

# GL\_GERICHTE GL-348 vom 30. Oktober 2014

GL Gerichte, 2014-10-30, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl\\_gerichte\\_GL-348](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_GL-348)

FR: GL\_GERICHTE GL-348 du 30 octobre 2014

IT: GL\_GERICHTE GL-348 del 30 ottobre 2014

## Erwägungen

### E. 3

Es gilt vorliegend zu prüfen, ob das kantonale (öffentliche) Recht vor dem Inkrafttreten von Art. 1 Abs. 3 InkonvenienzenV eine explizite Regelung betreffend Inkonvenienzenentschädigungen für Polizeifunktionäre während der Ferien enthielt oder ob der Gesetzgeber dazu allenfalls qualifiziert geschwiegen hat. Trifft beides nicht zu, so ist danach zu fragen, ob gestützt auf Art. 57 PG sinngemäss das Bundeszivilrecht und die dazu ergangene Rechtsprechung (vgl. BGE 132 III 172 E. 3) vorliegend zur Anwendung gelangen.

3.1 Die Beschwerdeführer wurden gestützt auf Art.

### E. 6

Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 PG mit einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag angestellt. Dieser enthält neben Hinweisen zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses auch Angaben über die Höhe des monatlichen Bruttogehalts sowie die Lohnklasse. Zudem wurden die Vorschriften des Personalgesetzes und der übrigen Personalreglemente als integrierende Bestandteile erklärt. Sodann verweisen das Polizeigesetz und seine Ausführungsbestimmungen, sofern sie keine besonderen Bestimmungen enthalten, ebenfalls auf das Personalgesetz (Art. 35 Abs. 1 PolG).

3.2 Nach Art. 91 lit. f der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (KV) und Art. 17 PG obliegt die Festlegung der Besoldung für die Behördenmitglieder und die Angestellten des Kantons dem Landrat. Dem kam er mit Erlass der Lohnverordnung nach, welche die Anstellungsbedingungen der Behörden abschliessend regelt (Art. 2 Abs. 1 LohnV).

3.3 Gemäss Art. 20 Abs. 1 LohnV werden Zulagen und Entschädigungen für unregelmässige oder zusätzliche Dienstleistungen vom Regierungsrat festgelegt. Mit Beschluss vom 14. April 1997 (nachfolgend: RRB § 254) hielt der Regierungsrat an einer quartalsweisen Abrechnung der Überzeitentschädigungen für Polizeibeamten fest und passte die Höhe der Zulagen für geleistete Nacht-, Sonn-, Feiertagsarbeit sowie für Pikett- und Schichtdienst in der Einsatzzentrale an. Am 1. Januar 2009 wurde der RRB § 254 aufgrund der inkraftgetretenen Inkonvenienzenverordnung aufgehoben.

3.4 In der Inkonvenienzenverordnung werden die Vergütungen geregelt, welche der Kanton seinen Polizeifunktionären für besondere Leistungen zusätzlich zum Lohn ausbezahlt (Art. 1 Abs. 1). Polizeifunktionäre, bei denen diese besonderen Leistungen im Lohn abgegolten werden, haben dabei keinen Anspruch auf zusätzliche Vergütungen (Art. 1 Abs. 2). Die Höhe der jeweiligen Entschädigungen werden sodann in Art. 2 - 4 InkonvenienzenV festgelegt. Ferner wurde die Verordnung durch einen Art. 1 Abs. 3 ergänzt, wonach bei

regelmässiger und während einer gewissen Dauer erfolgten Abend- und Nachtarbeit sowie Arbeit an Sonn- und Feiertagen (Art. 2), Pikettdienst (Art. 3) sowie Schichtdienst in der Einsatzzentrale (Art. 4) die Vergütungen anteilmässig auch während der Ferien, bei Dienstleistungen in der Armee, sowie bei Krankheit, bei Unfall bis maximal 14 Wochen und bei Mutterschaftsurlaub ausgerichtet werden (inkraftgetreten am 1. April 2013).

4.

Wie die Beschwerdeführer zutreffend ausführen, lässt sich bis zum Inkrafttreten von Art. 1 Abs. 3 InkonvenienzenV weder aus dem Wortlaut der kantonalen Bestimmungen noch aus den Materialien explizit ein Anspruch auf Inkonvenienzenentschädigungen während der Ferien entnehmen.

Art. 9 Abs. 1 der Verordnung über die Arbeitszeit der Kantonsangestellten vom 28. September 2004 (ArbeitszeitenV) sieht einzig vor, dass bei bezahlten Abwesenheiten, worunter auch die Ferien fallen, die tägliche Normalarbeitszeit angerechnet wird. Diese beträgt für Polizeibeamten 8 Stunden und 30 Minuten (Art. 21 Abs. 1 PolV). Dies wird mit dem vertraglich vereinbarten Lohn abgegolten und bildet auch während der Ferien den für die Lohnfortzahlungspflicht massgebenden Grundlohn. Ein darüber hinausgehender ausdrücklicher Anspruch auf Inkonvenienzenzulagen während dieser Zeit ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Neu regelt Art. 1 Abs. 3 InkonvenienzenV die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit ein anteilmässiger Anspruch auf Inkonvenienzenentschädigungen während der Ferien besteht. Da die Bestimmung aber erst am 1. April 2013 inkraftgetreten ist, findet sie vorliegend keine Anwendung.

5.

5.1 Das Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung über den Anspruch auf Inkonvenienzenentschädigungen während der Ferien kann eine bewusst negative Antwort des Gesetzes bedeuten, d.h. ein sogenanntes "qualifiziertes Schweigen" darstellen. In diesem Fall hat das Gesetz eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend ■ im negativen Sinne ■ mitentschieden. Für Analogie und richterliche Lückenfüllung wäre diesfalls kein Platz (vgl. dazu Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 234).

5.2 Art. 20 Abs. 1 LohnV erteilt dem Regierungsrat die Kompetenz, Zulagen und Entschädigungen für unregelmässige oder zusätzliche Dienstleistungen von Polizeifunktionären festzulegen. Dementsprechend steht dem Regierungsrat bei der Qualifikation, welche Inkonvenienzen entschädigt werden und wie hoch die Vergütungen dafür sind, ein gewisses Ermessen zu. Als "zusätzlich" sind dabei Dienstleistungen zu verstehen, welche ein Polizist (auf Anordnung seines Vorgesetzten hin) abweichend von der in Art. 21 Abs. 1 PolV festgelegten Normalarbeitszeit von 8 Stunden und 30 Minuten zu leisten hat. Mit "unregelmässig" wird klargestellt, dass es sich um gelegentliche Arbeitseinsätze handelt, welche je nach Bedarf anfallen.

Die zusätzlichen oder unregelmässigen Dienstleistungen von Polizeifunktionären wurden vom Regierungsrat im RRB § 254 und in der Inkonvenienzenverordnung abschliessend normiert. Dabei erstreckt sich der Geltungsbereich der Inkonvenienzenverordnung auf die "besonderen Leistungen", welche "zusätzlich zum Lohn" ausbezahlt werden (Art. 1 Abs. 1 InkonvenienzenV). Als solche besonderen Leistungen sieht der Regierungsrat die Abend- und Nachtarbeit, Arbeit an Sonn- und Feiertagen, Pikettdienst oder Schichtdienst in der

Einsatzzentrale (Art. 2 ff. der InkonvenienzenV). Die dem Polizisten aufgrund der besonderen Leistungen entstandenen Nachteile sind durch die in Art. 2 ff. InkonvenienzenV festgelegten Vergütungen abzugelten.

5.3 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer knüpfte der Regierungsrat beim Anspruch auf Inkonvenienzenzulagen von Polizeifunktionären an eine effektive Leistung an und sah die Zulagen offensichtlich nicht als Lohnbestandteil, für welche während der Ferien ein Anspruch auf Lohnfortzahlung bestand.

So sieht bereits Art. 20 Abs. 1 LohnV vor, dass Entschädigungen im Sinne dieser Kompetenznorm als Zulagen für zusätzliche oder unregelmässige Dienstleistungen zu verstehen sind. Es wird somit dem Grundsatz nach festgehalten, dass Vergütungen, welche der Regierungsrat zu regeln hat, an die effektive Arbeitstätigkeit in Form einer zusätzlichen oder unregelmässigen Dienstleistung anknüpfen. Der durch die zusätzliche Dienstleistung entstehende Nachteil entfällt jedoch während der Ferien, weshalb der Regierungsrat dafür auch keine Zulagen vorsah und sich auch nicht veranlasst sehen musste, sich im Sinne eines Negativkatalogs auf formell-gesetzlicher Grundlage dazu zu äussern.

Des Weiteren stellte der Regierungsrat in Art. 1 Abs. 1 InkonvenienzenV durch den Passus "zusätzlich zum Lohn" ebenfalls klar, dass er die Vergütungen nicht als Lohnbestandteil vorgesehen haben wollte und implizierte damit, dass kein entsprechender Anspruch bzw. kein Anspruch auf Lohnfortzahlung während der Ferien besteht (in diesem Sinne auch VGer BL-Urteil vom 20. März 2000, [www.baselland.ch](http://www.baselland.ch)). Auch deshalb ist davon auszugehen, dass der Regierungsrat die Inkonvenienzenvergütung an eine effektiv erbrachte (besondere) Leistung knüpfte.

Ferner definieren sowohl die RRB § 254 als auch die Inkonvenienzenverordnung den Zeitrahmen für Abend- und Nachtarbeit sowie für Sonn- und Feiertagsarbeit und die entsprechende auszurichtende Entschädigung dafür. Daraus ergibt sich, dass ausserhalb von diesem Zeitrahmen und ohne eigentliche Leistung keine entsprechende Vergütung geschuldet war. Die tatsächlich erbrachte Leistung während dieser besonderen Arbeitszeit ist kausal für einen Entschädigungsanspruch, denn die Vergütung knüpft stets an eine Schicht, einen Dienst, einen Sonntag oder einen Feiertag an. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz bedarf einer Ausnahmeklausel, welche der Regierungsrat vor Art. 1 Abs. 3 InkonvenienzenV nur in Art. 1 Abs. 2 InkonvenienzenV vorgesehen hatte.

5.4 Nach Art. 1 Abs. 2 InkonvenienzenV haben Polizeifunktionäre, bei welchen die zusätzlichen Vergütungen bereits im Lohn integriert sind, keine weitergehenden Ansprüche auf Inkonvenienzenzulagen. Wie den Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen im Auszug aus dem Protokoll zur Inkonvenienzenverordnung entnommen werden kann, ist diese Klausel insbesondere für Polizeioffiziere vorgesehen (vgl. Bemerkung zu Art. 1 Abs. 2 unter Ziff. 5; Bg. 2 act. 1/11/1/2). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer erscheint dies aber nicht als Ungleichbehandlung. Der Regierungsrat liess sich nämlich von sachlichen Kriterien leiten, als er verschiedene Methoden der Lohnfestsetzung für unterschiedliche Funktionen vorsah. Dies tat er wohl nicht zuletzt, weil ein Polizeioffizier gegenüber den ihm unterstellten Polizisten öfters mit Inkonvenienzen konfrontiert wird. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, die dafür zu entrichtenden Entschädigungen als Lohnbestandteile festzulegen, auf welche auch während der Ferien ein Anspruch besteht. Dies lässt den Kehrschluss zu, dass andere Polizeifunktionäre, bei welchen die Zulagen nicht im Lohn integriert sind, keinen Anspruch auf Inkonvenienzenzulagen während der

Ferien hatten.

5.5 Die Beschwerdeführer können sodann aus dem Umstand, dass Art. 1 Abs. 3 InkonvenienzenV eingeführt wurde, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Indem der Regierungsrat neu einen Anspruch auf anteilmässige Inkonvenienzenentschädigungen während der Ferien vorsieht, kam er den diesbezüglichen Bestrebungen des Polizeibeamten-Verbands entgegen. Bei der neu geschaffenen Bestimmung handelt es sich aber um eine Rechtsänderung, nicht um eine Konkretisierung der bisher geltenden Regelungen.

5.6 Soweit sich die Beschwerdeführer schliesslich auf die einschlägige kantonale und bundesgerichtliche Rechtsprechung stützen, ist zum einen darauf hinzuweisen, dass im öffentlichen Dienstrecht auf dem Gebiet des Arbeitsvertragsrechts ohnehin kein unbeschränkter Anspruch auf die Minimalgarantien des Obligationenrechts besteht (vgl. BGE 138 I 232 E. 7.2). Zum anderen ist das Verwaltungsgericht an die Erwägungen des ins Recht geführten Urteils des Verwaltungsgerichts Basel-Stadt vom 23. April 2009 (BJM 2011, S. 257 ff.) nicht gebunden.

Aus dem Gesagten folgt insgesamt, dass der Regierungsrat bis zum Inkrafttreten von Art. 1 Abs. 3 InkonvenienzenV bewusst keinen Raum für Inkonvenienzenentschädigungen während der Ferien liess, sofern diese nicht bereits im Lohn integriert waren (Art. 1 Abs. 2 InkonvenienzenV). Er schwieg sich diesbezüglich somit qualifiziert aus. Ein expliziter Ausschluss, dass während der Ferien kein Anspruch auf Inkonvenienzenentschädigungen besteht, war denn auch nicht notwendig.

Demgemäss ist die Beschwerde abzuweisen.

### III.

#### 1.

Nach Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG hat die Partei, welche im Beschwerde-, Klage- oder Revisionsverfahren unterliegt, die amtlichen Kosten zu tragen. Kostenlos sind Streitigkeiten aus einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.- (Art. 135a Abs. 1 lit. b VRG).

Da der Streitwert im vorliegenden Verfahren Fr. 3'663.50 beträgt, sind keine Gerichtskosten zu erheben.

#### 2.

Ausgangsgemäss steht den Beschwerdeführern keine Parteientschädigung zu (Art. 138 Abs. 3 VRG). Den Behörden wird gemäss Art. 138 Abs. 4 VRG in der Regel keine Entschädigung zugesprochen, ausgenommen im Klageverfahren oder wenn besondere Umstände dies rechtfertigen. Da vorliegend kein Ausnahmetatbestand vorliegt, steht auch den Beschwerdegegnern keine Parteientschädigung zu.

#### 3.

Gegen diesen Entscheid kann gemäss Art. 85 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur erhoben werden, wenn der Streitwert mindestens Fr. 15'000.- beträgt oder sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt. Aufgrund des Dargelegten (vgl. E. III/1.2) ist davon auszugehen, dass das Streitwerterfordernis nicht erfüllt ist.

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