



Fall-Nr.:	K 2012/5
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	19.12.2013
Entscheiddatum:	19.12.2013

### **Urteil Verwaltungsgericht, 19.12.2013**

**Verfassungsrecht, Rechtsgleichheitsgebot, Art. 8 Abs. 1 BV (SR 101) resp. Art. 2 Abs. 1 lit. b KV (sGS 111.1). Die Kläger sind langjährige Staatsangestellte des Kantons St. Gallen. Als per 1. Januar 2005 die Ansprüche auf Ausrichtung von Treueprämien umgestaltet wurden, waren sie zwischen 10 und 15 Jahre vom Kanton angestellt. Nach altem Recht hatten sie bei Vollendung des 15. Dienstjahres erstmals Anspruch auf einen vollen Monatslohn als Treueprämie. Nach neuem Recht besteht nach dem 10. und nach dem 15. Dienstjahr ein Anspruch auf je einen halben Monatslohn. Ab dem 15. Dienstjahr schränkt die neue Treueprämienregelung die Ansprüche demgegenüber massiv ein, und zwar hinsichtlich Höhe und Anspruchsstufen. Die Kläger erreichten das 15. Dienstjahr während der vom 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2009 dauernden Übergangsfrist. Gestützt auf Übergangsbestimmungen wurde ihnen eine individuell berechnete Treueprämie ausbezahlt, die zwischen 93% und 61% eines Monatslohns betrug. Die Kläger machten geltend, dies sei rechtsungleich, und klagten die Differenz zwischen der übergangsrechtlichen Prämie und einem vollen Monatslohn ein. Das Verwaltungsgericht wies das Leistungsbegehren mit Blick auf die durch Aufhebung des als rechtsungleich gerügten Übergangsrechts entstehenden Regelungsdefizite ab. Die Schaffung einer gerichtlichen Ersatzregel scheidet im vorliegenden Fall aus. Die Klage wurde indessen als Feststellungsklage entgegengenommen und gutgeheissen. Dass die Kläger schlechter gestellt wurden als jene Staatsangestellten, die vor und nach der Übergangsfrist das 15. Dienstjahr vollendet haben, verstösst gegen das Gebot der Gleichbehandlung. Zwar ist nicht zu verkennen, dass die neue Treueprämienregelung den Staatshaushalt insgesamt entlastet. Dazu darf das Übergangsrecht jedoch nicht überproportional beitragen (Verwaltungsgericht, K 2012/5).**

**Urteil vom 19. Dezember 2013**



## St.Galler Gerichte

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter Dr. B. Heer und Dr. S. Bietenharder-Künzle; Ersatzrichterinnen lic. iur. D. Gmünder Perrig und lic. iur. C. Reiter; Gerichtsschreiber S. Wehrle, M.A. HSG

---

In Sachen

R.B.,

C.B.,

S.C.,

V.D.,

J.J.,

R.L.,

C.M.,

P.W.,

Klägerinnen und Kläger,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Armin Linder, Haus Washington,  
Rosenbergstrasse 22, 9000 St. Gallen,

gegen

Kanton St. Gallen, vertreten durch das Finanzdepartement, Davidstrasse 35, 9000 St.  
Gallen,

Beklagter,

betreffend



Übergangsregelung der Treueprämien für das Staatspersonal

### hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Im Zusammenhang mit dem Massnahmenpaket 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes erliess die Regierung des Kantons St. Gallen am 11. November 2003 den IV. Nachtrag zur Besoldungsverordnung (sGS 143.2, abgekürzt: BesV; zum Nachtrag vgl. nGS 39-101 und zur Botschaft ABI 2003, S. 2661 ff.). Der Nachtrag wurde am 17. Februar 2004 vom Kantonsrat genehmigt und trat per 1. Januar 2005 in Kraft. Durch die Neufassung von Art. 13 BesV wurden die Ansprüche des Staatspersonals auf Ausrichtung einer Treueprämie wie folgt geändert:

Anzahl Dienstjahre	Treueprämien nach der bis 31. 1. 12. 2004 geltenden Fassung (in Monatslöhnen)	Treueprämien nach der ab 1. 1. 2005 geltenden Fassung (in Monatslöhnen)
10	-	1/2
15	1	1/2
20	1	-
25	1 1/2	1
30	1	-
35	1	-
40	1 1/2	-

Mit dem erwähnten IV. Nachtrag zur BesV wurde für die vom 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2009 dauernde fünfjährige Übergangsfrist folgende Regelung erlassen:



## St.Galler Gerichte

"Für die bis 31. Dezember 2004 vollendeten Dienstjahre wird für Mitarbeitende mit mehr als 10 Dienstjahren der bis zu diesem Zeitpunkt aufgelaufene Anteil der nächsten Treueprämie nach Vollendung der für die Ausrichtung nach bisherigem Recht vorausgesetzten Anzahl Dienstjahre ausbezahlt, der nach vollendetem 15. und nach vollendetem 25. Dienstjahr zustehende Anteil jedoch nur so weit, als er nicht durch die Treueprämie nach neuem Recht abgegolten wird."

Diese Bestimmung konkretisierte die Regierung mit dem IV. Nachtrag zur Verordnung über den Staatsdienst vom 29. Juni 2004 (sGS 143.20, nGS 39-109, abgekürzt: VStD) wie folgt:

"Die Höhe des erworbenen Anteils der nächsten Treueprämie nach dem bisherigen Recht bemisst sich nach den bisherigen Besoldungsansätzen:

- a) für Mitarbeitende, die 15 Dienstjahre vollenden, nach der Anzahl Monate seit der Vollendung des 10. Dienstjahres bis zum 1. Januar 2005;
- b) für die übrigen Mitarbeitenden nach der Anzahl Monate seit der Zahlung einer Treueprämie nach bisherigem Recht bis zum 1. Januar 2005.

Die Auszahlung des per 1. Januar 2005 erworbenen Anteils erfolgt im Zeitpunkt der Erfüllung der Auszahlungsbedingungen für die nächste Treueprämie.

Der erworbene Anteil wird nicht verzinst und verfällt ersatzlos, wenn das Dienstverhältnis vor der Erfüllung der Auszahlungsbedingungen für die nächste Treueprämie aufgelöst wird. Vorbehalten bleibt Abs. 4 dieser Übergangsbestimmungen.

Die Treueprämie nach dem bisherigen Recht wird anteilmässig ausgerichtet, wenn der Mitarbeitende nach mehr als 15 Dienstjahren aus dem Staatsdienst ausscheidet wegen:

- a) Alter oder Invalidität;
- b) Tod;



c) unverschuldeter Entlassung.

Die Höhe des erworbenen Anteils nach dem bisherigen Recht bemisst sich sinngemäss nach Abs.1 dieser Übergangsbestimmungen. Der Anteil wird nicht verzinst."

An der ab 1. Januar 2005 geltenden Treueprämienregelung hat sich durch das am 1. Juni 2012 in Vollzug getretene neue Personalrecht nichts geändert (Art. 112 der Personalverordnung, sGS 143.11). Die Übergangsbestimmungen sind - wie der überwiegende Teil der entsprechenden Verordnungen - mittlerweile ausser Kraft gesetzt.

B./ R.B., C.B., S.C., V.D. (vorm. C.-S.), J.J., R.L., C.M. und P.W. sind langjährige Angestellte der Kantonsschulen Heerbrugg, Sargans bzw. Burggraben. Zwischen Juli 2005 und August 2008 wurde jeder der acht Personen für ihre 15-jährige Tätigkeit im Staatsdienst eine Treueprämie ausgerichtet. Diese wurde anhand der Übergangsregelung bemessen und betrug im besten Fall ca. 93% (C.M.), im schlechtesten ca. 61% eines Monatslohns (R.L.; vgl. act. 2-2).

Mit Eingabe vom 31. Dezember 2010 gelangten die acht Lehrpersonen, alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Diggelmann, St. Gallen, an die Regierung des Kantons St. Gallen. Sie monierten, wie alle im Zeitpunkt des Übergangs zur neuen Treueprämienordnung am 1. Januar 2005 im 11. bis 15. Dienstjahr stehenden kantonalen Angestellten seien sie durch die Übergangsregelung in rechtsungleicher Weise behandelt und benachteiligt worden. Sie verlangten eine Treueprämie in Höhe eines vollen Monatslohns bei Vollendung des 15. Dienstjahres und ersuchten die Regierung um Auszahlung der Differenz zwischen der tatsächlich erhaltenen Treueprämie und einem vollen Monatslohn.

Das von der Regierung dazu ermächtigte Finanzdepartement wies die Forderung um Nachzahlung der Differenz am 24. März 2011 ab. Es hielt fest, mit der Übergangsregelung sei versucht worden, die Schlechterstellung einzelner Staatsangestellter zu mindern. Dass dabei kein umfassender Ausgleich erreicht worden sei, verstosse nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot. Die verbleibende Differenzierung sei vor dem Hintergrund des mit der allgemeinen Reduktion der



Treueprämien verfolgten Sparziels nicht rechtsungleich. Das Regelungsziel würde übergangen, wenn der Forderung stattgegeben und den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei Vollendung des 15. Dienstjahres nach wie vor ein voller Monatslohn als Treueprämie ausbezahlt würde. Ferner betrage die Reduktion der Treueprämie um höchstens einen halben Monatslohn nur ca. 4.2% eines Jahreslohns, was die Ungleichbehandlung nicht als erheblich erscheinen lasse.

C./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 19. September 2012 erhoben R.B., C.B., S.C., V.D. (vorm. C.-S.), J.J., R.L., C.M. und P.W. (nachfolgend der Einfachheit halber: Kläger) beim Verwaltungsgericht Klage gegen den Kanton St. Gallen mit den folgenden Rechtsbegehren:

"1. Der Beklagte sei zu verpflichten, den Klägerinnen und Klägern für ihre 15-jährige Tätigkeit im Staatsdienst eine Treueprämie in Höhe eines vollen Monatslohns auszurichten.

2. Der Beklagte sei dementsprechend zu folgenden Nachzahlungen an die Klägerinnen und Kläger zu verpflichten:

R.B. Fr. 4'153.90

C.B. Fr. 786.30

S.C. Fr. 2'378.15

V.D. Fr. 2'724.25

J.J. Fr. 1'612.--

R.L. Fr. 2'304.95

C.M. Fr. 558.35

P.W. Fr. 4'298.80

Auf die genannten Beträge sei ein Verzugszins von 5% ab 31. Dezember 2010 zu bezahlen.



3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge."

Mit Klageantwort vom 11. Oktober 2012 beantragte der durch das Finanzdepartement vertretene Kanton St. Gallen (nachfolgend: Beklagter) die kostenfällige Abweisung der Klage, soweit darauf einzutreten sei. Er machte u.a. darauf aufmerksam, dass - für den Fall des Klageschutzes - die Nachzahlungsforderungen von S.C. richtigerweise Fr. 2'569.15 (statt Fr. 2'378.15) und jene von C.M. Fr. 574.15 (statt Fr. 558.35) betragen würden.

Die Kläger replizierten am 5. November 2012. Sie hielten mit Ausnahme der nach den Angaben des Beklagten in zwei Fällen (S.C. und C.M.) leicht erhöhten Forderungen an ihren Rechtsbegehren fest. Der Beklagte erstattete am 16. November 2012 eine Duplik mit dem unveränderten Rechtsbegehren um Abweisung der Klage unter Kostenfolge, soweit darauf einzutreten sei.

Nach Abschluss des Schriftenwechsels hat Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Diggelmann seine anwaltliche Tätigkeit aufgegeben. Die Kläger sind nunmehr durch seinen Büropartner, Rechtsanwalt lic. iur. Armin Linder, vertreten.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird - soweit notwendig - in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (Art. 80 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 64, Art. 58 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP).

1.1. Vorab ist zu entscheiden, welches Verfahrensrecht in intertemporaler Hinsicht zur Anwendung gelangt. Am 1. Juni 2012 ist das neue Personalgesetz (sGS 143.1, abgekürzt PersG) in Kraft getreten, wodurch auch das VRP Änderungen erfahren hat (Art. 104 PersG). Insbesondere wurde in den Art. 78 ff. PersG die sog. "Personalrechtliche Klage" neu eingeführt. Die entsprechenden Bestimmungen gehen dem VRP als *lex specialis* vor.



Art. 110 Abs. 2 PersG hält fest, dass bei Vollzugsbeginn des Erlasses hängige, das Dienstverhältnis oder Ansprüche aus dem Dienstverhältnis betreffende Verfahren sowie hängige Disziplinarverfahren von der nach bisherigem Recht zuständigen Behörde und in dem nach bisherigem Recht massgebenden Verfahren erledigt werden. Gemeint sind damit Disziplinar- und Rekursverfahren und Verfahren vor dem Verwaltungsgericht (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum Personalgesetz vom 27. April 2010, ABI 2010 1585 ff., 1657).

Die Kläger haben ihre Forderungen mit Eingabe vom 31. Dezember 2010 dem Beklagten gemäss Art. 80 Abs. 2 VRP zur Stellungnahme unterbreitet, welcher diese am 24. März 2011 abgelehnt hat. Das Vorverfahren wurde im nach bisherigem Recht massgebenden Verfahren durchgeführt und erledigt; die Kläger waren damit berechtigt, Klage beim Verwaltungsgericht einzureichen. Daran ändert nichts, dass sie die Klage erst mit Eingabe vom 19. September 2012 und somit nach Inkrafttreten des Personalgesetzes beim Verwaltungsgericht anhängig gemacht haben, zumal der nach neuem Personalrecht vorgesehene und für das personalrechtliche Klageverfahren vorausgesetzte Schlichtungsversuch vor der Schlichtungsstelle für Personalsachen (vgl. Art. 80 Abs. 2 PersG) nach der bereits (nach altem Recht) erfolgten ablehnenden Stellungnahme des Beklagten einen Leerlauf bedeutet hätte.

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren richtet sich - vom Verzicht auf das Erfordernis einer durchgeführten Schlichtung abgesehen - indessen nach dem Personalgesetz, da die Klage erst nach dessen Inkrafttreten beim Gericht anhängig gemacht worden ist (Art. 110 Abs. 2 PersG e contrario).

1.2. Das Verwaltungsgericht beurteilt personalrechtliche Klagen (Art. 79 des Personalgesetzes, sGS 143.1, abgekürzt PersG). Personalrechtliche Klage kann erhoben werden gegen personalrechtliche Massnahmen des Arbeitgebers, ausgenommen gegen Kündigung und fristlose Kündigung, sowie zur Geltendmachung von vermögensrechtlichen Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis oder wegen Kündigung oder fristloser Kündigung (Art. 80 PersG).

Bei der vorliegend zu beurteilenden Nachforderung von Treueprämien handelt es sich offensichtlich um vermögensrechtliche Ansprüche aus Arbeitsverhältnissen, woraus



sich die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als Klageinstanz ohne weiteres ergibt (vgl. auch GVP 2002 Nr. 75 mit Hinweisen).

1.3. Die Eingaben der Kläger vom 19. September 2012 und vom 5. November 2012 entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 82 Abs. 1 PersG in Verbindung mit Art. 80 Abs. 1, Art. 64 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Die Einreichung der Klage war nach Massgabe des nach altem Recht durchgeführten Vorverfahrens an keine Frist gebunden, weshalb die Anforderungen an die Klageeinreichung auch in zeitlicher Hinsicht erfüllt sind. Auf die Klage ist einzutreten.

2. Entgegen der Ansicht des Beklagten handelt es sich bei der Frage, ob ein Teil der Forderungen verjährt ist, nicht um eine Eintretensvoraussetzung, sondern um eine materiell-rechtliche Frage. Darüber ist - wie im Zivilprozess - mittels Sachurteil zu befinden (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen - dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 1152).

3. Ob die Kläger berechtigt sind, das eingeklagte Recht in eigenem Namen geltend zu machen, ist eine Frage des materiellen Rechts und hat mit der Legitimation als Sachurteilsvoraussetzung eines Anfechtungsverfahrens im Sinne von Art. 45 Abs. 1 VRP nichts zu tun. Dieser Grundsatz gilt nicht nur im Zivilprozessrecht, sondern auch im öffentlich-rechtlichen Klageverfahren (GVP 2002 Nr. 75 m.w.H.; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1153; Merkli/ Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern, Bern 1997, N 30 zu Art. 12 VRPG; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 1818; a.M. GVP 2008 Nr. 1). Art. 82 Abs. 1 PersG i.V.m. Art. 80 Abs. 1 VRP bestimmt zwar, dass sich die Klage vor dem Verwaltungsgericht sachgemäss nach den Vorschriften über die Beschwerde richtet. Wie das Verwaltungsgericht bereits in GVP 2002 Nr. 75 festgehalten hat, lässt sich aus dem Verweis - der sich auf gewisse Verfahrensbestimmungen beschränkt - hinsichtlich der Prüfung der Sachlegitimation eines Klägers nichts gewinnen: die Frage der Sachlegitimation im Klageverfahren ist nicht dem Verfahrensrecht zuzuordnen, sondern der materiellen Rechtsanwendung. Folglich führt die fehlende (Aktiv-) Legitimation nicht



zu einem Nichteintretensentscheid, wie dies im Beschwerdeverfahren regelmässig der Fall ist, sondern zu einer Abweisung der Klage.

4. Dem Leistungsbegehren der Kläger auf Ausrichtung einer Treueprämie in Höhe eines Monatslohns liegen die ihrer Ansicht nach verfassungswidrigen Übergangsbestimmungen des IV. Nachtrags zur BesV und des IV. Nachtrags zur VStD zu Grunde.

4.1. Die Beseitigung von gesetzgeberischen Ungleichbehandlungen lässt sich regelmässig nicht nur durch blosser Aufhebung bzw. Nichtanwendung des in Frage stehenden Erlasses verwirklichen, sondern setzt die Schaffung einer verfassungskonformen Ersatzregelung voraus. Dies trifft auch auf den vorliegenden Fall zu. Allein durch Aufhebung der angeblich rechtsungleichen Übergangsbestimmungen ergibt sich der eingeklagte Anspruch auf Auszahlung eines vollen Monatslohns bei vollendetem 15. Dienstjahr nicht; im übrigen sind die entsprechenden Bestimmungen ja bereits wieder ausser Kraft getreten.

4.2. Eine allgemeine Bestimmung der zulässigen Rechtsfolgen einer festgestellten Grundrechtsverletzung ist nicht möglich. Es hat vielmehr eine einzelfallbezogene Abwägung der in Frage stehenden Interessen an einer Verwirklichung des Grundrechtsschutzes einerseits und an der Beachtung des Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzips andererseits Platz zu greifen. Die Schaffung von richterlichen Ersatzregeln kommt lediglich dann in Betracht, wenn fundamentale schutzwürdige Interessen der Grundrechtsträger betroffen sind, der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber seit längerer Zeit untätig geblieben ist bzw. Anpassungsfristen unbenutzt verstreichen liess und eine Ersatzlösung relativ einfach zu treffen wäre (GVP 2008 Nr. 1; B. Rütsche, Rechtsfolgen von Normenkontrollen, in: ZBI 6/2005, S. 273 ff., S. 275 ff. mit Hinweisen; BGE 116 V 212 E. 3a; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 704 ff.).

Im öffentlichen Dienstrecht von Kantonen und Gemeinden kommt den zuständigen Behörden bei der Ausgestaltung des Besoldungssystems ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu (vgl. BGE 124 II 436 E. 3b). Diesen hat das Verwaltungsgericht nicht nur bei der Überprüfung einer geltend gemachten Ungleichbehandlung zu beachten, der Gestaltungsspielraum ist den Behörden auch bei



der Beseitigung der allfällig festgestellten Ungleichbehandlung zuzugestehen. Die Regierung legt die Besoldung des Staatspersonals durch Verordnung fest (vgl. Anhang 1 der Personalverordnung, sGS 143.11, abgekürzt PersV). Dies gilt auch für die Ausrichtung von Treueprämien, deren Zeitpunkt und Bemessung (vgl. Art. 112 ff. PersV). Ergibt sich, dass ein Lohnsystem rechtsungleiche oder diskriminierende Differenzierungen vornimmt, so obliegt es den politischen Behörden, diese durch geeignete Massnahmen zu beseitigen.

Zwar erscheint es im vorliegenden Fall als relativ einfach, die behauptete Ungleichbehandlung zu beseitigen und eine gerichtliche Ersatzregelung zu schaffen. Dennoch würde dadurch in unzulässiger Weise in das administrative Vollzugsinteresse der Regierung eingegriffen. Es kann nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts sein, aus einer Vielzahl von möglichen Regelungen die auf den ersten Blick günstigste auszuwählen. Es wäre insbesondere nicht auszuschliessen, dass die so geschaffene gerichtliche Ersatzregel zu neuen Ungleichbehandlungen führen würde. Demgegenüber erweist sich die von den Klägern geltend gemachte Ungleichbehandlung als nicht besonders schwerwiegend. Aufgrund dieser Interessenlage hat sich das Verwaltungsgericht einer gerichtlichen Ersatzlösung zu enthalten und die allenfalls notwendige Schaffung einer Ersatzregel der Regierung zu überlassen (vgl. GVP 2008 Nr. 1 mit Hinweisen). Das Leistungsbegehren ist deshalb abzuweisen.

5. Mit Blick auf die entstehenden Regelungsdefizite und das administrative Vollzugsinteresse ist es somit nicht zulässig, den in Frage stehenden Erlass aufzuheben und eine gerichtliche Ersatzregel zu schaffen. Da es sich vorliegend um ein erstinstanzliches Klageverfahren handelt, kommt auch die Rückweisung an die Vorinstanz als mögliche Rechtsfolge nicht in Betracht. Dennoch kann die mangelnde Rechtsgrundlage, die zur Abweisung des Leistungsbegehrens führt, auf einer Verletzung verfassungsmässiger Rechte beruhen. Kann diese Verletzung - wie im vorliegenden Fall - von vornherein weder durch Aufhebung des rechtsungleichen Erlasses noch durch Schaffung einer richterlichen Ersatzregel beseitigt werden, ist zu prüfen, ob die Klage im Sinne eines Feststellungsbegehrens entgegengenommen werden kann.



5.1. Das Leistungsbegehren der Kläger wird mit der Verletzung verfassungsmässiger Rechte begründet. Mithin ist darin das Begehren um Feststellung einer Verfassungsverletzung enthalten. Nebeneinander können diese beiden Rechtsbegehren keinen Bestand haben. Kann nämlich das Rechtsschutzinteresse der klagenden Partei durch ein rechtsgestaltendes (Leistungs-)Urteil gewahrt werden, fehlt es am für ein Feststellungsbegehren notwendigen Feststellungsinteresse. Die Gutheissung des Leistungsbegehrens ginge mit einer neuen Rechtslage für die Kläger einher, was einem Feststellungsbegehren in jedem Fall vorzuziehen hätte. Die Klage ist jedoch dann als Feststellungsklage entgegenzunehmen, wenn sich das Leistungsbegehren als unzulässig erweist (Art. 80 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 63 VRP e contrario; zum Ganzen vgl. GVP 2008 Nr. 1 mit Hinweis).

5.2. Die Feststellung von Grundrechtswidrigkeiten ist von den allgemeinen Feststellungsurteilen im Zivil- und Verwaltungsprozess abzugrenzen. Letztere befriedigen Rechtssicherheitsbedürfnisse und schützen gegen Rechtsgefährdungen. Im Unterschied dazu beseitigt die Feststellung einer Grundrechtsverletzung nicht eine unsichere Rechtslage, sondern dient der Herstellung eines grundrechtskonformen Zustands, indem sie abgeschlossene Verletzungen kompensiert und künftige verhindert (vgl. B. Rütscbe, Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, Diss. Zürich 2002, S. 356). Das Bundesgericht hat die Feststellung der Grundrechtswidrigkeit als eigenständige Rechtsfolge zu Recht anerkannt (BGE 129 I 185 E. 9): Der Mangel an einer geeigneten Rechtsfolge im Sinne einer Leistung oder Gestaltung lässt eine angebliche Grundrechtsverletzung noch nicht als zulässig und die Beschwerde als unbegründet erscheinen; vielmehr muss dem Interesse des Grundrechtsträgers an der Verwirklichung des ihm zustehenden Grundrechtsschutzes durch Feststellung der Rechtswidrigkeit soweit wie möglich Rechnung getragen werden.

5.3. Ein Feststellungsbegehren ist zulässig, wenn der Kläger an der sofortigen Feststellung ein erhebliches und aktuelles schutzwürdiges Interesse dartut, das auch bloss tatsächlicher Natur sein kann. Das konkrete Interesse ist vom Kläger darzulegen, da die Klage nicht dazu dienen kann, Feststellungen zu bloss abstrakten Fragen des Rechts zu erlangen (GVP 2008 Nr. 1).



Die Forderungen der Kläger auf eine Treueprämie in Höhe eines vollen Monatslohns beruhen auf der ihrer Ansicht nach rechtsungleichen Übergangsregelung. Da der Beklagte nach wie vor an der Rechtmässigkeit der entsprechenden Normen festhält, ist ein aktuelles Interesse an deren Überprüfung auf ihre Verfassungskonformität hin ausgewiesen. Es besteht demnach ein aktuelles und schutzwürdiges Feststellungsinteresse.

6. In materiell-rechtlicher Hinsicht ist zu entscheiden, ob die nach Übergangsrecht gemäss IV. Nachtrag zur BesV und IV. Nachtrag zur VStD ausgerichteten Treueprämien vor dem Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt: BV) resp. Art. 2 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt: KV) standhalten.

6.1. Der Anspruch auf Gleichbehandlung in der Rechtssetzung ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (BGE 134 I 23 E. 9.1; 127 I 185 E. 5). Eine Regelung, die Gleiches ungleich oder Ungleiches gleich behandelt, ist jedoch zulässig, wenn diese Gleich- oder Ungleichbehandlung notwendig ist, um das Ziel der Regelung zu erreichen, und die Bedeutung des Ziels die Gleich- oder Ungleichbehandlung rechtfertigt. Es ist somit abzuwägen zwischen dem Interesse an der Erreichung des Regelungsziels und dem Interesse an der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung (BGE 136 II 120 E. 3.3.2 mit Hinweis auf Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 495).

Wie bereits festgehalten, steht den Behörden insbesondere bei Organisations- und Besoldungsfragen ein grosser Ermessensspielraum zu, den das Verwaltungsgericht nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälern darf (BGE 123 I 1 E. 6b mit Hinweisen). Folglich hat es sich bei der Überprüfung von Grundrechtsverletzungen durch das Besoldungsrecht eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen und darf bloss eingreifen, wenn durch die vom Gesetz- oder Ordnungsgeber getroffenen



Unterscheidungen eine Grenze gezogen wird, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen geradezu willkürlich ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 497; vgl. auch BGE 133 I 206 E. 8.2 und 132 I 157 E. 4.2).

6.2. Die Kläger machen geltend, die Übergangsregelung sei völlig verunglückt. Die Absicht des Beklagten, während der Übergangszeit eine willkürliche Schlechterstellung einzelner Staatsangestellter zu verhindern, sei ihm offensichtlich misslungen. Mit Bezug auf den Treueprämienanspruch nach vollendetem 15. Dienstjahr führe die Übergangsbestimmung zu einer erheblichen Schlechterstellung der Angestellten, die vor dem Inkrafttreten der Neuregelung das 10. Dienstjahr bereits vollendet hatten. Der Vergleich zwischen einem Angestellten, dessen Dienstverhältnis am Stichtag 9 Jahre und 11 Monate gedauert habe und der - über eine Dienstdauer von 15 Jahren gesehen - insgesamt einen vollen Monatslohn an Treueprämien erhalten habe, mit einem Angestellten, der unmittelbar vor dem Stichtag das 10. Dienstjahr vollendet habe und sich insgesamt auf einen halben Monatslohn (beim 15-jährigen Dienstjubiläum) beschränken müsse, führe dies deutlich vor Augen.

Die Übergangsregelung benachteilige somit jene Angestellten, die am Stichtag im 11. bis 15. Dienstjahr gewesen seien. Allen diesen Angestellten werde für ihre 15 Dienstjahre nicht mehr ein voller Monatslohn als Treueprämie ausgerichtet, sondern im schlechtesten Fall sogar nur ein halber. Demgegenüber würden alle Angestellten, die bei Inkrafttreten der Neuregelung das 10. Dienstjahr noch nicht vollendet hatten, besser gestellt. Dies, weil sie nicht mehr erst nach 15 Dienstjahren einen vollen, sondern bereits nach deren 10 und auch nach 15 Dienstjahren einen halben Monatslohn erhalten würden.

6.3. Der Beklagte macht geltend, Sinn und Zweck der auf den 1. Januar 2005 eingeführten Reduktion der Treueprämien sei die Entlastung des Staatshaushaltes. Die Neugestaltung der Treueprämienregelung sei politisch gefordert und notwendig gewesen, um das übergeordnete Regelungsziel eines ausgeglichenen Staatshaushaltes zu erreichen. Mit der Gewährung der Prämie im 10. und 15. Dienstjahr solle einerseits die bisherige Treue zum Arbeitgeber honoriert und andererseits zum weiteren Verbleib im Staatsdienst motiviert werden. Bei diesen Anreizen handle es sich um eine dem Gesetz- oder Verordnungsgeber zustehende



Wertung und nicht lediglich um ein mathematisches Kriterium. Dass neu bereits im 10. Dienstjahr eine Prämie ausgerichtet werde, führe unbestreitbar zu einer Besserstellung dieser Personengruppe. Dies sei jedoch beabsichtigt und begründe auch unter Gleichbehandlungsaspekten keinen Anspruch auf zusätzliche Treueprämien für Mitarbeitende mit anderer bzw. längerer Dienstdauer. Dass es bei der Einführung einer zusätzlichen ersten Anspruchsstufe im 10. Dienstjahr Mitarbeitende gebe, die bei deren Inkrafttreten mehr als 10 Dienstjahre aufweisen und daher nicht in den Genuss kämen, sei nicht zu umgehen. Mit der Übergangsregelung sei unter anderem versucht worden, die Schlechterstellung genau dieser Staatsangestellten zu mindern.

Der Beklagte räumt jedoch ein, dass durch die Übergangsregelung kein umfassender Ausgleich zwischen alt- und neurechtlichen Prämienansprüchen erreicht worden sei. Die verbleibende Differenzierung sei aber angesichts des Sparziels sachlich vertretbar. Die gerügten Ungleichheiten würden sich bei der Einführung einer neuen Besoldungs- bzw. Treueprämienordnung nicht vermeiden lassen. Dass diese gegenüber Mitarbeitenden mit weniger als 10 Dienstjahren bei Erreichen des 15. Dienstjahres einen ungleichen Anspruch hätten, lasse sich vor dem Hintergrund der Kosteneinsparung sachlich begründen. Müsste diesen bei Vollendung des 15. Dienstjahres nun dennoch ein ganzer Monatslohn ausbezahlt werden, würde das Regelungsziel übergangen. Die Reduktion der Treueprämie um höchstens einen halben Monatslohn betrage maximal rund 4.2% eines Jahreslohns (ohne 13. Monatslohn). Darin könne keine relevante Ungleichbehandlung erblickt werden.

6.4. Fest steht, dass Staatsangestellte bis und mit Vollendung ihres 15. Dienstjahres sowohl unter altem als auch unter neuem Personalrecht Anspruch auf eine Treueprämie in der Höhe von insgesamt einem Monatslohn haben.

6.4.1. Fest steht weiter, dass Staatsangestellte, die das 15. Dienstjahr zwischen dem 1. Januar 2005 und dem 31. Dezember 2009 vollendet haben, demgegenüber nur einen reduzierten Anspruch hatten. Dies hat seinen Grund vor allem darin, dass zur Bemessung der übergangsrechtlichen Treueprämie nicht deren volle Dienstdauer bis zum 1. Januar 2005 berücksichtigt worden ist, sondern lediglich, um wie viel das (nach altem Recht prämiemässig nicht relevante) 10. Dienstjahr zu diesem Zeitpunkt bereits überschritten worden war.



Der Beklagte nahm damit in Kauf, die betreffenden Staatsangestellten - darunter die Kläger - im Vergleich zu jenen, die am 1. Januar 2005 das 15. Dienstjahr bereits überschritten hatten, und zu jenen, die in diesem Zeitpunkt noch vor dem zehnjährigen Dienstjubiläum standen, schlechter zu stellen. Er begründet die Schlechterstellung mit dem durch die allgemeine Reduktion der Treueprämien verfolgten Sparziel.

6.4.2. Es ist unbestritten, dass die Reduktion sowohl der Anspruchszeitpunkte als auch der Höhe der Treueprämien zum Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushaltes beitragen kann. Der Beklagte macht grundsätzlich zu Recht geltend, dass er in der Wahl seiner Mittel und den vorgenommenen Wertungen weitgehend frei war und ihm in Besoldungsfragen grosses Ermessen offen steht. Dies gilt allerdings nur so weit, als die Massnahmen bei ganzheitlicher Betrachtung dem angestrebten Ziel auch wirklich dienen.

6.4.3. Mit Bezug auf die ersten 15 Dienstjahre ist in Betracht zu ziehen, dass den Staatsangestellten, die das 15. Dienstjahr vollenden, sowohl nach neuem als auch nach altem Personalrecht insgesamt ein ganzer Monatslohn als Treueprämie ausgerichtet wird. Allein dadurch, dass der halbe Monatslohn, der bei zehnjährigem Bestehen des Arbeitsverhältnisses ausbezahlt wird, regelmässig tiefer ist die Hälfte, die nach dem 15. Jahr fällig wird, lässt sich nicht massgeblich sparen. Dies gilt umso mehr, als Staatsangestellte, die das Dienstverhältnis zwischen dem 10. und dem 15. Dienstjahr beenden, nun bereits einen halben Monatslohn erhalten haben, nach altem Recht jedoch keinen Anspruch auf anteilmässige Auszahlung hatten. Dass sich der Beklagte zu einer solchen Umgestaltung entschlossen hat, liegt in der Tat in seinem Ermessen und ist auch nicht rechtsungleich. Mit Blick auf die ersten 15 Dienstjahre muss aber festgestellt werden, dass der Staatshaushalt - wenn überhaupt - nicht in gleichem Verhältnis entlastet worden ist, wie die übergangsrechtlichen Prämien reduziert worden sind.

Daran muss sich die Übergangsregelung messen lassen. Wenn die neue Regelung nicht dem Sparziel dient, kann dieses von Vornherein auch nicht für die Übergangsregelung massgebend sein. Es ist demnach nicht rechtsgleich, wenn das Übergangsrecht zum Sparen beiträgt, obwohl die neue Regelung in Bezug auf die ersten 15 Dienstjahre nicht im gleichen Ausmass geeignet ist, die Ausgaben zu



mindern. Es ist ferner nicht auszuschliessen, dass sich die Ausgaben für die ersten 15 Dienstjahre durch den zusätzlichen Anspruch bei Vollendung des 10. Dienstjahres sogar noch erhöht haben.

6.5. Dass den Klägern weder der nach altem Recht zustehende volle Monatslohn noch die nach neuer Regelung bemessenen beiden halben Monatslöhne ausbezahlt worden sind, ist somit zum einen offensichtlich rechtsungleich. Da die zur Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung herangezogene Wertung (Reduktion der Ausgaben) der neuen Regelung in Bezug auf die ersten 15. Dienstjahre nicht inhärent ist, lässt sich dazu überdies kein sachlicher Grund erkennen. Unbeachtlich ist, dass die von den Klägern gerügte Ungleichbehandlung teilweise nur gering ist. Im schlechtesten Fall macht diese immerhin fast einen halben Monatslohn aus.

Es wird somit festgestellt, dass die Übergangsregelung gegen das Gebot der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV resp. Art. 2 Abs. 1 lit. b KV verstösst. Wie er diese Ungleichheit beseitigen will, liegt im Ermessen des Beklagten. Es liegt indessen auf der Hand, dass die Schaffung zusätzlicher Anspruchsstufen übergangsrechtlich anders zu handhaben ist wie die nach dem 15. Dienstjahr vorgenommene Reduktion. Sachgerecht wäre es möglicherweise gewesen, der hier betroffenen Kategorie von Staatsangestellten bei Inkrafttreten der Regelung den neurechtlichen Anspruch - ein halber Monatslohn auf Basis des Verdienstes im 10. Dienstjahr - auszuzahlen und auf weitere Übergangsregelungen zu verzichten.

7. Da das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall die Grundrechtsverletzung lediglich feststellen, nicht jedoch selbst beheben kann, ist auf die vom Beklagten erhobene Verjährungseinrede im Grunde nicht weiter einzugehen. Festzuhalten ist jedoch, dass es sich bei den streitigen Forderungen um solche des alten Personalrechts handelt. Der bis zum 31. Mai 2012 geltende Art. 24 BesV legte die Verjährungsfrist für Forderungen auf einmalige Leistungen aus dem Dienstverhältnis auf 10 Jahre fest. Bei den hier geforderten Treueprämien handelt es sich zweifellos um einmalige Leistungen.

Die Verjährung wird im öffentlichen Recht durch jeden Akt unterbrochen, durch den der Anspruch gegen den Schuldner in geeigneter Weise zum Ausdruck gebracht wird, insbesondere durch schriftliche Forderungseingabe (vgl. z.B. BGer 1A\_163/2003 vom



## St.Galler Gerichte

20. August 2003 E. 5 mit weiteren Hinweisen). Die Kläger haben die Verjährung vorliegend durch das Nachzahlungsbegehren vom 31. Dezember 2010 unterbrochen. Zu diesem Zeitpunkt waren bei keinem der Kläger 10 Jahre seit Entstehung des Anspruchs auf die Treueprämie abgelaufen. Die vom Beklagten erhobene Verjährungseinrede ist somit nicht stichhaltig.

8. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Leistungsklage als Feststellungsklage entgegenezunehmen und gutzuheissen ist. Es ist festzustellen, dass die übergangsrechtliche Regelung der Treueprämien gemäss IV. Nachtrag zur BesV und IV. Nachtrag zur VStD im hier streitigen Anwendungsfall - d.h. bei Staatsangestellten, die zwischen dem 1. Januar 2005 und dem 31. Dezember 2009 das 15. Dienstjahr vollendet haben - gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstossen. Die Schaffung einer rechtsgleichen Ersatzregel ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts. Der Beklagte wird zu entscheiden haben, wie er die festgestellte Ungleichbehandlung beseitigen will.

9. Die personalrechtliche Klage ist kostenlos, wenn der Streitwert Fr. 30'000.-- nicht übersteigt (Art. 82 Abs. 2 PersG in Verbindung mit Art. 114 Abs. 1 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272). Die Streitwertgrenze wird vorliegend nicht überschritten, weshalb keine amtlichen Kosten erhoben werden.

Der Beklagte hat die Kläger ausseramtlich zu entschädigen (Art. 82 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Deren Rechtsvertreter hat keine Honorarnote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzusetzen ist. Für das Klageverfahren ist eine Entschädigung von Fr. 2'000.-- (inklusive Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer) angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 19 und 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

#### **zu Recht erkannt:**

1./ Die Klage wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen. Es wird festgestellt, dass die Übergangsregelung gemäss IV. Nachtrag zur Besoldungsverordnung vom 11. November 2003 und IV. Nachtrag zur Verordnung über den Staatsdienst vom



## St.Galler Gerichte

29. Juni 2004 in Bezug auf die Höhe der bei Erreichen des 15. Dienstjahres ausgerichteten Treueprämie verfassungswidrig ist.

2./ Es werden keine amtlichen Kosten erhoben.

3./ Der Beklagte hat die Klägerinnen und Kläger mit insgesamt Fr. 2'000.-- (zuzüglich Mehrwertsteuer) ausseramtlich zu entschädigen.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic.iur. Beda Eugster

Stefan Wehrle, M.A. HSG