

UR_GERICHTE 2019_OG V 18 43. vom 28. Juni 2019

UR Obergericht, 2019-06-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ur_gerichte_2019_OG_V_18_43.

FR: UR_GERICHTE 2019_OG V 18 43. du 28 juin 2019

IT: UR_GERICHTE 2019_OG V 18 43. del 28 giugno 2019

Regeste

Personalrecht. Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 BV. Art. 322d Abs. 1 OR. Art. 91 Abs. 1, Art. 92 Abs. 1 und 2 und Art. 114 lit. c ZPO. Art. 37, Art. 52 und Art. 73 Abs. 1 PV.

Kantonspolizei Korporal-Gradzulage.

Erwägungen

E. 2

Die Vorinstanz macht – zu Recht – geltend, das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis werde durch die Gesetzgebung bestimmt und mache daher, auch was seine vermögensrechtliche Seite angehe, die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfahre. Ansprüche der Angestellten seien grundsätzlich gegenüber den Massnahmen des Gesetzgebers nur nach Massgabe des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots geschützt. Der Lohn der Angestellten werde nicht im Rahmen einer Vereinbarung, sondern hoheitlich und einseitig durch die Anstellungsbehörde in der Form einer Verfügung festgesetzt. In den öffentlich-rechtlichen Arbeitsverträgen des Kantons mit den Angestellten sei ausdrücklich festgehalten, dass die Bestimmungen des Vertrages nach den Regeln des kantonalen Personalrechts geändert werden könnten. Der Lohn der Angestellten des Kantons stehe demnach stets unter dem Vorbehalt einer Änderung der gesetzlichen Grundlage, was auch den Wegfall von Zulagen bedeuten könne (Stellungnahme Ziff. 16). In der Verfügung vom 17. September 2018 kam die Vorinstanz zum Schluss, mangels genügender Rechtsgrundlage müsse die Gradzulage aufgehoben werden.

a) Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung untersteht das Rechtsverhältnis zwischen dem Staat als Arbeitgeber und dem Privaten als Arbeitnehmer grundsätzlich dem öffentlichen Recht. Damit übereinstimmend hält Art. 4 PV fest, dass die kantonalen Arbeitsverhältnisse öffentlich-rechtlich sind. Der Staat ist deshalb als Arbeitgeber an die Grundsätze des öffentlichen Rechts, insbesondere an das Rechtsgleichheits- und an das Willkürverbot gebunden und hat sich am öffentlichen Interesse und am Verhältnismässigkeitsprinzip zu orientieren. Schliesslich müssen auch das Legalitätsprinzip und der Vertrauensschutz beachtet werden (Müller/von Graffenried, Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Anstellung, in recht 2011 S. 157 f.).

b) In ihrer Stellungnahme vom 17. Dezember 2018 hielt die Vorinstanz fest, die Sicherheitsdirektion sei aufgrund der abschliessenden Regelung auf Verordnungs- und Reglementsstufe nicht berechtigt, eine Gradzulage vorzusehen. Art. 9 Abs. 2 lit. b der Ausführungsvorschriften der Sicherheitsdirektion erweise sich bezüglich der Gradzulage als ungültig, womit es an einer Grundlage für die Leistung derselben fehle (Stellungnahme Ziff. 17.7). Demgegenüber ist der Beschwerdeführer der Ansicht, dass die Richtlinien (vom 28.12.1987) durch die Ausführungsvorschriften zum Polizeireglement (vom 22.11.2010)

ersetzt worden seien, welche die Gradzulage für Korporäle in Art. 9 Abs. 2 lit. b nach wie vor ausdrücklich vorsähen (Beschwerde Ziff. 8). Strittig ist demnach, ob Art. 9 Abs. 2 lit. b der Ausführungsvorschriften zu Recht per 1. Januar 2019 aufgehoben wurde, oder ob diese Bestimmung eine genügende gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung der Korporal-Gradzulage darstellt.

c) Unbestritten ist dagegen, dass die Richtlinien vom 28. Dezember 1987 mit Inkrafttreten des PolR am 1. Mai 2010 aufgehoben wurden (Art. 30 Ziff. 1 PolR) und dass damit auch der gleichentags gefasste Beschluss des Regierungsrats (Nr. 1013 vom 28.12.1987), der die Gradzulage vorsah, als aufgehoben galt. Ebenfalls unbestritten ist, dass der Regierungsrat im PolR keine Gradzulage im Sinne des Beschlusses vom 28. Dezember 1987 vorgesehen hat. Streitig ist jedoch, ob die Sicherheitsdirektion befugt war, auf Reglementsstufe eine solche Leistung vorzusehen beziehungsweise ob eine genügende Delegationsnorm zum Erlass einer solchen Regelung vorhanden ist.

d) Sofern das PolR nicht abweichende Vorschriften enthält, gelten die Vorschriften des Personalreglements (RB 2.4213). Vorbehalten bleiben die Vorschriften des übergeordneten Rechts, namentlich der PV (Art. 2 Abs. 1 und 2 PolR). Die Personalverordnung regelt das Arbeitsverhältnis der kantonalen Angestellten. Sie gilt auch für das Personal der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons, soweit die besondere Gesetzgebung nichts anderes bestimmt. Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen für einzelne Personalkategorien (Art. 1 Abs. 1 - 3 PV). Gemäss Art. 37 PV haben Angestellte bei vergleichbarer Ausbildung und Erfahrung, soweit diese für die Arbeit von Nutzen sind, Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Der Lohn setzt sich zusammen aus dem Grundlohn, dem 13. Monatslohn, der Teuerungszulage, den Sozialzulagen, den Dienstaltersgeschenken und den besonderen Zulagen (Art. 38 PV). Die Stellen werden entsprechend ihrem Schwierigkeitsgrad bewertet und einer bestimmten Lohnklasse zugeordnet (Art. 45 PV). Werden Leistung und Verhaltensweise der angestellten Person in einem Mitarbeitergespräch als gut taxiert, wird jeweils auf den 1. Januar ein Stufenanstieg gewährt (Art. 40 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 PV). Eine Beförderung in eine höhere Lohnklasse setzt eine Funktionsänderung mit erhöhtem Schwierigkeitsgrad voraus; sie kann auch erfolgen, wenn der oder die Angestellte während mehrerer Jahre eine ausgezeichnete Leistung erbracht hat (Art. 47 PV). In Art. 52 PV wird der Regierungsrat ermächtigt, die besonderen Zulagen zu regeln.

e) Der Regierungsrat hat jedoch im PolR keine Gradzulage vorgesehen. Die Gradzulage ist einzig in Art. 9 Abs. 2 lit. b der Ausführungsvorschriften der Sicherheitsdirektion vorgesehen. Das PolR enthält auch keine vom Personalreglement "abweichende Vorschriften", welche die Sicherheitsdirektion ermächtigen würden, eine solche Leistung vorzusehen. Insbesondere kann Art. 1 Abs. 3 PV – wonach ganz allgemein "besondere Bestimmungen für einzelne Personalkategorien" vorbehalten bleiben – nicht als ausreichende Delegationsnorm gelten; zumal der Regierungsrat im Personalreglement keine solchen Zulagen vorgesehen hat.

E. 3

Man kann sich fragen, ob sich eine Korporal-Gradzulage sachlich begründen liesse; ob mithin der Bedarf an einer solchen Regelung vorhanden wäre.

a) Gemäss Ausführungen der Vorinstanz sollen sich Zulagen gemäss Art. 52 PV dadurch auszeichnen, dass sie als Ausgleich für berufliche Erschwernisse oder für die Erledigung

besonderer Aufgaben geleistet würden. Die Gradzulage werde aber nicht vom Vorliegen dieser Voraussetzungen abhängig gemacht. Die Beförderung zum Korporal erfolge unter der Voraussetzung guter Arbeitsleistung und einwandfreien Verhaltens während mindestens vier Dienstjahren. Dass Polizeiangehörige im Zeitpunkt der Beförderung zum Korporal über eine mindestens achtjährige Berufserfahrung verfügten, werde bereits durch die Lohnentwicklung im Lohnsystem der PV berücksichtigt (Stellungnahme Ziff. 18.1 - 18.3).

b) Das ist zutreffend. Bei guter Leistung und Verhaltensweise der angestellten Person wird jeweils auf den 1. Januar ein Stufenanstieg gewährt (Art. 40 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 PV). Bei einer Funktionsänderung mit erhöhtem Schwierigkeitsgrad, oder, wenn der oder die

Angestellte während mehrerer Jahre eine ausgezeichnete Leistung erbracht hat, kann auch eine Beförderung in eine höhere Lohnklasse erfolgen (Art. 47 PV). Damit sind die Berufserfahrung und auch die gute Dienstleistung sowie das einwandfreie Verhalten der angestellten Person abgegolten. Demgegenüber sind die besonderen Zulagen (für Überzeit, Nacht-, Sonntags- und Pikettendienst; Dienstleistungen, die die Mitarbeit von Familienangehörigen oder Drittpersonen erfordern; Stellvertretungs- und andere Aufgaben ausserhalb des Arbeitsplatzwertes sowie besondere Aufgaben der Lehrpersonen, wie Klassenlehrperson, Betreuung von Matura- und selbstständigen Vertiefungsarbeiten) eine Entschädigung für berufliche Erschwernisse oder für die Erledigung besonderer Aufgaben, welche nicht durch Stufen- oder Lohnklassenanstieg abgedeckt sind.

c) Durch die Regelung im Personalreglement, dass die Stellen entsprechend ihrem Schwierigkeitsgrad bewertet und einer bestimmten Lohnklasse zugeordnet werden, soll sichergestellt werden, dass Angestellte mit vergleichbarer Ausbildung und Erfahrung den gleichen Lohn erhalten. Wird nun aber eine – davon losgelöste – Korporal-Gradzulage ausgerichtet, so werden die Gesichtspunkte "Berufserfahrung", "Dienstleistung" und "einwandfreies Verhalten" doppelt berücksichtigt, was eine Ungleichbehandlung darstellt. Daraus erhellt, dass die Korporal-Gradzulage nicht (mehr) sachlich gerechtfertigt ist.

E. 4

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, da die vorliegend anwendbare Personalverordnung keine Regelung enthalte, wie vorzugehen sei bei bis anhin ausbezahlten Zulagen, die nun gestrichen werden sollen, würden ergänzend die Bestimmungen des Obligationenrechts gelten (Art. 3 PV). Da die Korporal-Gradzulagen CHF 100.00 pro Monat betragen würden, seien sie akzessorisch zum Lohn. Dies sei ein Merkmal einer Gratifikation nach Art. 322d Abs. 1 OR; diese würden neben dem Lohn als Sondervergütung ausbezahlt, wobei bei deren Festsetzung Erfolgskriterien, Funktion oder hierarchische Stufen mitspielen könnten. Eine Gratifikation gelte nach dem Vertrauensprinzip (Art. 1 ZGB) als vereinbart, wenn sie vorbehaltlos während mindestens drei aufeinanderfolgenden Jahren ausgerichtet worden sei (wie vorliegend); dadurch mutiere sie zu einem Lohnanspruch (Beschwerde Ziff. 9).

a) Die Vorinstanz hält fest, die Gradzulage unterscheide sich grundsätzlich von Sondervergütungen, welche gemäss Art. 322d OR regelmässig in einem gewissen Ermessen des Arbeitgebers stehen würden. Im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis habe der Arbeitgeber aber gerade kaum ein Ermessen in Lohnfragen, sondern es gelte das Legalitätsprinzip. Die Frage, ob die Gradzulage weiterhin geschuldet sei, beurteile sich nicht nach der Praxis zu Art. 322d OR, sondern nach dem Vertrauensprinzip (Stellungnahme Ziff. 20.1).

b) Art. 322d Abs. 1 OR sieht vor, dass der Arbeitnehmer Anspruch auf eine neben dem Lohn bei bestimmten Anlässen ausgerichtete Sondervergütung hat, wenn es so verabredet ist. Die Gratifikation, auch Prämie, Bonus, Treuegeld, Weihnachtsgeld oder -zulage oder ähnlich genannt, ist eine ausserordentliche Zulage zum Lohn, die bei bestimmten Gelegenheiten (Anlässen) ausbezahlt wird. Sie bildet ein zusätzliches, nachträglich ausgerichtetes Entgelt für die Leistung des Arbeitnehmers während einer bestimmten Zeit, meistens eines Jahres (Adrian Staehelin, Zürcher Kommentar, Der Arbeitsvertrag, Art. 319-330a OR, Kommentar zum schweizerischen Zivilrecht, Obligationenrecht, Kommentar zur 1. und 2. Abteilung (Art. 1 - 529 OR), 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Art. 322d N 2).

c) Damit sprechen vorliegend gleich zwei Gründe gegen die Annahme einer Gratifikation; nämlich einerseits die Tatsache, dass eine solche bei bestimmten Gelegenheiten ausgerichtet wird und andererseits, dass sie meistens für ein Jahr ausgerichtet wird. Die Korporal-Gradzulage hingegen wird monatlich ausgerichtet, also weder zu einem bestimmten Anlass, noch nur einmal jährlich. Eine analoge Anwendung der Praxis zu Art. 322d OR ist vorliegend nicht angezeigt.

E. 5

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden.

a) Voraussetzung für eine Berufung auf den Vertrauensschutz ist – nebst der behördlichen Zusicherung/des behördlichen Verhaltens – dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheidet die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 129 I 170 E. 4.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 627 ff.).

b) Dem Beschwerdeführer ist insoweit beizupflichten, als er geltend macht, indem ihm die Gradzulage über zehn Jahre hinweg vorbehaltlos ausbezahlt worden sei, handle es sich um eine vorbehaltlose Auskunft in einer konkreten Angelegenheit. Ebenfalls korrekt ist, dass die Beschwerdegegnerin als Arbeitgeberin zuständig für die Auskunftserteilung und für den Erlass der Ausführungsvorschriften war und dass für den Beschwerdeführer als juristischer Laie nicht auf den ersten Blick ersichtlich war, dass die Gradzulage nicht genügend gesetzlich verankert war.

c) Demgegenüber ist dem Vorbringen des Beschwerdeführers, er habe aufgrund der Gradzulage von rund CHF 1'200.00 jährlich seinen Lebensstandard dem entsprechend höheren Lohn angepasst, Folgendes entgegenzuhalten: Die Gradzulage macht beim Beschwerdeführer nicht die von ihm geltend gemachten CHF 1'200.00, sondern lediglich (seinem Anstellungsgrad von 60% entsprechend) CHF 720.00 jährlich aus. Er macht weder konkrete Dispositionen geltend, die er getätigt haben will, noch, dass er sich in besonders angespannten Verhältnissen befinden würde. Eine massgebliche Anpassung der Lebenshaltung wird durch den Wegfall von monatlich CHF 60.00 (CHF 2.00 täglich oder rund 1.4% des monatlichen Nettoeinkommens [CHF 4'410.10 gemäss Lohnabrechnung per 24.12.2018]) nicht notwendig. Nachteilige Dispositionen, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können, sind demnach vorliegend nicht auszumachen. Selbst wenn solche bejaht würden, scheiterte die Berufung auf Treu und Glauben am überwiegenden

öffentlichen Interesse der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, was nachstehend zu zeigen sein wird.

E. 6

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) ist im gesamten Verwaltungsrecht bei der Rechtsetzung und bei der Rechtsanwendung zu beachten. Er setzt voraus, dass die staatliche Massnahme das geeignete Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles ist, dass der Eingriff nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des Zweckes erforderlich ist, und dass zwischen Ziel und Mitteln ein vernünftiges Verhältnis besteht (BGE 2C_1149/2015 vom 29.03.2016 E. 4.7 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 520 mit Hinweisen).

a) Mit der Vorinstanz ist dazu festzuhalten, dass die Leistung der Gradzulage seit dem 1. Mai 2010 in Widerspruch zu geltendem Recht steht. Zwischen dem Vertrauensschutzinteresse und dem Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts ist abzuwägen.

b) Lehre und Rechtsprechung anerkennen unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf angemessene Übergangsfristen, wenn Private durch eine unvorhergesehene Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden, wobei die Übergangsfrist im vorliegenden Zusammenhang den Sinn hätte, dem Beschwerdeführer die Anpassung seiner Lebenshaltung an ein allfällig reduziertes Einkommen zu ermöglichen. So hat das Bundesgericht eine sofort in Kraft tretende Lohnreduktion eines bereits angestellten

Praktikanten um rund 30 Prozent als übermässig erachtet und erwogen, dass ihm eine zumindest halbjährige Frist zur Anpassung an die veränderten Verhältnisse hätte gewährt werden müssen; gemäss einem obiter dictum hätte das Bundesgericht eine Reduktion von

E. 10

Prozent noch als vertretbar angesehen (BGE 2A.398/2002 vom 09.01.2003 E. 4.2.1 f.).

c) Vorliegend wurde der Wegfall der Gradzulage dem Beschwerdeführer bereits am 9. August 2018 in Aussicht gestellt und am 17. September 2018 per 1. Januar 2019 verfügt. Wenn bei einer Reduktion von rund 30 Prozent eine halbjährige Frist zur Anpassung an die veränderten Verhältnisse genügt, dann ist die vorliegend gewährte Frist von 3½ Monaten bei einer Reduktion von rund 1.4 Prozent im Vergleich sehr grosszügig bemessen. Der rechtmässige Zustand – Gleichbehandlung mit anderen Angestellten des Kantons, keine doppelte Berücksichtigung von "Berufserfahrung", "Dienstleistung" und "einwandfreiem Verhalten" – kann nicht auf andere Weise wiederhergestellt werden. Die Verhältnismässigkeit ist nach dem Gesagten gewahrt.

d) Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, er sei nicht bereit, einen Fehler der Beschwerdegegnerin im Rahmen der Ausarbeitung der Ausführungsvorschriften zum Polizeireglement im Jahre 2010 auszubaden, ist ihm entgegenzuhalten, dass nicht der Fehler zur Reduktion der Zahlungen geführt hat. Vielmehr kam er aufgrund des Fehlers während 8 Jahren und 8 Monaten in den Genuss einer Gradzulage ohne genügende gesetzliche Grundlage. Jetzt soll der rechtmässige Zustand wiederhergestellt werden. Mit anderen Worten fährt der Beschwerdeführer nicht aufgrund des Fehlers schlechter, sondern er ist während fast 9 Jahren "dank" des Fehlers besser gefahren.

7. Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen.

8. Im Rechtsmittelverfahren gilt hinsichtlich der Kosten- und Entschädigungsfolgen das Unterlieger- beziehungsweise Erfolgsprinzip (Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 1173 und 1184; Markus Müller, *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, 2. Aufl., Bern 2011, S. 243; Cavelti/Vögeli, *Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen*, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 757 ff.). So trägt im Rechtsmittelverfahren der Beteiligte, der unterliegt, die amtlichen Kosten; unterliegt er nur teilweise, wird ihm nur der entsprechende Teil der Kosten auferlegt (Art. 34 Abs. 1 lit. b VRPV). Nach Art. 37 Abs. 2 VRPV hat nur der ganz oder teilweise obsiegende Beteiligte auf entsprechendes Begehren hin Anspruch auf eine Parteientschädigung. Dem unterliegenden Beteiligten steht e contrario kein solcher Anspruch zu. Das Unterlieger- beziehungsweise Erfolgsprinzip beruht auf der Vermutung, dass die obsiegende Partei die Kosten nicht verursacht und dementsprechend nicht zu tragen hat (vergleiche BGE 119 Ia 2 E. 6b; *Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 06.09.2017, OG V 16 41, E. 2a*; David Jenny, in *Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung*, 3. Aufl., Zürich 2016, Art. 106 N. 2).

a) Streitigkeiten aus dem öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnis sind für die Parteien kostenlos, sofern der Streitwert die in Art. 343 OR festgelegte Streitwertgrenze nicht übersteigt (Art. 73 Abs. 1 PV). Art. 343 OR wurde mit Inkrafttreten der Schweizerischen ZPO zwar aufgehoben (Anhang 1 Ziff. II 5 ZPO vom 19.12.2008, mit Wirkung seit 01.01.2011). Die Streitwertgrenze gemäss Art. 343 Abs. 2 OR blieb mit Erlass der entsprechenden Bestimmung in der ZPO indes gleich. Sie betrug damals und beträgt heute CHF 30'000.00 (Art. 114 lit. c ZPO). Auf diese Streitwertgrenze ist auch weiterhin abzustellen (*Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 27.01.2017, OG V 16 36*, publ. in *Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege des Kantons Uri in den Jahren 2016 und 2017*, Nr. 35 S. 200 E. 6a).

b) Die Streitwertberechnung richtet sich nach der ZPO (Art. 73 Abs. 2 PV i.V.m. Art. 38 VRPV und Art. 4 Gerichtsgebührenverordnung). Gemäss Art. 91 Abs. 1 ZPO wird der Streitwert durch das Rechtsbegehren bestimmt. Allfällige Eventualbegehren werden nicht hinzugerechnet. Als Wert wiederkehrender Nutzungen oder Leistungen gilt der Kapitalwert;

bei ungewisser oder unbeschränkter Dauer entspricht dies dem zwanzigfachen Betrag der einjährigen Nutzung oder Leistung (Art. 92 Abs. 1 und 2 ZPO). Der Beschwerdeführer ist am XX geboren und könnte die Korporal-Gradzulage (aus heutiger Sicht bei Vollendung des 65. Lebensjahres) bis Ende Juli 2027 beziehen. Folglich ist vorliegend – abweichend von Art. 92 Abs. 2 ZPO – nicht vom zwanzigfachen Betrag der einjährigen Leistung, sondern von CHF 6'180.00 auszugehen (8 Jahre [2019 - 2026] à 12 Monate à 60 CHF [entsprechend 60%- Pensum] + 7 Monate à 60 CHF). Das Verfahren ist demnach nicht kostenpflichtig.

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