



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

vom 26. Oktober 2016 (810 16 131)

Personalrecht

Generelle Lohnreduktion / Nichteintreten auf Sprungbeschwerde

Besetzung	Abteilungs-Vizepräsident Beat Walther, Kantonsrichter Stefan Schulthess, Markus Clausen, Niklaus Ruckstuhl, Edgar Schürmann, Gerichtsschreiber Marius Wehren
-----------	--

Beteiligte	A. ____, vertreten durch Elisabeth Maier und Claudia von Wartburg Spirgi, Advokatinnen
------------	---

gegen

Einwohnergemeinde B.____, Beschwerdegegnerin

Betreff	Lohnreduktion / Sprungbeschwerde (Entscheid des Gemeinderates der Einwohnergemeinde B.____ vom 4. April 2016)
---------	--

A. An der Sitzung vom 8./9. Dezember 2015 beschloss der Einwohnerrat der Gemeinde B.____ eine Änderung von § 39 Abs. 2 des Personal- und Besoldungsreglements (PBR) vom 26. Mai 1999, wonach vom Kanton beschlossene Reallohnveränderungen sinngemäss auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde angewendet werden, sofern der Einwohnerrat dies beschliesst. Im Weiteren stimmte der Einwohnerrat einem Budgetantrag zu, wonach die Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals um 1% gekürzt werden.

B. Am 16. Dezember 2015 beschloss der Gemeinderat der Einwohnergemeinde B.____, dass sich die Umsetzung der Lohnkürzung beim Verwaltungs- und Betriebspersonal um 1% auf alle Mitarbeitenden mit einer öffentlich-rechtlichen Anstellung, welche einem Lohnbereich, einer Lohnklasse und einer Erfahrungs- und Leistungsstufe zugeordnet sind, bezieht. Von der Kürzung der Erziehungszulage um 1% und "Abfederungsmassnahmen" für Mitarbeitende, welche vor dem 31. Dezember 2015 kündigen, wurde abgesehen.

C. Am 28. Januar 2016 erhob A.____ gegen die vom 25. Januar 2016 datierende Lohnabrechnung der Gemeindeverwaltung B.____ für den Januar 2016 Beschwerde beim Gemeinderat. Sie stellte das Rechtsbegehren, es sei die Verfügung der Gemeindeverwaltung vom 25. Januar 2016 aufzuheben und der Lohn sei entsprechend dem im Vertrag vereinbarten Grundlohn (zuzüglich allfälliger zwischenzeitlich erfolgter Stufenanstiege, Zulagen sowie Teuerungsausgleiche) zuzusprechen. Eventualiter sei die Verfügung der Gemeindeverwaltung vom 25. Januar 2016 aufzuheben und die Gemeindeverwaltung sei anzuweisen, den Lohn auf der Basis des vereinbarten Grundlohns (zuzüglich allfälliger zwischenzeitlich erfolgter Stufenanstiege, Zulagen sowie Teuerungsausgleiche) während einer Anpassungsfrist entsprechend der vorgesehenen Kündigungsfrist auszurichten. Dies unter o/e-Kostenfolge.

D. Mit Entscheid vom 4. April 2016 wies der Gemeinderat die Beschwerde von A.____ ab.

E. Mit Eingabe vom 14. April 2016 erhob A.____, vertreten durch Elisabeth Maier und Claudia von Wartburg Spirgi, Advokatinnen in Binningen, gegen den Entscheid des Gemeinderats Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. Sie stellt das Rechtsbegehren, es sei der Entscheid des Gemeinderats vom 4. April 2016 aufzuheben und der Lohn sei entsprechend dem im Vertrag vereinbarten Grundlohn (zuzüglich allfälliger zwischenzeitlich erfolgter Stufenanstiege, Zulagen sowie Teuerungsausgleiche) zuzusprechen. Eventualiter sei der Entscheid des Gemeinderats vom 4. April 2016 aufzuheben und die Gemeindeverwaltung sei anzuweisen, den Lohn auf der Basis des vereinbarten Grundlohns (zuzüglich allfälliger zwischenzeitlich erfolgter Stufenanstiege, Zulagen sowie Teuerungsausgleiche) während einer Anpassungsfrist entsprechend der vorgesehenen Kündigungsfrist auszurichten. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wurde beantragt, es sei die Beschwerde als Sprungbeschwerde an das Kantonsgericht weiterzuleiten.

F. Mit Beschluss vom 10. Mai 2016 übermittelte der Regierungsrat die Beschwerde von A.____ als Sprungbeschwerde an das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht).

G. Mit Präsidialverfügung des Kantonsgerichts vom 12. Mai 2016 wurde unter Verweis auf den Beschluss des Regierungsrats vom 10. Mai 2016 das beschleunigte Verfahren angeordnet und der Beschwerdeführerin wurde Frist gesetzt zur Einreichung der Beschwerdebegründung.

H. Am 27. Juni 2016 reichte die Beschwerdeführerin, nach wie vor vertreten durch Elisabeth Maier und Claudia von Wartburg Spirgi, Advokatinnen, die Beschwerdebegründung ein.

I. Am 2. August 2016 reichte die Beschwerdegegnerin ihre Vernehmlassung ein mit dem Antrag, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen.

J. Mit Präsidialverfügung vom 30. August 2016 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

K. Mit Eingaben vom 12. September 2016 und 12. Oktober 2016 reichte die Beschwerdegegnerin weitere Unterlagen ein.

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

1.1 Die vorliegende Beschwerde wurde dem Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, durch den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft als Sprungbeschwerde zur Beurteilung überwiesen. Gemäss § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 ist der Regierungsrat befugt, eine Verwaltungsbeschwerde dem Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, zum Entscheid zu überweisen, sofern dieses zuständig ist und die beschwerdeführende Person nur die vor Kantonsgericht zulässigen Rügen erhebt. Der Regierungsrat hat mithin in Durchbrechung der funktionellen Zuständigkeitsordnung die Möglichkeit, eine Streitsache – anstatt diese selbst zu beurteilen – direkt dem Kantonsgericht zur Beurteilung zu unterbreiten. Im Rahmen der Eintretensvoraussetzungen ist zunächst zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Überweisung der Beschwerde als Sprungbeschwerde im vorliegenden Fall erfüllt sind.

1.2 Die Beschwerde richtet sich in der Sache gegen die Reduktion der Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals der Gemeinde B.____ um 1% per 1. Januar 2016. Sie hat damit eine das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis betreffende Angelegenheit zum Gegenstand, welche in die (örtliche und sachliche) Zuständigkeit des Kantonsgerichts fällt. Die von der Beschwerdeführerin erhobenen Rügen betreffen zudem allesamt Rechtsfragen, welche vom Kantonsgericht frei überprüft werden können (§ 45 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [VPO] vom 16. Dezember 1993). Die Voraussetzungen von § 30 VwVG BL für eine Überweisung der Beschwerde als Sprungbeschwerde sind damit grundsätzlich erfüllt.

1.3 Nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts bedarf es darüber hinaus jeweils im konkreten Fall eines speziellen Anlasses, welcher die Auslassung einer Instanz rechtfertigt, zumal die Überweisung einer Beschwerde durch den Regierungsrat an das Kantonsgericht auch gegen den Willen einer Partei erfolgen kann (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 14. September 2011 [810 11 188] E. 2.3.1; Urteil des Verwaltungsgerichts [VGE] vom 16. Juni 1999 [98/197] E. 3a). Ein Anlass im obgenannten Sinn ist namentlich dann gegeben, wenn der Regierungsrat einer unteren Behörde eine Weisung erteilt hat, wie sie entscheiden soll, oder wenn er sich in einer zur Beurteilung anstehenden Sache an eine früher eingenommene Haltung gebunden erachtet (vgl. VGE vom

16. Juni 1999 [98/197] E. 3a). Ebenfalls kann sich eine Überweisung rechtfertigen, wenn aufgrund von Befangenheitserklärungen von Mitgliedern des Regierungsrats eine Beschlussunfähigkeit desselben drohen würde (vgl. KGE VV vom 27. Juli 2011 [810 10 452] E. 2.3.4 mit Hinweisen). Die Funktion der Sprungbeschwerde liegt damit zum einen in der Prozessökonomie begründet. Die Abkürzung des funktionellen Instanzenzuges dient der Vermeidung unnötiger Prozessschritte und schützt die Beteiligten vor einem Verfahrensleerlauf. Zum anderen lässt sich die Zuständigkeit der anweisenden Behörde nur schwer mit dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf unabhängige und unparteiische Beurteilung vereinbaren, verfügt das Verfahren nach der Intervention doch kaum mehr über die verfassungsrechtlich geforderte Offenheit (vgl. KGE VV vom 27. Juli 2011 [810 10 452] E. 2.3.2; REGINA KIENER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, N 15 zu Art. 47).

1.4.1 Der Regierungsrat macht im Überweisungsbeschluss vom 10. Mai 2016 geltend, dass die Lohntabelle gemäss Anhang II des Dekrets zum Personalgesetz (Personaldekret) vom 8. Juni 2000, welche die Beschwerdegegnerin für ihre Mitarbeiter anwende, vom Landrat des Kantons Basel-Landschaft auf Antrag des Regierungsrats beschlossen worden sei. In der Landratsvorlage 2015/355 vom 22. September 2015 habe der Regierungsrat dargelegt, weshalb er den entsprechenden Antrag stelle und weshalb er der Auffassung sei, dass die vorgenommene Änderung der Lohntabelle rechtmässig sei und nicht gegen geltendes Recht verstosse. Der Regierungsrat habe somit – wenn auch im Verfahren betreffend Änderung des Personaldekrets – bereits einmal über die Rechtmässigkeit der beschlossenen Lohnreduktion entschieden. Eine nochmalige vertiefte Prüfung im Einzelfall würde auch im Fall einer Gemeinde, welche die umstrittene Lohntabelle des Kantons anwende, zu keiner anderen Beurteilung führen, weshalb davon auszugehen sei, dass der Regierungsrat bei der Überprüfung der Lohnabrechnung vom Januar 2016 bzw. des angefochtenen Entscheids befangen sei.

1.4.2 Der Einwohnerrat B.____ beschloss an seiner Sitzung vom 8./9. Dezember 2015 eine Änderung von § 39 Abs. 2 PBR dahingehend, dass vom Kanton beschlossene Reallohnveränderungen sinngemäss auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde angewendet werden, sofern der Einwohnerrat dies beschliesst. An der gleichen Sitzung stimmte er einem Budgetantrag zu, wonach die Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals um 1% gekürzt werden. In der Folge beschloss der Gemeinderat B.____ am 16. Dezember 2015, dass sich die Umsetzung der Lohnkürzung beim Verwaltungs- und Betriebspersonal um 1% auf alle Mitarbeitenden mit einer öffentlich-rechtlichen Anstellung, welche einem Lohnbereich, einer Lohnklasse und einer Erfahrungs- und Leistungsstufe zugeordnet seien, beziehe. Von einer Kürzung der Erziehungszulage um 1% und "Abfederungsmassnahmen" für Mitarbeitende, welche vor dem 31. Dezember 2015 kündigen, wurde abgesehen.

1.4.3 Entgegen der Argumentation des Regierungsrats ist für die Verwaltungs- und Betriebsangestellten der Gemeinde B.____ nicht die im kantonalen Personaldekret enthaltene Lohntabelle anwendbar. Die Gemeinde verfügt vielmehr über ein vom Kanton unabhängiges Lohnsystem und wendet für ihre öffentlichen Angestellten eine eigene kommunale Lohntabelle ("Lohnschlüssel") an. Soweit sich der Regierungsrat unter Verweis auf die Anwendbarkeit der kanto-

nalen Lohntabelle als befangen erachtet, kann ihm daher nicht gefolgt werden. Im Weiteren ist festzustellen, dass die von der Gemeinde B._____ und dem Kanton beschlossenen Lohnreduktionen jeweils auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruhen. Während der Landrat über eine eigene Regelungskompetenz in Bezug auf die Besoldung der Mitarbeitenden des Kantons verfügt und gestützt darauf eine Änderung des Personaldekrets bzw. den Erlass einer geänderten Lohntabelle beschloss, hat der Einwohnerrat der Beschwerdegegnerin nach vorgängiger Änderung des Personal- und Besoldungsreglements einen Budgetbeschluss über die Kürzung der Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals getroffen. Somit kann in Bezug auf die jeweiligen von der Gemeinde B._____ und dem Kanton beschlossenen Lohnreduktionen auch nicht von einer analogen rechtlichen Ausgangslage ausgegangen werden, welche allenfalls eine Befangenheit des Regierungsrats begründen könnte. Anderweitige Gründe, welche eine Überweisung der Beschwerde rechtfertigen könnten, sind ebenfalls nicht ersichtlich. Damit mangelt es im vorliegenden Fall an einem Rechtfertigungsgrund für eine Überweisung der Beschwerde als Sprungbeschwerde. Auf die Beschwerde ist demzufolge nicht einzutreten und die Angelegenheit ist zuständigkeitshalber an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zu überweisen.

2. Es bleibt über die Kosten zu befinden. Im vorliegenden Fall rechtfertigt es sich, auf die Auferlegung von Verfahrenskosten zu verzichten (§ 20 Abs. 3 VPO). Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten und die Angelegenheit wird zuständigkeitshalber an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft überwiesen.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber