Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C 840/2015

Urteil vom 17. Mai 2016

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichter Frésard, Wirthlin,
Gerichtsschreiberin Polla.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
vertreten durch Advokat Dr. Dieter M. Troxler,
Beschwerdeführer,

gegen

Einwohnergemeinde B._____,
vertreten durch Advokat Daniel Borter,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht,

Beschwerde gegen den Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 17. Juni 2015.

Sachverhalt:

A.
Die Gemeinde B._____ wählte A._____ zum nebenamtlichen Gemeindepolizisten auf den 1. Oktober 2010. Am 23. März 2012 teilte ihm die Gemeinde mündlich wie schriftlich seine Nichtwiederwahl wegen verschiedener Vorkommnisse mit. Er wurde per sofort freigestellt und bis zum Ablauf der Amtsdauer am 30. Juni 2012 auf der Basis eines Durchschnittsverdienstes der letzten zwölf Monate entlöhnt. Die Nichtwiederwahl bestätigte die Gemeinde schliesslich - gemäss entsprechender Verpflichtung im Rahmen eines regierungsrätlichen Verwaltungsbeschwerdeentscheides - mit Verfügung vom 18. Oktober 2013. Auf sein Ersuchen hin hielt sie zudem verfügungsweise am 13. November 2013 fest, "dass sämtliche Ansprüche von A._____ aus dem Nebenamt als Gemeindepolizist der Gemeinde B._____, das am 30. Juni 2012 endigte, vollumfänglich abgegolten sind.".
Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft wies die von A._____ gegen die Verfügung vom 13. November 2013 geführte Beschwerde ab (Beschluss Nr. 1663 vom 4. November 2014).

B.
Die hiegegen erhobene Beschwerde wies das Kantonsgericht Basel-Landschaft mit Entscheid vom 17. Juni 2015 ab.

C.
A._____ führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, eventuell subsidiäre Verfassungsbeschwerde, im Wesentlichen mit dem Rechtsbegehren, unter Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids sei die Sache zur vollständigen Beurteilung an das Kantonsgericht Basel-Landschaft zurückzuweisen.
Die Gemeinde B._____ verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.
Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz, der nicht beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann (Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG). Ihm liegt eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts zugrunde (Art. 82 lit. a BGG). Ein Ausschlussgrund (Art. 83 BGG) liegt nicht vor. Insbesondere ist der auf dem Gebiet öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse zu beachtende Ausnahmetatbestand des Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben. Zwar geht es hier um ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis (vgl. THOMAS HÄBERLI, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 168 zu Art. 83 BGG). Der Streit ist aber vermögensrechtlicher Natur und die nach Art. 85 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG zu beachtende Streitwertgrenze ist erreicht. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) einzutreten. Damit bleibt kein Raum für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde (Art. 113 BGG).

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich der verfassungsmässigen Rechte) gerügt werden. Die Verletzung von kantonalrechtlichen Bestimmungen kann - vorbehältlich politische Rechte umschreibender Normen (Art. 95 lit. d BGG) - lediglich in Form der Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten (Art. 95 lit. c BGG) oder für den Fall gerügt werden, dass damit gleichzeitig Bundesrecht oder Völkerrecht verletzt wird.

2.2. Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Für die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem sowie kommunalem Recht gilt demgegenüber eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht untersucht nicht von sich aus, ob der angefochtene kantonale Entscheid die Grundrechte oder kantonales und kommunales Recht verletzt, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen. Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG; BGE 133 II 396 E. 3.2 S. 400).

2.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Offensichtlich unrichtig bedeutet dabei willkürlich (BGE 133 II 249 E. 1.2.2 S. 252).

2.4. Nach der bundesgerichtlichen Praxis liegt Willkür vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider läuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 139 III 334 E. 4.2.5; 138 I 49 E. 7.1 S. 51 und 305 E. 4.3 S. 319; 138 IV 13 E. 5.1 S. 22; 138 V 74 E. 7; je mit Hinweisen).

3.
Der Streit dreht sich um die Frage, ob es sich bei der am 1. Oktober 2010 aufgenommenen Tätigkeit als Gemeindepolizist um ein Nebenamt oder um ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis handelt. Der Beschwerdeführer vertritt dabei die Ansicht, es liege ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis vor, woraus er weitere Forderungen ableitet.
Der Umstand, dass sich die Beschwerdeanträge (Art. 42 Abs. 1 BGG) darin erschöpfen, die Aufhebung des angefochtenen Urteils und die Rückweisung der Sache an das kantonale Gericht zu verlangen, steht einem Eintreten auf die Beschwerde nicht entgegen. Denn aufgrund der gerügten Verfahrensmängel und Rechtsverweigerung wird das Bundesgericht im Falle einer Gutheissung der Beschwerde nicht in der Sache selbst entscheiden, sondern diese an das kantonale Gericht zurückweisen (Art. 107 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 134 III 379 E. 1.3 S. 383 f.).

3.1. Letztinstanzlich wirft der Beschwerdeführer dem Kantonsgericht vorab eine Verletzung der Verfahrensfairness und des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK) durch eine parteiische Verfahrensinstruktion vor. Es habe entscheidwesentlich auf den

erstmals im kantonalen Verfahren vernehmlassungsweise von der Gemeinde vorgetragenen Standpunkt, er habe Treu und Glauben verletzt, abgestellt, ohne ihm Gelegenheit zu geben, sich dazu zu äussern. Das Gericht habe vielmehr in seiner verfahrensleitenden Verfügung vom 26. März 2015 unmissverständlich zu verstehen gegeben, dass die Sache spruchreif sei und kein Anlass für eine weitere Eingabe der Parteien oder eine Parteiverhandlung bestehe.

3.2. Gemäss Art. 29 Abs. 1 und 2 BV sowie Art. 6 Ziff. 1 EMRK haben die Parteien eines Gerichtsverfahrens, unter Beachtung des Grundsatzes der Waffengleichheit, Anspruch auf rechtliches Gehör und auf ein faires Gerichtsverfahren. Diese Garantien umfassen das Recht, von allen bei Gericht eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können, unabhängig davon, ob die Eingaben neue und/oder wesentliche Vorbringen enthalten. Es ist Sache der Parteien zu beurteilen, ob eine Entgegnung erforderlich ist oder nicht (BGE 139 I 189 E. 3.2; 138 I 484 E. 2.1; 137 I 195 E. 2.3.1; 133 I 100 E. 4.3-4.6; je mit Hinweisen; Urteile 4A 215/2014 vom 18. September 2014 E. 2.1 und 9C 641/2014 vom 16. Januar 2015 E. 2). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht dieses unbedingte Replikrecht unabhängig davon, ob ein zweiter Schriftenwechsel angeordnet, eine Frist zur Stellungnahme angesetzt oder die Eingabe lediglich zur Kenntnisnahme oder zur Orientierung zugestellt worden ist (BGE 132 I 42 E. 3.3.3 und 3.3.4 S. 47; BGE 133 I 98 E. 2.2 S. 99). Dabei wird erwartet, dass eine Partei, die eine Eingabe ohne Fristansetzung erhält und dazu Stellung nehmen will, dies umgehend tut oder zumindest beantragt; ansonsten wird
angenommen, sie habe auf eine weitere Eingabe verzichtet (BGE 133 I 100 E. 4.8 S. 105 mit Hinweisen; Pra 2011 Nr. 92 S. 657, 5A 42/2011).

3.3. Wenn sich die Gemeinde erstmals in ihrer Vernehmlassung zur vorinstanzlichen Beschwerde dahingehend äusserte, dass der vom Beschwerdeführer verfochtene Standpunkt widersprüchlich sei und gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstosse, handelt es sich um eine rechtliche Würdigung, aufgrund der allein die Vorinstanz nicht zur Anordnung eines weiteren Schriftenwechsels gehalten war. Der Beschwerdeführer konnte aber aus dem Umstand, dass sie keinen weiteren Schriftenwechsel anordnete nicht darauf schliessen, dass dieser Aspekt keine Rolle für die Beurteilung spielen würde. Daran ändert auch die Instruktionsverfügung vom 26. März 2015 nichts. Der rechtskundig vertretene Beschwerdeführer durfte hieraus einzig ableiten, dass die Vorinstanz von sich aus keine weiteren Prozessvorkehren mehr treffen würde. Es wäre Sache des Beschwerdeführers gewesen, im Rahmen seines Replikrechts (E. 3.2) auf den von der Gemeinde vernehmlassungsweise vorgetragenen Vorwurf des Verstosses gegen Treu und Glauben zu reagieren. Denn wie dargelegt, obliegt es der Partei und nicht dem Gericht zu entscheiden, ob eine Eingabe der Gegenpartei entscheidwesentliche Vorbringen enthält, welche ihrerseits eine Stellungnahme erforderlich machen. Nachdem er dies
nicht getan hat, liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Auch vermag der Beschwerdeführer nicht darzutun, inwiefern die Vorinstanz mit ihrem Vorgehen voreingenommen instruierte und damit den Anspruch auf ein faires Verfahren missachtete.

4.

4.1. Weiter bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, die Vorinstanz habe sich unter unhaltbarer Berufung auf Rechtsmissbrauch mit der gegebenen (insbesondere kommunalen) Rechtslage nicht auseinandergesetzt. Er habe zufolge Rechtsunkenntnis nicht früher erkennen können, dass er rechtswidrigerweise als nebenamtlicher Gemeindepolizist mit einem Stundenansatz von Fr. 35.- anstatt als öffentlich-rechtlicher Angestellter in der Lohnklasse 11 beschäftigt worden war. Wer sich aus Unkenntnis einem rechtswidrigen Verwaltungshandeln unterstelle, verwirke seinen Rechtsschutz deshalb nicht.

4.2. Die Vorinstanz stellte dazu fest, dem Beschwerdeführer sei unmissverständlich im Schreiben vom 17. September 2010 und mittels beigelegtem Stellenbeschrieb/Pflichtenheft mitgeteilt worden, dass er durch Wahl als Gemeindepolizist im Nebenamt zu einem Stundenansatz von Fr. 35.- tätig sei. Beides habe er unterzeichnet und sich damit mit den Bedingungen und der Entlöhnung einverstanden erklärt. Entsprechend sei er auch in der Folge monatlich auf der Basis dieses vereinbarten Stundenlohnes anhand seiner eingereichten Arbeitsrapporte entschädigt worden. Diese Abrechnungen habe er jeweils unangefochten entgegengenommen. Erst nachdem ihm seine Nichtwiederwahl mitgeteilt worden sei, mithin eineinhalb Jahre nach seiner Wahl, habe er erstmals geltend gemacht, er stehe in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis und entsprechende Lohnnachforderungen (entsprechend Lohnklasse 11 und Erfahrungsstufe 11) gestellt. Dieses Verhalten verdiene keinen Rechtsschutz. Auch fehle eine kommunale oder kantonale

Rechtsgrundlage, worauf er seine Forderungen stützen könnte. Selbst bei Annahme eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses sei die Frist für die Anfechtung der Anstellungsbedingungen längst überschritten Ein Einreihungsfehler
liege nicht vor.

4.3. Hinsichtlich der finanziellen Nachforderungen sah sich der Beschwerdeführer vor der Ankündigung seiner Nichtwiederwahl am 23. März 2012 zu keinem Zeitpunkt zu irgendwelchen Beanstandungen in Bezug auf seine Besoldung veranlasst, welche der klar und unmissverständlichen Vereinbarung zum "Stundenansatz der Gemeinde von derzeit Fr. 35.-/Std." entsprach (Schreiben vom 17. September 2010). Dies stützte sich auf Ziffer 2.7 der Verordnung 2 der Einwohnergemeinde B._____ zum Personalreglement vom 8. Dezember 1997, worin eine Entschädigung des Ortspolizisten zum Stundenansatz der Gemeinde festgehalten wird. Nach § 45 Satz 2 des Personalreglements der Gemeinde regelt der Gemeinderat die übrigen Entschädigungen, die nach Satz 1 nicht die Behörden, Kontrollorgane, Kommissionen und das Wahlbüro sowie die Chargierten von Feuerwehr und Zivilschutz betreffen. Dass der Stundenansatz der Gemeinde höher gewesen wäre als die vereinbarten Fr. 35.-/Std., wird nicht geltend gemacht. Der hieraus gezogene Schluss der Vorinstanz, die nach dem 23. März 2013 gestellten Lohnnachforderungen seien als treuwidrig und rechtsmissbräuchlich zurückzuweisen, ist vor diesem Hintergrund haltbar und jedenfalls nicht willkürlich. Hiergegen vermag der
Beschwerdeführer nichts Stichhaltiges vorzubringen, namentlich verfängt die Berufung auf Rechtsunkenntnis nicht. Er hat sich vorbehaltslos auf die mit seiner - im Rahmen eines Kleinpensums von zwei bis drei Stunden pro Woche - ausgeübten Tätigkeit verbundene Entlöhnung eingelassen. Ebenfalls legt er nicht dar, worin der Verstoss gegen das Willkürverbot liegen soll, wenn die Vorinstanz einen Rechtsmissbrauch durch den Beschwerdeführer gestützt auf Art. 5 Abs. 3 BV bejahte und sich daher nicht abschliessend zur Rechtmässigkeit des kommunalen Handelns der Gemeinde äussern musste. Die Bejahung des Rechtsmissbrauchs brachte es mit sich, dass die Berufung auf das massgebende Gesetzes- und Verordnungsrecht nicht verfing und die Prüfung der Rechtmässigkeit unterbleiben konnte. Damit ist nicht zu beanstanden, wenn das kantonale Gericht den geltend gemachten Forderungsanspruch des Beschwerdeführers, zumindest was die Zeit bis zur Beendigung seiner Tätigkeit als Ortspolizist am 1. Juli 2012 anbelangt, verneinte.

5.

5.1. Die Rechtsnatur dieses Arbeitsverhältnisses bestimmt sodann dessen Auflösbarkeit und Dauer und ist damit ausschlaggebend für die Frage der Rechtmässigkeit der für die Zeit ab 1. Juli 2012 gestellten Forderungen. Da der Beschwerdeführer keinen Anlass hatte, vor Beendigung seines Arbeitsverhältnisses mit diesbezüglichen Begehren an die Gemeinde zu gelangen, kann sein Verhalten im Zusammenhang mit den für diesen Zeitraum geltend gemachten Ansprüchen nicht von vornherein als treuwidrig und rechtsmissbräuchlich angesehen werden.

5.2. Als willkürlich rügt der Beschwerdeführer die Annahme des kantonalen Gerichts, die Verfügung vom 18. Oktober 2013, worin ihm seine Nichtwiederwahl per Juli 2012 mitgeteilt worden war, sei zufolge unterbliebener Anfechtung rechtskräftig geworden. Insbesondere lasse sich aus der E-Mail vom 14. November 2013 keinesfalls zweifelsfrei schliessen, dass sein Rechtsvertreter mit einer Kopie der Verfügung bedient worden sei oder spätestens am 14. November 2013 Kenntnis von der Verfügung erhalten habe. Die Vorinstanz habe ausserdem seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie ihm keine Gelegenheit zum Gegenbeweis eingeräumt habe.

5.3. Nachdem bereits der Regierungsrat mit Entscheid vom 4. November 2014 festgehalten hatte, dass die Verfügung vom 18. Oktober 2013 in Rechtskraft erwachsen sei, konnte sich der Beschwerdeführer hiergegen bereits im vorinstanzlichen Verfahren wehren, weshalb seine Gehörsrechte gewahrt wurden. Wenn das kantonale Gericht bei der Beurteilung der Verjährung auf die vom Beschwerdeführer selbst bereits im Verwaltungsbeschwerdeverfahren aufgelegte E-Mail vom 14. November 2013 abstellte, kann auch darin keine Gehörsverletzung erblickt werden.

5.4.

5.4.1. Gemäss § 12 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 13. Juni 1988 (VwVG BL; SGS 175) sind Verfügungen den Vertretungen der Parteien schriftlich zu eröffnen. Die Eröffnung nur an die vertretene Person stellt einen Eröffnungsmangel dar, der - wie jeder Eröffnungsmangel - der rechtsuchenden Partei nicht zum Nachteil gereichen darf. Dieser Grundsatz ergibt sich aus Art. 29 Abs. 1 und 2 BV und ist

beispielsweise für das bundesrechtliche Verwaltungsverfahren explizit in Art. 38 VwVG (SR 172.021) statuiert. Ob eine Person tatsächlich durch den gerügten Eröffnungsmangel irregeführt und dadurch benachteiligt worden ist, ist im Einzelfall zu prüfen. Richtschnur für die Beurteilung dieser Frage ist der Grundsatz von Treu und Glauben, an welchem die Berufung auf Formmängel in jedem Fall ihre Grenze findet (BGE 132 I 249 E. 6 S. 253 f.; 122 I 97 E. 3a/aa S. 99; 111 V 149 E. 4c S. 150; SVR 2011 IV Nr. 32 S. 93, 9C 791/2010 E. 2.2 mit Hinweisen).

5.4.2. Das kantonale Gericht hat ausführlich begründet, weshalb der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers spätestens am 14. November 2013 Kenntnis von der Verfügung vom 18. Oktober 2013 gehabt haben muss, indem es erwog, dieser sei mit einer Eingabe vom 28. Oktober 2013 direkt an die Gemeinde gelangt und habe u.a. verlangt, dass sie sich mit den ihr bekannten Forderungen des Beschwerdeführers befasse. Die direkte Kontaktnahme mit der Gemeinde wurde in der E-Mail vom 14. November 2013 damit gerechtfertigt, dass diese ihrerseits direkt an den Beschwerdeführer gelangt sei. Weiter wird in der E-Mail angegeben, der Vertreter erachte "Kontakte und Mitteilungen welcher Art an die Adresse meines Mandanten" für "unbeachtlich und nicht eröffnet". Dass es sich bei der erwähnten Kontaktnahme um die Verfügung vom 18. Oktober 2013 handelte, wird nicht bestritten. Auch wenn die Verwaltung den Nachweis einer rechtsgültigen Zustellung der Verfügung vom 18. Oktober 2013 an den Rechtsvertreter nicht erbrachte, ergibt sich aus der E-Mail zweifellos, dass dieser bereits am 28. Oktober 2013 um eine direkte Kontaktnahme der Gemeinde mit dem Beschwerdeführer wusste, und dass es sich dabei nur um die Verfügung vom 18. Oktober 2013 handeln konnte.

5.4.3. Nach dem Gesagten ist die Verfügung vom 18. Oktober 2013 mangelhaft eröffnet worden, indem sie dem Beschwerdeführer anstatt seinem Rechtsvertreter zugestellt wurde. Die Berufung auf diesen Formmangel dringt aber nicht durch. Der Rechtsvertreter wäre gehalten gewesen, sich beim Beschwerdeführer zu erkundigen, worin die Kontaktnahme durch die Gemeinde bestanden hatte, um anschliessend bei dieser eine korrekte Eröffnung der Verfügung zu verlangen oder aber den Rechtsweg zu beschreiten. Mit der gebotenen Sorgfalt hätte er bereits im Zeitpunkt der E-Mail vom 14. November 2013 Kenntnis der Verfügung vom 18. Oktober 2013 über die Beendigung des Verhältnisses haben müssen. Die vorinstanzliche Erwägung, die Verfügung vom 18. Oktober 2013 sei rechtskräftig, ist weder bundesrechtswidrig noch beruht sie auf einer qualifiziert falschen Sachverhaltsfeststellung. Es erübrigen sich demzufolge Weiterungen zur Frage der Rechtsnatur des streitbetroffenen Verhältnisses und zu dessen Auflösbarkeit. Damit hat es beim vorinstanzlichen Entscheid sein Bewenden.

6.
Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, und dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 17. Mai 2016
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Die Gerichtsschreiberin: Polla