Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 358/2007

Urteil vom 2. April 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Thönen.

Parteien
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
8. H._____,
9. I._____,
10. J._____,
11. K._____,
12. L._____,
13. M._____,
14. N._____,
15. O._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Advokat Erik Wassmer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal.

Gegenstand
Lohn (Lohnklasseneinreihung, Pflichtstundenzahl),

Beschwerde gegen das Urteil vom 18. Juli 2007
des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht.

Sachverhalt:

A.
Der Kanton Basel-Landschaft führte im Schulbereich per 1. August 2001 eine Besoldungsrevision durch. Die an den kantonalen Gymnasien im Fachbereich Kunst II tätigen Lehrpersonen wurden in die Lohnklasse 10 mit 26 Pflichtstunden eingereiht.

Die im Rubrum dieses Entscheids aufgeführten 15 Personen (Beschwerdeführer) unterrichten an Gymnasien des Kantons Basel-Landschaft im Bereich Kunst bzw. Zeichnen. Sie haben gegen die als Verfügung ausgestalteten Lohnabrechnungen des Monats August 2001 beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft Beschwerde erhoben und die Einreihung in die Lohnklasse 9 mit 22 Pflichtstunden verlangt.

Mit Entscheiden vom 23. Mai 2006 bzw. 27. Juni 2006 wies der Regierungsrat in separaten Verfahren, aber mit gleichlautenden Begründungen die Beschwerden ab. Zur Begründung wurde bezüglich der Lohnklasse ausgeführt, die Funktionen Kunst I und II hätten schlechter (d.h. in die Lohnklasse 11) eingestuft werden müssen; die Einreihung in die Lohnklasse 10 stelle ein Entgegenkommen dar; die verlangte bessere Einreihung (Lohnklasse 9) würde den Grundsätzen des kantonalen Lohnsystems zuwiderlaufen. Bezüglich der Pflichtstunden legte der Regierungsrat dar, es bestehe ein sachlicher Grund, die Fachbereiche Kunst I und II unterschiedlich zu behandeln: Die Lehrpersonen des Fachbereichs Kunst I benötigten mehr Zeit zur Vor- und Nachbereitung als jene des Fachbereichs Kunst II.

B.
Mit Urteil vom 18. Juli 2007 wies das Kantonsgericht des Kantons Basel-Landschaft die Beschwerden der betroffenen Lehrpersonen in vereinigtem Verfahren ab.

C.
Die genannten Lehrkräfte führen mit Eingabe vom 19. Oktober 2007 Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragen, das Urteil des Kantonsgerichts sei aufzuheben und die Beschwerdeführer seien in der Lohnklasse 9 mit 22 bzw. 21 Pflichtstunden einzureihen.

Der Regierungsrat beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Das Kantonsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Erwägungen:

1.
Das angefochtene Urteil über die Einreihung der betroffenen Lehrer stammt von einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) und betrifft eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. Es handelt sich um eine lohnwirksame und daher vermögensrechtliche Sache (Art. 83 lit. g BGG). Nach Angaben der Beschwerdeführer übersteigt die mit den Anträgen verbundene Lohndifferenz die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.– (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG). Zwar enthält das angefochtene Urteil keine Streitwertfeststellung gemäss Art. 112 Abs. 1 lit. d BGG; die Angaben der Beschwerdeführer bleiben aber unbestritten, so dass darauf abgestellt werden kann. Auf die rechtzeitig eingelegte Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist einzutreten.

2.
Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des Willkürverbots, der Rechtsgleichheit und des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Sie machen geltend, die Arbeit der Gymnasiallehrer im Fach Bildnerisches Gestalten sei mit jener in anderen Fächern gleichwertig und daher gleich zu entlöhnen. Die kantonalen Behörden - so die Beschwerdeführer weiter - würden nicht darlegen, weshalb die Lehrtätigkeit im Fach Bildnerisches Gestalten lediglich mit 515.6 Arbeitswertpunkten bewertet werde. Das Kantonsgericht habe die entsprechenden Beweisanträge betreffend Arbeitsplatzbewertung nicht behandelt. Zudem habe das Kantonsgericht nicht begründet, weshalb die Fächer Bildnerisches Gestalten und Musik unterschiedlich bewertet würden. Obwohl die Ausbildungen für beide Fachlehrer gleichwertig seien, würden die Musiklehrer in eine bessere Lohnklasse mit weniger Pflichtstunden eingereiht. Die Unterscheidung in wissenschaftliche und nicht wissenschaftliche Fächer gemäss kantonaler Personalgesetzgebung sei willkürlich und tauge nicht, um die Fächer Kunst I und II von den übrigen Schulfächern zu unterscheiden. Unter dem Bewertungsmerkmal "Ausbildungskenntnisse" sei die Ausbildung an der Fachhochschule gegenüber jener an der Universität tiefer bewertet worden.
Die Ausbildungsdauer von Gymnasiallehrern für Bildnerisches Gestalten an der Fachhochschule entspreche jener anderer Gymnasiallehrer an der Universität. Zudem sei für die Ausbildung eine Aufnahmeprüfung zu absolvieren und als Voraussetzung für die Anstellung am Gymnasium werde die Matura verlangt. Schliesslich sei auch die Unterscheidung innerhalb des Faches Bildnerisches Gestalten zwischen Kunst I und Kunst II sachlich nicht haltbar.

3.

Das Kantonsgericht führt im angefochtenen Urteil aus, das kantonale Recht habe für die "Funktionskette Gymnasium" die Lohnklassen 9 bis 12 vorgesehen. Die Zuweisung zu den einzelnen Lohnklassen basiere auf sog. Modell- und Funktionsumschreibungen. In Anwendung eines Kataloges mit 16 Merkmalen werde eine Arbeitsbewertung mit Punkten vorgenommen. Aufgrund dieser Punkteliste werde eine Funktion einer bestimmten Lohnklasse zugewiesen. Zum Merkmal "Ausbildungskenntnisse" führt das Kantonsgericht aus, das für Lehrer für Bildnerisches Gestalten vorgeschriebene Diplom der Hochschule für Gestaltung und Kunst (HGK) dürfe tiefer bewertet werden als ein Universitätsabschluss, da die Ausbildung an der HGK derzeit drei Jahre dauere und dem Bachelor-Niveau entspreche, während jene an der Universität vier Jahre dauere und mit einem Lizentiat bzw. Master-Diplom abgeschlossen werde. Hingegen sei es wohl nicht begründbar, dass die Merkmale "Ausdrucksfähigkeit" und "Geistige Beanspruchung" für die Gymnasiallehrer im Fach Kunst I/II tiefer bewertet würden als für die übrigen Gymnasiallehrer. Die unterschiedlichen Pflichtstundenzahlen - 24 Pflichtstunden für das Fach Kunst II, 21 Pflichtstunden für das Fach Kunst I und andere Fächer -, sei darauf zurückzuführen, dass der Lehrauftrag im Fach Kunst I umfassender und anforderungsreicher sei. Im Fach Kunst II werde das "Profil Zeichnen", d.h. das Schwerpunktfach Bildnerisches Gestalten, nicht unterrichtet; der Unterricht dauere nur zwei (statt vier) Schuljahre. Diese Unterschiede hätten im Fach Kunst II eine geringere Vor- und Nachbereitungszeit zur Folge, weshalb eine höhere Pflichtstundenzahl eingesetzt werde. Insgesamt sei die beanstandete Einreihung mit dem unterschiedlichen Niveau der im Hinblick auf die Lehrtätigkeit zu absolvierenden Fachausbildung sachlich begründet.

4.
Die Prüfung der vorliegenden Beschwerde erfordert keine umfassende Beurteilung des kantonalen Personalrechts und des Punktesystems für die Bewertung der einzelnen Funktionen der Gymnasiallehrer. Eine solche Detailprüfung würde dem Bundesgericht aufgrund seiner Aufgabe als Organ der Bundesrechts- und Verfassungskontrolle (Art. 95 BGG) nur ausnahmsweise zustehen. Vorliegend werden Verfassungsverletzungen gerügt, indem die Gymnasiallehrer des Faches Bildnerisches Gestalten Kunst II hinsichtlich der Lohnklasse und Pflichtstunden von anderen Gymnasiallehrern unterschieden werden. Der verfassungsrechtlichen Prüfung wird eine Gesamtbetrachtung zugrunde gelegt, wobei nach Massgabe von Art. 105 BGG auf den Sachverhalt abzustellen ist, den das Kantonsgericht festgestellt hat.

5.
Das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass im öffentlichen Dienstrecht gleichwertige Arbeit gleich entlöhnt wird. Das Bundesgericht hat freilich den politischen Behörden einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen zugestanden. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die Behörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung von Beamten massgebend sein sollen. Das Bundesgericht übt eine gewisse Zurückhaltung und greift von Verfassungs wegen bloss ein, wenn der Kanton mit den Unterscheidungen, die er trifft, eine Grenze zieht, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich ist. Das Bundesgericht hat erkannt, dass Art. 8 Abs. 1 BV nicht verletzt ist, wenn Besoldungsunterschiede auf objektive Motive wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortlichkeiten zurückzuführen sind
(BGE 131 I 105 E. 3.1 S. 107; 129 I 161 E. 3.2 S. 165; 123 I 1 E. 6a-c S. 7 f.; 121 I 49 E. 4c S. 53).

Das Bundesgericht hat in einem Walliser Fall entschieden, die unterschiedliche Besoldung der Lehrer an Berufsschulen aufgrund ihrer Ausbildung verstosse nicht gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Die Ausbildungen an Fachhochschule und Universität seien hinsichtlich der Art und der Dauer verschieden; gestützt darauf dürften die kantonalen Behörden Besoldungsunterschiede begründen (Urteil 2P.228/2004 vom 10. März 2005 E. 4.3).

6.
6.1 Im Besoldungssystem des Kantons Basel-Landschaft sind 28 Lohnklassen vorgesehen. Die Lohnklasse 1 ist die höchste Lohnklasse. Das Spektrum für die "Funktionskette Gymnasium" umfasst die Lohnklassen 9 bis

12. Die Beschwerdeführer wurden in die Lohnklasse 10 eingereiht. Sie verlangen eine Umteilung in die bessere Lohnklasse 9.

6.2 Das Kantonsgericht hat festgehalten, die unterschiedliche Bewertung von Fachhochschul- und Universitätsabschlüssen unter Hinweis auf das Schulniveau erscheine problematisch (angefochtenes Urteil, S. 9). Hingegen liess es die Ausbildungsdauer und den Grad des Abschlusses (Bachelor oder Master bzw. deren Entsprechungen) als zulässige Unterscheidungskriterien gelten. Für die Gymnasiallehrer für Bildnerisches Gestalten wird eine dreijährige Ausbildung mit Bachelor-Abschluss (bzw. einem entsprechenden Diplom) verlangt. Die Ausbildung für Lehrer anderer Fächer dauert vier Jahre und wird mit einem Master (bzw. einem entsprechenden Diplom) abgeschlossen. Die Unterscheidung beruht somit auf sachlichen Kriterien, nämlich der Ausbildungsdauer von drei (statt vier) Jahren und dem Grad des Diploms (Bachelor statt Master). Die Einwendungen der Beschwerdeführer erweisen sich - bei zurückhaltender Beurteilung gemäss Bundesgerichtspraxis (hiervor E. 5) - als unbehelflich. Es liegt im Ermessen der kantonalen Behörde, wenn sie die Dauer der eigentlichen Ausbildung und den Grad des Diploms als massgeblich betrachten will und dabei entscheidet, den sog. Vorkurs, die Aufnahmeprüfung der HGK und die pädagogische Ausbildung (ausserhalb der HGK) nicht
zur massgeblichen Dauer hinzuzuzählen. Da die Beschwerdeführer bereits ausgebildet sind, hilft ihnen auch die Behauptung nicht, inskünftig werde die Ausbildung vier Jahre dauern und mit einem Masterdiplom abgeschlossen.

6.3 Für die Unterscheidung innerhalb des Fachs Bildnerisches Gestalten stützen sich die kantonalen Behörden ebenfalls auf sachliche Gründe ab. Das Grundlagenfach (Kunst II) wird während zwei Jahren unterrichtet. Das Schwerpunktfach (Kunst I) wird während vier Jahren unterrichtet und beinhaltet das zusätzliche "Profil Zeichnen". Angesichts der Schwerpunktsetzung für die Richtung Kunst I, belegt durch zusätzliche Unterrichtsjahre und zusätzlichen Inhalt, beruht der Schluss des Kantons, es bedürfe zusätzlicher Vorbereitungszeit, auf einem sachlichen Grund.

Die Verfassungsrügen betreffend Rechtsgleichheit und Willkür sind unbegründet.

7.
Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, indem das Kantonsgericht die Bewertung des Faches Bildnerisches Gestalten mit Arbeitswertpunkten nicht erläutere und die Beweisanträge betreffend Arbeitsplatzbewertung nicht behandelt habe. Zudem bemängeln die Beschwerdeführer, das Kantonsgericht lege nicht dar, weshalb die Lehrer für Bildnerisches Gestalten (Kunst I/II) und Musik unterschiedlich entlöhnt würden, obwohl beide Fächer nach der eidgenössischen Verordnung vom 15. Februar 1995 über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (Maturitäts-Anerkennungsverordnung, MAV, SR 413.11) gleichwertig seien. Diesbezüglich rügen sie auch eine Verletzung der Rechtsgleichheit.

7.1 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf rechtliches Gehör. Der Betroffene hat das Recht, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern. Dazu gehört insbesondere das Recht, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn es geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Wesentlicher Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist die Begründungspflicht. Die Begründung soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und dem Betroffenen ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss.
Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1 S. 277).

7.2 Wesentlich für das Urteil des Kantonsgerichts ist die Ansicht, die tiefere Entlöhnung der Gymnasialleh-

rer für Bildnerisches Gestalten beruhe auf einer kürzeren Ausbildung und einem tieferen Grad des Diploms. Wie bereits gesagt, reicht dies als sachlicher Grund für die Unterscheidung aus. Überdies kommen diese Gesichtspunkte im angefochtenen Urteil in ausreichender Weise zur Sprache, weshalb die Begründungspflicht gewahrt ist. Das Kantonsgericht musste sich nicht weiter zu den Arbeitswertpunkten äussern und durfte die Beweisanträge zur Arbeitsplatzbewertung als unerheblich betrachten. Die Rüge der Gehörsverletzung geht in diesem Punkt fehl.

7.3 Hinsichtlich der Privilegierung der Lehrkräfte für Musik muss das angefochtene Urteil vom Grundgedanken her gelesen werden. Zwar fehlt eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Musiklehrer im angefochtenen Urteil, die Situation der Musiklehrer stand aber nicht im Zentrum des kantonalen Verfahrens, wie sich auch aus den kantonalen Rechtsschriften der Beschwerdeführer ergibt. In der Sache ist nicht ersichtlich, dass der Grundgedanke des Kantonsgerichts, die tiefere Besoldung bzw. höheren Pflichtstunden der Lehrer für Bildnerisches Gestalten sei mit Ausbildungsunterschieden erklärbar, hier nicht zuträfe. Würde man, wie die Beschwerdeführer meinen, auf die Bedeutung bzw. Gewichtung der Fächer Musik und Bildnerisches Gestalten gemäss eidg. Maturitäts-Anerkennungsverordnung abstellen, lässt sich wohl an einem sachlichen Grund für die Unterscheidung zweifeln. Beide Fächer werden unter dem Begriff "Kunst" zusammengefasst und den gleichen Regeln unterstellt. Beide sind Grundlagenfächer (Art. 9 Abs. 2 lit. j MAV) und für beide ist ein Anteil an der Unterrichtszeit von 5-10 Prozent vorgesehen (Art. 11 lit. a Ziff. 4 MAV). Massgeblich für den Entscheid des Kantonsgerichts ist jedoch ein anderes Kriterium, nämlich jenes der Ausbildung der
Lehrkräfte, wofür die MAV nicht einschlägig ist. So betrachtet ist der angefochtene Entscheid haltbar. Gemäss dem Basler Studienführer (12. Auflage, Basel 2001, S. 433, 460) beträgt das Studium der Gymnasiallehrer für Musik ("Schulmusik II") insgesamt ca. zwölf Semester, das eigentliche Musikstudium beansprucht acht bis zehn Semester. Die Ausbildung der Gymnasiallehrer für Bildnerisches Gestalten (Lehramt für bildende Kunst) dauert sechs Semester (Fachstudium an der HGK), die pädagogisch-methodische Ausbildung am Pädagogischen Institut Basel-Stadt zwei Semester. Die Ausbildung für Musiklehrer dauert demnach länger, weshalb auch hier Ausbildungsunterschiede bestehen. Das angefochtene Urteil ist mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot haltbar. Dass die angeblich geplante Veränderung der Ausbildung sich auf die betroffenen Lehrpersonen bereits konkret auswirken würde, ist nicht ersichtlich. Da das Kantonsgericht das Kriterium der Ausbildungsunterschiede erläutert und sich eine ausdrückliche Behandlung des Faches Musik aufgrund der Verfahrensgeschichte nicht aufgedrängt hat, ist die Begründungspflicht eingehalten und die Gehörsrüge unbegründet.

8.
Die Beschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen. Bei diesem Ausgang haben die Beschwerdeführer die Gerichtskosten zu tragen und haften hierfür solidarisch (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Der Kostenrahmen für Arbeitsstreitigkeiten gemäss Art. 65 Abs. 4 lit. c BGG ist wegen des Streitwerts von mindestens Fr. 43'200.– nicht zu beachten. Ferner sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von insgesamt Fr. 3'000.– werden den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 2. April 2008

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Thönen