

# **BL\_GERICHTE 810 19 266 vom 30. April 2020**

BL Gerichte, 2020-04-30, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl\\_gerichte\\_810\\_19\\_266](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_19_266)

FR: BL\_GERICHTE 810 19 266 du 30 avril 2020

IT: BL\_GERICHTE 810 19 266 del 30 aprile 2020

## **Regeste**

Verwarnung/Nichteintreten (RRB Nr. 1302 vom 24. September 2019)

## **Erwägungen**

### **E. 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 - abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen - untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO). 3.1 Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Entscheid zusammengefasst, die Verfügung des Schulrats vom 29. August 2019 habe mittelbar Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten des Beschwerdeführers, könnten doch bei einem Zuwiderhandeln gegen die angemahnten Verhaltensweisen bzw. die Nichterreichung der in der Verwarnung vorgegebenen Ziele personalrechtliche Massnahmen bis hin zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses drohen. Die Verwarnung durch den Schulrat vom 29. August 2019 stelle demnach eine Verfügung dar. Die Verwarnung schliesse das Verfahren nicht ab, sondern stelle lediglich einen Schritt auf dem Weg zu einer allfälligen Kündigung dar. Bei der Verwarnung handle es sich somit um eine Zwischenverfügung, welche für den Fall anfechtbar sei, dass sie für den Beschwerdeführer einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könnte. Ein solcher sei vorliegend nicht erkennbar. Zwar stelle die Verwarnung für die betroffene Person eine gewisse Belastung dar. Dies allein könne jedoch nicht dazu führen, einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil anzunehmen, andernfalls jede Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens, welches möglicherweise zu einem nachteiligen Endentscheid für eine betroffene Person führen könnte, selbständig anfechtbar sei. Sofern der Schulrat aufgrund der Verwarnung zu einem späteren Zeitpunkt eine Kündigung aussprechen sollte, könne der Beschwerdeführer die Vorwürfe, die gegen ihn erhoben worden seien und die zur Verwarnung geführt hätten, zusammen mit der Kündigung bestreiten. Komme es hingegen nicht zur Kündigung, so entstehe für den Beschwerdeführer kein Rechtsnachteil. Die im Rahmen der angefochtenen Verwarnung festgelegten Ziele enthielten sodann Selbstverständliches, insbesondere hielten sie allgemeine Pflichten von Lehrpersonen fest. Der Entzug der Funktion als Klassenlehrperson stelle eine innerdienstliche Anordnung dar, welche nach Lehre und Rechtsprechung grundsätzlich nicht in die Rechtsstellung des Betroffenen eingreife und folglich keine Verfügung darstelle. Zusammenfassend sei festzuhalten, dass es sich bei der angefochtenen Verwarnung um eine nicht selbständig anfechtbare Zwischenverfügung handle, welche lediglich im Rahmen einer Kündigung angefochten werden könnte, sofern eine solche aufgrund des Nichterreichens der in der Verwarnung vorgegebenen Ziele ausgesprochen werde. Auf die Beschwerde sei demnach

nicht einzutreten. 3.2 Der Beschwerdeführer führt unter Zitierung seiner im Verfahren vor Regierungsrat eingereichten Beschwerdebegründung aus, dass die Verfügung des Schulrats vom 29. August 2019 in ihrer Gesamtheit als anfechtbare Verfügung zu betrachten sei. In der Rechtsmittelbelehrung werde zwar auf § 15 Abs. 3 der Personalverordnung verwiesen, wonach eine Verwarnung nicht anfechtbar sei. Vorliegend werde aber nicht nur eine einfache Verwarnung ausgesprochen, sondern es würden seine Rechte und Pflichten berührt und er habe deshalb ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung der Verfügung des Schulrats. In Anbetracht der Tatsache, dass Verwarnungen nur in absoluten Ausnahmefällen unbefristet ausgesprochen werden dürften und auch hinsichtlich der weiteren Anordnungen und Weisungen keine Frist festgehalten worden sei, könne vorliegend von einer klassischen Verwarnung, die als nicht anfechtbar gelte, nicht die Rede sein. Die ihm gegenüber ausgesprochenen Weisungen gingen über den Rahmen der gewöhnlichen Tätigkeit hinaus und stellten versteckte Disziplinar massnahmen dar, die dauerhaft ausgesprochen worden seien. Es könne zudem nicht davon die Rede sein, dass er die gegen ihn erhobenen Vorwürfe auch erst im Rahmen einer allfälligen Kündigung anfechten könnte. Dies dürfe insbesondere in Anbetracht der gravierenden Vorwürfe und der Frage, ob die Vorkommnisse zu diesem Zeitpunkt überhaupt noch geklärt werden könnten, nicht unberücksichtigt bleiben. Somit bleibe ihm keine andere Wahl, als sich gegen die erhobenen Vorwürfe, die damit verbundene Verwarnung und alle damit verbundenen Konsequenzen zur Wehr zu setzen. Da seine Reputation in Frage gestellt sei und ihm gleichzeitig auch verboten worden sei, sowohl mit Schülerinnen und Schülern als auch mit Eltern über die Vorkommnisse zu sprechen, könne nicht nachvollzogen werden, dass der Regierungsrat keine nicht wiedergutzumachenden Nachteile angenommen habe. Es bleibe nur der Schluss, dass es sich bei der Verfügung des Schulrats vom 29. August 2019 um eine anfechtbare (Zwischen-) Verfügung handeln müsse, weil er ansonsten mit nicht wiedergutzumachenden Nachteilen konfrontiert wäre. 3.3 In der Vernehmlassung führt der Regierungsrat ergänzend aus, dass der Gesetzgeber mit der schriftlichen Verwarnung gemäss § 19 Abs. 3 lit. c des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz) vom 25. September 1997 keine neue Disziplinar massnahme für Mitarbeitende eingeführt habe. Vielmehr sei die Verwarnung, wie die altrechtliche Bewährungsfrist, nach wie vor als personalrechtliche Mahnung konzipiert, welche im Hinblick auf eine mögliche weitere personalrechtliche Massnahme, namentlich eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses, ausgesprochen werde. Die Verwarnung habe, wie bereits die altrechtliche Bewährungsfrist, keine unmittelbaren nachteiligen Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Betroffenen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts könnten personalrechtliche Mahnungen auch im Anwendungsbereich des Bundespersonalrechts nicht angefochten werden. Was den Entzug der Klassenlehrerfunktion anbelange, so sei dieser als nicht anfechtbare innerdienstliche Anordnung zu qualifizieren, zumal der Beschwerdeführer davon nicht als Privatperson, sondern als Amtsträger und Mitglied des Lehrerkollegiums betroffen sei. Als Adressat der innerdienstlichen Anordnung sei er nicht in seiner privaten Rechtsbeziehung zur Schule (Grundverhältnis), sondern in seiner amtlich-betrieblichen Stellung (Betriebsverhältnis) berührt. Der Entzug der Klassenlehrerfunktion stelle mangels verbindlicher Festlegung von Rechtsfolgen für das Grundverhältnis des Beschwerdeführers keine anfechtbare Verfügung, sondern eine organisatorische, innerdienstliche und damit nicht anfechtbare Anordnung dar, weshalb der Regierungsrat auch diesbezüglich zu Recht auf die Beschwerde nicht eingetreten sei.

## **E. 4**

Vorab ist zu prüfen, ob dem Schreiben des Schulrats vom 29. August 2019 Verfügungscharakter zukommt.

### **E. 4.1**

Als Verfügungen gelten gemäss § 2 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und zum Gegenstand haben: Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (lit. a); Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten (lit. b); Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten oder Nichteintreten auf solche Begehren (lit. c). Für das Vorliegen einer Verfügung ist nicht massgebend, ob sie als solche gekennzeichnet ist und eine Rechtsmittelbelehrung enthält bzw. den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht. Massgebend ist vielmehr, ob die inhaltlichen Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, S. 243; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1725/2015 vom 8. Juni 2015 E. 2).

### **E. 4.2**

Innerdienstliche Anordnungen bzw. Dienstbefehle sind ebenso wie Verfügungen Anordnungen einer Behörde, welche einen Einzelfall regeln, einseitig ergehen, verbindlich sind und sich auf öffentliches Recht stützen. Der Unterschied liegt in der Qualität der bewirkten Rechtsbindungen. Der Adressat einer innerdienstlichen Anordnung wird dadurch nicht in seiner privaten Rechtsbeziehung zum Staat (Grundverhältnis), sondern nur in seiner amtlich-betrieblichen Stellung (Betriebsverhältnis) betroffen. Durch innerdienstliche Anordnungen resultiert folglich kein die Verfügung charakterisierendes Aussenrechtsverhältnis, sondern lediglich ein einseitig bindendes Innenrechtsverhältnis. Die herrschende Lehre und Rechtsprechung spricht ihnen daher den Verfügungscharakter ab (vgl. Markus Müller, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., 2018, Art. 5 N 94 f.; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 892; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7309/2010 vom 7. April 2011 E. 2.3 f.). Verfügungscharakter kommt einzig denjenigen innerdienstlichen Anordnungen zu, welche die Rechtsstellung eines Arbeitnehmers berühren, indem durch sie Rechte begründet, geändert oder aufgehoben werden. Dies trifft grundsätzlich auf Anordnungen zu, welche eine Versetzung im Amt, die Zuweisung einer anderen Tätigkeit oder die Umgestaltung des Dienstverhältnisses zum Inhalt haben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7309/2010 vom 7. April 2011 E. 2.4). 4.3.1 Gemäss § 19 Abs. 2 des Personalgesetzes kann die Anstellungsbehörde das Arbeitsverhältnis nach Ablauf der Probezeit kündigen, wenn wesentliche Gründe diese Massnahme rechtfertigen. Wesentliche Gründe liegen unter anderem vor, wenn Mängel in der Leistung oder im Verhalten trotz schriftlicher Verwarnung anhalten oder sich wiederholen (§ 19 Abs. 3 lit. c Personalgesetz). Die Verordnung regelt das Verfahren über die schriftliche Verwarnung (§ 19 Abs. 4 Personalgesetz). Gemäss § 14 der Personalverordnung ist eine Verwarnung insbesondere dann auszusprechen, wenn bei einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter Mängel in der Leistung oder im Verhalten vorliegen (Abs. 1). Zuständig für das Aussprechen einer schriftlichen Verwarnung ist die Anstellungsbehörde (Abs. 2). Die

Verwarnung muss schriftlich und begründet sein (Abs. 3). Nach § 15 der Personalverordnung ist zur Behebung der Mängel oder des Fehlverhaltens im Rahmen der Verwarnung in der Regel eine Frist anzusetzen, bis zu welcher eine Verbesserung zu erfolgen hat (Abs. 1). Die Verbesserung der Mängel oder des Fehlverhaltens hat auch über die angesetzte Frist hinaus anzudauern (Abs. 2). Eine Verwarnung ist nicht anfechtbar (Abs. 3).

4.3.2 Die Verwarnung im Sinne von § 19 Abs. 3 lit. c des Personalgesetzes wurde im Rahmen der Revision der personalrechtlichen Bestimmungen über die Probezeit, die Kündigung und die Abgangsentschädigung vom 14. Juni 2012 in das Gesetz aufgenommen und trat an die Stelle der altrechtlichen Bewährungsfrist. Der Landratsvorlage kann entnommen werden, dass die Bewährungsfrist gestrichen werde und neu bei einer Kündigung aufgrund anhaltender oder sich wiederholender Mängel in der Leistung oder im Verhalten eines Mitarbeitenden zuvor eine schriftliche Verwarnung ausgesprochen werden solle (vgl. Vorlage an den Landrat 2012/013 betreffend Änderung der personalrechtlichen Bestimmungen über die Probezeit, die Kündigung und die Abgangsentschädigung vom 17. Januar 2012, S. 9). In den Erläuterungen des Personalamts vom 7. Februar 2013 zu verschiedenen Änderungen der Personalverordnung wird in Bezug auf die geänderten §§ 14 und 15 der Personalverordnung festgehalten, mit der Verwarnung solle ebenso wie mit der bisherigen Bewährungsfrist der betroffenen Mitarbeiterin oder dem betroffenen Mitarbeiter aufgezeigt werden, wo Mängel in der Leistung oder im Verhalten vorlägen und was zukünftig von der Person erwartet werde. Weiter werde neu ausdrücklich festgehalten, dass eine Verwarnung analog zur Bewährungsfrist nicht anfechtbar sei (Erläuterungen, S. 2 f.).

4.3.3 Die Verwarnung ist in § 19 des Personalgesetzes ("Ordentliche Kündigung") in den Bestimmungen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Ziff. 2.3, § 16 ff. Personalgesetz) geregelt. Sie entspricht von ihrer Funktion her vollumfänglich der Mahnung im Sinne von Art. 12 Abs. 6 lit. b des Bundespersonalgesetzes (BPG) vom 24. März 2000 in der bis am 30. Juni 2013 gültigen Fassung (AS 2001 894 ff., 899). Gemäss dieser Bestimmung galten Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhielten oder sich wiederholten, nach Ablauf der Probezeit als Gründe für eine ordentliche Kündigung durch den Arbeitgeber. Die fragliche Regelung wurde im Zuge der Revision des BPG per 30. Juni 2013 ersatzlos aufgehoben, die Rechtsprechung geht allerdings auch nach der Revision des BPG weiterhin vom grundsätzlichen Erfordernis einer vorgängigen Mahnung bei Kündigungen gestützt auf Art. 10 Abs. 3 BPG aus (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4464/2015 vom 23. November 2015 E. 1.1.3). Die Verwarnung bzw. Mahnung erinnert den Arbeitnehmer an seine bestehenden Verhaltenspflichten und ermöglicht dem Arbeitgeber die ordentliche Kündigung, wenn der Arbeitnehmer seine Leistung nicht verbessert oder sein Verhalten nicht ändert. Sie ist als direkte Reaktion auf das Fehlverhalten des Arbeitnehmers zu verstehen und hat zum Ziel, dem Arbeitnehmer die begangene Pflichtverletzung vorzuhalten und ihn zu künftigem vertragsgemäsem Verhalten zu mahnen (Rügefunktion). Zudem drückt sie die Androhung einer Sanktion bei weiteren gleichartigen Pflichtverletzungen aus (Warnfunktion; vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6699/2015 vom 21. März 2016 E. 3.1; A-4464/2015 vom 23. November 2015 E. 1.1.3 ff.). Die Verwarnung bzw. Mahnung dient insofern der Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips vor einer allfälligen Kündigung (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-529/2015 vom 24. Juni 2015 E. 5.2.1).

4.3.4 Nach der Rechtsprechung zu alt§ 19 Abs. 4 des Personalgesetzes stellte die Ansetzung einer Bewährungsfrist eine Zwischenverfügung dar (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [2000/210] vom 25. April 2001 E. 5a; Urteil des Bundesgerichts

1P.555/2001 vom 3. Januar 2002 E. 4). Gemäss der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts kommt einer der Kündigung vorausgehenden Mahnung nach aArt. 12 Abs. 6 lit. b BPG bzw. Art. 10 Abs. 3 BPG demgegenüber kein Verfügungscharakter zu (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C\_358/2009 vom 8. März 2010 E. 4.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6699/2015 vom 21. März 2016 E. 3.2; A-4464/2015 vom 23. November 2015 E. 1.1.4; A-1725/2015 vom 8. Juni 2015 E. 2.1.3 f.; A-692/2014 vom 17. Juni 2014 E. 3.2; BVGE 2011/31 E. 3.3; Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission [PRK] vom 30. September 2004, in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 69.33 E. 2). Die personalrechtliche Verwarnung bzw. Mahnung stellt auch nach der Lehre im Gegensatz zur Verwarnung im Sinne einer disziplinarischen Massnahme keine anfechtbare Verfügung dar. Selbst wenn sie eine Voraussetzung für die Kündigung bilde, sei sie nicht anfechtbar, weil die Rechte und Pflichten erst mit der Kündigung geregelt würden (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 1418; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., S. 445). 4.3.5 Wie bereits ausgeführt (E. 4.3.3 hiavor), entspricht die Verwarnung gemäss § 19 Abs. 3 lit. c des Personalgesetzes von ihrer Funktion her der Mahnung, wie sie auf Bundesebene bei Mängeln in der Leistung oder im Verhalten gestützt auf Art. 10 Abs. 3 BPG vor einer Kündigung auszusprechen ist. Im Lichte der vorstehenden Erwägungen zur Frage der Anfechtbarkeit von personalrechtlichen Verwarnungen bzw. Mahnungen (E. 4.3.4 hiavor) kommt der Verwarnung gemäss § 19 Abs. 3 lit. c des Personalgesetzes somit kein Verfügungscharakter zu. Die Verwarnung als solche hat denn auch keine unmittelbaren nachteiligen Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers und dieser könnte die gegen ihn erhobenen Vorwürfe im Rahmen der Beschwerde gegen eine allfällige Kündigung bestreiten. Die Verfahrensrechte des Beschwerdeführers bleiben vor diesem Hintergrund vollumfänglich gewahrt (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4464/2015 vom 23. November 2015 E. 1.1.5). Die strittige Verwarnung ist nach dem Gesagten - wie § 15 Abs. 3 der Personalverordnung ausdrücklich statuiert - nicht anfechtbar.

#### **E. 4.4**

Der Schulrat ordnete im Schreiben vom 29. August 2019 ausserdem an, dass der Beschwerdeführer vorläufig nicht mehr als Klassenlehrer tätig sei und periodisch an Standortgesprächen mit der Schulleitung teilzunehmen habe. Die fraglichen Anordnungen sind ebenso wie der vom Beschwerdeführer angeführte Wechsel des zugewiesenen Schulzimmers bzw. Schulhauses als innerdienstliche Anordnungen zu qualifizieren, welchen mangels verbindlicher Festlegung von Rechtsfolgen für das Grundverhältnis kein Verfügungscharakter zukommt. Namentlich ist damit weder die Zuweisung einer anderen Tätigkeit noch eine Umgestaltung des Dienstverhältnisses verbunden, wie sie für die Qualifikation als anfechtbare Verfügung vorauszusetzen ist (vgl. E. 4.2 hiavor). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die fraglichen Anordnungen sowie die Tatsache, dass die Verwarnung unbefristet ausgesprochen wurde, "in ihrer Gesamtheit" eine (versteckte) Disziplinar-massnahme darstellen sollen und das Schreiben des Schulrats vom 29. August 2019 aus diesem Grund als anfechtbare Verfügung zu gelten hätte.

#### **E. 4.5**

Ungeachtet des Umstands, dass das Schreiben des Schulrats vom 29. August 2019 auf Ersuchen des Beschwerdeführers in Verfügungsform erlassen und mit einer

Rechtsmittelbelehrung versehen wurde, stellt dieses nach dem Gesagten keine anfechtbare Verfügung dar. Der Regierungsrat ist somit - jedenfalls im Ergebnis - zu Recht auf die Beschwerde vom 13. September 2019 nicht eingetreten. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

#### **E. 5**

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 in angemessenem Ausmass der ganz oder teilweise unterliegenden Partei auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.-- sind ausgangsgemäss dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO). Demgemäss wird erkannt: ://: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet. Der zuviel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 600.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet. 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.  
Präsidentin Gerichtsschreiber

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.