



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

vom 4. Juli 2012 (810 11 400)

Personalrecht

Kein rückwirkender Anspruch auf Inkonvenienzzulagen auf Ferienlohn

Besetzung

Vizepräsident, Bruno Gutzwiller, Kantonsrichter Markus Clausen, Helena Hess, Christian Haidlauf, Edgar Schürmann, Gerichtsschreiber Daniel Gfeller

Parteien

A.____, Beschwerdeführer, vertreten durch Dr. Jonas Schweighauser, Advokat,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff

Rückwirkender Anspruch auf Inkonvenienzzulagen auf Ferienlohn
(RRB Nr. 1539 vom 08.11.2011)

A. A.____ ist Mitarbeiter des Kantonsspitals B.____. Er arbeitet im Fixzeitenmodell mit unterschiedlichen Arbeitszeiten, weshalb er für Nacht-, Samstags-, Sonntags- und Feiertagsarbeit Anspruch auf Inkonvenienzzulagen hat. Seit dem 1. Januar 2009 besteht während den Ferien für dauerhaft und regelmässig bezogene Inkonvenienzzulagen ein Anspruch ab dem ersten

Tag. Am 25. November 2010 stellte A.____ Antrag auf rückwirkende Auszahlung der Zulagen für regelmässig geleistete Nacht-, Samstags-, Sonntags- und Feiertagsleistung auf den Ferienlohn für die Zeitspanne vom 1. Januar 2004 bis und mit 31. Dezember 2008. Mit Verfügung vom 30. November 2010 hat das Kantonsspital B.____ den Antrag des Beschwerdeführers unter Hinweis auf die korrekte Umsetzung des Regierungsratsbeschlusses Nr. 1527 vom 4. November 2008 abgewiesen. Mit Schreiben vom 7. Dezember 2010 hat A.____, vertreten durch Dr. Jonas Schweighauser, Advokat, gegen diese Verfügung Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) erhoben.

Mit Regierungsratsbeschluss vom 8. November 2011 (RRB Nr. 1539) hat der Regierungsrat die Beschwerde abgewiesen. Unter anderem verwies der Regierungsrat auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts (VGE) vom 29. März 2000 (VGE vom 29. März 2000, 810 99 139). Das Gericht habe damals entschieden, dass solche Zulagen lediglich geschuldet seien, wenn die Arbeit auch tatsächlich geleistet werde. Die Auslegung des Regierungsrates, dass im baselandschaftlichen Recht Zulagen nicht als Lohnbestandteile gelten würden, würde sich als sachlich und begründet erweisen. Ausserdem führte der Regierungsrat aus, dass allfällige Ansprüche inzwischen verwirkt wären.

B. Gegen diesen Entscheid erhob A.____, wiederum vertreten durch Dr. Jonas Schweighauser, mit Schreiben vom 18. November 2011 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), und beantragte, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben werde und ihm rückwirkend per 1. Januar 2004 bis und mit 31. Dezember 2008 die Schichtzulagen auf dem Ferienlohn im Umfang von Fr. 3'000.-- nebst 5% Zins ab dem 1. Januar 2009 zuzusprechen sei. Mit Beschwerdebegründung vom 30. Januar 2012 hielt der Beschwerdeführer an seinen Rechtsbegehren fest.

C. Mit Vernehmlassung vom 2. April 2012 beantragte das Kantonale Personalamt die Abweisung der Beschwerde.

D. Auf Aufforderung des Gerichts hin reichte das Kantonale Personalamt mit Schreiben vom 27. April 2012 Protokolle der Sitzungen der Arbeitsgemeinschaft Basel-Landschaftlicher Personalverbände zu den Akten. Mit Schreiben vom 3. Mai 2012 beantragte der Beschwerdeführer durch seinen Rechtsvertreter, dass der Beschwerdegegner ein im Protokoll der Finanz- und Kirchendirektion vom 30. Mai 2008 erwähntes externes Gutachten zu den Akten einzureichen habe.

Mit Verfügung vom 4. Mai 2012 forderte die instruierende Gerichtspräsidentin den Regierungsrat auf, dem Gericht sämtliche Vorakten inklusive allfälliger Gutachten, Aktennotizen etc. bis 4. Juni 2012 einzureichen. Mit Schreiben vom 23. Mai 2012 erklärte das Kantonale Personalamt, dass bereits sämtliche Verfahrensakten dem Kantonsgericht eingereicht worden seien. Bei dem vom Beschwerdeführer erwähnten Gutachten handle es sich um eine Stellungnahme mit grundsätzlichen Überlegungen, welche im Zusammenhang mit einer vorgängigen verwaltungsinternen Entscheidungsfindung in Auftrag gegeben worden sei. Es gehöre folglich nicht zu den Ver-

fahrensakten, sondern stelle lediglich ein verwaltungsinternes Dokument dar, das grundsätzlich nicht dem rechtlichen Gehör der Parteien und damit nicht dem Akteneinsichtsrecht unterstehe.

Mit Schreiben vom 29. Mai 2012 wurde der Antrag auf Beizug des strittigen Gutachtens und auf Akteneinsicht in dasselbe vom Beschwerdeführer erneuert.

Mit Schreiben vom 30. Mai 2012 forderte das Gericht den Beschwerdegegner auf, das erwähnte Gutachten einzureichen damit anschliessend über die Frage des Akteneinsichtsrechts entschieden werden könne. Mit Schreiben vom 11. Juni 2012 beantragte der Regierungsrat, nunmehr vertreten durch Dr. Dieter Völlmin, es sei davon abzusehen, die "Stellungnahme zur geplanten Aenderung der Verordnung zur Arbeitszeit betreffend Inkonvenienzzulagen" vom 14. Mai 2008 von C.____ zu den Akten des Verfahrens A.____ gegen den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zu nehmen oder davon den Richterinnen und Richtern oder dem/der Gerichtsschreiber/in und/oder der Gegenpartei bzw. seinem Rechtsvertreter auf andere Weise davon Kenntnis zu geben.

E. Mit Verfügung vom 19. Juni 2012 entschied die Präsidentin des Kantonsgerichts, dass die fragliche Stellungnahme nicht zu den Akten genommen und an den Regierungsrat zurückgesandt werde.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung:**

1. Auf die vorliegende form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde kann ohne weiteres eingetreten werden.

2. In der Beurteilung der vorliegenden gegen den Regierungsratsbeschluss gerichteten verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist die Kognition des Kantonsgerichts gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 darauf beschränkt, den angefochtenen Entscheid hinsichtlich allfälliger Rechtsverletzungen zu überprüfen bzw. zu prüfen, ob der Beschwerdegegner ein allfälliges Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat. Im Weiteren kann beurteilt werden, ob dieser den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt hat. Die Überprüfung der Angemessenheit des angefochtenen Entscheides dagegen ist dem Kantonsgericht verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario). Unbestimmte Rechtsbegriffe hingegen sind der Auslegung zugänglich. Diese Auslegung durch die Verwaltungsbehörden kann vom Kantonsgericht uneingeschränkt überprüft werden (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz 446b). Allerdings ist festzuhalten, dass auch bei unbestimmten Rechtsbegriffen unter Umständen eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung durch eine gerichtliche Instanz angezeigt ist (HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., Rz 446c f., mit Hinweisen auf Bundesgerichtsentscheide).

3. Vorweg kann festgehalten werden, dass gegen den mit Schreiben vom 19. Juni 2012 verfügten Nichtbeizug der Stellungnahme vom 14. Mai 2008 zu den Verfahrensakten und damit

gegen die Verweigerung der Akteneinsicht in dieses Schriftstück keine Einsprache erhoben wurde. Damit gelangt die Verfügung vom 19. Juni 2012 in Rechtskraft, weshalb die genannte Stellungnahme nicht Inhalt der Verfahrensakten bildet.

4. Vorliegend umstritten ist, ob der Beschwerdeführer Anspruch auf rückwirkende Auszahlung der Zulagen für regelmässig geleistete Nacht-, Samstags-, Sonntags- und Feiertagsleistung auf den Ferienlohn für die Zeitspanne vom 1. Januar 2004 bis und mit 31. Dezember 2008 hat.

Diesbezüglich wird vom Regierungsrat geltend gemacht, dass allfällige Ansprüche jedenfalls gemäss § 56 des Dekrets zum Personalgesetz (Personaldekret) vom 8. Juni 2000 verwirkt oder verjährt wären. Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, die genannte Bestimmung statuiere eine Verjährungsfrist und nicht eine Verwirkungsfrist. Bei einer Verwirkungsfrist handle es sich um einen wesentlichen Inhalt, welcher gemäss § 36 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 auf Gesetzesstufe zu regeln sei. Beim Personaldekret handle es sich aber nicht um einen Erlass auf Gesetzesstufe.

4.1.1 Die Verwirkung unterscheidet sich von der Verjährung in verschiedenen Punkten. Sie übt volle Rechtswirkung aus, das bedeutet, dass sie unabhängig von einer allfälligen Einrede vom Gericht immer von Amtes wegen geprüft wird. Verwirkungsfristen können nicht aufgehoben oder unterbrochen werden. Mit der Verwirkung geht die Forderung unter. Es bleibt auch keine Naturalobligation bestehen (BGE 111 V 135 ff. E. 3b; 112 V 185 ff. E. 2; 119 V 298 ff. E. 4a und b; vgl. dazu ATTILIO GADOLA, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 1995, S. 56).

4.1.2 Aus der Entstehungsgeschichte des § 56 Personaldekret ergibt sich, dass der Landrat zweifellos eine Verwirkungsfrist einführen wollte. Der Titel dieser Bestimmung wurde nämlich explizit von der Vorgängerbestimmung in § 64 im ehemaligen Dekret zum Beamtengesetz vom 17. Mai 1979 von "Verjährungsfrist" in "Verwirkungsfrist" umbenannt. Damit ist davon auszugehen, dass der Landrat sich bewusst war, dass allfällige vermögensrechtliche Ansprüche der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegenüber dem Kanton aus dem Arbeitsverhältnis verwirken und nicht verjähren sollten und dies auch so gewollt war.

4.1.3 Des Weiteren bringt der Beschwerdeführer vor, dass es sich bei den Verwirkungsfristen um wichtige Bestimmungen handelt, die auf Gesetzesstufe zu regeln seien. Die Bestimmung von § 56 Personaldekret sei nicht im formellen Gesetzgebungsverfahren, sondern in einer Vollziehungsverordnung zum Personalgesetz und deshalb nicht wie gefordert vom Gesetzgeber erlassen worden.

§ 36 Abs. 1 KV bestimmt, dass die Befugnis zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden dürfe. Des Weiteren hält § 67 Abs. 1 lit. d KV fest, dass der Landrat die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter regelt.

Da die Kantonsverfassung selbst den Landrat ermächtigt, die Besoldung der Kantonsangestellten umfassend zu regeln, ist zweifellos davon auszugehen, dass der Landrat damit auch befugt ist, selbst zu bestimmen, ob solche vermögensrechtlichen Ansprüche verjähren oder verwirken. Die Frage, ob es sich bei der Regelung von Verjährungs- und Verwirkungsfristen bzw. bei der Änderung einer Verjährungs- in eine Verwirkungsfrist, um eine grundlegende und wichtige Bestimmung im Sinne von § 36 KV handelt, kann demzufolge offen gelassen werden.

Somit ergibt sich, dass § 56 Personaldekret eine Verwirkungsfrist statuiert und demzufolge vermögensrechtliche Ansprüche der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegenüber dem Kanton aus dem Arbeitsverhältnis innert eines Jahres, nachdem die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter von der Möglichkeit eines Anspruchs Kenntnis erhalten hat, spätestens aber vor Ablauf von fünf Jahren seit ihrer Entstehung, geltend gemacht werden können. Werden diese Fristen nicht eingehalten, so sind diese vermögensrechtlichen Ansprüche verwirkt.

4.2 Spätestens mit Inkraftsetzung der revidierten Bestimmungen der Verordnung zur Arbeitszeit am 1. Januar 2009 – mit welchen geregelt wurde, dass Inkonvenienzzulagen ausdrücklich bei der Berechnung des Ferienlohns zu berücksichtigen sind – hat die Möglichkeit bestanden von einem allfälligen Anspruch im Sinne der im vorliegenden Verfahren geltend gemachten Forderung Kenntnis zu erhalten. Damit hat die Verwirkungsfrist zu laufen begonnen. Da die Verwirkungsfrist nicht unterbrochen werden kann, ist die Verwirkung eingetreten, da Gespräche zwischen den Personalverbänden und der Verwaltung in Bezug auf rückwirkende Berücksichtigung der Inkonvenienzzulagen bei der Berechnung des Ferienlohnes erst im Jahre 2010 stattfanden. Die Frage, ob solche generellen Gespräche geeignet sind, als Geltendmachung der vermögensrechtlichen Ansprüche des Beschwerdeführers im Sinne von § 56 des Personaldekrets behandelt zu werden, kann – da die Gespräche jedenfalls erst mehr als ein Jahr nach dem 1. Januar 2009 stattfanden – offen gelassen werden. Der Beschwerdeführer selbst hat seine Ansprüche erst mit Schreiben vom 25. November 2010 geltend gemacht und damit ebenfalls mehr als ein Jahr, nach dem die Möglichkeit bestanden hat, von den fraglichen Ansprüchen Kenntnis zu erhalten.

Damit ergibt sich, dass die geltend gemachten Ansprüche jedenfalls verwirkt sind, weshalb die vorliegende Beschwerde abzuweisen ist.

5. 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 und in angemessenem Ausmass ganz oder teilweise der unterliegenden Partei – im vorliegenden Fall dem Beschwerdeführer – auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Die ausserordentlichen Kosten werden wettgeschlagen (vgl. § 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- (inkl. Auslagen) gehen zu Lasten des Beschwerdeführers und werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet.
 3. Die ausserordentlichen Kosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber