



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

vom 21. Juli 2021 (810 21 23)

Personalrecht

Persönliche Zulage / Gerichtliche Überprüfungsbefugnis

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Gerichtsschreiber Stefan Suter

Beteiligte **A._____**, Beschwerdeführer, vertreten durch David Grimm, Rechtsanwalt

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff Persönliche Zulage (RRB Nr. 122 vom 26. Januar 2021)

A. A._____ ist seit dem 1. Juni 2017 beim Kanton Basel-Landschaft als [Funktion] im [Betrieb] angestellt. Er ist heute in das Lohnband 15 eingereiht. Bereits in den Jahren 2012 bis 2016 war er in derselben Funktion beim Kanton beschäftigt, wobei er im Zeitpunkt seines Austritts am 31. Mai 2016 in die damalige Lohnklasse 13 (entspricht Lohnband 13) eingereiht war. Nach seinem Abgang wurde seine Funktion gestützt auf eine Einreihungsüberprüfung neu der Lohnklasse 15 zugeordnet. Diese Veränderung bedeutete, dass A._____ bei der erneuten An-

stellung im Vergleich zur Austrittssituation eine Lohneinbusse in der Höhe von (brutto) Fr. 787.40 zu gewärtigen hatte.

B. Nach der Wiederanstellung wurde A.____ bei verschiedenen Entscheidungsträgern innerhalb [des Betriebs] vorstellig und verlangte seine Einreihung in das Lohnband 13. Die Anstellungsbehörde kam nach Abklärungen zum Schluss, dass die Einreihung korrekt und eine formelle Einreihungsüberprüfung rechtlich nicht möglich sei. Sie signalisierte jedoch Gesprächsbereitschaft und bot Hand, um eine individuelle Lösung zu finden. Anlässlich eines Gesprächs vom 14. Dezember 2020 unterbreitete der stellvertretende Generalsekretär der [Direktion] A.____ und dessen Rechtsvertreter den Lösungsvorschlag einer befristeten persönlichen Zulage in der Höhe der Differenz zwischen Austrittslohn und heutigem Lohn. Über seinen Rechtsvertreter liess A.____ am 15. Dezember 2020 telefonisch mitteilen, dass er das Angebot der [Direktion] akzeptiere, sofern die persönliche Zulage abweichend vom Lösungsvorschlag unbefristet zugesprochen werde (so jedenfalls das Verständnis des angerufenen stv. Generalsekretärs, vgl. Vernehmlassungsbeilage 2).

C. Mit Beschluss Nr. 122 vom 26. Januar 2021 sprach der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) A.____ per 1. Januar 2021 in der Funktion als X.____ im [Betrieb] eine unbefristete persönliche Zulage in der Höhe von monatlich Fr. 787.40 zu. Mit einer künftigen Entwicklung im Lohnband werde die persönliche Zulage jeweils um die Hälfte der daraus resultierenden Realloohnerhöhung reduziert.

D. Dagegen erhob A.____, vertreten durch David Grimm, Rechtsanwalt, mit Eingabe vom 5. Februar 2021 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Er stellt das Hauptbegehren, es sei der Beschluss des Regierungsrats vom 26. Januar 2021 aufzuheben und der Beschwerdeführer rückwirkend per 1. Juni 2017 im Lohnband 111.13 gemäss Anhang I zur Verordnung zum Personalgesetz einzureihen (Rechtsbegehren Ziff. 1). Als Eventualbegehren beantragt er, dass die Einreihung per sofort zu erfolgen habe (Ziff. 2) oder dass die Anstellungsbehörde zur Vornahme der vorgenannten Massnahmen zu verpflichten sei (Ziff. 3 und 4). Weiter sei die Anstellungsbehörde eventualiter zu verpflichten, eine anfechtbare Verfügung betreffend die Einreihungsüberprüfung resp. die Lohnbandzuweisung des Beschwerdeführers zu erlassen (Ziff. 5). Alternativ sei dem Beschwerdeführer eine unbefristete persönliche Zulage im Umfang von jeweils der Differenz zwischen dem Bruttolohn der Lohnbänder 111.15 und 111.13 bei jeweiliger Erfahrungsstufe zuzusprechen (Ziff. 6). Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung der Lohnbandeinreihung resp. der persönlichen Zulage an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziff. 7). Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (Ziff. 8).

E. Der Regierungsrat stellt in der Vernehmlassung vom 8. April 2021 den Antrag, die Beschwerde sei unter o/e-Kostenfolge vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

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 Regierungsrates.

2.1 In der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist Streitgegenstand das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt (RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, Rz. 987 und 1051). Streitgegenstand kann somit nur sein, was bereits Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder allenfalls hätte sein sollen, und was zwischen den Parteien noch strittig ist, was sich wiederum aus den Parteibehöhen, insbesondere den Beschwerdeanträgen ergibt (BGE 136 II 462 E. 4.2). Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, darf die obere Instanz grundsätzlich nicht beurteilen, da sie sonst in die funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz eingreifen würde. Ein Antrag, der über das hinausgeht, was von der Vorinstanz entschieden wurde, oder der mit dem Gegenstand der angefochtenen Verfügung nichts zu tun hat, ist unzulässig (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 1. April 2021 [810 21 20] E. 2.1; KGE VV vom 11. September 2019 [810 19 32] E. 1.2; KGE VV vom 18. März 2015 [810 14 186] E. 1.3; BGE 142 I 155 E. 4.4.2; BGE 136 II 165 E. 5; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 988). Im angefochtenen Entscheid sprach der Regierungsrat dem Beschwerdeführer eine persönliche Zulage zu. Die Lohneinreihung des Beschwerdeführers war kein Thema. Soweit der Beschwerdeführer in der Beschwerde eine Änderung seiner Lohneinreihung verlangt, liegt kein vorinstanzlicher Entscheid vor und bewegen sich die diesbezüglichen Behöhen ausserhalb des möglichen Streitgegenstands. Darauf ist nicht einzutreten.

2.2 Der Beschwerdeführer bringt vor, er habe mehrfach einen anfechtbaren Einreihungsentscheid verlangt. Die [Direktion] als Anstellungsbehörde verweigere seit Jahren den Erlass einer Verfügung. Die vorliegende Beschwerde richtet sich indes einzig gegen den Regierungsrat. Dieser ist, wie der Beschwerdeführer selber zutreffend erkannt hat, nicht zuständig für die Einreihungsüberprüfung (vgl. § 28 i.V.m. § 2 Abs. 4 der Verordnung zum Personalgesetz vom 19. Dezember 2000), weshalb dem Vorwurf der Rechtsverweigerung durch den Regierungsrat die Grundlage entzogen ist. Eine allfällige durch die [Direktion] begangene Rechtsverweigerung kann nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sein. Der Vollständigkeit halber ist dennoch festzuhalten, dass aufgrund der Umstände des vorliegenden Falls nicht von einer Rechtsverweigerung ausgegangen werden könnte: Wie die Parteien übereinstimmend ausführen, fand am 14. Dezember 2020 eine Einigungsverhandlung statt. Anlässlich dieser Verhandlung wurde die Option einer (unbefristeten oder befristeten) persönlichen Zulage diskutiert. Die Verantwortlichen der [Direktion] kündigten sodann an, dem Regierungsrat einen entsprechenden Antrag zu stellen. Der Beschwerdeführer behauptet nicht, sich diesem besprochenen Vorgehen widersetzt zu haben oder am Antrag auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung betreffend die Einreihungsüberprüfung festgehalten zu haben. Auch wenn keine schriftliche Vereinbarung existiert, führt der Beschwerdegegner in der Vernehmlassung nachvollziehbar aus, dass die Anstellungsbe-

hörde davon ausgegangen sei, sich mit dem Beschwerdeführer bezüglich der Lohnfrage geeinigt und eine einvernehmliche Lösung getroffen zu haben. Dass die unbefristete persönliche Zulage an die Stelle der verlangten Einreihung in ein anderes Lohnband treten sollte, ist aus dem Gesamtzusammenhang offensichtlich. Für die [Direktion] bestand dementsprechend nach der vermeintlichen Beilegung des Streits keine Veranlassung, verfügungsweise über die Einreihung des Beschwerdeführers zu befinden. Nachdem sich erst im Beschwerdeverfahren gezeigt hat, dass die erhoffte Einigung augenscheinlich nicht zustande gekommen ist, kann der Anstellungsbehörde kein Fehlverhalten vorgeworfen werden. Sie wird aber nunmehr in Verfügungsform über die vom Beschwerdeführer beantragte Einreihung in das Lohnband 13 zu entscheiden haben, wobei sie selbstverständlich ihrerseits nicht mehr an die in den Vergleichsgesprächen gemachten Zusagen gebunden ist. Die Verfügungspflicht besteht auch für den Fall, dass sie an ihrer Auffassung festhalten sollte, wonach kein Spielraum für eine Einreihungsüberprüfung besteht. Wo immer ein behauptetes (Verwaltungs-)Rechtsverhältnis verbindlich festgelegt werden soll, besteht Anspruch auf Erlass einer Verfügung, wenn die gesuchstellende Person ausdrücklich eine Verfügung verlangt. Das Vorliegen eines materiellen Rechtsanspruchs ist hierfür nicht Bedingung (vgl. KGE VV vom 10. Juni 2015 [810 14 141] E. 3.3; BLKGE 2010 Nr. 46 E. 3.2).

3.1 Vom Streitgegenstand umfasst ist demgegenüber Ziffer 6 der Rechtsbegehren, wonach dem Beschwerdeführer eine unbefristete persönliche Zulage im Umfang von jeweils der Differenz zwischen dem Bruttolohn der Lohnbänder 111.15 und 111.13 bei jeweiliger Erfahrungsstufe zuzusprechen sei. Zur Begründung führt der Beschwerdeführer hierzu aus, der aus dem angefochtenen Entscheid resultierende Lohn (Lohnband 15 mit persönlicher Zulage) sei deutlich tiefer als der Bruttolohn im Lohnband 13 mit der für ihn heute massgebenden (früheren) Erfahrungsstufe 19/20. Die Differenz betrage monatlich Fr. 325.90. Dazu komme, dass die persönliche Zulage inskünftig jeweils um die Hälfte der späteren Reallohnerhöhung abnehme. Vor diesem Hintergrund sei die persönliche Zulage (sollte das Kantonsgericht von einer gleichbehandelnden Lohnbandeinreihung absehen) immerhin im Umfang der Differenz zwischen dem Lohn bei einer Einreihung im Lohnband 15 zum Lohn bei einer Lohnbandeinreihung 13 und jeweils entsprechender Erfahrungsstufe festzusetzen und von einer künftigen Reduktion der Zulage abzusehen.

3.2 Gemäss § 24 Abs. 1 des Dekrets zum Personalgesetz (Personaldekret) vom 8. Juni 2006 kann der Regierungsrat zur Gewinnung oder Erhaltung besonders qualifizierter Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter eine einmalige, eine unbefristete oder befristete Zulage von bis zu 20 % des Jahreslohnes zusprechen. Der Entscheid über die Ausrichtung und die Höhe der persönlichen Zulage liegt im Ermessen des Regierungsrats. Vor Kantonsgericht kann die Unangemessenheit dieses Entscheids nicht gerügt werden (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO). Die Kognition des Gerichts ist beschränkt auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens (§ 45 Abs. 1 lit. a VPO). Entsprechende Rügen werden in der Beschwerdebegründung jedoch nicht vorgebracht. In den oben wiedergegebenen Ausführungen des Beschwerdeführers kann auch keine sinngemässe Geltendmachung einer rechtswidrigen Ermessensausübung erblickt werden. Mangels Anrufung eines zulässigen Beschwerdegrunds kann demzufolge auf den Eventualantrag nicht eingetreten werden.

4. Den Rückweisungsantrag stellt der Beschwerdeführer nur für den nicht eingetretenen Fall, dass das Kantonsgericht seine Beschwerde für begründet erachtet, aber von einem reformatorischen Entscheid absieht. Weitere Ausführungen dazu erübrigen sich.

5. Nach dem Gesagten sind die in der Beschwerde gestellten Rechtsbegehren entweder unzulässig oder es wird kein zulässiger Beschwerdegrund geltend gemacht. Auf die Beschwerde ist demnach im einzelrichterlichen Verfahren nicht einzutreten (§ 1 Abs. 3 lit. e VPO).

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). Angesichts des Ausgangs des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 500.-- dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- zu verrechnen. Der zu viel bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 900.-- ist ihm zurückzuerstatten. Als unterliegende Partei hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung (§ 21 Abs. 1 VPO). Die Parteikosten sind dementsprechend wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
 2. Die Verfahrenskosten von Fr. 500.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet. Der zu viel bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 900.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber