



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

vom 16. Januar 2013 (810 12 179 / 180)

Personalrecht

Anspruch auf Überstundenentschädigung

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Niklaus Ruckstuhl, Bruno Gutzwiller, Beat Walther, Edgar Schürmann, Gerichtsschreiber Marius Wehren

Parteien 1. **A.**____, Beschwerdeführer,
2. **B.**____, Beschwerdeführer,
beide vertreten durch Dr. Heinz Lüscher, Advokat

gegen

Einwohnergemeinde C.____, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Suzanne Davet, Advokatin

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Beschwerdegegner

Betreff Lohnnachforderung (RRB Nr. 816 und Nr. 837 vom 22. Mai 2012)

A. A.____ arbeitete vom 1. Mai 1999 bis 30. April 2011 als Gemeindeverwalter der Einwohnergemeinde C.____. Am 14. Februar 2011 stellte er, vertreten durch Dr. Heinz Lüscher, Advokat in Basel, beim Gemeinderat C.____ ein Gesuch um Vergütung von 4'468.66 Überstunden für den Zeitraum von 1999 bis 2010 bzw. um Ausrichtung von Fr. 309'849.39. Gleichentags stellte der ebenfalls durch Dr. Heinz Lüscher anwaltlich vertretene B.____, welcher vom 1. September 2001 bis Ende 2002 als Abteilungsleiter Hochbau der Einwohnergemeinde C.____ angestellt war und seit dem 1. Januar 2003 als Bauverwalter der Einwohnergemeinde C.____ tätig ist, beim Gemeinderat C.____ ein Gesuch um Vergütung von 3'104.38 Überstunden für den Zeitraum von 2001 bis 2010 respektive um Ausrichtung von Fr. 195'741.89.

B. Der Gemeinderat C.____ trat mit Verfügungen vom 10. Juni 2011 auf die Gesuche von A.____ und B.____ um Anerkennung und Vergütung der für den Zeitraum vom 1. Mai 1999 bis 31. Dezember 2005 bzw. 1. September 2001 bis 31. Dezember 2005 geltend gemachten Überstunden nicht ein und wies die Gesuche für den Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2010 ab.

C. Die von A.____ und B.____ gegen die Verfügungen der Einwohnergemeinde C.____ erhobenen Beschwerden wurden vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft mit Entscheiden vom 22. Mai 2012 teilweise, hinsichtlich der bis Ende 2005 geleisteten Überstunden, gutgeheissen. Die Verfügungen wurden aufgehoben und die Angelegenheit wurde jeweils zur Neuberechnung der im Sinne der Erwägungen geschuldeten Überstundenentschädigung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

D. Gegen die Entscheide des Regierungsrats vom 22. Mai 2012 erhob die Einwohnergemeinde C.____, vertreten durch Dr. Georg Gremmelspacher, Advokat in Basel, mit Eingaben vom 1. Juni 2012 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Verfahren 810 12 164 sowie 810 12 165).

E. Mit Eingabe vom 8. Juni 2012 erhoben A.____ (Beschwerdeführer 1) und B.____ (Beschwerdeführer 2), nach wie vor durch Dr. Heinz Lüscher anwaltlich vertreten, ihrerseits gegen die Entscheide des Regierungsrats vom 22. Mai 2012 Beschwerde beim Kantonsgericht. Der Beschwerdeführer 1 stellt das Begehren, die Einwohnergemeinde C.____ sei in teilweiser Abänderung des angefochtenen Entscheids zu verpflichten, ihm für insgesamt 4'468.66 geleistete Überstunden einen Lohn von insgesamt Fr. 309'849.39 zuzüglich Zins zu 5 % ab dem 15. Februar 2011 zu vergüten. Der Beschwerdeführer 2 stellt das Begehren, die Einwohnergemeinde C.____ sei in teilweiser Abänderung des angefochtenen Entscheids zu verpflichten, ihm für insgesamt 3'104.38 bis Ende 2010 geleistete Überstunden einen Lohn von insgesamt Fr. 195'741.89 zuzüglich Zins zu 5 % ab dem 15. Februar 2011 zu vergüten. Mit Eingabe vom 20. August 2012 reichten die Beschwerdeführer ihre Beschwerdebegründungen ein.

F. Am 19. September 2012 reichte die Beschwerdegegnerin, neu vertreten durch Suzanne Davet, Advokatin in Basel, ihre Vernehmlassungen ein mit den jeweiligen Begehren, es sei die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.

G. Mit Eingaben vom 15. Oktober 2012 reichte der Regierungsrat seine Vernehmlassungen ein. Er stellt jeweils den Antrag auf Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge.

H. Mit Präsidialverfügung vom 1. November 2012 wurden die Fälle der Kammer zur Beurteilung überwiesen. Es wurde verfügt, dass die Verfahren 810 12 164, 810 12 165, 810 12 179 sowie 810 12 180 zusammen behandelt werden.

I. Anlässlich der heutigen Parteiverhandlung halten die Parteien an den gestellten Rechtsbegehren fest.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

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. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden gegeben. Die gemeinsam eingereichten Beschwerden der Beschwerdeführer 1 und 2 betreffen analoge Sachverhalte und es stellen sich die gleichen Rechtsfragen, weshalb es sich rechtfertigt, darüber in einem gemeinsamen Urteil zu befinden.

2. Nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat. Die Legitimation der Beschwerdeführer, welche mit ihren Forderungen nach Überstundenentschädigung im vorinstanzlichen Verfahren nur teilweise durchgedrungen sind, ist ohne Weiteres gegeben. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht erhobenen Beschwerden ist demnach einzutreten.

3. 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).

4.1 Streitgegenstand bilden die Forderungen der Beschwerdeführer um Vergütung von Überstunden für den Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2010.

4.2 Der Regierungsrat erwog in den angefochtenen Entscheiden, gemäss dem Beschluss des Gemeinderats C._____ Nr. 672 vom 7. Dezember 2005 ("Kappbeschluss") seien in den Jahren 2006 bis 2010 jeweils die ersten 200 über die reguläre Arbeitszeit hinaus geleisteten Stunden nicht als Überstunden vergütet worden. Dem Gemeinderat komme gestützt auf § 6 lit. c des Verwaltungs- und Organisationsreglements vom 23. November 1999 die alleinige Kompetenz in Personal-, Lohn- und Entschädigungsfragen zu. Ebenso statuiere § 22 Abs. 1 des Reglements über die Anstellungsbedingungen des Gemeindepersonals sowie die Entschädigung der Behörden (Personalreglement) der Einwohnergemeinde C._____ vom 15. Januar 1998, dass der Gemeinderat die Arbeitszeit regle. Der Gemeinderat sei somit zum Erlass des genannten Beschlusses kompetent gewesen und dieser erweise sich als rechtmässig.

4.3 Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die mit dem Beschluss des Gemeinderats Nr. 672 vom 7. Dezember 2005 verbundene "Kappung" von 200 Überstunden im Widerspruch stehe zum Personalreglement und zur Verordnung über die Regelung der Arbeitszeit (Arbeitszeitverordnung) vom 12. Januar 2000 und mangels gesetzlicher Grundlage unbeachtlich sei. Gemäss § 24 und § 50 des Personalreglements seien Überstunden grundsätzlich zu vergüten und in gewissen Fällen bar auszuzahlen. Der Gemeinderat sei nicht kompetent, per Gemeinderatsbeschluss und ohne Änderung der Arbeitsverträge zu Lasten der Beschwerdeführer einseitig 200 Gratisarbeitsstunden zu beschliessen. Indem der Gemeinderat den Beschwerdeführern von 2006 bis 2010 jedes Jahr eine unterschiedliche Anzahl Überstunden ausbezahlt habe, habe er im Übrigen anerkannt, dass jeweils die ersten 200 Stunden geleistet und angeordnet worden seien, andernfalls die darüber hinausgehenden Überstunden nicht honoriert worden wären.

4.4 Die Beschwerdegegnerin stellt sich, unter zusätzlichem Verweis auf ihre in den Verfahren 810 12 164 und 810 12 165 eingereichten Beschwerdebegründungen, auf den Standpunkt, dass der Beschluss des Gemeinderats Nr. 672 vom 7. Dezember 2005 gesetzeskonform sei. Der Beschluss stütze sich auf die Kompetenz des Gemeinderats, sämtliche Personal-, Lohn- und Entschädigungsfragen zu regeln. Der Gemeinderat sei somit kompetent, zu entscheiden, ob und wie Überstunden zu entschädigen seien. Im Weiteren verweist die Beschwerdegegnerin auf § 23 Abs. 3 des Personalreglements, wonach der Gemeinderat unter Vorbehalt von eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen bestimme, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen Überstunden zu leisten seien. Der Gemeinderat sei gestützt auf diese Bestimmung befugt, im Sinne einer Bedingung zu bestimmen, ab wann Überstunden zu vergüten seien. Werde dem nicht gefolgt, so handle es sich beim Beschluss vom 7. Dezember 2005 implizit um eine Frage der Regelung der Arbeitszeit im Sinne von § 22 des Personalreglements, indem beschlossen worden sei, dass die Arbeitszeit des Gemeindeverwalters und des Bauverwalters 200 Stunden pro Jahr mehr betrage als diejenige des übrigen Gemeindepersonals. Kraft Delegation im Personalreglement sei der Gemeinderat zu einer solchen Regelung befugt. Eine Anpassung des Arbeitsvertrags sei dafür nicht erforderlich gewesen, da der Arbeitsvertrag diesbezüglich auf die Verordnungen und Weisungen des Gemeinderats verweise.

5.1.1 Im Beschluss des Gemeinderats Nr. 672 vom 7. Dezember 2005 wird festgehalten, dass beide Verwalter seit ihrer Anstellung im Durchschnitt jährlich Überstunden im Umfang von mindestens 400 Stunden leisten würden. Sie würden in der täglichen Arbeit durch Herausforderungen beansprucht, welche sich nicht delegieren oder abwenden liessen. Bau- und Gemeindeverwalter seien sich bewusst, dass mit ihrer Tätigkeit untrennbar die Leistung von Überstunden oder zusätzlichen Einsätzen inner- wie ausserhalb der Arbeitszeit verknüpft sei. Zur Lösung des Überzeit-Problems der Verwalter stimmte der Gemeinderat im genannten Beschluss verschiedenen Massnahmen zu, welche ab 1. Januar 2006 Gültigkeit haben sollten. Unter anderem wurde beschlossen, dass lediglich Überstunden über 200 Stunden pro Jahr einer Vergütung zugewiesen würden. Dabei handle es sich um angeordnete Überstunden, welche künftig auf dem ordentlichen Verfahrensweg administriert würden. Diese Lösung habe nur so lange Bestand, bis das Personalreglement einer Generalrevision unterzogen und dieser beide Verwalter betreffende Sachverhalt entsprechend geregelt worden sei. In der Folge wurden in den Jahren 2006 bis 2010 jeweils die über der Grenze von 200 Stunden liegenden Überstunden der Beschwerdeführer als angeordnete Überstunden zur Auszahlung angewiesen, wobei das entsprechende Formular "Überzeit-Anordnung" von den Beschwerdeführern jedes Jahr unterzeichnet wurde.

5.1.2 Umstritten ist zunächst, ob der Gemeinderat befugt war, zu beschliessen, dass im Fall der Beschwerdeführer einzig diejenigen Überstunden entschädigt werden, welche die Grenze von 200 Stunden pro Jahr überschreiten. Inhaltlich handelt es sich dabei im Wesentlichen um die Anordnung, dass 200 Überstunden jährlich als im Lohn enthalten gelten.

5.1.3 Soweit die Beschwerdegegnerin geltend macht, dass der Gemeinderat gestützt auf § 23 Abs. 3 des Personalreglements bestimmen könne, ab wann Überstunden zu vergüten seien, kann ihr nicht gefolgt werden. Die Kompensation von Überstunden ist in § 24 des Personalreglements geregelt. Danach sind Überstunden in der Regel innerhalb einer gewissen Zeit durch Freizeit zu kompensieren (Abs. 1) und kann der Gemeinderat in Ausnahmefällen eine Entschädigung durch Barvergütung bewilligen (Abs. 2). Nach § 24 Abs. 3 des Personalreglements besteht unter den in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen ein Anspruch auf Freizeitausgleich oder Barvergütung. Die Möglichkeit, dass der Gemeinderat eine davon abweichende Regelung treffen kann, ist nicht vorgesehen. Selbst wenn das Personalreglement diese Möglichkeit vorsehen würde, hätte dies auf Verordnungsstufe und nicht mittels Beschluss im Einzelfall zu erfolgen. Dieselben Überlegungen gelten bezüglich der Argumentation der Beschwerdegegnerin, wonach der Gemeinderat gestützt auf § 22 Abs. 1 des Personalreglements befugt gewesen sei, die Arbeitszeit des Gemeindeverwalters und des Bauverwalters um 200 Stunden pro Jahr zu erhöhen. Zutreffend ist, dass der Gemeinderat gemäss § 22 Abs. 1 des Personalreglements die Arbeitszeit regelt. Er hat von dieser Kompetenz mit dem Erlass der Arbeitszeitverordnung denn auch Gebrauch gemacht, ohne jedoch im Fall des Bau- und Gemeindeverwalters eine Erhöhung der Arbeitszeit um jährlich 200 Stunden vorzusehen. Letztere kann schliesslich auch nicht gestützt auf die Regelung von § 6 lit. c des Verwaltungs- und Organisationsreglements erfolgen, wonach der Gemeinderat in Personal-, Lohn- und Entschädigungsfragen alleine entscheidet. Bei der fraglichen Bestimmung handelt es sich um eine allgemeine Kompetenznorm, welche den Gemeinderat nicht

dazu berechtigt, im Einzelfall von den gesetzlichen Bestimmungen über die Arbeitszeit bzw. die Kompensation von Überstunden abzuweichen. Die von der Beschwerdegegnerin angeführten kommunalen Bestimmungen bilden nach dem Gesagten keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Anordnung, 200 Überstunden jährlich entschädigungslos zu leisten.

5.2.1 Die Beschwerdegegnerin macht im Weiteren geltend, die Beschwerdeführer hätten den Gemeinderatsbeschluss vom 7. Dezember 2005 anfechten müssen oder eine beschwerdefähige Verfügung verlangen können. Dadurch hätte die geforderte Überprüfung des Beschlusses bewirkt werden können. Stattdessen hätten sie mit jeder jährlichen Überstundenanordnung des Gemeinderats, welche sie selbst unterschrieben hätten, und mit jeder Überstunden-Lohnabrechnung die "Kappung" der 200 Überstunden akzeptiert. Dies nun Jahre später noch in Frage zu stellen, widerspreche Treu und Glauben.

5.2.2 Gemäss Art. 5 Abs. 3 BV haben staatliche Organe und Private nach Treu und Glauben zu handeln. Der Grundsatz von Treu und Glauben verbietet den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten. Er gebietet staatlichen Organen und Privaten ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_402/2008 vom 25. Mai 2009 E. 5.3). Private sind im Rechtsverkehr mit Verwaltungsbehörden frei, von früheren Standpunkten abzurücken. Von einem unerlaubten widersprüchlichen Verhalten wird man erst dann sprechen dürfen, wenn das Vorverhalten des Privaten einen klaren Bindungswillen erkennen liess, sodass der neu eingenommene Standpunkt keinen Rechtsschutz verdient (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2009, S. 170). Eine Bindung an das eigene Vorverhalten ist unter anderem möglich, wenn das frühere Verhalten schutzwürdiges Vertrauen begründet hat. Die Begründung schutzwürdigen Vertrauens kommt namentlich im Zusammenhang mit intensiven Beziehungen zwischen Behörden und Privaten, wie sie bei öffentlich-rechtlichen Vertragsverhältnissen gegeben sind, in Betracht (vgl. THOMAS GÄCHTER, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Zürich 2005, S. 194 ff.). Der Bindungswille kann dabei auch durch konkludentes Verhalten bzw. implizit zum Ausdruck kommen, was der Fall ist bei langer Dauer des vertrauensbegründenden Verhaltens, Kenntnis der beabsichtigten behördlichen Massnahmen und passivem Verhalten diesen gegenüber (vgl. GÄCHTER, a.a.O., S. 202 ff.).

5.2.3 Vorliegend ist im Hinblick darauf, dass die Beschwerdeführer als leitende Angestellte mit der Beschwerdegegnerin in einem langjährigen Arbeitsverhältnis standen bzw. stehen, ohne Weiteres von intensiven Beziehungen im vorstehend beschriebenen Sinn auszugehen. Die Begründung schutzwürdigen Vertrauens kommt hinsichtlich des Verhaltens der Beschwerdeführer somit in Betracht. Diesbezüglich ist festzustellen, dass der Beschluss des Gemeinderats Nr. 672 vom 7. Dezember 2005 den Beschwerdeführern unbestrittenermassen eröffnet wurde. Die Beschwerdeführer hatten somit Kenntnis über die vom Gemeinderat zur Lösung ihres Überzeit-Problems vorgesehenen Massnahmen und insbesondere darüber, dass mit Wirkung ab 1. Januar 2006 lediglich die über der Grenze von 200 Stunden liegenden Überstunden einer Vergütung zugewiesen werden sollten. Ebenfalls waren sie über das administrative Vorgehen, welches im Beschluss detailliert aufgeführt wurde, im Bild. Sie wur-

den sodann in den folgenden fünf Jahren jährlich über die zur Auszahlung angewiesenen Überstunden informiert und unterzeichneten jeweils die entsprechenden Formulare "Überzeit-Anordnung", letztmals am 5. Januar 2011 in Bezug auf die Überstunden des Jahres 2010. In den genannten Formularen wurde jeweils ausdrücklich auf den Beschluss des Gemeinderats Nr. 672 vom 7. Dezember 2005 als Grundlage verwiesen. Wenn die Beschwerdeführer, nachdem sie das im Beschluss des Gemeinderats angeordnete Vorgehen über Jahre widerspruchslos akzeptierten - und damit jedenfalls implizit ihren Bindungswillen zum Ausdruck brachten - nunmehr die Entschädigung sämtlicher von 2006 bis 2010 geleisteten Überstunden beantragen, so erscheint ihr Verhalten als widersprüchlich und mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar. Die Forderungen der Beschwerdeführer nach Entschädigung von Überstunden für die Jahre 2006 bis 2010 haben demzufolge als verwirkt zu gelten, was zur Abweisung der Beschwerden führt.

6. 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). Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'800.-- sind demzufolge den Beschwerdeführern aufzuerlegen. Nach § 21 Abs. 1 VPO kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei für den Beizug eines Anwalts bzw. einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Während die Beschwerdegegnerin im vorliegenden Verfahren obsiegt hat, ist sie mit ihren eigenen Beschwerden gegen die angefochtenen Entscheide (Verfahren 810 12 179 und 810 12 180), welche gemeinsam mit den vorliegenden Beschwerden behandelt wurden, unterlegen. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, die Parteikosten in sämtlichen Verfahren wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. Die Beschwerden werden abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'800.-- werden den Beschwerdeführern je zur Hälfte, d.h. im Umfang von Fr. 900.--, auferlegt und mit den geleisteten Kostenvorschüssen in der Höhe von je Fr. 1'800.-- verrechnet.
Die zuviel gezahlten Kostenvorschüsse in der Höhe von je Fr. 900.-- werden den Beschwerdeführern zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber