



EINGEGANGEN

16. Jan. 2017

Erl.

810 16 100-104

Urteil vom 26. Oktober 2016

Besetzung

[REDACTED]

Beteiligte

[REDACTED]

Beschwerdeführer

[REDACTED]

Beschwerdeführer

[REDACTED]

Beschwerdeführerin

[REDACTED]

Beschwerdeführerin

[REDACTED]

Beschwerdeführer

alle vertreten durch [REDACTED] und [REDACTED]
Advokatinnen, [REDACTED]

gegen

Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft,
Rheinstrasse 28, 4410 Liestal, Beschwerdegegnerin, vertreten durch
den Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat des Kantons Basel-
Landschaft, Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, Postfach,
4410 Liestal

Betreff

Lohnreduktion / Sprungbeschwerde

A. Am 22. Oktober 2015 beschloss der Landrat des Kantons Basel-Landschaft (Landrat) eine Änderung der Lohntabelle in Anhang II des Dekrets zum Personalgesetz (Personaldekret) vom 8. Juni 2000 dahingehend, dass die Lohnansätze jeweils um 1% gesenkt wurden. Das Inkrafttreten der geänderten Lohntabelle (Lohntabelle 2016) wurde auf den 1. Januar 2016 festgesetzt. Dieser Beschluss wurde im Amtsblatt vom 29. Oktober 2015 publiziert. Die Änderung des Personaldekrets wurde in die chronologische Gesetzessammlung aufgenommen und im Amtsblatt vom 17. Dezember 2015 publiziert. Sie ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen.

B. Mit Eingaben vom 1. Februar 2016, 2. Februar 2016 und 13. Februar 2016 erhoben Hanspeter Kumli-Hertli, Beat Müller, Karin Ruggirello, Léonie Bécheiraz und Peter Augsburg-Hambsch gegen die vom 21. Januar 2016 datierenden Lohnabrechnungen des Personalamts der Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft für den Januar 2016 jeweils gleichlautende Beschwerden beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat). Sie stellen das Rechtsbegehren, es sei die Verfügung des Personalamts vom 21. Januar 2016 aufzuheben und der Lohn sei entsprechend dem im Vertrag vereinbarten Grundlohn (zuzüglich allfälliger zwischenzeitlich erfolgter Stufenanstiege, Zulagen sowie Teuerungsausgleiche) zuzusprechen. Eventualiter sei die Verfügung des Personalamts aufzuheben und das Personalamt sei anzuweisen, den Lohn auf der Basis des vereinbarten Grundlohns (zuzüglich allfälliger zwischenzeitlich erfolgter Stufenanstiege, Zulagen sowie Teuerungsausgleiche) während einer Anpassungsfrist entsprechend der vorgesehenen Kündigungsfrist auszurichten. Dies unter o/e-Kostenfolge.

C. Mit Beschluss vom 5. April 2016 übermittelte der Regierungsrat die obgenannten Beschwerden als Sprungbeschwerden an das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht).

D. Mit Präsidialverfügung vom 13. April 2016 vereinigte das Kantonsgericht aufgrund des unmittelbaren sachlichen Zusammenhangs zwischen den Beschwerden die entsprechenden Verfahren und ordnete das beschleunigte Verfahren an.

E. Am 2. Mai 2016 reichte die Beschwerdegegnerin, vertreten durch den Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat, ihre Vernehmlassung ein mit dem Antrag, die Beschwerden seien unter o/e-Kostenfolge abzuweisen, sofern darauf eingetreten werde.

F. Mit Replik vom 27. Juni 2016 und Duplik vom 14. Juli 2016 halten die Beschwerdeführenden und die Beschwerdegegnerin an ihren Anträgen und ihren wesentlichen Standpunkten fest.

G. Mit Präsidialverfügung vom 30. August 2016 wurden die Beschwerden der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

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

1.1 Die vorliegenden Beschwerden wurden dem Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, durch den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft als Sprungbeschwerden zur Beurteilung überwiesen. Gemäss § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 ist der Regierungsrat befugt, eine Verwaltungsbeschwerde dem Kantonsgericht zum Entscheid zu überweisen, sofern dieses zuständig ist und die beschwerdeführende Person nur die vor Kantonsgericht zulässigen Rügen erhebt. Der Regierungsrat hat mithin in Durchbrechung der funktionellen Zuständigkeitsordnung die Möglichkeit, eine Streitsache – anstatt diese selbst zu beurteilen – direkt dem Kantonsgericht zur Beurteilung zu unterbreiten. Im Rahmen der Eintretensvoraussetzungen ist zunächst zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Überweisung der Beschwerden als Sprungbeschwerden im vorliegenden Fall erfüllt sind.

1.2 Die Beschwerden richten sich in der Sache gegen die Reduktion der Löhne der öffentlichen Angestellten um 1% per 1. Januar 2016. Sie haben damit eine das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis betreffende Angelegenheit zum Gegenstand, welche in die (örtliche und sachliche) Zuständigkeit des Kantonsgerichts fällt. Die von den Beschwerdeführenden erhobenen Rügen betreffen allesamt Rechtsfragen, welche vom Kantonsgericht frei überprüft werden können (§ 45 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [VPO] vom 16. Dezember 1993). Die Voraussetzungen gemäss § 30 VwVG BL für eine Überweisung der Beschwerden sind somit grundsätzlich erfüllt.

1.3 Nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts bedarf es darüber hinaus jeweils im konkreten Fall eines speziellen Anlasses, welcher die Auslassung einer Instanz rechtfertigt, zumal die Überweisung einer Beschwerde durch den Regierungsrat an das Kantonsgericht auch gegen den Willen einer Partei erfolgen kann (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 14. September 2011 [810 11 188] E. 2.3.1; Urteil des Verwaltungsgerichts [VGE] vom 16. Juni 1999 [98/197] E. 3a). Ein Anlass im obgenannten Sinn ist namentlich dann gegeben, wenn der Regierungsrat einer unteren Behörde eine Weisung erteilt hat, wie sie entscheiden soll, oder wenn er sich in einer zur Beurteilung anstehenden Sache an eine früher eingenommene Haltung gebunden erachtet (vgl. VGE vom 16. Juni 1999 [98/197] E. 3a). Ebenfalls kann sich eine Überweisung rechtfertigen, wenn aufgrund von Befangenheitserklärungen von Mitgliedern des Regierungsrats eine Beschlussunfähigkeit desselben drohen würde (vgl. KGE VV vom 27. Juli 2011 [810 10 452] E. 2.3.4 mit Hinweisen). Die Funktion der Sprungbeschwerde liegt damit zum einen in der Prozessökonomie begründet. Die Abkürzung des funktionellen Instanzenzuges dient der Vermeidung unnötiger Prozessschritte und schützt die Beteiligten vor einem Verfahrensleerlauf. Zum anderen lässt sich die Zuständigkeit der anweisenden Behörde nur schwer mit dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf unabhängige und unparteiische Beurteilung vereinbaren, verfügt das Verfahren nach der Intervention doch kaum mehr über die verfas-

sungsrechtlich geforderte Offenheit (vgl. KGE VV vom 27. Juli 2011 [810 10 452] E. 2.3.2; REGINA KIENER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, N 15 zu Art. 47).

1.4 Der Regierungsrat macht in seinem Überweisungsbeschluss vom 5. April 2016 geltend, dass der Landrat die umstrittene Lohntabelle in Anhang II des Personaldekrets auf Antrag des Regierungsrats beschlossen habe. In der Landratsvorlage 2015/355 vom 22. September 2015 (Landratsvorlage) habe der Regierungsrat dargelegt, weshalb er den entsprechenden Antrag stelle und der Auffassung sei, dass die strittige Änderung der Lohntabelle rechtmässig sei und nicht gegen geltendes Recht verstosse. Der Regierungsrat habe somit – wenn auch im Verfahren betreffend Änderung des Personaldekrets – bereits einmal über die Rechtmässigkeit der beschlossenen Lohnreduktion entschieden. Eine nochmalige vertiefte Prüfung im Einzelfall würde zu keiner anderen Beurteilung führen, weshalb davon auszugehen sei, dass der Regierungsrat bei der Überprüfung der Lohnabrechnungen befangen sei, zumal es dabei weder um eine korrekte Einreihung in eine Lohnklasse noch um eine Einstufung in eine Erfahrungsstufe gehe.

1.5 Im Rahmen der genannten Landratsvorlage hat der Regierungsrat dem Landrat beantragt, den Anhang II (Lohntabelle und Ausnahmen) des Personaldekrets dahingehend anzupassen, dass die Löhne der Mitarbeitenden per 1. Januar 2016 generell um 1% reduziert werden. Der Regierungsrat hat sich in der Vorlage im Einzelnen mit der Frage der Rechtmässigkeit dieser Änderung auseinandergesetzt und deren Umsetzung als rechtlich unproblematisch qualifiziert (Landratsvorlage, Ziff. 2). Vor diesem Hintergrund bestehen begründete Zweifel, ob der Regierungsrat in der Lage wäre, die Rügen der Beschwerdeführenden mit hinreichender Offenheit und Unabhängigkeit zu prüfen. Hinzu kommt, dass die strittige Reduktion der Löhne der Mitarbeitenden des Kantons Teil der vom Regierungsrat im Rahmen der "Finanzstrategie zur Erreichung eines nachhaltig ausgeglichenen Staatshaushalts" vorgesehenen Sparmassnahmen bildet und der Regierungsrat insofern auch ein politisches Interesse an deren Umsetzung hat (Landratsvorlage, Ziff. 1). Insgesamt liegen damit hinreichende Gründe für eine Überweisung der Beschwerden als Sprungbeschwerden vor. Die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden ist gestützt darauf zu bejahen.

1.6.1 Im Weiteren stellt sich die Frage, ob es sich bei den angefochtenen Lohnabrechnungen für den Januar 2016 um taugliche Anfechtungsobjekte handelt.

1.6.2 Aufgrund ihres bloss vollziehenden Charakters stellen Lohnabrechnungen grundsätzlich keine anfechtbaren Verfügungen dar. Vielmehr handelt es sich um die rechtlich unverbindliche Mitteilung an den Lohnempfänger, dass ihm ein Gehalt in bestimmter Höhe ausgerichtet wird (vgl. KGE VV vom 30. August 2006 [810 05 462] E. 4.1; VGE vom 14. April 1982 [81/133] E. 3). Nicht mehr von einer reinen schriftlichen Bestätigung der erfolgten

Überweisung ist hingegen dann auszugehen, wenn die Lohnabrechnung neue Aspekte beinhaltet (vgl. RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, N 2820). Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin die vom Landrat per 1. Januar 2016 geänderte Lohntabelle erstmals im Rahmen der Lohnabrechnungen für den Januar 2016, welchen ein entsprechendes Informationsschreiben beigelegt wurde, vollzogen und damit deren Geltung im Fall der Beschwerdeführenden festgestellt. Unter diesen Umständen sind die angefochtenen Lohnabrechnungen – ungeachtet des Umstands, dass sie nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen waren – als beschwerdefähige Verfügungen und damit als gültige Anfechtungsobjekte zu qualifizieren (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6800/2009 vom 29. Juli 2010 E. 3.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, PB.2005.00058, vom 15. März 2006 E. 2.4).

1.7 Da sämtliche weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden 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 Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO). Im Weiteren prüft das Kantonsgericht nach § 46 Abs. 2 VPO im Anwendungsfall sämtliche kantonalen Erlasse auf ihre Rechtmässigkeit (akzessorische Normenkontrolle).

3.1 Bei den Beschwerdeführenden handelt es sich um Mitarbeitende des Kantons, welche in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis angestellt sind (§ 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons [Personalgesetz] vom 25. September 1997). Am 22. Oktober 2015 beschloss der Landrat eine Änderung der Lohntabelle gemäss Anhang II des Personaldekrets, mit welcher die Lohnansätze jeweils um 1% gesenkt wurden. Diese Änderung ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen und am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Strittig ist, ob die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführenden zu Recht die Löhne für den Januar 2016 auf der Grundlage der geänderten Lohntabelle 2016 ausbezahlt.

3.2 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird das öffentliche Dienstverhältnis durch die Gesetzgebung bestimmt und macht daher, auch was seine vermögensrechtliche Seite angeht, die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Ansprüche der Dienstnehmer sind dabei grundsätzlich gegenüber den Massnahmen des Gesetzgebers nur nach Massgabe des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots geschützt. Ein umfassender Schutz besteht nur dort, wo bestimmte Ansprüche aus dem Dienstverhältnis als wohlerworbene Rechte betrachtet werden können, welche durch den Anspruch auf Treu und Glauben (Art. 9 BV) und die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) geschützt sind. Dies trifft aber für die

vermögensrechtlichen Ansprüche der öffentlichen Angestellten in der Regel nicht zu, sondern nur dann, wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für allemal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt, oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werden (vgl. BGE 134 I 23 E. 7.1; 118 Ia 245 E. 5b; 101 Ia 443 E. 2, jeweils mit Hinweisen).

4.1 Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass der Lohn der Kantonsangestellten vertraglich vereinbart werde. Der in den Arbeitsverträgen bezifferte Grundlohn sei zugesichert und könne nicht einseitig zu Ungunsten der Arbeitnehmer abgeändert werden. Die Anstellungsverträge stellten eine Vertrauensgrundlage dar, welche auch durch den Gesetzgeber zu beachten sei. Entsprechend müssten die Angestellten nicht jederzeit damit rechnen, dass der Landrat eine neue Lohntabelle beschliesse. Der Lohn bestimme sich demnach nicht nach dem jeweils gültigen Anhang II des Personaldekrets in dem Sinne, dass das Personaldekret jederzeit geändert werden könne. Allein der Hinweis in den Arbeitsverträgen, dass sich die anwendbaren gesetzlichen Grundlagen ändern könnten, rechtfertige zudem ein Eingreifen in die vertraglich vereinbarten Lohnregelungen nicht. Der Hinweis erfolge im Zusammenhang mit Lohnelementen wie der Teuerungsanpassung, Veränderungen der Erfahrungsstufe und Zulagen, welche sich lohn erhöhend auswirken würden. Die Möglichkeit einer Lohnänderung im Sinne einer Lohnreduktion müsste jedoch explizit erwähnt sein, um eine entsprechende Rechtsfolge auszulösen.

4.2.1 Gemäss § 13 Abs. 1 des Personalgesetzes entsteht das Arbeitsverhältnis durch schriftlichen Vertrag, sofern Verfassung oder Gesetz nicht die Wahl durch das Volk, den Landrat oder den Regierungsrat vorsehen. Die Gestaltung und Handhabung des Lohnsystems für die öffentlichen Angestellten wird im Personaldekret näher geregelt (§ 30 Personalgesetz). Dieses sieht 28 Lohnklassen vor, welche jeweils in 3 Anlauf- und 27 Erfahrungsstufen unterteilt sind (§ 11 Personaldekret). Für die Einreihung der öffentlichen Angestellten in eine Lohnklasse und Erfahrungsstufe ist grundsätzlich der Regierungsrat zuständig, welcher diese Kompetenz an die zuständige Anstellungsbehörde delegieren kann (§ 12 Personaldekret). Für die Lohnansätze ist Anhang II massgebend, welcher integrierender Bestandteil des Dekrets bildet (§ 11 Abs. 3 Personaldekret). Die Einreihung in eine Lohnklasse basiert auf dem Einreihungsplan, der Modellumschreibung und dem Stelleninhalt (§ 13 Abs. 1 Personaldekret). Bei der Zuweisung einer Anlauf- und Erfahrungsstufe ist gemäss § 14 des Personaldekrets der beruflich wie auch der ausserberuflich erworbenen Erfahrung angemessen Rechnung zu tragen. Die Richtlinien des Personalamtes für die Berechnung des beruflichen und ausserberuflichen Erfahrungsanteils sind dabei verbindlich (§ 22 Abs. 2 der Verordnung zum Personalgesetz [Personalverordnung] vom 19. Dezember 2000). Die Zuweisung der Lohnklasse und der Erfahrungsstufe kann gemäss § 6a der Personalverordnung von den Mitarbeitenden innert 10 Tagen nach der gegenseitigen Unterzeichnung des Arbeitsvertrages mit Beschwerde angefochten werden.

4.2.2 Aus den vorstehend zitierten Bestimmungen des kantonalen Personalrechts ergibt sich, dass der Lohn der öffentlichen Angestellten durch die Anstellungsbehörde mittels Einreihung in eine Lohnklasse und Erfahrungsstufe festgesetzt wird. Das Personaldekret und die Personalverordnung regeln dabei im Einzelnen, nach welchen Kriterien die Einreihung vorzunehmen ist. Ein irgendwie gearteter Spielraum für eine dem freien Parteiwillen anheimgestellte Vereinbarung des Lohns besteht im Hinblick auf diese abschliessende gesetzliche Regelung nicht. Entsprechend ist festzustellen, dass der Lohn der öffentlichen Angestellten nicht im Rahmen einer Vereinbarung zwischen den Parteien, sondern hoheitlich und einseitig durch die Anstellungsbehörde festgesetzt wird. Die Festsetzung des Lohns erfolgt mithin durch Verfügung, was sich nicht zuletzt auch aus der in § 6a der Personalverordnung statuierten Beschwerdemöglichkeit gegen die Einreihung ergibt.

4.2.3 Dieses Resultat entspricht der ständigen – noch vor Inkrafttreten des Personaldekrets und der Personalverordnung begründeten – Praxis des Kantonsgerichts bzw. des früheren Verwaltungsgerichts. So hat das Verwaltungsgericht in einem Urteil aus dem Jahr 1999 in Bezug auf die Lohneinreihung von Lehrpersonen gestützt auf die damalige Regierungsratsverordnung über die Lehrerfunktionen entschieden, dass die Lohneinreihung in hoheitlicher Funktion erfolge und nicht zwischen den Vertragsparteien ausgehandelt werden könne. Es sei darum in diesem Punkt von einer Verfügung und nicht von einer echten vertraglichen Vereinbarung auszugehen (vgl. VGE vom 15. Dezember 1999 [99/119] E. 5). Diese Rechtsprechung wurde in der Folge mehrmals bestätigt (vgl. VGE vom 9. Mai 2001 [99/267] E. 4a; VGE vom 26. September 2001 [2000/369] E. 1; KGE VV vom 10. Dezember 2003 [2003/145] E. 2d; KGE VV vom 30. August 2006 [810 05 462] E. 4.1).

4.3 Hinzu kommt, dass in den Arbeitsverträgen der Beschwerdeführenden festgehalten wird, dass die jeweils geltenden allgemeinen rechtlichen Bestimmungen (Personalgesetz, Personaldekret etc.) Grundlagen des Arbeitsvertrags bilden. Zudem wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Lohnänderungen infolge Teuerungsanpassung, Veränderungen der Erfahrungsstufe oder anderer Zulagen ohne formelle Anpassung des Vertrages in der jeweiligen Lohnabrechnung berücksichtigt werden und dass dasselbe bei Änderungen der gesetzlichen Grundlagen gilt. Letzteres wird im Fall des Beschwerdeführers Hanspeter Kumli-Hertli im Lohnberechnungsblatt – als Bestandteil des Arbeitsvertrags – festgehalten. Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, die genannten Umstände bzw. Änderungen würden sich stets lohn erhöhend auswirken und könnten nach Treu und Glauben einzig in diesem Sinn verstanden werden, kann ihnen nicht gefolgt werden. Namentlich kann sich – wie die Beschwerdegegnerin zutreffend festhält – auch eine Teuerungsanpassung negativ auf den Lohn auswirken und gilt dies jedenfalls in Bezug auf Änderungen der gesetzlichen Grundlagen. Der Lohn der Beschwerdeführenden steht demnach ausdrücklich unter dem Vorbehalt einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen, was auch eine allfällige Anpassung der im Personaldekret enthaltenen Lohnansätze beinhaltet.

4.4 Die Beschwerdeführenden berufen sich im Weiteren auf ein den Kanton Basel-Landschaft betreffendes Urteil des Bundesgerichts, in welchem es um die Zulässigkeit einer Änderung des Spitalgesetzes im Zusammenhang mit der privatärztlichen Nebentätigkeit der Kaderärzte ging (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_168/2008 vom 21. April 2009). Dazu ist festzustellen, dass das genannte Urteil eine Gesetzesänderung zum Gegenstand hatte, mit welcher die bisherigen vertraglichen Regelungen der privatärztlichen Leistungserbringung als vergütungsberechtigte Nebentätigkeit ausser Kraft gesetzt und durch eine gesetzliche Regelung ersetzt wurden. Demgegenüber steht im vorliegenden Fall wie dargelegt nicht eine Aufhebung oder Änderung von vertraglichen Regelungen, sondern eine Änderung der bestehenden gesetzlichen Regelung betreffend die Besoldung der öffentlichen Angestellten in Frage. Die Erwägungen des Bundesgerichts im genannten Urteil können demnach – wie die Beschwerdegegnerin zu Recht festhält – von vornherein nicht auf den vorliegenden Fall übertragen werden und die Beschwerdeführenden können daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Entsprechend kann den Beschwerdeführenden auch nicht gefolgt werden, soweit sie unter Verweis auf das Urteil des Bundesgerichts geltend machen, dass es für eine Lohnreduktion jeweils "besonderer Vorkommnisse" bedürfe. Die Beschwerdeführenden können auch aus den von ihnen angeführten Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich nichts zu ihren Gunsten ableiten, zumal sich die fraglichen Urteile ebenfalls auf vereinbarte Lohnregelungen bezogen und im Übrigen auf anderen vertraglichen und gesetzlichen Grundlagen beruhten (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1117/2014 vom 30. April 2015 E. 4.2.2.3; Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 23. Februar 2000, PB.1999.00027, E. 2b).

4.5 Nach dem Gesagten ist festzustellen, dass die Arbeitsverträge der Beschwerdeführenden in Bezug auf deren Lohn keine Vertrauensgrundlage darstellen, welche einer Änderung der im Personaldekret geregelten Lohnansätze entgegenstehen bzw. die Einhaltung der Kündigungsfristen erforderlich machen würde. Soweit die Beschwerdeführenden die Lohnreduktion mit dieser Begründung als unzulässig erachten, kann ihnen daher nicht gefolgt werden.

5.1 Die Beschwerdeführenden machen im Weiteren geltend, nach dem Legalitätsprinzip müssten sich die Rechte und Pflichten der öffentlichen Angestellten – insbesondere deren Besoldung – aus einem Gesetz (im formellen Sinn) ergeben. Namentlich die Festlegung von Besoldungsrahmen oder festen Besoldungsbeträgen werde in der Lehre als eindeutige Rechtsetzungsaufgabe aufgefasst. Die Möglichkeit einer Lohnreduktion müsse als Element von grundsätzlicher Bedeutung im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein. Die gesetzliche Regelung müsse die Kompetenzen und das Verfahren festlegen sowie die Voraussetzungen definieren, unter denen eine solche Massnahme zulässig sei. Die gesetzlichen Bestimmungen im Kanton Basel-Landschaft würden jedoch keine negative Lohnentwicklung vorsehen und den Landrat nicht ermächtigen, die Lohntabelle entsprechend zu ändern. Namentlich

stelle auch § 49 des Personaldekrets keine genügende Grundlage dar für eine negative Lohnanpassung.

5.2.1 Gemäss § 67 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 regelt der Landrat die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter. Dem Landrat wird mit dieser Bestimmung eine ausdrückliche Befugnis zur Regelung der Besoldung der öffentlichen Angestellten zuerkannt. Er verfügt mit anderen Worten über eine verfassungsunmittelbare Kompetenz zur rechtlichen Ordnung des Besoldungswesens (vgl. REGULA KÄGI-DIENER, Beamte zwischen Recht und Finanzen, in: recht 1995, S. 18). Entsprechend statuiert § 30 des Personalgesetzes, dass die Regelung des Lohnwesens im Rahmen des Dekrets erfolgt.

5.2.2 Gestützt auf seine Besoldungskompetenz ist der Landrat zuständig, die Löhne der öffentlichen Angestellten des Kantons im Dekret zu regeln. Dies beinhaltet auch eine allfällige Reduktion der Lohnansätze bzw. den Erlass einer entsprechend geänderten Lohntabelle (vgl. auch BGE 101 Ia 443 E. 2b). Die Beschwerdeführenden legen jedenfalls nicht schlüssig dar, weshalb die Kompetenz des Landrats zur Regelung der Besoldung insofern eingeschränkt sein soll, dass ihm eine Reduktion der Lohnansätze – im Gegensatz zu deren Erhöhung – verwehrt ist. Unbehelflich ist auch der Hinweis der Beschwerdeführenden auf § 49 des Personaldekrets. Die fragliche Bestimmung betrifft den Teuerungsausgleich und diene entgegen der Argumentation der Beschwerdeführenden nicht als Grundlage für die strittige Dekretsänderung bzw. den Erlass der geänderten Lohntabelle 2016.

5.3.1 Soweit die Beschwerdeführenden sinngemäss die Zulässigkeit der strittigen Lohnreduktion im Rahmen des Dekrets anstelle des (formellen) Gesetzes bestreiten, kann ihnen 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. Urteil des Bundesgerichts 2P.369/1998 vom 21. März 2000, E. 2f, in: ZBI 102/2001 S. 265; BGE 128 I 113 E. 3f; 123 I 1 E. 3; 118 Ia 245 E. 3e; 98 Ia 105 E. 2).

5.3.2 Hinzu kommt, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch allein vom Parlament beschlossene und nicht referendumsfähige Erlasse – namentlich Dekrete – die Funktion des formellen Gesetzes erfüllen und eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage für die Regelung des kantonalen Dienstrechts bilden, wenn die betreffende kantonale

Verfassung dies so vorsieht. Die Kantone sind von Bundesrechts wegen nicht gehalten, ihre Gesetze dem Referendum zu unterstellen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.299/2000 vom 10. April 2001 E. 2f). Die genannte Voraussetzung ist vorliegend erfüllt, sieht die basellandschaftliche Kantonsverfassung die Zuständigkeit des Landrats für die Besoldung doch ausdrücklich vor.

5.4 Gestützt darauf ist festzustellen, dass die strittige Lohnreduktion auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht.

6.1 Die Beschwerdeführenden rügen weiter, dass die vorgenommene unbefristete Reduktion des Lohns um 1% als solches den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletze. Sie machen zusammengefasst geltend, dass nicht bei sämtlichen Mitarbeitenden ein Ausgleich der Lohnreduktion durch den Anstieg der Erfahrungsstufe erfolge. Während sich sodann bei hohen Löhnen die prozentuale Reduktion entsprechend grösser auswirke, was die Suche nach neuen Mitarbeitern im Kader- und Fachkräftebereich erschwere, sei bei sehr kleinen Löhnen selbst eine Reduktion um 1% nicht bzw. nur äusserst schwer verkraftbar. Zu beachten seien auch die negativen Auswirkungen auf die Leistungen der Pensionskasse und der Umstand, dass die Kantonsangestellten bereits verschiedene Unannehmlichkeiten hätten hinnehmen müssen, etwa den fehlenden Teuerungsausgleich seit 2009, die Belastung durch die Sanierung der Pensionskasse sowie den bisherigen und den geplanten Stellenabbau. Schliesslich seien bereits im Rahmen des Entlastungspakets 2005 rund 26 Mio. Franken beim Personal eingespart worden.

6.2.1 Die strittige generelle Lohnkürzung um 1% stellt eine von zahlreichen Sparmassnahmen dar, welche der Regierungsrat und der Landrat für die Periode 2016-2019 zur Verbesserung der finanziellen Situation des Kantons beschlossen haben. In der Landratsvorlage wird ausgeführt, dass der Finanzhaushalt des Kantons Basel-Landschaft seit 2009 im Ungleichgewicht sei (Landratsvorlage, Ziff. 3.1). Die generelle Lohnkürzung um 1% führe zu einer jährlichen Einsparung von rund 6 Mio. Franken (Landratsvorlage, Ziff. 5).

6.2.2 Wie das Bundesgericht bereits in einem früheren, den Kanton Basel-Landschaft betreffenden Fall entschieden hat, ist eine Anpassung der Besoldung aus finanzpolitischen Gründen zulässig (vgl. BGE 101 Ia 443 E. 4a). Dem Gemeinwesen steht es namentlich zu, sich im öffentlichen Interesse veränderten Verhältnissen anzupassen und die Besoldungsausgaben mit seinen finanziellen Leistungsmöglichkeiten in Einklang zu bringen (vgl. BGE 101 Ia 443 E. 2b). Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf den in § 129 Abs. 1 KV statuierten Grundsatz, wonach der Finanzhaushalt auf die Dauer ausgeglichen sein soll, besteht ohne weiteres ein sachlicher Grund für die vom Landrat beschlossene generelle Lohnreduktion. Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, eine Reduktion des Ungleichgewichts im Finanzhaushalt könne auch mit anderen Massnahmen bzw. ohne generelle Lohnreduktion herbeigeführt werden, mag dies zutreffen, genügt jedoch nicht, um von einer will-

kürlichen Rechtsetzung auszugehen, zumal dem Gesetzgeber in Besoldungsfragen ein grosser Gestaltungsspielraum zukommt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.369/1998 vom 21. März 2000, E. 3d, in: ZBI 102/2001 S. 265; BGE 101 Ia 443 E. 4b).

6.3 Die vom Landrat beschlossene generelle Lohnreduktion um 1% führt sodann zwar unbestrittenermassen zu einer Verschlechterung der lohnmassigen Situation der öffentlichen Angestellten. Auch ist mit den Beschwerdeführenden festzustellen, dass die Kantonsangestellten in den vergangenen Jahren bereits verschiedene Verschlechterungen in Bezug auf ihre Anstellungsverhältnisse hinnehmen mussten. Die fraglichen Umstände vermögen die Zulässigkeit der Lohnreduktion als solches unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit indes nicht in Frage zu stellen. Namentlich erscheint diese auch in Bezug auf die tiefsten kantonalen Löhne als zumutbar, zumal sie angesichts ihres geringen Umfangs von 1% keine massgebliche Anpassung der Lebenshaltung erforderlich macht. Auch unter Berücksichtigung der von den Beschwerdeführenden erwähnten Auswirkungen der Lohnreduktion auf die Leistungen der Pensionskasse und der Tatsache, dass die Lohnreduktion nicht bei sämtlichen Angestellten durch einen Erfahrungsstufenanstieg abgemildert wird, ist die getroffene Massnahme als solches demnach nicht als unverhältnismässig zu qualifizieren.

7.1 Die Beschwerdeführenden bestreiten im Eventualstandpunkt die Zulässigkeit der Lohnreduktion ohne Anpassungsfrist. Die Lohnreduktion ohne Anpassungsfrist im Umfang der Kündigungsfrist lasse sich namentlich mit den Grundsätzen von Treu und Glauben und der Rechtsgleichheit nicht vereinbaren.

7.2.1 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Lohnkürzungen beim öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis auf dem Weg der Rechtsetzung grundsätzlich einseitig möglich, ohne dass die Kündigungsfristen eingehalten werden müssen. Stellt der Gesetzgeber durch die Änderung einer Regelung fest, dass das Bedürfnis nach einer Neuordnung besteht, so liegt es grundsätzlich im öffentlichen Interesse, diese Änderung aufgrund des Legalitätsprinzips ohne Verzug in Kraft zu setzen, wenn keine besonderen Gründe dagegen sprechen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_230/2007 vom 11. März 2008 E. 4.2; 2P.298/1998 vom 2. Juli 1999, E. 3 und 4, in: ZBI 102/2001 S. 319; 2P.276/1995 vom 3. April 1996, E. 4, in: ZBI 98/1997 S. 65). Gegebenenfalls kann es verfassungsrechtlich jedoch geboten sein, eine Übergangsregelung zu erlassen. Die Notwendigkeit und die Ausgestaltung von Übergangsbestimmungen sind in erster Linie nach den Grundsätzen der rechtsgleichen Behandlung und des Willkürverbots sowie unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Vertrauensschutzes zu beurteilen. Im Übrigen wird die Ausgestaltung einer angemessenen Übergangsregelung dem Gesetzgeber anheimgestellt, dem hierbei ein weiterer Spielraum des Ermessens zusteht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.298/1998 vom 2. Juli 1999, E. 4c, in: ZBI 102/2001 S. 319).

7.2.2 Eine mit Treu und Glauben begründete Übergangsfrist soll den Betroffenen ermöglichen, ihre Lebenshaltung an ein allfällig reduziertes Einkommen anzupassen, bei besoldungsrechtlichen Ansprüchen beispielsweise durch Kündigung vor dem Inkrafttreten der neuen Regelung, so dass allenfalls ein Anspruch auf eine Übergangsfrist im zeitlichen Rahmen der Kündigungsfrist oder von vergleichbarer Dauer anerkannt werden könnte. Die Rechtsprechung hat allerdings das Fehlen einer Übergangsregelung nur zurückhaltend als verfassungswidrig beurteilt und namentlich bei relativ geringfügigen Leistungseinbussen auch eine übergangslose Inkraftsetzung einer neuen Regelung nicht beanstandet (vgl. BGE 134 I 23 E. 7.6.1 mit Hinweisen).

7.2.3 In einem älteren Entscheid hat das Bundesgericht eine ohne Übergangsfrist in Kraft gesetzte Lohnreduktion von 30% als unverhältnismässig erachtet und festgehalten, dass eine angemessene, mindestens halbjährige Frist zur Anpassung an die stark veränderten Verhältnisse hätte gewährt werden müssen. In jenem Fall wurde die Grenze einer zulässigen unmittelbaren Gehaltsreduktion bei etwa 10% angesetzt (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 15. Dezember 1976, E. 4, in: ZBI 78/1977 S. 267). In einem anderen Entscheid hat das Bundesgericht eine knapp vier Wochen nach der Annahme in der Volksabstimmung in Kraft gesetzte Lohnkürzung von 5.1% der Jahresbesoldung während der Dauer eines Jahres nicht als verfassungswidrig qualifiziert (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.276/1995 vom 3. April 1996, E. 3 und 4, in: ZBI 98/1997 S. 65). Im Weiteren hat das Bundesgericht eine Lohnkürzung von 10% bis 15% zwar als "nicht unbedeutend", aufgrund einer faktischen Übergangsfrist von über einem Jahr jedoch als zulässig angesehen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_230/2007 vom 11. März 2008 E. 5.3). Das Verwaltungsgericht St. Gallen hat im Fall einer Lohnreduktion von 17.5% eine Übergangsfrist im Lichte des Grundsatzes von Treu und Glauben als erforderlich erachtet und die vorgesehene Übergangsfrist von drei Monaten als zu kurz qualifiziert (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen [B 2004/171] vom 7. April 2005 E. 4d).

7.3.1 Im vorliegenden Fall ist vorab festzustellen, dass die Arbeitsverträge der Beschwerdeführenden in Bezug auf deren Lohn keine Vertrauensgrundlage darstellen, welche einen Anspruch auf Einräumung einer der vorgesehenen Kündigungsfrist entsprechenden Anpassungsfrist gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben begründen könnte (vgl. E. 4.5 vorstehend). Wie bereits ausgeführt (E. 6.3 vorstehend), macht die strittige Lohnreduktion sodann angesichts ihres geringen Umfangs von 1% keine massgebliche Anpassung der Lebenshaltung erforderlich. Sie ist denn auch – ungeachtet der Tatsache, dass sie unbefristet erfolgte – um ein Vielfaches tiefer als die Lohnkürzungen, welche den vorstehend zitierten Urteilen zugrunde lagen. Jedenfalls liegt sie deutlich unterhalb der Schwelle, ab welcher unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten der Erlass einer Übergangsregelung erforderlich ist (E. 7.2.3 vorstehend). Im Weiteren ist festzustellen, dass die Lohnreduktion bzw. der Erlass der geänderten Lohntabelle 2016 vom Landrat am 22. Oktober 2016 beschlossen wurde, wobei dieser Beschluss im Amtsblatt vom 29. Oktober 2016 publiziert wurde. Die Mitar-

beitenden konnten sich demnach während eines gewissen Zeitraums an die neue Situation anpassen. Soweit der Landrat von einer weitergehenden Anpassungsfrist im Umfang der vorgesehenen Kündigungsfrist abgesehen hat, ist dies nicht zu beanstanden und hat er sich dabei jedenfalls innerhalb des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums bewegt.

7.3.2 Hinzu kommt, dass für Mitarbeitende, welche das Arbeitsverhältnis vor dem 31. Dezember 2015 mit der ordentlichen Kündigungsfrist auflösten, bis zum Ende des Anstellungsverhältnisses die Lohntabelle in Anhang II des Personaldekrets des Jahres 2015 galt. Somit erhielten diejenigen Mitarbeitenden, welche die Lohnreduktion nicht akzeptierten und demzufolge ihr Arbeitsverhältnis beendeten, ihren Lohn bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist auf der Grundlage des bisherigen Rechts. Die strittige Lohnreduktion erweist sich namentlich auch unter diesem Gesichtspunkt als rechtskonform (vgl. in diesem Sinne auch Urteil des Bundesgerichts 2P.276/1995 vom 3. April 1996, E. 4d, in: ZBI 98/1997 S. 65). Soweit die Beschwerdeführenden in diesem Zusammenhang von einer Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots ausgehen, kann ihnen im Übrigen nicht gefolgt werden. Angestellte, welche ihr Arbeitsverhältnis gestützt auf die fragliche Regelung kündigten, befanden sich in einem gekündigten Arbeitsverhältnis und damit in einer anderen Situation als Angestellte, welche von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machten. Entsprechend besteht ein sachlicher Grund für diese Regelung (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2P.276/1995 vom 3. April 1996, E. 4d, in: ZBI 98/1997 S. 65).

8. Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Beschwerdegegnerin zu Recht den Lohn der Beschwerdeführenden für den Januar 2016 auf der Grundlage der ab 1. Januar 2016 in Kraft stehenden Lohntabelle 2016 ausrichtete. Die Beschwerden sind demnach vollumfänglich abzuweisen.

9. 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). Vorliegend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'500.-- den Beschwerdeführenden aufzuerlegen. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

://:

1. Die Beschwerden werden abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'500.-- werden den Beschwerdeführenden auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'500.-- verrechnet.
3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Mitteilung an

und

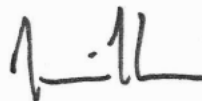
Advokatinnen,

Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat des Kantons Basel-Landschaft,
Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, Postfach, 4410 Liestal (2)

Vizepräsident



Gerichtsschreiber



Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit schriftlicher Eröffnung beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) vom 17. Juni 2005 eingereicht werden.

Die Beschwerdeschrift ist dem Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, einzureichen (Art. 34 des Reglements für das Bundesgericht [BGerR] vom 20. November 2006). Sie ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten (Art. 42 Abs. 1 BGG). In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 BGG). Die Urkunden, auf die sich die Beschwerde führende Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat. Ebenfalls beizulegen ist der angefochtene Entscheid (Art. 42 Abs. 3 BGG).