Urteilskopf

100 Ia 322

47. Urteil vom 11. Dezember 1974 i.S. Heer gegen den Regierungsrat und das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft.
Regeste (de):
Beamtenrecht; Gewaltentrennung, Rechtsgleichheit.

Überschreitung der Verordnungsbefugnis durch den Landrat? (E. 3)

Kein Anspruch auf absolute Rechtsgleichheit (E.4b).

Teuerungsanpassung durch monatliche Ausgleichung verbunden mit jährlich einmaliger Nachzahlung; der Anspruch auf Nachzahlung kann jedenfalls davon abhängig gemacht werden, dass der Beamte am Ende des für die Berechnung derselben massgeblichen Zeitabschnitts noch im Dienst steht (E. 4d).

Die Treueprämie weist die gleichen Merkmale auf wie die Gratifikation, weshalb sie an die Voraussetzung geknüpft werden kann, dass der Beamte am Jahresende noch im Staatsdienst steht (E. 5).

Regeste (fr):
Statut des fonctionnaires; séparation des pouvoirs, égalité devant la loi.

Dépassement par le Grand conseil de ses pouvoirs en matière d'ordonnance? (consid. 3).

Négation d'un droit à une égalité absolue devant la loi (consid. 4b).

Adaptation au renchérissement par une compensation mensuelle combinée avec une allocation supplémentaire unique; le droit à cette allocation peut en tout cas être soumis à la condition que le fonctionnaire soit encore au service de l'Etat à la fin de la période déterminante pour le calcul de l'allocation (consid. 4d).

La prime de fidélité présente les mêmes caractéristiques que la gratification; elle peut dès lors être subordonnée à la condition que le fonctionnaire soit encore au service de l'Etat à la fin de l'année (consid. 5).

Regesto (it):
Statuto dei funzionari; separazione dei poteri, uguaglianza dinanzi alla legge.

Eccesso di potere da parte del Gran Consiglio in materia di ordinanza? (consid. 3).

Non esiste un diritto ad una uguaglianza assoluta dinnanzi alla legge (consid. 4b).

Adeguamento al rincaro mediante una compensazione mensile combinata con una indennità unica; il diritto a tale indennità può esseresottoposto alla condizione che il funzionario sia ancora al servizio dello Stato al termine del periodo determinante per il computo dell'indennità (consid. 4d).

Il premio di fedeltà presenta le stesse caratteristiche della gratificazione e può quindi essere subordinato alla condizione che il funzionario sia ancora al servizio dello Stato alla fine dell'anno (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 323

BGE 100 Ia 322 S. 323

A.- Gemäss § 26 Abs. 1 des Gesetzes betreffend das Dienstverhältnis der Beamten, Angestellten und Arbeiter des Staates sowie der Lehrer und Pfarrer (Besoldungsgesetz, BG) des Kantons Basel-Land vom 14. November 1944/21. Oktober 1957 ordnet der Landrat die Besoldungsklassen, Zulagen und Ferien. Er ist gehalten, die Besoldungen, Zulagen und Renten den Kosten der Lebenshaltung anzupassen (§ 26 Abs. 3 BG). Aufgrund dieses Gesetzes erliess das kantonale Parlament am 9. Januar 1969 den "Landratsbeschluss betreffend die Besoldungen, Sozial- und Teuerungszulagen an die Regierungsräte, das Staatspersonal und die Lehrer, die Entschädigung an die Gerichtsbehörden und die Beiträge an die Landeskirchen (Neuindexierung)". Danach wird dem Staatspersonal monatlich eine Teuerungszulage sowie im Dezember jeden Jahres eine Teuerungsnachzahlung ausgerichtet (§ 10 Abs. 1 lit. a und b). Am 19. Oktober 1970 erliess der Landrat den Beschluss betreffend die Ausrichtung einer Treueprämie in Form einer Weihnachtszulage an das Staatspersonal. Der Landratsbeschluss vom 9. Januar 1969 wurde in der Folge durch den Landratsbeschluss vom 15. Juni 1972 ersetzt. Hinsichtlich der Treueprämie verweist der neue Beschluss in § 12 auf jenen vom 19. Oktober 1970. § 13 regelt die Teuerungszulagen. Er übernimmt wörtlich den § 10 des Beschlusses von 1969. Sein Absatz 2 lit. b lautet: "Im Dezember jeden Jahres wird die im Jahresdurchschnitt fortgeschrittene Teuerung durch eine Nachzahlung ausgeglichen. Diese wird errechnet aufgrund des Durchschnittes der Monatsindices vom November des Vorjahres bis und mit Oktober des laufenden Jahres im Verhältnis zur Indexbasis der Gehaltszahlung des laufenden Jahres. Differenzen unter einem halben Prozent werden nicht ausgeglichen. Die Nachzahlung wird nur ausgerichtet, wenn das Dienstverhältnis Ende Dezember des betreffenden Jahres noch besteht."

B.- Am 30. September 1972 trat Peter Heer nach mehr als zweijähriger Tätigkeit aus den Diensten des Kantons Basel-Land

BGE 100 Ia 322 S. 324

aus. Seinem Begehren um pro rata-Auszahlung der Teuerungsnachzahlung und der Treueprämie hat die Finanzdirektion nicht entsprochen, worauf er sich nacheinander erfolglos an den Regierungsrat und das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Land wandte. Mit der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde verlangt Heer gestützt auf Art. 4 und 22ter BV und §§ 11 und 18 Ziff. 4 KV die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Entscheides vom 5. Dezember 1973. Das Bundesgericht hat sie abgewiesen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Beschwerdeführer hat die Teuerungszulage gemäss § 13 Abs. 2 lit. a des LB vom 15. Juni 1972 bis zum 30. September 1972 erhalten. Hingegen spricht der angefochtene Entscheid ihm den Anspruch sowohl auf Teuerungsnachzahlung wie auf eine Treueprämie im Verhältnis der 1972 geleisteten Dienstmonate ab, weil er auf den 30. September 1972 (auf Seite 1 des angefochtenen Entscheides irrtümlich als 30. September 1973 bezeichnet) gekündigt hatte. Peter Heer bestreitet nicht, der diesbezügliche Entscheid des Verwaltungsgerichts stimme mit dem Wortlaut des § 13 Abs. 2 lit. b des LB von 1972 (hinsichtlich der Teuerungsnachzahlung) und des § 4 des LB von 1970 (hinsichtlich der Treueprämie) überein. Doch behauptet er, diese Bestimmungen

würden gegen die Verfassung des Bundes und des Kantons Basel-Land verstossen. Die Frist zur Anfechtung der beiden Beschlüsse ist zwar längst abgelaufen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts kann die Verfassungswidrigkeit einer allgemeinen Norm jedoch noch im Anschluss an eine darauf gestützte Anwendungsverfügung gerügt werden. Erweist sich dieser Vorwurf als begründet, so führt dies freilich nicht zur Aufhebung der angefochtenen Vorschrift, sondern bloss zur Kassation des angefochtenen Entscheides (BGE 98 Ia 164 mit Verweis).

2. Der Beschwerdeführer macht geltend, der angefochtene Entscheid bedeute eine Verletzung wohlerworbener Rechte und somit der Eigentumsgarantie (Art. 22ter BV). Auf die Garantie wohlerworbener Besoldungsrechte des Beamten kann sich der Beschwerdeführer nach der bundesgerichtlichen

BGE 100 Ia 322 S. 325

Rechtsprechung jedoch nur dann berufen, wenn die Ansprüche Gegenstand einer in einem Gesetz enthaltenen oder individuell abgegebenen Zusicherung sind. Dass ihm gegenüber mit Bezug auf die verlangten Zulagen eine Zusicherung gemacht worden sei, behauptet der Beschwerdeführer nicht. Zu prüfen ist folglich lediglich, ob die gesetzlichen Bestimmungen ihm solche Rechte einräumen. Dabei ist davon auszugehen, dass die Bestimmungen, auf die sich das Verwaltungsgericht beruft, nämlich § 13 des LB von 1972, welcher dem § 10 des LB von 1969 entspricht, und § 4 des LB von 1970, schon in Kraft waren, als der Beschwerdeführer am 1. Oktober 1971 seine Tätigkeit als Gerichtsschreiber am Bezirksgericht Arlesheim aufnahm. Wie sich aus den nachstehenden Erwägungen ergibt, gewähren die fraglichen Vorschriften dem Beschwerdeführer keine solchen Rechte.

3. Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass § 13 Abs. 2 lit. b des LB von 1972 und § 4 des LB von 1970 nicht mit dem Besoldungsgesetz übereinstimmen, und dass diese Bestimmungen das durch die Kantonsverfassung (§ 10) gewährleistete Prinzip der Gewaltentrennung verletzen. Indem § 13 Abs. 2 lit. b des LB von 1972 die Leistung der Teuerungsnachzahlung und § 4 des LB von 1970 die Zahlung der Weihnachtszulage (abgesehen von der Auflösung des Dienstverhältnisses zufolge Alters oder Invalidität) an die Voraussetzung knüpfen, dass das Dienstverhältnis Ende Jahres jeweils noch besteht, ist nach der Meinung des Beschwerdeführers das vom Volk gemäss § 11 KV angenommene Besoldungsgesetz in unzulässiger Weise geändert worden. Dadurch habe der Landrat seine ihm gemäss § 18 Ziff. 4 KV zustehende Befugnis überschritten und sich ein Recht angemasst, das einzig dem Volke zusteht. a) Das Besoldungsgesetz enthält nur Vorschriften sehr allgemeiner Art über die Beamtenbesoldung. Es regelt die Besoldung der Beamten nicht unmittelbar. Auch die Voraussetzungen und Höhe der Zulagen umschreibt es mit Ausnahme der Dienstalterszulage und dem Dienstaltersgeschenk (§§ 29 und 34) nicht näher. Es kennt die Treueprämie in Form einer Weihnachtszulage nicht; es stellt zwar das Prinzip der Anpassung von Besoldungen und Zulagen an die Lebenshaltungskosten auf (§ 26), doch sagt es nichts darüber, wie die Anpassung zu erfolgen hat. Die §§ 26 und 73 Abs. 2 BG beauftragen den Landrat ausdrücklich,

BGE 100 Ia 322 S. 326

die für die Anwendung und Durchsetzung der im Gesetz aufgestellten Grundsätze insbesondere des in § 26 Abs. 3 genannten Prinzips notwendigen Verordnungen zu erlassen. Die Landratsbeschlüsse von 1972, 1970 und 1969 beruhen somit auf dem Besoldungsgesetz. b) Zu Recht behauptet der Beschwerdeführer nicht, dass diese Bestimmungen eine unzulässige Gesetzesdelegation enthalten und verfassungswidrig seien; denn nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt § 18 Ziff. 4 KV, der dem Landrat die Befugnis zum "Erlass der zur Einführung und Vollziehung von eidgenössischen oder kantonalen Gesetzen erforderlichen Verordnungen"

einräumt und bestimmt, dass diese Erlasse "niemals veränderte oder neue Bestimmungen über die Hauptsache enthalten dürfen", innerhalb der vom Gesetzgeber festgesetzten Schranken eine umfassende Gesetzesdelegation an das kantonale Parlament zu (BGE 99 Ia 544). Die Frage, ob der Landrat das Gewaltentrennungsprinzip verletzt hat, hängt somit einzig davon ab, ob er die ihm eingeräumte Kompetenz dadurch missbraucht hat, dass er den Anspruch auf Teuerungsnachzahlung und Weihnachtszulage in seinen Beschlüssen von 1970 und 1972 an die Voraussetzung geknüpft hat, dass der Beamte nicht vor dem 1. Oktober aus dem Staatsdienst ausgeschieden ist. c) Im Beschluss von 1972 setzte der Landrat fest, dass sich die Anpassung der Besoldung nach dem vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit errechneten Index der Konsumentenpreise richtet. Sie erfolgt in zweifacher Hinsicht: Erstens wird monatlich eine aufgrund des Indexstandes des vergangenen Monats Oktober festgesetzte Teuerungszulage ausgerichtet. Zweitens wird zusätzlich im Dezember jeden Jahres die im Jahresdurchschnitt fortgeschrittene Teuerung durch eine Nachzahlung ausgeglichen. Diese wird errechnet aufgrund des Durchschnittes der Monatsindices vom November des Vorjahres bis und mit Oktober des laufenden Jahres im Verhältnis zur Indexbasis der Gehaltszahlung des laufenden Jahres (§ 13 Abs. 2 lit. a und b). § 26 Abs. 3 BG, auf den sich der Beschwerdeführer beruft, schreibt nicht vor, dass die Anpassung an die Lebenskosten automatisch zu erfolgen habe und allen Indexschwankungen Rechnung tragen müsse. Das darin zum Ausdruck gebrachte Prinzip lässt sich nicht ohne weiteres direkt anwenden, sondern

es bedingt Ausführungsbestimmungen. Der Landrat hatte somit die rechnerische Basis festzusetzen; er tat dies, indem er als Grundlage den Landesindex der Konsumentenpreise nahm. Ferner musste er den massgeblichen Zeitabschnitt bestimmen, denn es ist kaum möglich die Besoldung monatlich den Änderungen des Indexes der Konsumentenpreise anzupassen. Schliesslich musste er Korrekturmöglichkeiten vorsehen; dies hat er getan, indem er die monatliche mit einer zusätzlichen, jährlich einmalig auszahlbaren Zulage kombiniert hat. Nachdem sich der Landrat für die Teuerungsnachzahlung ausgesprochen hatte, musste er auch über ihre nähere Ausgestaltung, insbesondere ihre Voraussetzungen befinden. Da die Teuerungsnachzahlung auf der Basis des Jahresdurchschnittes, und zwar der Monate November bis und mit Oktober, ermittelt wird, kann den Beamten, die den Staatsdienst im Laufe des Jahres verlassen haben, nicht unabhängig von ihrem Ausscheidungsdatum die gleiche Zulage entrichtet werden, selbst wenn diese pro rata temporis berechnet würde. Das kantonale Parlament musste angesichts der sich ihm bietenden verschiedenen Möglichkeiten eine Wahl treffen. Indem es sich für die erwähnten Modalitäten entschied, hat es seine Verordnungsbefugnis jedenfalls nicht überschritten, vielmehr die gesetzlichen Bestimmungen dem Sinne nach ergänzt. Die ihm vorgeworfene Verletzung der Gewaltentrennung erweist sich demnach als unbegründet. d) Hinsichtlich der Treueprämie oder Weihnachtszulage, die den Beamten aufgrund des Beschlusses vom 19. Oktober 1970 entrichtet wird, sieht das Besoldungsgesetz überhaupt nichts vor. Es lässt sich somit auch nicht sagen, der Landrat habe, indem er die Voraussetzungen für diese Zulage im Beschluss, der sie einführt, festlegte, seine Befugnis überschritten und das Prinzip der Gewaltentrennung verletzt.

4. Der Beschwerdeführer macht geltend, § 13 Abs. 2 lit. b des LB von 1972 und § 4 des LB von 1970 verstossen gegen die Rechtsgleichheit. Die Rechtsungleichheit liegt seiner Ansicht nach darin, dass ein Beamter, der auf Ende Jahr die Staatsdienste verlässt, Anspruch auf die volle Teuerungsnachzahlung und eine seinen Dienstjahren entsprechende Weihnachtszulage hat, während derjenige, der im Laufe des Jahres austritt, die erwähnten Zulagen nicht erhält. Dadurch erleide er eine Erwerbseinbusse und dies, obwohl er während der Dauer

des Beamtenverhältnisses grundsätzlich die gleichen Aufgaben erfüllt habe, wie ein Beamter, der erst auf Jahresende hin gekündigt hat. Umgekehrt empfange ein im Laufe des Jahres eingetretener Beamte eine Teuerungsnachzahlung und Weihnachtszulage im Verhältnis der geleisteten Dienstmonate. Schliesslich sei es auch so, dass ein Beamter, der den Dienst am Anfang des Jahres verlässt, eine kleinere Einbusse erleide als derjenige, der erst gegen Ende des Kalenderjahres austritt. Auch in dieser Hinsicht bestünde eine Rechtsungleichheit. a) Vorerst ist festzuhalten, dass die Landratsbeschlüsse in grundsätzlicher Weise die Voraussetzungen für die Teuerungsnachzahlung und Weihnachtszulage umschreiben und bestimmen, wer Anspruch auf sie hat, nämlich alle Staatsangestellten, die am Jahresende noch im Dienste des Kantons stehen. Im gleichen Zeitpunkt austretende Beamte werden gleich behandelt. Hingegen wird ein Unterschied gemacht zwischen Beamten mit Bezug auf ihr Austrittsdatum. b) Art. 4 BV gewährleistet keine absolute Rechtsgleichheit. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verletzt ein eine rechtsungleiche Behandlung begründender Erlass Art. 4 BV dann, wenn er zwischen mehreren zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen rechtliche Unterscheidungen trifft, die sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lassen und für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich ist, oder wenn er tatsächliche Verhältnisse gleich behandelt, die voneinander wesentlich abweichen und einer unterschiedlichen Behandlung bedürfen (BGE 89 I 35 mit Verweisungen). Die vertretbare rechtliche Differenzierung hat danach an einen erheblichen tatsächlichen Unterschied zu knüpfen. Ob ein Unterschied erheblich ist, beurteilt sich im Einklang mit den beherrschenden Prinzipien der Rechtsordnung und je in Hinblick auf die konkrete zu bewältigende Situation. Diese kann gebieten, einfachheitshalber nach einem abstrakten, technischen Kriterium - beispielsweise nach dem Ort oder nach der Zeit - zu differenzieren, das den Unterschieden in der Mehrzahl der Fälle entspricht, aber Grenzfällen nicht gerecht zu werden vermag (VEB 1961 S. 29). Eine willkürliche Differenzierung braucht deswegen noch nicht vorzuliegen. Dort, wo sich die Vereinfachung in Anbetracht der zahllosen unterschiedlichen Gegebenheiten aufdrängt und die unterschiedliche Behandlung nicht zu unbilligen Resultaten führt, lässt sich jedenfalls nicht

von einer unzulässigen Rechtsungleichheit sprechen (RUCK, Schweiz. Staatsrecht, 3. Aufl., S. 84 ff.). So sehen wohl die meisten Besoldungserlasse vor, dass das Datum der Pensionierung der Beamten nicht ihrem tatsächlichen Alter entspricht, sondern demjenigen, das sie während der Dauer des Kalenderjahres erreichen, auf dessen Ende sie in den Ruhestand treten. In diesem Zusammenhang bestimmt § 43 BG, dass der Beamte das laufende Kalenderjahr, in dem er das 65. Altersjahr vollendet, beenden kann. Dass die Beamten, die am 1. Januar geboren sind, bis zum 66. Altersjahr im Dienst bleiben können, während jene, die am 31. Dezember geboren sind, an dem Tag in den Ruhestand treten müssen, an dem sie ihr 65. Altersjahr erreicht haben, bedeutet zweifellos eine Ungleichheit. Doch lässt sich diese Ungleichheit aus technischen und praktischen Gründen rechtfertigen. Es liegt ihr keine willkürliche Differenzierung zu Grunde. Ähnliche Probleme stellen sich im Steuerrecht. Die Progression verläuft nicht gleichmässig, sondern stufenweise. Innerhalb einer Klasse gilt ein und der gleiche Ansatz; nach diesem werden die der entsprechenden Klasse zugeordneten Steuersubjekte veranlagt, ohne dass innerhalb ein und derselben Klasse unterschieden würde, ob das zu besteuernde Vermögen oder Einkommen näher beim Minimum oder Maximum der Klasse liegt. c) Das Verwaltungsgericht hat die Gründe, weshalb der Teuerungsausgleich auf die in § 13 Abs. 2 lit. a und b des LB von 1972 geregelte Weise vorgenommen wird, eingehend dargelegt. Für die Ermittlung des Landesindexes der Konsumentenpreise ist eine gewisse Zeit erforderlich, so dass sich die Teuerungszulage erst im Verlauf des Monats November festlegen lässt. Darauf muss der Regierungsrat den Landrat entsprechend orientieren (§ 13 Abs. 3). Erst dann kann die Staatskasse zur Berechnung der Besoldung jedes Angestellten, welche eine Neuprogrammierung des Computers bedingt, schreiten. Im Januar des folgenden Jahres erfolgt die Lohnauszahlung nach den neuen Ansätzen. Es wäre technisch nicht möglich, jeden Monat die Teuerung neu zu ermitteln. Im übrigen würde dies bedeuten, dass auch Indexsenkungen zu berücksichtigen wären, und hätte die nachteilige Folge, dass der Arbeitnehmer nie genau

wüsste, mit welchem Verdienst er im nächsten Monat rechnen könnte. Es könne der Verwaltung

BGE 100 Ia 322 S. 330

auch nicht zugemutet werden, die Adressen der Ausgetretenen nachzuführen und diesen womöglich sogar in andere Erdteile Besoldungsbeträge zukommen zu lassen. Schliesslich habe der Kanton Basel-Land in Konkurrenz mit anderen Arbeitgebern ein Interesse daran, die verbleibenden Arbeitnehmer zu begünstigen. d) Das System der Verbindung monatlicher Ausgleichung mit einer jährlich einmaligen Nachzahlung ist keineswegs ungebräuchlich. Auch der Bund kennt es und knüpft den Anspruch auf die einmalige Zulage an die Voraussetzung, dass der Beamte am 1. Oktober oder an einem folgenden Tag des betreffenden Jahres im Bundesdienst steht (Bundesbeschluss über die Ausrichtung von Teuerungszulagen an das Bundespersonal in den Jahren 1969-1972, vom 10. Oktober 1969, SR 172.221.153.1; für die Jahre 1973 und 1974 SR 172.221.153.0). Diese Regelung beruht auf folgenden, in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ausrichtung von Teuerungszulagen an das Bundespersonal für die Jahre 1965 bis 1968 (BBl II 756) zum Ausdruck gebrachten Überlegungen: "Nach Art. 4 Abs. 1 des Beschlussesentwurfes haben nur Beamte und Rentner, die am 1. Oktober 1965 im Genuss von Besoldung oder Rente stehen, Anspruch auf die Zulage. Keinen Anspruch haben also die vor diesem Zeitpunkt aus andern Gründen als Invalidität, Alter oder Tod ausgeschiedenen Beamten sowie die Rentner, die gestorben sind, ohne rentenberechtigte Angehörige zu hinterlassen. Durch eine solche in allen beamtenrechtlichen Erlassen der letzten Jahre enthaltene Einschränkung lassen sich administrative Umtriebe vermeiden, und es bleibt dem Bund erspart, Personen eine Teuerungszulage nachzuzahlen, zu denen er keine Beziehung mehr hat." Die Lösung des Bundes ist hinsichtlich der Beamten, die nach dem 30. September austreten, zweifellos etwas grosszügiger als die des Kantons Basel-Land, insofern nämlich, als sie den Anspruch auf die Teuerungsnachzahlung allen Beamten gewährt, die am 1. Oktober im Dienst stehen. Doch ist dieser Unterschied im vorliegenden Fall nicht von Bedeutung, da der Beschwerdeführer nicht nach dem 1. Oktober ausgetreten ist. Wesentlich ist indes, dass auch der Bund als Arbeitgeber denjenigen keinen Anspruch auf Teuerungsnachzahlung gewährt, die vor dem 1. Oktober aus seinen Diensten ausgeschieden sind.

BGE 100 Ia 322 S. 331

Der Beschwerdeführer verlangt die Teuerungsnachzahlung pro rata temporis, berechnet auf der gleichen Grundlage wie diejenige, auf die die am Jahresende im Dienst stehenden Beamten Anspruch haben. Damit erhebt er Anspruch auf einen die Teuerung übersteigenden Betrag, denn er hat während seiner Anstellungszeit nicht den vollen Anstieg der Teuerung zu spüren bekommen. Die Teuerungsnachzahlung für 1972 ist entsprechend § 13 Abs. 2 lit. b des LB von 1972 aufgrund des Durchschnittes der Monatsindices von November 1971 - damals stand der Index auf 123.4 - bis Oktober 1972 -Indexstand 130.7 - berechnet worden; der Durchschnitt lag bei 126.7. Der Beschwerdeführer ist jedoch Ende September, als der Index erst 129.5 erreichte, aus dem Staatsdienst ausgetreten. Seine Besoldung wurde auf der Basis des Oktober 1971 (121.8) entrichtet. Im Zeitraum von Oktober 1971 bis September 1972 ist der Index nur auf 126.3 gestiegen, was einer Teuerungsrate von 4,5% entspricht (Die Volkswirtschaft, 1972, S. 676). Gewiss, der Unterschied zwischen dem aufgrund der Monate November bis Oktober ermittelten Durchschnitt und dem aufgrund der Monate November bis September berechneten ist nicht gross, aber das Problem ist grundsätzlicher Art und würde sich auch stellen, wenn der Beschwerdeführer den Staatsdienst am Anfang des Jahres verlassen hätte. Er kann somit nicht verlangen, dass die Teuerungsnachzahlung auf der Basis des Durchschnitts der Monatsindices von November 1971 bis Oktober 1972 berechnet werde. Die relative Ungleichheit, gegen die sich der Beschwerdeführer wendet, würde nicht aufgehoben, sondern im Gegenteil noch verschärft, es sei denn, man würde von der kantonalen Verwaltung verlangen, dass sie für jeden ausscheidenden Beamten einen speziellen Durchschnittsindex ermittle, was sich indes

praktisch, wie dargetan, als kaum durchführbar erweist. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Land weist in seiner Vernehmlassung vor allem darauf hin, dass in der Teuerungsnachzahlung eine Treueprämie zu erblicken sei; dies sei der Grund, weshalb sie den Beamten vorbehalten sei, die Ende Jahr noch im Dienst stünden. Inwieweit der Kanton unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit die Teuerungsnachzahlung als Treueprämie verstehen und ob er sie Beamten, die Anfang Dezember austreten, vorenthalten darf, kann im vorliegenden Fall offen bleiben.

Es lässt sich jedenfalls nicht sagen, dass sich die Ungleichheit hinsichtlich der Besoldung von Beamten, die vor dem 31. Oktober aus dem Staatsdienst treten, nicht durch sachliche Gründe rechtfertigt. Eine unzulässige Ungleichheit läge wohl dann vor, wenn die finanzielle Einbusse, die der Beamte erleidet, übermässig wäre. Steigen die Lebenskosten in einem Jahr unverhältnismässig und wird diese Teuerung gegenüber den Angestellten, die im Verlaufe des Kalenderjahres austreten, nicht ausgeglichen, so liesse sich darin gegebenenfalls eine rechtsungleiche Behandlung erblicken, die mit Art. 4 BV nicht mehr vereinbar wäre. Im vorliegenden Fall erreicht die vom Beschwerdeführer erlittene Einbusse keine 5%, weshalb nicht von einer unzulässigen Rechtsungleichheit gesprochen werden kann.

5. Die Treueprämie, die gemäss Beschluss von 1970 als Weihnachtszulage entrichtet wird, beträgt im ersten Dienstjahr 50% des Novembergrundgehaltes. Sie erhöht sich mit jedem weiteren Dienstjahr um 5% bis zum Maximum von 100% (§ 2 Abs. 1 und 2). Im Eintrittsjahr und im Jahre der Auflösung des Dienstverhältnisses zufolge Alters oder Invalidität wird die Zulage pro rata ausgerichtet. Sie ist nicht geschuldet, wenn das Dienstverhältnis aus anderen Gründen bei Jahresende nicht mehr besteht (§ 4).
a) Auch hier behauptet der Beschwerdeführer eine unzulässige Rechtsungleichheit. Er gibt zwar zu, dass in der Privatwirtschaft grundsätzlich nur die Arbeitnehmer Anspruch auf eine Gratifikation haben, die Ende Jahr noch im Unternehmen tätig sind und deren Vertrag ungekündigt ist. Aber er bestreitet, dass es hier um eine Gratifikation geht. Seiner Ansicht nach handelt es sich vielmehr um einen integrierenden Bestandteil der Besoldung, einen Teil des 13. Monatslohnes. Seine diesbezügliche Behauptung begründet er damit, dass die Gratifikation regelmässig vom Geschäftsergebnis abhängig ist.
b) Die Gratifikation ist in Art. 322 d OR geregelt. Danach ist sie eine Sondervergütung, die der Arbeitgeber bei bestimmten Anlässen, wie Weihnachten oder Abschluss des Geschäftsjahres gewährt. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung hat der Arbeitnehmer,. dessen Arbeitsverhältnis endigt, bevor der Anlass zu ihrer Ausrichtung eingetreten ist, nur dann Anspruch auf einen verhältnismässigen Teil davon, wenn es vereinbart ist.

c) Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers weist die Treueprämie die gleichen Merkmale auf wie die im OR geregelte Gratifikation. Die Gratifikation steht nicht in direktem Zusammenhang mit dem geschäftlichen Erfolg, sondern sie ist oft vertraglich verabredet und auf einen bestimmten Betrag festgelegt als 13. Monatslohn. Sie wird als Belohnung, eine zusätzliche Vergütung als Anerkennung für die geleisteten Dienste und als Ansporn für die künftige Tätigkeit betrachtet (Botschaft des Bundesrates vom 25. August 1967, BBl 1967 II 319/320). Die Regelung des Kantons Basel-Land entspricht der Bestimmung des OR, d.h. dem Bundesrecht. Dass die Treueprämie den vor Ende Jahr aus dem Staatsdienst Ausgeschiedenen nicht ausbezahlt wird, bedeutet somit keine unzulässige rechtsungleiche Behandlung.

6. Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, die Lösung des Kantons Basel-Land verletze Art. 4 BV insofern, als sie das Kündigungsrecht beschränke, indem der Beamte, der im Laufe des Jahres aus dem Staatsdienst austreten möchte, eine finanzielle Einbusse erleide. Dieser Einwand entbehrt jeglicher Grundlage. Das Kündigungsrecht wird durch die Bestimmung über die Teuerungszulage und Treueprämie in keiner Weise be-

einträchtigt. Der Beamte kann seinen Wunsch, den Staatsdienst zu verlassen, unter Beobachtung einer Kündigungsfrist von zwei Monaten jederzeit verwirklichen (§ 42 BG). Die finanziellen Folgen, die eine während des Kalenderjahres erfolgte Kündigung zeitigt, bedeuten, wie oben dargetan, keine unzulässige Rechtsungleichheit.