



Fall-Nr.:	B 2004/171
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	07.04.2005
Entscheiddatum:	07.04.2005

Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 7.4.2005

Oeffentliches Dienstrecht, Willkürverbot, Schutz von Treu und Glauben, Art. 8 und 9 BV (SR 101). Pflicht der Vorinstanz zur Ueberweisung der Akten an die Rechtsmittelinstanz (Art. 52 VRP, sGS 951.1). Die Lohneinstufung aufgrund einer generellen Besoldungsrevision ist eine Neueinstufung, nicht eine individuelle Lohnänderung. Die dauernde Reduktion des Gehalts um 17,5 Prozent ist willkürlich, wenn eine Uebergangsfrist von nur drei Monaten angesetzt wird. Im Streitfall verstösst sie zudem aufgrund einer individuellen Zusicherung gegen Treu und Glauben. Die Vorinstanz ist verpflichtet, sämtliche dem angefochtenen Entscheid zugrundeliegenden Akten der Rechtsmittelinstanz zu überweisen. Ueber eine Einschränkung der Akteneinsicht hat die Rechtsmittelinstanz zu entscheiden (Verwaltungsgericht, B 2004/171).

Oeffentliches Dienstrecht, Willkürverbot, Schutz von Treu und Glauben, Art. 8 und 9 BV (SR 101). Pflicht der Vorinstanz zur Ueberweisung der Akten an die Rechtsmittelinstanz (Art. 52 VRP, sGS 951.1). Die Lohneinstufung aufgrund einer generellen Besoldungsrevision ist eine Neueinstufung, nicht eine individuelle Lohnänderung. Die dauernde Reduktion des Gehalts um 17,5 Prozent ist willkürlich, wenn eine Uebergangsfrist von nur drei Monaten angesetzt wird. Im Streitfall verstösst sie zudem aufgrund einer individuellen Zusicherung gegen Treu und Glauben. Die Vorinstanz ist verpflichtet, sämtliche dem angefochtenen Entscheid zugrundeliegenden Akten der Rechtsmittelinstanz zu überweisen. Ueber eine Einschränkung der Akteneinsicht hat die Rechtsmittelinstanz zu entscheiden (Verwaltungsgericht, B 2004/171).

Urteil vom 7. April 2005



Anwesend: Vizepräsidentin Dr. E. Oesch-Frischkopf; Verwaltungsrichter lic. iur.

A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig;
Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

K.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Y.,

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X.,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Fürsprecher Z.,

betreffend

Rückstufung der Besoldung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:



St.Galler Gerichte

A./ a) K. wurde auf den 1. Juli 1986 als Sektionschef und Leiter der Zivilschutzstelle der Politischen Gemeinde X. angestellt. In der Folge übernahm er ausserdem die Leitung des Landwirtschaftsamts und war zudem als Adjutant der Feuerwehr tätig. Auf den 1. Januar 2002 wechselte er in das Dienstleistungszentrum und war dort mehrheitlich als Mitarbeiter des Einwohneramts tätig. Die Leitung des Landwirtschaftsamts übte er weiterhin aus. K. ist in der Lohnklasse 13/Stufe 11 eingeteilt (Bruttogehalt 2003 Fr. 99'966.--).

b) Der Stadtrat X. leitete im Frühjahr 1998 eine Revision des Personalrechts ein. Die Besoldungseinreihung verschiedener Funktionen sollte aufgrund einer Arbeitsbewertung vorgenommen werden. Mit der Arbeitsbewertung wurde eine Projektgruppe beauftragt. Am 6. Oktober 1999 wurde ausserdem ein neues Personalreglement (abgekürzt PR) erlassen.

c) Die Projektgruppe Arbeitsbewertung unterbreitete am 10. Juli 2003 dem Stadtrat das Ergebnis ihrer Beurteilung für die von K. bekleidete Stelle "Mitarbeiter Einwohneramt/ Landwirtschaftsamt". Sie gelangte zum Schluss, dass die Stelle in die Besoldungsklasse 8 (Besoldung 2003 Fr. 54'234.-- bis Fr. 70'604.--) einzureihen sei.

Der Stadtrat nahm in der Folge eine Einstufung in die Lohnklasse 10 in Aussicht. Er begründete dies damit, die aktuelle Besoldung des Stelleninhabers stamme aus seiner Tätigkeit als Sektionschef und Zivilschutzstellenleiter. Im Jahr 2002 habe er ins Dienstleistungszentrum gewechselt. Die selbständige Führung des Landwirtschaftsamtes sowie eines Teils des Einwohneramtes und die Tätigkeit im Dienstleistungszentrum liessen eine Einstufung in der Lohnklasse 10 angemessen erscheinen. Der Stadtrat gab K. Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Betroffene beharrte auf seiner bisherigen Einstufung. Der Stadtrat beauftragte in der Folge die Projektgruppe, eine neue Arbeitsbewertung unter Berücksichtigung der von K. vorgebrachten Argumente zu erstellen. Gestützt auf den Bericht der Projektgruppe vom 9. Dezember 2003 beschloss der Stadtrat am 4. März 2004, an der Einreihung in die Lohnklasse 10/Stufe 11 festzuhalten.

Am 22. April 2004 erliess der Stadtrat X. eine entsprechende Verfügung und stufte K. als Mitarbeiter des Einwohneramts und Leiter des Landwirtschaftsamts per 1. August 2004 in die Lohnklasse 10/Stufe 11 ein.



B./ Gegen die Verfügung des Stadtrats X. erhob K. durch seinen Rechtsvertreter mit Eingabe vom 7. Mai 2004 Rekurs beim Departement des Inneren. Er machte geltend, sein rechtliches Gehör sei verletzt worden. Materiell brachte er vor, für die Lohnrückstufung fehle die gesetzliche Grundlage. Nach dem Personalreglement habe eine individuelle Rückstufung funktionsbezogen oder leistungsbezogen zu erfolgen. Der Stadtrat halte ausdrücklich fest, dass die Rückstufung nicht auf mangelhaften Leistungen beruhe. Bezüglich seiner Funktion handle es sich seit jeher um qualifizierte Sachbearbeitung. Die Funktion sei durch die Arbeitsbewertung lediglich neu beurteilt worden. Die Rückstufung könne folglich nicht funktionsbezogen gerechtfertigt werden. Ueberdies würden gemäss Personalreglement Verwaltungsmitarbeiter mit qualifizierter Sachbearbeitung als Verwaltungsmitarbeiter 4 in die Besoldungsklassen 11 bis 13 eingestuft, weshalb die gegenwärtige Einstufung gerechtfertigt sei. Hinzu komme, dass mit der Lohnreduktion auch das Vertrauensprinzip verletzt werde, denn es sei ihm vor dem Wechsel ins Dienstleistungszentrum ausdrücklich zugesichert worden, dass der Wechsel keine Auswirkungen auf sein Einkommen haben werde.

Das Departement des Inneren wies den Rekurs mit Entscheid vom 18. Oktober 2004 ab. Es erwog, das rechtliche Gehör sei nicht verletzt worden. Der Betroffene habe in all diejenigen Unterlagen Einsicht nehmen können, welche die ihn betreffende Rückstufung zum Gegenstand hätten. Die der Arbeitsbewertung seiner Dienststelle zugrunde liegenden Kriterien und Gewichtungen seien offengelegt worden, und er sei auf diese Weise befähigt worden, den Entscheid über die neue Einstufung nachzuvollziehen. Es lasse sich nicht umgehen, dass in einer das gesamte Personal eines Gemeinwesens umfassenden Arbeitsbewertung auch vergleichende Beurteilungen der Dienststellen einfließen würden. Daraus könne aber nicht geschlossen werden, dass ein solcher Vergleich auch die Grundlage für die Einreihung einer einzelnen Dienststelle bilde. Massgebend sei vielmehr, welche Anforderungen mit der konkret zu beurteilenden Tätigkeit verbunden seien. Die Arbeitsbewertungen anderer Dienststellen gehörten somit in der Regel nicht zu denjenigen Akten, in welche Einsicht zu gewähren sei. Im übrigen enthalte das Personalreglement in Art. 29 eine Grundlage für eine funktionsbezogene Lohnrückstufung. Unter diesen Begriff falle nicht nur eine mit einer Funktionsänderung begründete Rückstufung, sondern auch die mit einer Neubewertung der Funktion begründete Rückstufung, sofern sich die Neubewertung auf die nach Art. 27 PR vorzunehmende Arbeitsbewertung stütze. Dies



St.Galler Gerichte

sei im vorliegenden Fall geschehen. Die Neubewertung sei im Rahmen einer umfassenden Neuordnung des Besoldungssystems erfolgt, welche neu die Arbeitsbewertung als Basis der Besoldungseinreihung einführe und welche zur Durchsetzung der damit angestrebten einheitlichen Besoldungsstruktur eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage zur Vornahme funktionsbedingter Rückstufungen in der Besoldungseinreihung geschaffen habe. Somit läge eine genügende gesetzliche Grundlage vor. Der streitigen Lohnkürzung stünden auch keine wohlerworbenen Rechte entgegen, und die Zusicherung, wonach aus dem Stellenwechsel besoldungsmässig keine Nachteile entstünden, könne im vorliegenden Zusammenhang nicht als Vertrauensgrundlage herangezogen werden. Im weiteren qualifizierte das Departement die Arbeitsbewertung und die entsprechende Einstufung als nachvollziehbar und im Rahmen des Ermessensspielraums der Gemeinde X. liegend. Auch kam es zum Schluss, dass die Lohneinbusse nicht unverhältnismässig sei.

C./ Mit Eingaben seines Rechtsvertreters vom 2. und 24. November 2004 erhob K. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Rekursentscheid vom 18. Oktober 2004 und die Verfügung des Stadtrats vom 22. April 2004 seien aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Der Beschwerdeführer hält an seinem Standpunkt fest, Art. 29 PR enthalte keine genügende Grundlage für die streitige Lohnreduktion. Art. 29 PR entspreche der kantonalen Regelung und stehe im Einklang mit der Rechtsprechung, welche eine Rückstufung der Besoldung durch Neubeurteilung bzw. Dequalifizierung der bisherigen Tätigkeit nicht zulasse. Hätte die Absicht bestanden, mit der Arbeitsbewertung nicht nur die Neueinreihung des Stellenplans gemäss Art. 27 PR zu begründen, sondern auch Rückstufungen bei gleichbleibender Funktion herbeizuführen, so hätte dies wegen der Tragweite des Eingriffs in individuelle Rechtspositionen explizit formuliert werden müssen. Im übrigen käme eine einzelfallbezogene Rückstufung aufgrund der beim Wechsel ins Dienstleistungszentrum abgegebenen Zusicherung einer gravierenden Verletzung des Vertrauensprinzips gleich.

Das Departement für Inneres beantragt in seiner Vernehmlassung vom 15. Dezember 2004 die Abweisung der Beschwerde.

Die Politische Gemeinde X. beantragt mit Vernehmlassung ihres Rechtsvertreters vom 10. Januar 2005 ebenfalls, der Rekurs (recte: die Beschwerde) sei abzuweisen.



Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 2. und 24. November 2004 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2./ Die Politische Gemeinde X. erliess am 6. Oktober 1999 ein neues Personalreglement. Dieses trat am 1. April 2000 in Kraft. Art. 24 ff. PR regelt die Besoldung. Art. 27 Abs. 1 PR bestimmt, dass die Arbeitsbewertung die Grundlage für die Einreihung jeder Stelle bildet und die Arbeitsbewertung die Anforderungen an eine Stelle definiert. Art. 27 Abs. 2 PR bestimmt, dass die Einreihung in die Besoldungsklassen und -stufen im Einzelfall unter Berücksichtigung insbesondere von Aufgaben, notwendiger Ausbildung, notwendiger Berufserfahrung, Verantwortlichkeit, Kompetenzen, notwendiger Selbständigkeit und Führungsaufgaben als Vorgesetzter erfolgt.

Art. 29 PR regelt die individuelle Besoldungsanpassung mittels Rückstufung. Nach Abs. 1 sind Rückstufungen in eine tiefere Besoldungsklasse oder Besoldungsstufe funktions- oder leistungsbezogen. Funktionsbezogene Rückstufungen verfügt die Wahlinstanz (Abs.

2). Leistungsbezogene Rückstufungen verfügt der Stadtrat; die ungenügende Leistung muss durch das Mitarbeitergespräch belegt sein (Abs. 3).

a) Streitig ist im vorliegenden Fall, ob die angefochtene Besoldungsreduktion als funktionsbezogene Rückstufung im Sinn von Art. 29 Abs. 1 PR zu qualifizieren ist. Die Vorinstanz gelangte zum Ergebnis, der Begriff "funktionsbezogen" erfasse nicht ausschliesslich die mit einer Funktionsänderung begründete Rückstufung, sondern



auch die mit einer Neubewertung einer Funktion begründete Rückstufung, sofern sich die Neubewertung auf eine Arbeitsbewertung nach Art. 27 PR stütze. Demgegenüber vertritt der Beschwerdeführer die Auffassung, eine Neubewertung einer Funktion bzw. eine Dequalifikation einer unveränderten Funktion finde in Art. 29 PR keine Stütze.

b) Mit dem Erlass des Personalreglements wurde das Personalwesen der Stadt X. auf eine neue Grundlage gestellt. Ein erklärtes Ziel der Besoldungsrevision war es nach den Ausführungen der Beschwerdegegnerin, als Grundlage für die Besoldung der verschiedenen Dienststellen eine Arbeitsbewertung zu verwenden. Die an einer solchen auszurichtende Besoldungsordnung sollte zu einer einheitlichen und systematischen Lohnstruktur führen sowie eine relative Lohngerechtigkeit herstellen und die bisherigen lohnbedingten Spannungen beseitigen.

Die Neueinstufung des Beschwerdeführers kennzeichnet sich damit als Einreihung gemäss Art. 27 PR. Da das gesamte Personal nach dem Erlass des neuen Reglements aufgrund einer Arbeitsbewertung neu eingestuft wurde, lässt sich die Neueinstufung als generelle, durch Rechtssatz begründete Einreihung qualifizieren, was bedeutet, dass Art. 29 PR nicht zur Anwendung kommt.

c) Hinzu kommt, dass Stadtrat und Vorinstanz von einem unterschiedlichen Sachverhalt ausgegangen sind. Die Verfügung des Stadtrates wurde mit der Aenderung der Funktion des Beschwerdeführers per Anfang 2002 begründet. Im Rekurs machte dieser geltend, er habe zusätzlich zu seinen Aufgaben im Einwohneramt inzwischen auch seine früheren Aufgaben im Amt für Sicherheit wieder übernommen. In der neuen Stellenbeschreibung würden nun seine früher als Führungsaufgaben oder qualifizierte Sachbearbeitung eingestuft Tätigkeiten nur noch als einfache Sachbearbeitung eingestuft.

Der vorinstanzliche Entscheid geht ebenfalls von einer gleichbleibenden Tätigkeit des Beschwerdeführers aus. Er beruht somit auf einem anderen Sachverhalt als die Verfügung des Stadtrates, für welche der Wechsel ins Einwohneramt ausschlaggebend war. Im Rekursentscheid konnte somit der aktuelle Sachverhalt gewürdigt werden. Dieser Umstand ist vorliegend allerdings nicht ausschlaggebend.



3./ Die Vorinstanz hat dem Verwaltungsgericht gestützt auf Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 52 VRP die dem angefochtenen Rekursentscheid zugrundeliegenden Akten übermittelt, u.a. die von der Beschwerdegegnerin mit der Rekursvernehmlassung eingereichten Unterlagen act. 1 bis 15. Diese enthalten mehrere kopierte und teilweise abgedeckte Akten. Die Beschwerdegegnerin hielt in der Rekursvernehmlassung fest, die privaten Interessen der einzelnen Angestellten am Schutz ihrer Personendaten stünden einer Offenlegung entgegen. Falls notwendig, sei sie gerne bereit, die nicht anonymisierten Fassungen der Stadtratsprotokolle betreffend Lohnreduktion ohne Offenlegung gegenüber Dritten zur Verfügung zu stellen.

Die Vorinstanz verzichtete darauf, die vollständigen und unveränderten Unterlagen einzufordern. Grundsätzlich obliegt es aber der entscheidenden Instanz, bei geltend gemachten überwiegenden Interessen die Art und den Umfang der Einschränkung der Akteneinsicht zu bestimmen. Da in der angefochtenen Verfügung ausdrücklich festgehalten war, die Dienststelle des Beschwerdeführers sei im Vergleich zu den übrigen Mitarbeitenden der Stadtverwaltung sowie der technischen Betriebe als objektiv zu hoch eingestuft, hätten auch die Arbeitsbewertungen der zum Vergleich herangezogenen anderen Dienststellen und Funktionen offengelegt werden müssen. Es ist widersprüchlich, wenn einerseits geltend gemacht wird, die Arbeitsbewertungen seien ohne Ansehen der jeweiligen Stelleninhaber erfolgt, im Rechtsmittelverfahren aber Quervergleiche mit anderen Stellen (nicht Stelleninhabern) verweigert werden und die Lohnreduktion dennoch mit Berufung auf ein kohärentes und einheitliches Besoldungssystem begründet wird.

Da die Beschwerde aus einem anderen Grund gutzuheissen ist (vgl. unten Erw. 4 und 5), kann im vorliegenden Fall auf die Einholung der besagten Unterlagen verzichtet werden.

4./ Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt den finanziellen Ansprüchen der öffentlichen Angestellten in der Regel nicht der Charakter wohlverworbener Rechte zu. Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis ist durch die jeweilige Gesetzgebung bestimmt; es macht daher, auch was die vermögensrechtliche Seite betrifft, die Entwicklung der Gesetzgebung mit. Besoldungsansprüche können nur dann als wohlverworbene Rechte eingestuft werden, wenn das Gesetz die entsprechenden



Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werden. Soweit die Ansprüche keine wohlerworbenen Rechte darstellen, ist der Betroffene nur nach Massgabe des Willkürverbots und des Gebots der Rechtsgleichheit geschützt. Der Betroffene kann sich dagegen zur Wehr setzen, dass seine Ansprüche willkürlich abgeändert, nachträglich entzogen oder im Wert herabgesetzt werden und dass Eingriffe ohne besondere Rechtfertigung einseitig zulasten einzelner Berechtigter oder bestimmter Gruppen erfolgen (vgl. etwa BGE 118 Ib 255 f.; M. Müller, Lineare Lohnkürzungen im öffentlichen Dienstrecht als Problem der Rechtsgleichheit, in: AJP 1997, S. 841 f.). Somit kommen Art. 8 und 9 der Schweizerischen Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) zur Anwendung, welche die Rechtsgleichheit und den Schutz vor Willkür sowie die Wahrung von Treu und Glauben gebieten.

a) Die Rechtsprechung hatte sich bei Lohnkürzungen in öffentlichen Dienstverhältnissen verschiedentlich mit der Aenderung gesetzlicher Bestimmungen zu befassen, mit denen die Leistungen für bestimmte Angestelltengruppen reduziert wurden. Die Grundsätze von Treu und Glauben und der rechtsgleichen Behandlung sowie das Willkürverbot wurden vom Bundesgericht namentlich auf solche Fälle angewandt, bei denen mittels Erlass oder Aenderung von generellen Normen in Ansprüche von öffentlichen Angestellten eingegriffen wurde (BGE 118 Ia 245 ff.; 101 Ia 443 ff.; BGE 2P.276/1995 vom 3. April 1996, in: ZBI 98/1997, S. 65 ff.). Dabei hat das Bundesgericht eine einmalige Reduktion der Gehälter von 5,1 Prozent aufgrund der schlechten Finanzlage der betroffenen Gemeinde als zulässig erachtet (ZBI 98/1997, S. 65 ff.). Unzulässig wurde hingegen eine dauernde Reduktion der Löhne einer bestimmten Angestelltenkategorie um rund 30 Prozent ohne Uebergangsfrist qualifiziert (ZBI 78/1977, S. 267 ff.).

b) Im Streitfall ist die neue Einstufung in die Klasse 10/Stufe 11 aufgrund der angefochtenen Verfügung wie auch aufgrund der in den Akten liegenden Arbeitsbewertungsunterlagen nicht nachvollziehbar. Die Vergabe der einzelnen Arbeitswertpunkte ist nicht transparent, und es ist nicht ersichtlich, weshalb die neue Funktion, ob vor oder nach der Uebernahme der ursprünglichen Aufgaben im Amt für



Sicherheit, eine im Ergebnis derart gravierende Rückstufung um drei Lohnklassen bzw. 17,5 Prozent zur Folge hat.

c) Bei der Einstufung kommt dem Gemeinwesen ein grosser Ermessensspielraum zu. Insbesondere ist die Frage der Einreihung als Verwaltungsmitarbeiter 3 oder 4 weitgehend eine Ermessensfrage, die der gerichtlichen Ueberprüfung nicht zugänglich ist. Dennoch ist die Auswirkung aufgrund der Tatsache, dass sich die Einstufungsbereiche für die beiden Kategorien von Verwaltungsangestellten nicht überschneiden, sehr beträchtlich. Wenn wie im vorliegenden Fall eine Neueinstufung von der Kategorie 4 in die Kategorie 3 aufgrund einer Arbeitsbewertung eine Lohnreduktion um 3 Klassen bzw. um rund 17,5 Prozent zur Folge hat, kann dies unter dem Aspekt des Willkürverbots und des Anspruchs auf Wahrung von Treu und Glauben geprüft werden.

d) Die Vorinstanz beurteilte die Lohnreduktion um 17,5 Prozent als verhältnismässig. Sie begründete dies damit, der Beschwerdeführer sei bereits am 13. Mai 2003 darüber orientiert worden, dass beabsichtigt sei, eine Arbeitsbewertung seiner Stelle durchzuführen. Ueber das Ergebnis und die für ihn resultierenden Folgen sei er am 25. August 2003 orientiert worden. Er habe somit genügend Zeit gehabt, sich mit den neuen Gegebenheiten auseinanderzusetzen und seine Lebenssituation bis zum Inkrafttreten der Besoldungskürzung anzupassen. Es sei ihm keine kurzfristige Anpassung der Lebenshaltung zugemutet worden.

Das Verwaltungsgericht kann sich dieser Auffassung nicht anschliessen. Entscheidend ist nicht, wann der Beschwerdeführer von der Absicht der Beschwerdegegnerin Kenntnis erhielt, sondern der Zeitpunkt der definitiven Anordnung der Rückstufung. Bei der erheblichen Lohnreduktion von 17,5 Prozent ist im Lichte des Grundsatzes von Treu und Glauben eine Uebergangsfrist anzusetzen (ZBI 98/1997, S. 69 f. mit zahlreichen Hinweisen auf Judikatur und Literatur). Das Bundesgericht hat eine ohne Uebergangsfrist vorgenommene Reduktion eines Gehalts um rund 30 Prozent als willkürlich eingestuft und dafür eine mindestens halbjährige Anpassungsfrist als notwendig erachtet (BGE vom 15. Dezember 1976, in: ZBI 78/1977, S. 267 ff.). Im vorliegenden Fall betrug die Frist drei Monate und dauerte somit nicht länger als die minimale Kündigungsfrist (Art. 9 PR). Das Bundesgericht geht davon aus, dass es



üblich ist, dass ein Lohnempfänger seine Lebenshaltung auf ein gewisses Lohnniveau ausrichtet und sie nicht kurzfristig wesentlich ändern kann (ZBI 98/1997, S. 70). Wird einem Angestellten mit einem jährlichen Bruttogehalt von rund Fr. 100'000.-- dieses dauernd um rund Fr. 17'500.-- pro Jahr gekürzt, so liegt darin eine erhebliche, die Lebenshaltung gravierend beeinflussende Aenderung, welche nur bei Ansetzung einer ausreichend lang bemessenen Uebergangsfrist zulässig ist. Die Dauer dieser Frist hat zu gewährleisten, dass der Betroffene seine Lebenshaltung den veränderten Umständen anpassen kann. Eine Frist von drei Monaten ist jedenfalls viel zu kurz, um eine quantitativ derart beträchtliche Lohnreduktion als verhältnismässig erscheinen zu lassen.

e) Das Verwaltungsgericht kommt aufgrund der vorstehenden Erwägungen zum Schluss, dass die Lohnreduktion aufgrund der nicht nachvollziehbaren Neubewertung der vom Beschwerdeführer ausgeübten Funktion und ihres Masses sowie des Fehlens einer genügend langen Uebergangsfrist im Ergebnis als willkürlich einzustufen ist.

5./ Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, der Lohnreduktion stehe eine individuelle Zusicherung entgegen.

a) Der Grundsatz von Treu und Glauben gewährt dem Bürger einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Voraussetzung ist insbesondere, dass sich die Zusicherung auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht, dass die Behörde zur Auskunft bzw. Zusicherung zuständig war, dass der Betroffene aufgrund der Zusicherung konkrete Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, und dass die gesetzliche Ordnung seit der Zusicherung keine Aenderung erfahren hat (vgl. statt vieler Rohner, St. Galler Kommentar zu Art. 9 BV, Rz. 52 mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung; BGE 129 II 382, 125 I 267, 122 II 112).

b) Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass dem Beschwerdeführer vor dem Wechsel vom Amt für Sicherheit zum Einwohneramt bzw. Dienstleistungszentrum eine Zusicherung abgegeben wurde, die Funktionsänderung habe besoldungsmässig keine Nachteile.



c) Die Vorinstanz hielt fest, die Zusicherung habe sich lediglich auf den per 1. Januar 2002 vorgenommenen Wechsel vom Amt für Sicherheit in das Dienstleistungszentrum bezogen. Nur in diesem Umfang könne sie daher als Vertrauensgrundlage herangezogen werden. Es frage sich, was geschehen wäre, wenn der Beschwerdeführer dem Stellenwechsel nicht zugestimmt hätte. Dabei sei zu berücksichtigen, dass seine frühere Stelle als Sektionschef und Leiter der Zivilschutzstelle in der damaligen Form nicht mehr existiere. Wäre er im Amt für Sicherheit geblieben, hätte er die erfolgten Änderungen und Neueinschätzungen mittragen müssen. Aus der anlässlich des Stellenwechsels gemachten Zusicherung habe der Beschwerdeführer nicht den Schluss ziehen dürfen, dass sein Lohnniveau auf jeden Fall gewahrt werden würde. Wenn Nachteile aufgrund eines Stellenwechsels ausgeschlossen würden, bedeute dies nicht den Ausschluss jeglicher ungünstiger Veränderungen, sondern nur derjenigen, die sich wegen des Wechsels auf den Beschwerdeführer nun ungünstiger auswirkten als wenn er seine Stelle behalten hätte. Massgebend in diesem Zusammenhang sei allein, dass gemäss der von der Projektgruppe im Jahr 2003 durchgeführten Arbeitsbewertung die Funktion des Sektionschefs und Leiters der Zivilschutzstelle heute in der Besoldungsklasse 8 eingestuft sei. Damit stehe fest, dass der Beschwerdeführer aufgrund seines Wechsels nicht schlechter, sondern auf längere Sicht betrachtet sogar besser gestellt worden sei. Deshalb könne die Zusicherung, dem Beschwerdeführer würden aus seinem Stellenwechsel besoldungsmässig keine Nachteile erwachsen, im vorliegenden Zusammenhang nicht als Vertrauensgrundlage herangezogen werden.

Das Verwaltungsgericht kann sich auch dieser Auffassung nicht anschliessen. Der Beschwerdeführer liess sich die Zusicherung für die Beibehaltung seines Lohnes wohl deshalb geben, weil er befürchtete, beim Wechsel in das Dienstleistungszentrum werde er aufgrund seiner neuen Funktion tiefer eingestuft. Grundlage des Vertrauensschutzes ist insbesondere, dass der Betroffene aufgrund der Zusicherung eine Disposition trifft, die sich nicht bzw. nicht ohne weiteres wieder rückgängig machen lässt. Im vorliegenden Fall bestand ein solches Verhältnis zwischen Zusicherung und Disposition. Es geht daher nicht an, die Berufung auf den Vertrauensschutz mit dem Argument zu versagen, dem Beschwerdeführer wären beim Unterlassen der entsprechenden Vorkehrung dieselben oder gar noch grössere Nachteile widerfahren. Nicht stichhaltig ist auch das Argument, dass die Projektgruppe Arbeitsbewertung die



vor dem 1. Januar 2002 ausgeübte Tätigkeit des Beschwerdeführers als Sektionschef und Zivilschutzstellenleiter neu in die Klasse 8 einstuft. In bezug auf die Beurteilung von verbindlichen Zusicherungen ist von demjenigen Sachverhalt auszugehen, der sich tatsächlich abspielte. Nicht entscheidend sind hypothetische Tatsachen. Unbehelflich ist auch das Argument, das Dienstverhältnis werde vom jeweiligen Dienstrecht beherrscht und mache daher, auch was die vermögensrechtliche Seite betreffe, die Entwicklung mit, welche das Dienstrecht mache. Im Zeitpunkt der Zusicherung stand das neue Personalrecht bereits in Kraft, und es war offenkundig, dass eine Arbeitsbewertung eingeleitet würde. Die Zusicherung enthielt auch keinen Vorbehalt bezüglich der Uebernahme der früheren Funktionen im Amt für Sicherheit. Dieser Sachverhalt wurde im Rekursverfahren erstmals berücksichtigt. Die erneute Funktionsänderung vermag die Berufung auf die Beständigkeit der Zusicherung nicht zu entkräften. Es wäre widersprüchlich, bei einer Uebernahme der früheren Funktionen dem Betroffenen die Berufung auf die beim ersten Wechsel abgegebene Zusicherung zu versagen, wenn er anschliessend genau diejenigen Aufgaben wieder übernimmt, die Grund für die frühere höhere Einstufung waren. Entscheidend ist einzig und allein, dass dem Beschwerdeführer nach dem Inkrafttreten des neuen Personalrechts eine vorbehaltlose Zusicherung abgegeben wurde, der Wechsel ins Einwohneramt wirke sich lohnmassig nicht nachteilig aus. Im übrigen ist es bei Neueinstufungen bzw. Reorganisationen im öffentlichen Dienstrecht nicht unüblich, dass Mitarbeitern, die in ihrer Funktion nach den neuen Massstäben als zu hoch eingestuft betrachtet werden, im Sinne einer Besitzstandswahrung das bisherige Gehalt auf unbestimmte Zeit oder zumindest während einer längeren Dauer zugesichert wird.

6./ Aus dem Gesagten folgt, dass die Einstufung in die Klasse 10/Stufe 11 aufgrund der gravierenden Gehaltsreduktion und mangels hinreichender Uebergangsfrist willkürlich ist und zudem aufgrund der konkreten Zusicherung gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstösst. Die Beschwerde ist folglich gutzuheissen. Die Verfügung des Stadtrats vom 22. April 2004 und der Rekursentscheid des Departements des Innern vom 18. Oktober 2004 sind aufzuheben.

7./ Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Eine Gebühr von Fr.



St.Galler Gerichte

2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1 und 2 VRP). Eine Entschädigung von Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt für beide Verfahren erscheint angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und c der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen, und der Rekursentscheid des Departements des Inneren vom 18. Oktober 2004 sowie die Verfügung des Stadtrats X. vom 22. April 2004 werden aufgehoben.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlt die Beschwerdegegnerin; auf die Erhebung wird nicht verzichtet.

3./ Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Die Vizepräsidentin: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Y.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch Fürsprecher Z.)

am: