



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

vom 18. Oktober 2017 (810 17 38)

Personalrecht

Lohnnachzahlung / Stellvertretungen von Lehrpersonen

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Christian Haidlauf, Markus Clausen, Niklaus Ruckstuhl, Beat Walther, Gerichtsschreiberin Chiara Piras

Beteiligte **A.**____, Beschwerdeführer, vertreten durch Simon Rosenthaler, Advokat

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Schulrat der Schule B.____, Beschwerdegegner

Betreff Lohnnachzahlung (RRB Nr. 0153 vom 31. Januar 2017)

A. A.____ unterrichtet an der Schule B.____. Vom 26. Oktober 2015 bis zum 1. Juli 2016 übernahm er die Stellvertretung einer krankheitshalber ausfallenden Lehrkraft. In den ersten drei Monaten erfolgte die Anstellung als Stellvertretung im Sinne von § 21a des Dekrets zum Personalgesetz [Personaldekret, PersD] vom 8. Juni 2000. Am 9. März 2016 legte die Schule

B.____ A.____ den Entwurf eines befristeten Arbeitsvertrags, beginnend am 25. Januar 2016, vor.

B. Mit Schreiben vom 5. April 2016 beantragte A.____ bei der Schule B.____, den Vertragsbeginn des ihm vorgelegten Arbeitsvertrags rückwirkend auf den 26. Oktober 2015 festzulegen. Die Schule B.____ stellte sich auf den Standpunkt, dass eine rückwirkende Vertragsänderung nicht in Betracht falle.

C. Mit Schreiben vom 27. Juni 2016 wandte sich A.____, nachfolgend vertreten durch Simon Rosenthaler, Advokat, an die Schule B.____ mit dem Antrag um Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

D. Mit Verfügung vom 18. August 2016 wies die Schule B.____ den Antrag von A.____ auf Umwandlung des Stellvertretungsvertrags in einen (ordentlich) befristeten Arbeitsvertrag mit einer Laufzeit ab dem 26. Oktober 2015 ab.

E. Mit Eingabe vom 24. August 2016 erhob A.____ beim Schulrat der Schule B.____ Beschwerde gegen die Verfügung vom 18. August 2016 mit dem Antrag, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und dementsprechend sei das Arbeitsverhältnis ab 26. Oktober 2015 als unbefristetes Arbeitsverhältnis zu qualifizieren (Ziff. 1); es sei ihm die in den ersten drei Monaten entstandene Lohneinbusse gegenüber unbefristet Angestellten nachzuzahlen (Ziff. 2); unter o/e-Kostenfolge (Ziff. 3).

F. Am 19. September 2016 teilte der Schulrat der Schule B.____ dem Vertreter von A.____ die an der Sitzung vom 15. September 2016 beschlossene Abweisung der Beschwerde vom 24. August 2016 ohne weitere Begründung mit.

G. Mit Eingabe vom 29. September 2016 erhob A.____ beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) Beschwerde und beantragte die Aufhebung der Verfügung vom 19. September 2016. Ferner sei das Arbeitsverhältnis ab 26. Oktober 2015 als unbefristetes Arbeitsverhältnis zu qualifizieren (Ziff. 1) und es sei A.____ die ihm in den ersten drei Monaten (seit 26. Oktober 2015) entstandene Lohneinbusse gegenüber unbefristet angestellten Lehrpersonen nachzuzahlen (Ziff. 2); unter o/e-Kostenfolge (Ziff. 3).

H. Nachdem der Schulrat der Schule B.____ mit Stellungnahme vom 2. November 2016 seinen Entscheid begründete und A.____ am 5. Januar 2017 dazu Stellung nehmen konnte, wies der Regierungsrat die Beschwerde mit Beschluss Nr. 0153 (RRB Nr. 0153) vom 31. Januar 2017 ab (Dispositiv-Ziff. 1), erhob keine Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziff. 2) und sprach keine Parteientschädigung zu (Dispositiv-Ziff. 3).

I. Mit Eingabe vom 13. Februar 2017 erhob A.____, stets vertreten durch Simon Rosenthaler, Advokat, Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), mit den Begehren, es sei der Entscheid des Regierungsrats vom 31. Januar 2017 vollumfänglich aufzuheben und es sei das Arbeitsverhält-

nis des Beschwerdeführers ab 26. Oktober 2015 als unbefristetes Arbeitsverhältnis zu qualifizieren (Ziff. 1). Ferner sei dem Beschwerdeführer die in den ersten drei Monaten (seit 26. Oktober 2015) entstandene Lohneinbusse gegenüber unbefristet angestellten Lehrpersonen nachzuzahlen (Ziff. 2). Eventualiter sei der Entscheid aufzuheben und die Sache zur erneuten Abklärung des Sachverhalts und Neuentscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziff. 3). Alles unter o/e-Kostenfolge (Ziff. 4).

J. Der Schulrat der Schule B._____ hält mit Stellungnahme vom 24. April 2017 an seinen bisherigen Ausführungen fest.

K. Mit Eingabe vom 11. Mai 2017 liess sich der Regierungsrat, vertreten durch die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD), vernehmen und beantragt die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge.

L. Mit Präsidialverfügung vom 1. Juni 2017 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung im Rahmen einer Urteilsberatung überwiesen.

M. Auf Ersuchen des Kantonsgerichts hin reichte die BKSD am 4. Oktober 2017 die Arbeitsverträge des Beschwerdeführers nach.

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

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats 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 Angelegenheit gegeben.

1.2 Zur Beschwerde ist befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat (vgl. § 47 Abs. 1 VPO). Der Beschwerdeführer ist vom angefochtenen Entscheid des Regierungsrats betroffen und somit zur Beschwerde legitimiert. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen wie Form, Frist usw. erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

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 Überprüfung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen verwehrt (vgl. § 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3.1 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der RRB Nr. 0153 vom 31. Januar 2017, welcher in Abweisung der Beschwerde des Beschwerdeführers den Entscheid des Schulrats

der Schule B.____ vom 15. September 2016 bestätigt hat. Die im regierungsrätlichen Verfahren vom Beschwerdeführer noch geltend gemachte Verletzung des rechtlichen Gehörs, welche vom Regierungsrat als geheilt angesehen wurde (RRB Nr. 0153 E. 2), wurde im vorliegenden Verfahren nicht mehr gerügt. Vorliegend stellt sich somit noch die Frage, ob die materiell-rechtlichen Rügen des Beschwerdeführers begründet sind.

3.2 Der Beschwerdeführer rügt vorliegend eine Verletzung von § 21a Abs. 1 PersD (Beschwerdebegründung vom 24. März 2017 Rz. 4). Ihm sei ein befristeter Arbeitsvertrag ausgestellt worden, der in der Folge wiederholt verlängert worden sei. In Anlehnung an das Privatrecht sei damit ein "Kettenarbeitsverhältnis" anzunehmen. Dieses Vorgehen sei rechtsmissbräuchlich und verdiene keinen Rechtsschutz (Beschwerdebegründung vom 24. März 2017 Rz. 5). Formell sei der Beschwerdeführer zwar befristet angestellt worden, allerdings sei die Dauer seines Einsatzes bereits zu Beginn ungewiss und nicht auf bis zu drei Monate beschränkt gewesen. Er sei wie eine ordentliche Lehrperson auf unbestimmte Dauer eingesetzt worden und habe auch alle regulären Aufgaben wahrgenommen (Beschwerdebegründung vom 24. März 2017 Rz. 6). Ein Besoldungsunterschied zwischen ihm und befristet bzw. unbefristet angestellten Lehrkräften in der Höhe von 15% während der ersten drei Monate der Stellvertretung sei deshalb unverhältnismässig (Beschwerdebegründung vom 24. März 2017 Rz. 9 ff.). Richtigerweise hätte das Arbeitsverhältnis nach Überschreitung der drei Monate rückwirkend als unbefristetes Arbeitsverhältnis qualifiziert und die Lohndifferenz von 15% ausgeglichen werden müssen (Beschwerdebegründung vom 24. März 2017 Rz. 7). Ferner sei der Grundsatz der Lohngleichheit auf Verfassungs- und Gesetzesstufe verankert. Der Verordnungsgeber habe deshalb keinen Spielraum, um gleiche oder gleichwertige Arbeit schlechter zu entlohnen (Beschwerdebegründung vom 24. März 2017 Rz. 16).

3.3 Der Regierungsrat stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass bei einer zu Beginn zeitlich unbestimmten Stellvertretung in Krankheitsfällen stets die Möglichkeit bestehe, dass diese über drei Monate hinaus andauern könne. Der anstellenden Behörde sei es nicht immer möglich, die Dauer einer Stellvertretung im Vorhinein zu definieren und entsprechend eine andere Lehrkraft anzustellen, weshalb im vorliegenden Fall § 21a Abs. 1 PersD nicht verletzt worden sei (RRB Nr. 0153 E. 4; Vernehmlassung vom 11. Mai 2017, S. 2 f. zu Ziff. 5, 7 und 8). Hinsichtlich der vom Beschwerdeführer gerügten Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots und der Lohndiskriminierung hielt der Regierungsrat fest, dass der Aufgabenbereich einer Stellvertretung in den ersten drei Monaten eingeschränkt sei und weniger Bereiche umfasse als jener von befristet bzw. unbefristet angestellten Lehrpersonen. Zudem sei der Besoldungsunterschied in der Höhe von 15% zwischen Stellvertretern und befristet bzw. unbefristet angestellten Lehrkräften auf drei Monate beschränkt (Vernehmlassung vom 11. Mai 2017, S. 3 f. zu Ziff. 6, 9 bis 11 und 13 bis 18). Die Besoldungsdifferenz sei deshalb sowohl sachlich begründet als auch verhältnismässig (RRB Nr. 0153 E. 5; vgl. auch Vernehmlassung vom 11. Mai 2017, S. 2 und 4 zu Ziff. 5 und 13 bis 18). Zur beanstandeten Normstufe des § 21a Abs. 1 PersD hielt der Regierungsrat fest, dass es üblich und verfassungsmässig zulässig sei, Rechte und Pflichten der öffentlich-rechtlich Angestellten auf untergesetzlicher Stufe zu konkretisieren, womit die Normstufe des § 21a PersD für die Regelung der Entlohnung von Stellvertretungen von Lehrpersonen bis zu drei Monaten ausreichend sei (RRB Nr. 0153 E. 6). Schliesslich könne entgegen den

Vorbringen des Beschwerdeführers auch keine Verletzung von § 29 des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz, PersG) vom 25. September 1997 bzw. § 7 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 und von Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 festgestellt werden (RRB Nr. 0153 E. 7).

4.1 Gemäss § 1 Abs. 1 lit. c PersG unterstehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Schulen des Kantons dem kantonalen öffentlichen Dienstrecht (vgl. auch § 1 PersD sowie § 1 Abs. 1 lit. b der Verordnung zum Personalgesetz [Personalverordnung, PersVO] vom 19. Dezember 2000). Nach § 14 PersG sowie § 5 PersVO ist der Arbeitsvertrag in der Regel unbefristet abzuschliessen. Dies gilt indessen nicht absolut. Vielmehr sieht § 6 Abs. 1 PersVO von diesem Grundsatz Ausnahmen vor, insbesondere für Anstellungen, die auf Grund ihrer Aufgabenstellung befristet sind (lit. a), für den befristeten Einsatz in einer Stellvertretungsfunktion (lit. b) sowie für Anstellungen von Lehrpersonen, wenn die Ausbildung unvollständig ist (lit. c). Laut § 6 Abs. 2 PersVO hat die Dauer der Befristung 48 Monate in der Regel nicht zu überschreiten. Gemäss § 6 Abs. 5 PersVO können zudem befristete Arbeitsverträge von der Anstellungsbehörde für die gleiche Funktion und mit der- oder demselben Mitarbeitenden in der Regel nicht mehr als dreimal hintereinander abgeschlossen werden. Befristete Arbeitsverhältnisse enden gemäss § 16 lit. b PersG und § 20 PersVO mit dem Ablauf der Befristung sowie durch Kündigung unter sinngemässer Geltung der Bestimmungen für den unbefristeten Vertrag. Soll das befristete Arbeitsverhältnis nach dessen Ablauf weitergeführt werden, so ist ein neuer Arbeitsvertrag abzuschliessen (§ 6 Abs. 4 PersVO).

4.2 Für die hier interessierende Fallkonstellation konkretisiert § 21a Abs. 1 PersD die Stellvertretungen von Lehrpersonen und sieht befristete Anstellungen bis zum Ablauf von drei Monaten vor. § 21a Abs. 2 PersD hält ferner fest, dass der Arbeitsauftrag bei Stellvertretungen (bis zu drei Monaten) grundsätzlich den Unterricht und dessen Vor- und Nachbereitung umfasst und entsprechend vergütet wird. Der Verordnung über den Berufsauftrag und die Arbeitszeit von Lehrpersonen (Vo Berufsauftrag) vom 15. März 2015 ist in § 2 Abs. 1 zu entnehmen, dass das Unterrichten (Bereich A, lit. a) und das Vor- und Nachbereiten des Unterrichts (Bereich B, lit. b) 85% der Jahresarbeitszeit umfassen (§ 2 Abs. 3 Vo Berufsauftrag). Zu den weiteren Aufgaben der Lehrpersonen gehören die Teamarbeit, Schulentwicklung und Schulverwaltung (Bereich C, lit. c), die Eltern- und Schülerberatung, die Aufgabe der Klassenlehrerin bzw. des Klassenlehrers (Bereich D, lit. d) und die Weiterbildung (Bereich E, lit. e). Diese Bereiche umfassen 15% der Jahresarbeitszeit (§ 2 Abs. 4 Vo Berufsauftrag). Bei Stellvertretungen von Lehrpersonen (bis zu drei Monaten) erfasst der Arbeitsauftrag folglich nicht die Bereiche C, D und E (15% der Jahresarbeitszeit), sondern nur die Bereiche A und B (85% der Jahresarbeitszeit). Die Vergütung dieser Stellvertretungen umfasst folglich auch 85% des üblichen Gehalts.

5.1 Strittig und zunächst zu prüfen ist die Frage, ob vorliegend § 21a PersD verletzt wurde und ob der Beschwerdeführer einen Anspruch auf eine unbefristete Beschäftigung bzw. auf eine volle Entlohnung für die gesamte Dauer der Stellvertretung ableiten kann.

5.2 Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, dass § 21a PersD verletzt worden sei, weil die Stellvertretung über drei Monate hinaus gedauert habe. Nach dieser Bestimmung seien Stellvertretungen auf maximal drei Monate zu befristen. Nach Ablauf der drei Monate sei er demnach so zu stellen, wie wenn er von Anfang an einen unbefristeten Arbeitsvertrag erhalten hätte (Beschwerdebegründung vom 24. März 2017 Rz. 4 f.) Dieses Vorbringen des Beschwerdeführers geht fehl. So zeigt ein Blick in die Entstehungsgeschichte des § 21a PersD, dass dieser am 1. August 2012 im Rahmen des Entlastungspakets 12/15 für den Staatshaushalt in Kraft getreten ist. Aus den Beratungen der zuständigen Kommission ist ersichtlich, dass die Bestimmung auch für Fälle bestimmt ist, in denen eine Stellvertretung länger als drei Monate dauert. Die zuständige Kommission hielt sodann fest, dass für die Zeit nach den ersten drei Monaten die Anstellung nicht unter § 21a PersD falle, sondern dass nach den drei Monaten für eine Stellvertretung der volle Lohn zu vergüten sei (vgl. Mitbericht der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission an den Landrat betreffend Entlastungspaket 12/15 für den Staatshaushalt – Massnahmen zur Behebung des strukturellen Defizits vom 25. Januar 2012, S. 5). Der Dekretgeber wollte somit eine Sonderbestimmung für die ersten drei Monate einer Stellvertretung von Lehrkräften – mit reduziertem Aufgabenbereich und reduzierter Entlohnung – schaffen. Diese schliesst allerdings nicht aus, dass eine Stellvertretung länger als drei Monate dauern kann. Nach Ablauf der drei Monate sind die übrigen Bestimmungen über die Regelung von Stellvertretung bzw. von befristeten Arbeitsverhältnissen (vgl. § 6 PersVO) anwendbar. An diesem Ergebnis vermag auch die Argumentation des Beschwerdeführers nichts zu ändern. Seine Anstellung erfolgte nach Ablauf der ersten drei Monate zu Recht nicht mehr als Stellvertretung im Sinne von § 21a PersD, sondern als befristete Anstellung ohne Lohnreduktion. Wie bereits ausgeführt (vgl. E. 4.1 hiavor), entspricht dies der gesetzlichen Regelung von § 6 Abs. 1 PersVO. In diesem Zusammenhang ist folglich keine Verletzung von § 21a PersD ersichtlich und der Beschwerdeführer hat keinen Anspruch, in den ersten drei Monaten der Stellvertretung anders gestellt zu werden.

5.3 Zur Rüge des Beschwerdeführers, wonach die wiederholte Verlängerung befristeter Arbeitsverträge vorliegend als Kettenarbeitsverhältnis zu qualifizieren sei, ist festzuhalten, dass Kettenarbeitsverträge nach schweizerischem Recht auch bei mit öffentlich-rechtlichem Vertrag Angestellten – unter Vorbehalt des Rechtsmissbrauchsverbots (Art. 2 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs [ZGB] vom 10. Dezember 1907) – grundsätzlich zulässig sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.26/2007 vom 28. Juni 2007 E. 3.5 m.w.H.; PETER HÄNNI, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, S. 74 ff.). Kettenarbeitsverträge sind lediglich dann als rechtsmissbräuchlich zu betrachten, soweit für eine solche Vertragsgestaltung keinerlei vernünftige Gründe bestehen und somit einzig bezweckt wird, die Anwendung der Bestimmungen über den Kündigungsschutz zu umgehen oder das Entstehen von dienstjahrabhängigen Rechtsansprüchen zu vereiteln (BGE 129 III 618 E. 6.2; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 19. Januar 2011 [810 10 230] E. 5.4.4). Diesfalls sind befristete Vertragsverhältnisse in unbefristete umzudeuten (Baselandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 95/91 Nr. 40 E. 2a). Diese allgemeinen Grundsätze gelten auch für die hier in Frage stehende Zulässigkeit der Befristung von öffentlich-rechtlichen Arbeitsverträgen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.26/2007 vom 28. Juni 2007 E. 3.5 f. m.w.H.). Das Kantonsgericht anerkennt in seiner Rechtsprechung, dass die Aneinan-

derreichung mehrerer befristeter Anstellungsverträge für die in § 6 Abs. 1 PersVO aufgezählten Arbeitsverhältnisse – namentlich für den befristeten Einsatz in einer Stellvertreterfunktion gemäss § 6 Abs. 1 lit. b PersVO – prinzipiell durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist (KGE VV vom 13. August 2014 [810 14 88] E. 6.1 m.w.H.). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die in § 6 Abs. 2 und 5 PersVO vorgesehene Befristungsordnung, wonach die Dauer der Befristung in der Regel 48 Monate nicht überschreiten darf bzw. befristete Arbeitsverträge von der Anstellungsbehörde für die gleiche Funktion und mit der- oder demselben Mitarbeitenden in der Regel nicht mehr als dreimal hintereinander abgeschlossen werden können, nicht absolut gilt. Vielmehr lassen die zitierten Bestimmungen aufgrund ihres Wortlauts (“in der Regel”) Ausnahmen ausdrücklich zu (vgl. KGE VV vom 19. Januar 2011 [810 10 230] E. 5.4).

5.4 Der Beschwerdeführer vermag weder aus der Gesamtdauer seiner wiederholt befristeten Anstellungen als Stellvertreter noch aus der Anzahl der Verlängerungen des Arbeitsverhältnisses einen Verstoss gegen das Rechtsmissbrauchsverbot abzuleiten. Eine Absicht zur Umgehung der Bestimmungen über den Kündigungsschutz oder des Entstehens von dienstjahrabhängigen Rechtsansprüchen kann der Schule B._____ vorliegend nicht unterstellt werden, zumal für eine wiederholt befristete Anstellung des Beschwerdeführers durchaus vernünftige Gründe bestanden (unklarer Krankheitsverlauf der ausfallenden Lehrkraft) und eine solche somit im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keinen Rechtsmissbrauch darstellte. In diesem Zusammenhang kann eine Verletzung von § 21a PersD ebenfalls nicht festgestellt werden. Der Beschwerdeführer kann auch unter diesem Titel keinen Anspruch auf eine unbefristete Anstellung ableiten.

6.1 Zu prüfen ist im Folgenden, ob die vom Beschwerdeführer gerügte Differenzierung zwischen Stellvertretungen während der ersten drei Monate und den weiteren Lehrpersonen hinsichtlich der Vergütung das Rechtsgleichheitsgebot verletzt.

6.2 Art. 8 Abs. 1 BV und § 7 KV halten fest, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und umschreiben damit den allgemeinen Rechtsgleichheitsgrundsatz. Gemäss § 17 lit. c KV streben Kanton und Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und der verfügbaren Mittel danach, dass jeder für gleiche Arbeit den gleichen Lohn erhält. § 29 PersG hält sodann die Lohngleichheit für kantonale Angestellte fest: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben bei vergleichbarer Ausbildung und Erfahrung Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit.

6.3 Gemäss bundesgerichtlicher Praxis ist das Gebot der rechtsgleichen Behandlung – und der mit diesem eng verbundene Grundsatz des Willkürverbots – verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 138 I 321 E. 3.2). Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Spielraum der Gestaltung, den das Bundesgericht nicht

durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälert (BGE 136 I 297 E. 6.1, m.w.H.). Ein grosser Ermessensspielraum der kantonalen Behörden besteht in besonderem Masse in Organisations- und Besoldungsfragen (BGE 138 I 321 E. 3.3; BGE 129 I 161 E. 3.2; BGE 123 I 1 E. 6b; BGE 121 I 49 E. 3b). Im Besoldungswesen ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts Art. 8 Abs. 1 BV verletzt, wenn gleichwertige Arbeit ungleich entlohnt wird (BGE 123 I 1 E. 6c; BGE 121 I 49 E. 4c; BGE 118 Ia 35 E. 2b; BGE 117 Ia 270 E. 2b). Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt jedoch von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die Behörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung massgebend sein sollen (BGE 138 I 321 E. 3.3; BGE 129 I 161 E. 3.2; BGE 124 II 409 E. 9b; BGE 123 I 1 E. 6b/c, je m.w.H.). Ferner ergibt sich aus dem allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein direkter bundesrechtlicher Anspruch auf rückwirkende Ausrichtung einer rechtsgleichen Besoldung, wie dies für den Bereich der Lohngleichheitsgarantie für Mann und Frau der Fall ist; von Verfassungen wegen kann lediglich verlangt werden, dass der rechtsungleiche Zustand auf geeignete Weise und in angemessener Frist behoben wird (BGE 131 I 105 E. 3.7).

6.4 Im Zusammenhang mit der hier interessierenden Frage der ungleichen Besoldung von Stellvertretungen gegenüber fest angestellten Lehrkräften hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung festgestellt, dass dies ohne weiteres zulässig sei: Eine Ungleichbehandlung lasse sich insbesondere dadurch rechtfertigen, dass die Stellvertretungen in der Regel nur während einer kurzen Zeit zum Einsatz kommen und in dieser Zeit die Verantwortung für die dauernde Betreuung der Klasse, die Kontakte zu den Eltern und Schulbehörden etc. den fest angestellten Stelleninhabern verbleibe (BGE 129 I 161 E. 3.3). Mit Blick auf den Kanton Basel-Landschaft hat sich das Kantonsgericht vor nicht allzu langer Zeit ebenfalls mit dieser Frage bzw. mit § 21a Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 PersD auseinandergesetzt (KGE VV vom 24. April 2013 [810 12 208]). Es stellte fest, dass bei einer Stellvertretung, die für einen längeren Zeitraum übernommen werde, anzunehmen sei, dass die Pflichten und Verantwortungen sich denjenigen einer festen Anstellung annäherten und deshalb die Löhne von Stellvertretungen jenen von festangestellten Lehrpersonen anzugleichen seien (KGE VV vom 24. April 2013 [810 12 208] E. 5.4.1 m.w.H.). Das Kantonsgericht hielt aber wiederum fest, dass drei Monate als kurz dauernde Stellvertretung zu bezeichnen seien. Ferner müsse der Umstand, dass bei einer kurzen Stellvertretung im Vergleich zu einer festen Anstellung bzw. längerfristigen Stellvertretung klar von unterschiedlichen Pflichten ausgegangen werden könne, als zentrales Merkmal im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definiert werden (vgl. BGE 129 I 161 E. 3.8). Diese Unterscheidung werde in § 21a Abs. 2 PersD explizit vorgenommen, indem der Arbeitsauftrag bei Stellvertretungen in den ersten drei Monaten grundsätzlich nur den Unterricht und dessen Vor- und Nachbereitung erfasst, nicht aber – im Gegensatz zum Arbeitsauftrag von länger angestellten Lehrpersonen – Aufgaben wie Teamarbeit, Schulentwicklung und Schulverwaltung sowie Eltern- und Schülerberatung. Entsprechend sei davon auszugehen, dass die in § 21a Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 PersD vorgenommene Abgrenzung zwischen (kurzer) Stellvertretung und länger dauernden Anstellungsverhältnissen auf einem sachlichen Kriterium basiere. Diese Behandlung von stellvertretend tätigen Lehrpersonen sei sachgerecht, knüpfe sie doch direkt an den Umfang des Arbeitsauftrags und damit an ein sachliches Kriteri-

um an (KGE VV vom 24. April 2013 [810 12 208] E. 5.4.3). Eine unterschiedliche Entlöhnung der Stellvertretung im Sinne von § 29a PersD im Vergleich zu länger dauernden Anstellungsverhältnissen verstosse deshalb nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot und sei damit verfassungsmässig (KGE VV vom 24. April 2013 [810 12 208] E. 5.4.2).

Für ein Überdenken oder Abrücken von dieser Betrachtungsweise besteht vorliegend kein Anlass: Das Arbeitsverhältnis des Beschwerdeführers wurde vom 26. Oktober 2015 bis 25. Januar 2016 wegen Krankheit der ausgefallenen Lehrkraft als Stellvertretung eingegangen. Dies erfolgte aus Unklarheit über den Krankheitsverlauf der ausfallenden Lehrkraft. Unter den gegebenen Umständen darf im Falle des Beschwerdeführers ohne Willkür ein sachlicher Grund für den Abschluss befristeter (Stellvertreter-)Arbeitsverträge angenommen werden. Dem Beschwerdeführer musste klar sein, dass er während der ersten drei Monate der Stellvertretung (nur) in einem befristeten Anstellungsverhältnis als Stellvertreter stand und für die Bereiche A und B des Berufsauftrags entlohnt werden würde. Nach Ablauf der drei Monate wurde die Stellvertretung in einen befristeten Arbeitsvertrag mit vollem Aufgabenbereich und voller Entlöhnung umgewandelt, womit der Tatsache Rechnung getragen wurde, dass die Stellvertretung die drei ersten Monate überschritten hatte und mehr Aufgaben umfasste. Der Beschwerdeführer hat ferner nicht hinreichend substantiiert dargelegt, inwiefern er bereits während der ersten drei Monate der Stellvertretung weitere, über die Bereiche A und B des Berufsauftrags hinausgehende Arbeiten übernommen haben soll (vgl. Beschwerdebeurteilung vom 24. März 2017 Rz. 6). Er hat auch nicht aufgezeigt, inwiefern im vorliegenden Fall von Anfang an absehbar gewesen sein soll, dass die erkrankte Lehrperson länger als drei Monate ausfallen würde (vgl. Beschwerdebeurteilung vom 24. März 2017 Rz. 8). In diesem Zusammenhang ist auch nicht ersichtlich, inwiefern C.____, Mitglied der Schulleitung der Schule B.____, weitere Auskünfte erteilen könnte bzw. von seiner Befragung sachherhebliche Aussagen über den gesundheitlichen Zustand der ausgefallenen Lehrkraft zu erwarten gewesen wären (vgl. Beweisbeurteilung des Beschwerdeführers, Beschwerdebeurteilung vom 24. März 2017 Rz. 8). Aus diesem Grund ist auch der vom Beschwerdeführer gestellte Beweisbeurteilung auf gerichtliche Befragung von C.____ abzuweisen.

6.5 Zu prüfen bleibt in diesem Zusammenhang noch, ob der Vergütungsunterschied aufgrund seines Ausmasses verfassungswidrig ist. Beinhaltet der Arbeitsauftrag der Stellvertretungen gemäss § 21a Abs. 2 PersD nur den Unterricht und dessen Vor- und Nachbereitung (Bereiche A und B), nicht aber Aufgaben wie Teamarbeit, Schulentwicklung und Schulverwaltung sowie Eltern- und Schülerberatung (Bereiche C, D und E) und werden die Stellvertretungen auch nur entsprechend entlohnt, so entspricht dies einer Vergütungsdifferenz von rund 15%. Dieser Unterschied ist nicht willkürlich festgelegt, sondern erklärt sich aus dem unterschiedlichen Arbeitsauftrag, was ein sachliches Kriterium darstellt (vgl. E. 6.4 hiervor), und entspricht in dieser Höhe – in Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – dem verfassungsmässig Zulässigen (vgl. insbesondere BGE 129 I 161 E. 3.3 ff., wonach eine 31.6% tiefere Entlöhnung von Stellvertretungen im Vergleich zu länger dauernden Anstellungen als verfassungsmässig erachtet wurde; vgl. zudem die Hinweise auf die umfangreiche Kasuistik in BGE 129 I 161 E. 3.2; KGE VV vom 24. April 2013 [810 12 208] E. 5.4).

6.6 Es ist demnach festzustellen, dass der Besoldungsunterschied von 15% zwischen befristeten (Stellvertretungs-)Anstellungen bis zu drei Monaten und solchen über drei Monaten bzw. Festanstellungen nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist deshalb auch unter diesem Titel unbegründet.

7. Soweit der Beschwerdeführer die Zulässigkeit der strittigen Rechtsgrundlage im Rahmen des Dekrets anstelle eines (formellen) Gesetzes bestreitet, kann ihm ebenfalls nicht gefolgt werden. Im öffentlichen Dienstrecht werden herkömmlicherweise nicht gleich hohe Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gestellt wie im allgemeinen Rechtsverhältnis. Abgesehen von schweren Eingriffen in die Freiheitsrechte ist es üblich und verfassungsrechtlich zulässig, Rechte und Pflichten der Dienstnehmer auf untergesetzlicher Stufe zu konkretisieren; insbesondere braucht die Besoldung nicht zwingend im formellen Gesetz festgelegt zu werden. Dies entspricht denn auch insofern der Rechtswirklichkeit, als in den meisten Kantonen die Gehälter generell durch Verordnung oder Parlamentsdekret festgelegt werden oder das Gesetz lediglich Grundsätze enthält, die durch Parlament oder Regierung konkretisiert werden (vgl. BGE 128 I 113 E. 3f; BGE 118 Ia 245 E. 3e; BGE 98 Ia 105 E. 2). Im Übrigen konnte bereits festgestellt werden, dass die Regelung von § 21a PersD das Rechtsgleichheitsgebot nicht verletzt und somit weder gesetzes- noch verfassungswidrig ist (vgl. E. 6 hiervor). Auch diese Rüge des Beschwerdeführers geht somit ins Leere.

8. Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen erweist sich die Beschwerde in allen Punkten als unbegründet und ist deshalb abzuweisen.

9.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor 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). Angesichts des Ausgangs des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- zu verrechnen.

9.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann gestützt auf § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts eine angemessene Parteientschädigung zu Lasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Dem Kanton wird keine Parteientschädigung zugesprochen (§ 21 Abs. 2 VPO). Angesichts des Verfahrensausgangs sind die Parteikosten somit wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiberin