



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

vom 12. Dezember 2018 (810 17 245-246, 810 17 250-251)

Personalrecht

**Einführung eines neuen Lohnsystems für die Kaderärzte des Kantonsspitals Baselland /
Aufhebung der Funktionszulagen**

_____ Besetzung Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Stefan Schulthess, Hans
Furer, Claude Jeanneret, Niklaus Ruckstuhl, Gerichtsschreiber Marius
Wehren

_____ Beteiligte **A.**_____, Beschwerdeführer 1
B._____, Beschwerdeführer 2
C._____, Beschwerdeführer 3
D._____, Beschwerdeführer 4

alle vertreten durch Dr. Philippe Nordmann, Advokat

gegen

Kantonsspital Baselland, Mühlemattstrasse 26, 4410 Liestal, Be-
schwerdegegnerin, vertreten durch Dr. Lucius Huber, Advokat

_____ Betreff Neues Lohnsystem Kaderärzte

A. Mit Schreiben vom 13. September 2017 teilte das Kantonsspital Baselland (KSBL) A.____, B.____, C.____ und D.____ mit, dass der Verwaltungsrat des KSBL an der Sitzung vom 18. Mai 2017 verschiedene Änderungen der Anstellungsbedingungen der Kaderärzte beschlossen habe. Namentlich würden die Funktionszulagen in der Höhe von Fr. 110'000.-- (A.____) bzw. Fr. 70'000.-- (B.____, C.____, D.____) jährlich per 31. Dezember 2017 aufgehoben. Die bisherigen Regelungen über die Anstellungsverhältnisse der Kaderärzte würden in ein neues Reglementswerk überführt, welches die Allgemeinen Anstellungsbedingungen für das Kader des Kantonsspitals Baselland (nachfolgend: Allgemeine Anstellungsbedingungen), das Lohnreglement für die Kaderärztinnen und Kaderärzte des Kantonsspitals Baselland (nachfolgend: Kaderarztlohnreglement) sowie das Fondsreglement für die Kaderärzte des Kantonsspitals Baselland (nachfolgend: Kaderarztfondsreglement) umfasse. Abgesehen von der Aufhebung des bisherigen fixen Stufenanstiegs und der Funktionszulage blieben die Höhe und Berechnung des festen Lohns ebenso wie die Berechnung der privatärztlichen Leistungserbringung unverändert. Die geltenden Arbeitsverträge blieben ebenfalls bestehen. Die darin enthaltene Verweise auf die Kaderarztverordnung und die Kaderarztfondsverordnung seien aber hinfällig. Neu würden das Kaderarztlohnreglement sowie das Kaderarztfondsreglement des KSBL gelten. Bei öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen seien Lohnkürzungen und demnach auch andere Lohnanpassungen grundsätzlich einseitig möglich. Um den Vertrauensschutz der Kaderärzte gegenüber einseitigen Änderungen des Lohnsystems sicherzustellen, habe der Verwaltungsrat entschieden, eine Übergangsfrist von sechs Monaten (entsprechend der Kündigungsfrist) einzuhalten und den Einführungstermin für das neue Reglementswerk auf den 1. April 2018 festzulegen.

B. Am 20. September 2017 reichten A.____, B.____, C.____ und D.____ beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, jeweils gleichlautende Beschwerden ein mit den Rechtsbegehren, es sei die Verfügung des KSBL vom 13. September 2017 aufzuheben und es sei der bis anhin geltende Lohn (inkl. Funktionszulage) weiterhin auszubezahlen. Eventualiter sei die Streitsache zur Neubeurteilung nach Massgabe der Erwägungen des Kantonsgerichts an die Vorinstanz zurückzuweisen. Subeventualiter sei das KSBL anzuweisen, eine Verfügung betreffend das neue Lohnsystem sowie die Streichung der Funktionszulage per 31. Dezember 2017 zu erlassen. Alles unter o/e-Kostenfolge.

C. Mit Schreiben vom 2. Oktober 2017 teilte die Beschwerdegegnerin, vertreten durch Dr. Lucius Huber, Advokat, den Beschwerdeführern mit, dass die Leitung des KSBL wiedererwägungsweise entschieden habe, die Streichung der Funktionszulage nicht bereits per 1. Januar 2018, sondern per 1. April 2018, also mit Inkrafttreten des neuen Kaderarztlohnreglements, umzusetzen.

D. Am 8. Dezember 2017 reichten die Beschwerdeführer, neu vertreten durch Dr. Philippe Nordmann, Advokat, die Beschwerdebeurteilungen ein. Darin beantragen sie in Anpassung der ursprünglich gestellten Rechtsbegehren, es sei die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 13. September 2017 aufzuheben und die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, den bis anhin geltenden Lohn und die Funktionszulage weiterhin auszubezahlen. Eventualiter sei die Verfügung vom 13. September 2017 aufzuheben und die Streitsache nach Massgabe der Erwägungen

gen des Kantonsgerichts zur Neuurteilung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wurde beantragt, die Verfahren der Beschwerdeführer zu vereinigen.

E. Mit Verfügungen vom 12. Dezember 2017 und 9. Januar 2018 wurden die Verfahren 810 17 245, 810 17 246, 810 17 250 und 810 17 251 antragsgemäss vereinigt.

F. Am 15. Februar 2018 reichte die Beschwerdegegnerin, vertreten durch Dr. Lucius Huber, Advokat, ihre Vernehmlassung ein. Sie stellt das Rechtsbegehren, es seien die Beschwerden vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Dies unter o/e-Kostenfolge.

G. Am 11. April 2018 reichten die Beschwerdeführer eine Replik ein, in welcher sie an den gestellten Rechtsbegehren festhalten.

H. Die Beschwerdegegnerin reichte am 24. Mai 2018 eine Duplik ein, in welcher sie ebenfalls am gestellten Rechtsbegehren festhält.

I. Mit Verfügung vom 1. Juni 2018 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Das Kantonsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen und untersucht von Amtes wegen, ob und inwiefern auf eine Beschwerde eingetreten werden kann, d.h. es prüft, ob die formellen Voraussetzungen (die sogenannten "Sachurteilsvoraussetzungen") erfüllt sind (§ 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [Verwaltungsprozessordnung, VPO] vom 16. Dezember 1993). Der Zugang zum Gericht besteht grundsätzlich nur im Rahmen der geltenden Prozessordnung, d.h. im Rahmen der Bestimmungen der Verwaltungsprozessordnung. Die Verwaltungsprozessordnung sieht im Bereich des Verfassungs- und Verwaltungsrechts verschiedene Rechtsmittel (Beschwerde gegen Erlasse, Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte, Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Klage bei Kompetenzstreitigkeiten, verwaltungsgerichtliche Beschwerde und verwaltungsgerichtliche Klage) mit unterschiedlichen Sachurteilsvoraussetzungen vor.

1.2 Mit Schreiben des KSBL vom 13. September 2017 wurden die Beschwerdeführer über verschiedene Änderungen ihrer Anstellungsverhältnisse, unter anderem die Aufhebung der Funktionszulagen per 31. Dezember 2017 sowie die Inkraftsetzung neuer bzw. angepasster Reglemente des KSBL per 1. April 2018 orientiert. Den Schreiben vom 13. September 2017 kommt in Bezug auf die Aufhebung der Funktionszulagen der Beschwerdeführer per 31. Dezember 2017 ohne weiteres Verfügungscharakter zu und es steht diesbezüglich die verwaltungsgerichtliche Beschwerde offen (§ 43 Abs. 2 VPO in Verbindung mit § 25 des Spitalgesetzes vom 17. November 2011). Soweit sich die Schreiben auf die Inkraftsetzung neuer bzw. an-

gepasster Reglemente beziehen, stehen demgegenüber Erlasse im Raum, welche gemäss § 27 Abs. 1 lit. c VPO der Erlassbeschwerde unterliegen. Das Kantonsgericht ist unter beiden Titeln zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden zuständig und kann die von den Beschwerdeführern gerügte Verletzung verfassungsmässiger Rechte uneingeschränkt überprüfen (§ 45 Abs. 1 lit. a VPO bzw. § 30 Abs. 2 VPO). Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerde legitimiert (§ 47 Abs. 1 lit. a VPO bzw. § 28 Abs. 1 lit. a VPO) und die weiteren formellen Voraussetzungen sind ebenfalls erfüllt, sodass auf die Beschwerden eingetreten werden kann.

2.1 Die Beschwerdeführer machen in materieller Hinsicht zusammengefasst geltend, gemäss ihren Arbeitsverträgen sei ihnen eine Funktionszulage befristet bis zum Inkrafttreten einer zukünftigen Kaderarztvertragsregelung des KSBL zugesprochen worden. Im Weiteren sei ihnen zugesichert worden, dass die Funktionszulage auch bei einer neuen Kaderarztvertragsregelung in die neue Struktur eingebaut werde. In den Arbeitsverträgen werde auf die sinngemässe Geltung der Personalgesetzgebung des Kantons Basel-Landschaft verwiesen, welche mit § 23 des Dekrets zum Personalgesetz (Personaldekret) vom 8. Juni 2000 eine Rechtsgrundlage für die Ausrichtung von Funktionszulagen enthalte (Beschwerdebegründungen, Rz. 35 ff. bzw. 36 ff.). Mit der Streichung der Funktionszulagen habe die Beschwerdegegnerin das berechtigte Vertrauen der Beschwerdeführer in die vertragliche Regelung verletzt und damit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 bzw. den darauf beruhenden Grundsatz der Vertragstreue ("pacta sunt servanda") verstossen. Weder sei es zu einer neuen Kaderarztvertragsregelung gekommen noch seien die Funktionszulagen in eine solche integriert worden (Beschwerdebegründungen, Rz. 41 ff. bzw. 42 ff.). Die Beschwerdegegnerin verletze mit der Streichung der Funktionszulagen zudem ihre eigens revidierten Anstellungsbedingungen und das Kaderarztlohnreglement, welches am 1. April 2018 in Kraft treten und zum Bestandteil der Arbeitsverträge der Beschwerdeführer werde. Namentlich entspreche der Lohn der Beschwerdeführer mit der Streichung der Funktionszulagen nicht mehr dem gemäss Ziff. 5.2 Abs. 2 lit. a des Kaderarztlohnreglements massgebenden sog. Marktlohn (Beschwerdebegründungen, Rz. 46 ff. bzw. 47 ff.). Eine Streichung der Funktionszulagen hätte rechtsgültig einzig mittels einer Änderungskündigung erfolgen können (Beschwerdebegründungen, Rz. 48 ff. bzw. 49 ff.).

2.2 Die Beschwerdegegnerin führt im Wesentlichen aus, der Verwaltungsrat des KSBL habe gestützt auf § 22 Abs. 2 lit. c und § 27 Abs. 2 des Spitalgesetzes per 1. April 2018 die Allgemeinen Anstellungsbedingungen revidiert und das Kaderarztlohnreglement sowie das Kaderarztefondsreglement erlassen. Damit unterstünden die Kaderärzte seit dem 1. April 2018 den vom KSBL als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit erlassenen Reglementen. Die übergangsrechtlich (seit dem 1. Januar 2016) analog angewandten Bestimmungen der kantonalen Personalgesetzgebung fänden per 1. April 2018 keine Anwendung mehr. Mit der Einführung der neuen Reglemente seien verschiedene Aspekte der Anstellungsverhältnisse und der privatärztlichen Leistungserbringung der Kaderärzte neu geregelt worden. Diese Änderungen würden unter anderem vorsehen, dass die ohne Rechtsgrundlage bzw. rechtswidrig ausbezahlten Funktionszulagen inskünftig nicht mehr ausgerichtet werden (Vernehmlassung, Rz. 25 ff.). Anpassungen des Anstellungsverhältnisses oder Lohnkürzungen bei öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen seien auf dem Wege der Rechtsetzung grundsätzlich einseitig

möglich, ohne dass die Kündigungsfristen eingehalten werden müssten. Dies gelte auch in Bezug auf Erlasse, welche aufgrund einer Gesetzesdelegation von öffentlich-rechtlichen Anstalten erlassen worden seien. Im vorliegenden Fall sei das Kaderarztlohnreglement, welches wie das bisherige Recht keine Funktionszulagen vorsehe, unter Beachtung einer – der vertraglichen Kündigungsfrist entsprechenden – Übergangsfrist von sechs Monaten in Kraft gesetzt worden. Dies sei im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als angemessen zu qualifizieren und die Beschwerdeführer könnten aus dem Vertrauensgrundsatz keine weiteren Ansprüche ableiten (Vernehmlassung, Rz. 71 ff.). Die Funktionszulagen seien zudem gemäss den Arbeitsverträgen der Beschwerdeführer lediglich befristet bis zum Inkrafttreten des neuen Kaderarztlohnreglements ausgerichtet worden. Die Weiterzahlung der Funktionszulagen über diesen Zeitpunkt hinaus sei nie zugesichert worden, sondern es sei im Gegenteil stets auf deren künftige Abschaffung hingewiesen worden. Die Berufung auf den Vertrauensschutz und den Grundsatz "pacta sunt servanda" sei auch aus diesem Grund unzulässig (Vernehmlassung, Rz. 86 ff.).

3.1 Im Rahmen der Replik machen die Beschwerdeführer geltend, sie hätten mit ihren Beschwerden insgesamt alle materiellen Änderungen ihrer Arbeitsverhältnisse angefochten. Aufgrund der Streichung der Funktionszulagen seien auch die übrigen materiellen Änderungen für sie inakzeptabel (Replik, Rz. 6). Dazu ist festzustellen, dass sowohl den Beschwerdebegründungen als auch der Replik lediglich in Bezug auf die Aufhebung der Funktionszulagen substantiierte Rügen entnommen werden können. Inwiefern die Beschwerdeführer die weiteren materiellen Änderungen ihrer Arbeitsverhältnisse beanstanden, ist demgegenüber nicht ersichtlich, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist.

3.2 Die Beschwerdegegnerin hat die Aufhebung der Funktionszulagen während der Rechtshängigkeit des vorliegenden Verfahrens dahingehend in Wiedererwägung gezogen, dass diese nicht bereits per 1. Januar 2018, sondern per 1. April 2018 bzw. mit Inkrafttreten des neuen Kaderarztlohnreglements umgesetzt werde. Sie hat die Beschwerden insofern teilweise anerkannt. Zu beurteilen ist damit, ob die Beschwerdeführer einen Anspruch darauf haben, dass ihnen auch nach dem 1. April 2018 der bisherige Lohn einschliesslich der Funktionszulagen bezahlt wird.

4.1 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. Unter den Begriff der Gesetzgebung im vorgenannten Sinn fallen unbestrittenermassen auch generell-abstrakte Erlasse dezentraler Verwaltungsträger bzw. anstaltseigene Reglemente, wie sie vorliegend in Frage stehen (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, S. 111 ff.; BGE 118 Ia 245 E. 3e). Die Ansprüche der Dienstnehmer sind 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; BGE 118 Ia 245 E. 5b; BGE 101 Ia 443 E. 2).

4.2.1 Das Kantonsspital Baselland und die Psychiatrie Baselland sind öffentlich-rechtliche Anstalten ("Unternehmen") mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 8 Abs. 1 und 2 Spitalgesetz). In Bezug auf die Anstellungsverhältnisse regelt § 11 des Spitalgesetzes, dass die Verwaltungsräte der beiden Unternehmen im gegenseitigen Einvernehmen und im Einvernehmen mit der Arbeitsgemeinschaft Basellandschaftlicher Personalverbände einen gemeinsamen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abschliessen. Solange kein Gesamtarbeitsvertrag abgeschlossen ist, jedoch längstens bis 4 Jahre ab Inkrafttreten dieses Gesetzes, richten sich die Anstellungsbedingungen inhaltlich nach der basellandschaftlichen Personalgesetzgebung (§ 26 Abs. 3 Spitalgesetz). Für die privatärztliche Leistungserbringung gelten gemäss § 27 Abs. 1 des Spitalgesetzes bis 12 Monate ab Inkrafttreten dieses Gesetzes die §§ 10a und 10b des Spitalgesetzes vom 24. Juni 1976 weiter. Nach Ablauf dieser Frist beschliessen die Verwaltungsräte über die privatärztliche Leistungserbringung sowie deren Vergütung (§ 27 Abs. 2 Spitalgesetz). Im Weiteren regelt § 22 Abs. 2 lit. c des Spitalgesetzes, dass der Verwaltungsrat des KSBL die notwendigen Reglemente erlässt.

4.2.2 Am 1. Juli 2015 haben die Sozialpartner den GAV Kantonsspital Baselland / Psychiatrie Baselland beschlossen, welcher per 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist. Vom Geltungsbereich des GAV ausgenommen sind unter anderem die leitenden Ärzte und die Chefärzte (Ziff. 5 Abs. 2 und 3 GAV). In Bezug auf die Arbeitsverhältnisse der Kaderärzte hat der Verwaltungsrat des KSBL gestützt auf § 22 Abs. 2 lit. c und § 27 Abs. 2 des Spitalgesetzes per 1. April 2018 die Allgemeinen Anstellungsbedingungen angepasst und das Kaderarztlohnreglement sowie das Kaderarztfondsreglement erlassen. Die Arbeitsverhältnisse der Beschwerdeführer richten sich damit seit dem 1. April 2018 grundsätzlich nach den auf diesen Zeitpunkt in Kraft gesetzten Reglementen des KSBL und nicht mehr nach der – analog angewandten – Personalgesetzgebung des Kantons Basel-Landschaft.

4.2.3 Gemäss Ziffer 6.1 Abs. 3 der Anstellungsbedingungen in der per 1. April 2018 in Kraft gesetzten Fassung gelten für Chefärztinnen bzw. Chefärzte, Institutsleiterinnen bzw. Institutsleiter, Co-Chefärztinnen bzw. Co-Chefärzte sowie Leitende Ärztinnen bzw. Leitende Ärzte die Bestimmungen des Kaderarztlohnreglements. Das Kaderarztlohnreglement statuiert in Ziff. 4.1 (Aufbau des Lohns), dass sich die Vergütung der Kaderärztinnen und -ärzte aus einem festen Lohnanteil (lit. a), einem variablen Lohnanteil für die privatärztliche Leistungserbringung (Leistungsumfangkomponente, lit. b) sowie einem variablen Lohnanteil abhängig vom finanziellen Erfolg des Kantonsspitals (Leistungskomponente, lit. c) zusammensetzt. Das Kaderarztlohnreglement enthält in Bezug auf die Vergütung der Kaderärzte eine abschliessende Regelung. Funktionszulagen sind darin unbestrittenermassen nicht vorgesehen.

4.3 Die Beschwerdeführer machen geltend, dass ihnen die Funktionszulagen vertraglich zugesichert worden seien und insofern eine bestimmte, mit einem einzelnen Arbeitsverhältnis verbundene Zusicherung im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (E. 4.1 hiervor) vorliege.

4.3.1 Die Arbeitsverträge der Beschwerdeführer sehen in Ziffer 6 die Ausrichtung einer Funktionszulage in der Höhe von jährlich Fr. 110'000.-- bzw. Fr. 70'000.-- für deren standortübergreifende Tätigkeit vor. Die Funktionszulage ist gemäss den Arbeitsverträgen "befristet bis zur neuen Kaderarztvertragsregelung KSBL". Die Beschwerdeführer machen geltend, es sei weder zu einer neuen Kaderarztvertragsregelung gekommen noch seien die Funktionszulagen in eine solche integriert worden (Beschwerdebegründungen, Rz. 41 ff. bzw. 42 ff.). Es lägen keine neuen Verträge vor und die fragliche Befristung sei damit nicht eingetreten (Replik, Rz. 6).

4.3.2 Verwaltungsrechtliche Verträge sind grundsätzlich gleich wie privatrechtliche Verträge nach den Regeln von Treu und Glauben (Vertrauensprinzip) auszulegen. Das bedeutet, dass einer Willensäusserung der Sinn zu geben ist, den ihr der Empfänger aufgrund der Umstände, die ihm im Zeitpunkt des Empfangs bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in guten Treuen beilegen durfte und beilegen musste (vgl. BGE 135 V 237 E. 3.6; BGE 122 I 328 E. 4e, jeweils mit Hinweisen). Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die in Ziffer 6 der Arbeitsverträge statuierte Befristung der Funktionszulagen "bis zur neuen Kaderarztvertragsregelung KSBL" sei dahingehend auszulegen, dass sich deren Eintritt auf den Abschluss neuer Verträge beziehe, kann ihnen nicht gefolgt werden. Wie die Beschwerdegegnerin zu Recht ausführte, würde dies – entgegen dem Wortlaut von Ziffer 6 der Arbeitsverträge ("befristet") – nicht einer Befristung, sondern einer auflösenden Potestativbedingung entsprechen (Duplik, Rz. 13). Einvernehmliche Vertragsänderungen sind jedoch grundsätzlich jederzeit zulässig, weshalb insofern kein sachlicher Grund für eine "Befristung" der Funktionszulagen bis zum Abschluss neuer Verträge ersichtlich ist. Die Formulierung "Kaderarztvertragsregelung KSBL" weist im Übrigen nicht auf eine individuelle Vereinbarung zwischen dem KSBL und dem jeweiligen Mitarbeitenden, sondern auf eine generell-abstrakte Regelung des KSBL über die Anstellungsverhältnisse der Kaderärzte hin. Dem entspricht, dass in der Präambel der Verträge ausdrücklich auf die vorgesehene Anpassung der Arbeitsverhältnisse an die neuen Strukturen und die daraus resultierenden Neuregelungen hingewiesen wird. Mit der Beschwerdegegnerin ist damit festzustellen, dass sich die Befristung der Funktionszulagen "bis zur neuen Kaderarztvertragsregelung KSBL" auf das Inkrafttreten einer neuen generell-abstrakten Regelung des KSBL über die Vergütung der Kaderärzte bzw. das neue Kaderarztlohnreglement bezieht.

4.3.3 Dieser Schluss ergibt sich auch aus der in den Akten befindlichen Korrespondenz zwischen den Beschwerdeführern und der Beschwerdegegnerin: Mit Schreiben vom 4. August 2015 orientierte der Präsident des Verwaltungsrats des KSBL, E.____, die Kaderärzte über den Beschluss des Verwaltungsrats, wonach die Funktionszulagen bis zum Inkrafttreten eines neuen Kaderarztlohnsystems bestehen bleiben, innerhalb der jeweiligen Klinik jedoch für das Spital kostenneutral kompensiert werden müssen. Die Beschwerdeführer und weitere Kaderärzte nahmen dazu mit Schreiben vom 1. September 2015 Stellung, wobei sie sich gegen die Auflage wandten, die Lohnsumme bei den Ärzten der betroffenen Kliniken um die Summe der Funkti-

onszulagen zu kürzen. Die Aussage, wonach die Funktionszulagen bis zum Inkrafttreten eines neuen Kaderarztlohnsystems bestehen bleiben, wurde von den Beschwerdeführern demgegenüber nicht in Frage gestellt. Die Beschwerdeführer führten vielmehr aus, dass es sich um eine verhältnismässig kurze Zeit handle, in welcher die Funktionszulagen noch bezahlt werden müssten, da die neue Kaderarztverordnung in ein bis zwei Jahren in Kraft treten werde. Die Beschwerdeführer gingen somit im damaligen Zeitpunkt davon aus, dass die Funktionszulagen mit dem Inkrafttreten des neuen Lohnsystems des KSBL für die Kaderärzte bzw. dem Erlass der entsprechenden Reglemente dahinfallen werden. Wenn sie sich nunmehr auf den Standpunkt stellen, der Eintritt der Befristung sei nicht mit dem Inkrafttreten des neuen Kaderarztlohnreglements erfolgt, sondern vom Abschluss neuer Verträge abhängig, so erscheint dieses Verhalten als widersprüchlich ("venire contra factum proprium") und verdient keinen Rechtsschutz.

4.3.4 Nach dem Gesagten ist festzustellen, dass die in den Arbeitsverträgen statuierte Befristung der Funktionszulagen mit dem Inkrafttreten des neuen Kaderarztlohnreglements per 1. April 2018 eingetreten ist. Die Verträge der Beschwerdeführer können somit von vornherein keine Vertrauensgrundlage bilden für die weitere Bezahlung der Funktionszulagen nach Inkrafttreten des Kaderarztlohnreglements.

4.4.1 Hinzu kommt, dass das öffentliche Dienstverhältnis wie bereits ausgeführt (E. 4.1 hier vor) durch die Gesetzgebung bestimmt wird und in Bezug auf seine vermögensrechtliche Seite die Entwicklung mitmacht, welche die Gesetzgebung erfährt. Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben hat die Rechtsprechung abgeleitet, dass unter Umständen angemessene Übergangsfristen für neue belastende Regelungen verfassungsrechtlich geboten sein können (vgl. BGE 134 I 23 E. 7.6.1 mit Hinweisen). Solche Ansprüche können insbesondere dann entstehen, wenn durch Gesetzesänderungen in ein vertragliches oder vertragsähnliches Rechtsverhältnis eingegriffen wird. Dies trifft nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts namentlich im öffentlichen Dienstrecht zu, wo der Grundsatz der jederzeitigen Abänderbarkeit der Gesetzgebung in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz des Vertrauens auf Weitergeltung der individuell verfügbaren oder vereinbarten Anstellungsbedingungen steht. Selbst hier hat allerdings die Rechtsprechung die jederzeitige Abänderbarkeit der gesetzlichen Regelung betont, das Fehlen einer Übergangsregelung nur zurückhaltend als verfassungswidrig beurteilt und namentlich bei relativ geringfügigen Leistungseinbussen auch eine Inkraftsetzung ohne oder mit kurzen Übergangsregelungen nicht beanstandet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_158/2012 vom 20. April 2012 E. 3.7 mit Hinweisen). Soweit die Praxis Übergangsfristen als verfassungsrechtlich geboten erachtet hat, ging es darum, den Betroffenen zu 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 (vgl. BGE 134 I 23 E. 7.6.1 mit Hinweisen).

4.4.2 Im vorliegenden Fall hat der Verwaltungsrat des KSBL das Kaderarztlohnreglement unter Beachtung einer Übergangsfrist von sechs Monaten in Kraft gesetzt und die Aufhebung der Funktionszulagen (wiedererwägungsweise) auf diesen Zeitpunkt festgesetzt. Mit der Einhaltung einer der Kündigungsfrist entsprechenden Übergangsfrist hat die Beschwerdegegnerin den

vorstehend zitierten verfassungsrechtlichen Anforderungen (E. 4.4.1 hiervor) ohne weiteres entsprochen. Dies gilt umso mehr, als die Beschwerdeführer bereits vor dem Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 13. September 2017 mehrfach darüber informiert wurden, dass die Funktionszulagen mit der Einführung des neuen Kaderarztlohnsystems lohnmassig wegfallen werden (E. 4.5.4 hiernach). Ob die Aufhebung der Funktionszulagen per 31. Dezember 2017 im Rahmen der dazumal massgebenden kantonalen Personalgesetzgebung mit dem Grundsatz von Treu und Glauben vereinbar gewesen wäre, kann offen bleiben.

4.5 Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, es sei ihnen zugesichert worden, dass die vertraglich geschuldeten Funktionszulagen auch bei einer neuen Kaderarztregelung in die neue Lohnstruktur eingebaut werde (Beschwerdebegründungen, Rz. 43 bzw. 44). Aufgrund ihres berechtigten Vertrauens in diese Zusicherung hätten sie weiterhin Anspruch auf Ausrichtung der Funktionszulagen respektive Integration einer Zahlung in entsprechender Höhe in die neue Lohnstruktur (Replik, Rz. 37, 123).

4.5.1 Der Grundsatz von Treu und Glauben verschafft einen Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (vgl. BGE 131 II 627 E. 6.1; BGE 130 I 26 E. 8.1; BGE 129 I 161 E. 4.1). Hingegen ergibt sich aus Art. 9 BV kein Anspruch auf Schutz vor Gesetzesänderungen. Im Gegenteil steht der Anspruch auf Vertrauensschutz im Allgemeinen unter dem Vorbehalt von Rechtsänderungen. Aus dem Demokratieprinzip ergibt sich, dass das Gesetz jederzeit geändert werden kann, wenn aufgrund geänderter politischer Anschauungen andere Lösungen vorgezogen werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_83/2016 vom 23. Mai 2016 E. 4.2.1 mit Hinweisen).

4.5.2 In der Lehre und Rechtsprechung ist anerkannt, dass verwaltungsbehördliche Zusicherungen individuell-konkreter Art, das heisst solche, die sich auf die Rechtsanwendung in einem bestimmten Einzelfall beziehen, nur solange eine schutzwürdige Vertrauensgrundlage darstellen, als keine Gesetzesänderung eintritt, und dass der Bürger bei einer Änderung der Rechtslage nicht gestützt auf früher erteilte Auskünfte eine vom Gesetz abweichende Behandlung verlangen kann. Umso weniger liegt es in der Macht der Verwaltung, hinsichtlich des Inhaltes künftiger Rechtsnormen irgendwelche Zusicherungen abzugeben, an welche sich der Gesetzgeber nach dem Prinzip des Vertrauensschutzes zu halten hätte (vgl. BGE 102 Ia 331 E. 3c mit Hinweisen). Das Prinzip des Vertrauensschutzes steht einer Rechtsänderung gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht entgegen, wenn keine anders lautende Zusicherung des zuständigen Rechtsetzungsorgans vorliegt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.223/2003 vom 8. April 2004 E. 4.2; BGE 102 Ia 331 E. 3c).

4.5.3 Die Beschwerdeführer berufen sich bezüglich der Integration der Funktionszulagen in die neue Lohnstruktur bzw. das neue Kaderarztlohnreglement namentlich auf die beiden an die Beschwerdeführer 1 und 3 gerichteten Schreiben des ehemaligen CEO des KSBL vom 19. August 2013. In den fraglichen Schreiben wird jeweils auf die neuen Verträge der Beschwerdeführer 1 und 3 hingewiesen und festgehalten, dass diese eine Funktionszulage von Fr. 110'000.--

bzw. Fr. 70'000.-- enthalten. Im Weiteren wird folgendes ausgeführt: "Die Funktionszulage ist befristet bis zur neuen Kaderarztvertragsregelung, wird jedoch dort in die neue Struktur eingebaut werden".

4.5.4 Wie die Beschwerdegegnerin zutreffend ausführt, war für den Erlass des Kaderarztlohnreglements nicht der CEO, sondern der Verwaltungsrat des KSBL zuständig (§ 22 Abs. 2 lit. c Spitalgesetz). Der ehemalige CEO des KSBL konnte in diesem Zusammenhang somit von vornherein keine Zusicherungen abgeben, an welche sich der Verwaltungsrat des KSBL bei der Einführung des neuen Lohnsystems bzw. des neuen Kaderarztlohnreglements hätte halten müssen. Hinzu kommt, dass der Verwaltungsrat die Beschwerdeführer bereits mit Schreiben vom 4. August 2015 darüber orientierte, dass die Funktionszulagen (lediglich) bis zum Inkrafttreten eines neuen Kaderarztlohnsystems bestehen bleiben. Mit Schreiben vom 21. Dezember 2015 teilte der Verwaltungsrat zudem in einem an sämtliche Kaderärzte gerichteten Schreiben mit, dass die Funktionszulagen ab dem Datum der Einführung des neuen Lohnsystems für die Kaderärzte lohnmässig wegfallen werden. Angesichts dieser unmissverständlichen Informationen des Verwaltungsrats des KSBL konnten die Beschwerdeführer offensichtlich nicht darauf vertrauen, dass die Funktionszulagen bzw. eine Vergütung in entsprechender Höhe in das neue Kaderarztlohnreglement integriert werden. Ein aus dem Grundsatz von Treu und Glauben fließender Anspruch der Beschwerdeführer ist diesbezüglich zu verneinen und die Beschwerde erweist sich insofern als unbegründet.

4.6.1 Die Beschwerdeführer machen im Weiteren geltend, die Beschwerdegegnerin habe mit der Aufhebung der Funktionszulagen ihre eigens revidierten Anstellungsbedingungen und das Kaderarztlohnreglement verletzt, welches am 1. April 2018 in Kraft treten werde. Namentlich entspreche der Lohn der Beschwerdeführer mit der Streichung der Funktionszulagen nicht mehr dem gemäss Ziffer 5.2 Abs. 2 lit. a des Kaderarztlohnreglements massgebenden sog. Marktlohn (Beschwerdebegründungen, Rz. 46 ff. bzw. 47 ff.).

4.6.2 Der Lohn der Kaderärzte wird im Rahmen der jeweiligen Funktionen innerhalb eines Lohnbandes festgesetzt (vgl. Ziffer 5.1 Kaderarztlohnreglement). In Ziffer 5.2 Abs. 2 des Kaderarztlohnreglements werden die Faktoren aufgeführt, anhand welcher der jeweilige Anfangslohn innerhalb eines Lohnbandes bestimmt wird. Dabei ist nebst anderen Faktoren der auf dem Arbeitsmarkt für vergleichbare Positionen bezahlte Lohn (Marktwert) massgebend (Ziffer 5.2 Abs. 2 lit. a Kaderarztlohnreglement). Aus der fraglichen Bestimmung ergibt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kein Anspruch der Kaderärzte auf Bezahlung eines "Marktlohns", geschweige denn auf Ausrichtung von Funktionszulagen. Die Beschwerdeführer können aus Ziffer 5.2 Abs. 2 lit. a des Kaderarztlohnreglements nichts zu ihren Gunsten ableiten und die Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkt als unbegründet.

5.1 Die Beschwerdeführer rügen in formeller Hinsicht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Sie machen in diesem Zusammenhang geltend, dass sie vor Erlass der Verfügungen vom 13. September 2017 nicht angehört und die fraglichen Verfügungen nicht ausreichend begründet worden seien.

5.2.1 Das rechtliche Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheides zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (vgl. BGE 143 V 71 E. 4.1; BGE 135 I 279 E. 2.3; BGE 135 II 286 E. 5.1; BGE 132 V 368 E 3.1). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt zudem die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann (vgl. BGE 133 III 439 E. 3.3; BGE 129 I 232 E. 3.2; BGE 126 I 97 E. 2b).

5.2.2 Die Aufhebung der Funktionszulagen trat wie bereits dargelegt (E. 4.3.1 ff. hiervor) als Folge der in den Arbeitsverträgen der Beschwerdeführer enthaltenen Befristung mit der Inkraftsetzung des neuen Kaderarztlohnreglements ein. Im Verfahren der Rechtsetzung besteht jedoch kein verfassungsrechtlich garantierter individueller Gehörsanspruch der Rechtsunterworfenen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_378/2008 vom 20. Februar 2009 E. 2.2; BGE 129 I 232 E. 3.2; BGE 121 I 230 E. 2c; BGE 119 Ia 141 E. 5c/aa). Nachdem die Beschwerdegegnerin die Aufhebung der Funktionszulagen wiedererwägungsweise auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kaderarztlohnreglements festsetzte, ist eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) somit von vornherein zu verneinen. Im Übrigen ist festzustellen, dass die Beschwerdeführer mehrmals Gelegenheit hatten, ihren Standpunkt in Bezug auf die strittige Aufhebung der Funktionszulagen vorzutragen. Namentlich setzte der Verwaltungsrat des KSBL gemäss den unbestrittenen Ausführungen der Beschwerdegegnerin im Hinblick auf die Einführung des neuen Lohnsystems für die Kaderärzte eine Projektgruppe unter Einbezug von Kaderärzten und Spitalvertretern ein (Vernehmlassung, Rz. 16). Die Beschwerdeführer wurden sodann vom Verwaltungsrat des KSBL mehrfach darüber orientiert, dass die vorliegend strittigen Funktionszulagen mit Inkrafttreten des neuen Kaderarztlohnsystems lohnmässig wegfallen werden (E. 4.5.4 hiervor). Im Schreiben vom 13. September 2017 wurden sodann die wesentlichen Überlegungen genannt, von denen sich die Beschwerdegegnerin bei der Einführung des neuen Lohnsystems und der damit verbundenen Aufhebung der Funktionszulagen leiten liess. Namentlich wurde im fraglichen Schreiben dargelegt, dass bei öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen Lohnanpassungen grundsätzlich einseitig möglich seien und zur Wahrung des Vertrauensschutzes der Kaderärzte eine der Kündigungsfrist entsprechende Übergangsfrist von sechs Monaten eingehalten werde. Die Beschwerdeführer waren gestützt darauf ohne weiteres in der Lage, die Änderungen ihrer Anstellungsverhältnisse sachgerecht anzufechten. Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich nach dem Gesagten unter sämtlichen Gesichtspunkten als unbegründet.

6. Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Beschwerdeführer seit dem 1. April 2018 keinen Anspruch mehr haben auf Bezahlung der Funktionszulagen. Die Beschwerden sind demnach vollumfänglich abzuweisen. Die Beweisanträge der Beschwer-

deführer auf Partei- und Zeugenbefragungen sind ebenfalls abzuweisen, zumal nicht ersichtlich ist, welche zusätzlichen Erkenntnisse diese herbeiführen könnten.

7.1 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). Wie bereits ausgeführt (E. 3.2 hiavor), hat die Beschwerdegegnerin die Beschwerden teilweise – in Bezug auf die Ausrichtung der Funktionszulagen im Zeitraum vom 31. Dezember 2017 bis 1. April 2018 – anerkannt. Den Beschwerdeführern sind demnach reduzierte Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'500.-- aufzuerlegen.

7.2 Nach § 21 Abs. 1 VPO kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei für den Beizug eines Anwalts bzw. einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Den Beschwerdeführern ist mit Blick auf die teilweise Anerkennung der Beschwerden eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von pauschal Fr. 2'500.-- (inkl. Auslagen und 7.7% MWST) zulasten der Beschwerdegegnerin zuzusprechen. Was die Ausrichtung einer Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin anbelangt, so haben Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben Anspruch auf eine Parteientschädigung, sofern der Beizug eines Anwalts bzw. einer Anwältin gerechtfertigt war (§ 21 Abs. 2 VPO). Nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts wird gestützt auf § 21 Abs. 2 VPO ein Anspruch auf Parteientschädigung generell nur dann eingeräumt, wenn der Beizug eines externen Rechtsvertreters im Einzelfall auch für einen Träger öffentlicher Aufgaben mit juristischer Fachkompetenz innerhalb der eigenen Verwaltung gerechtfertigt erscheint. Das Kantonsgericht legt § 21 Abs. 2 VPO restriktiv aus und eine Parteientschädigung ist nur in den genannten Ausnahmefällen gerechtfertigt (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 3. Februar 2016 [810 14 387] E. 5.2 mit Hinweisen). Dies trifft vor allem dann zu, wenn für eine angemessene Prozessvertretung rechtliches Spezialwissen gefordert ist, das über die bei der Rechtsanwendungstätigkeit erforderlichen Kenntnisse hinausgeht und über welches der eigene Rechtsdienst normalerweise nicht verfügt. Die sich im vorliegenden Verfahren stellenden Rechtsfragen erweisen sich nicht als derart komplex, dass für eine angemessene Prozessvertretung juristisches Spezialwissen im vorgenannten Sinn erforderlich gewesen wäre. Die Voraussetzungen für die Zusprechung einer Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin sind demzufolge nicht gegeben und die entsprechenden Parteikosten werden wettgeschlagen.

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 Beschwerdeführern im Umfang von je Fr. 625.-- auferlegt und mit den geleisteten Kostenvorschüssen in der Höhe von je Fr. 1'400.-- verrechnet. Die zu viel gezahlten Kostenvorschüsse in der Höhe von je Fr. 775.-- werden den Beschwerdeführern zurückerstattet.
 3. Den Beschwerdeführern wird eine Parteienschädigung in der Höhe von pauschal Fr. 2'500.-- (inkl. Auslagen und 7.7% MWST) zulasten der Beschwerdegegnerin zugesprochen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber