. 4.3.4 hiavor) kommt der Verwarnung gemäss § 19 Abs. 3 lit. c des Personalgesetzes somit kein Verfügungscharakter zu. Die Verwarnung als solche hat denn auch keine unmittelbaren nachteiligen Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers und dieser könnte die gegen ihn erhobenen Vorwürfe im Rahmen der Beschwerde gegen eine allfällige Kündigung bestreiten. Die Verfahrensrechte des Beschwerdeführers bleiben vor diesem Hintergrund vollumfänglich gewahrt (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4464/2015 vom 23. November 2015

E. 1.1.5). Die strittige Verwarnung ist nach dem Gesagten – wie § 15 Abs. 3 der Personalverordnung ausdrücklich statuiert – nicht anfechtbar.

4.4 Der Schulrat ordnete im Schreiben vom 29. August 2019 ausserdem an, dass der Beschwerdeführer vorläufig nicht mehr als Klassenlehrer tätig sei und periodisch an Standortgesprächen mit der Schulleitung teilzunehmen habe. Die fraglichen Anordnungen sind ebenso wie der vom Beschwerdeführer angeführte Wechsel des zugewiesenen Schulzimmers bzw. Schulhauses als innerdienstliche Anordnungen zu qualifizieren, welchen mangels verbindlicher Festlegung von Rechtsfolgen für das Grundverhältnis kein Verfügungscharakter zukommt. Namentlich ist damit weder die Zuweisung einer anderen Tätigkeit noch eine Umgestaltung des Dienstverhältnisses verbunden, wie sie für die Qualifikation als anfechtbare Verfügung vorauszusetzen ist (vgl. E. 4.2 hiervor). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die fraglichen Anordnungen sowie die Tatsache, dass die Verwarnung unbefristet ausgesprochen wurde, "in ihrer Gesamtheit" eine (versteckte) Disziplinar massnahme darstellen sollen und das Schreiben des Schulrats vom 29. August 2019 aus diesem Grund als anfechtbare Verfügung zu gelten hätte.

4.5 Ungeachtet des Umstands, dass das Schreiben des Schulrats vom 29. August 2019 auf Ersuchen des Beschwerdeführers in Verfügungsform erlassen und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen wurde, stellt dieses nach dem Gesagten keine anfechtbare Verfügung dar. Der Regierungsrat ist somit – jedenfalls im Ergebnis – zu Recht auf die Beschwerde vom 13. September 2019 nicht eingetreten. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

5. 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 in angemessenem Ausmass der ganz oder teilweise unterliegenden Partei auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.-- sind ausgangsgemäss dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet. Der zuviel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 600.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber