Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.253/2001/mks

Urteil vom 8. Oktober 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli
Gerichtsschreiber Häberli.

1. X._____ und 193 Mitbeteiligte,
2. Association des Maîtres du Cycle d'Orientation Fribourgeois,
3. Association Fribourgeoise des Maîtresses EF (économie familiale) et ACT (activités créatrices textiles et activités créatrices manuelles) au Cycle d'Orientation,
4. Lehrerinnen und Lehrer Deutschfreiburg,
5. Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste, Sektion Freiburg,
6. Société Pédagogique Fribourgeoise Francophone,
7. Groupement Fribourgeois des Maîtresses en Activités Créatrices Textiles et en Activités Créatrices Manuelles,

Beschwerdeführer, alle vertreten durch Fürsprecher Rainer Weibel, Herrengasse 30, 3011 Bern,

gegen

Kanton Freiburg, Beschwerdegegner, vertreten durch den Staatsrat, rue des Chanoines 17, 1700 Freiburg,
Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg, I. Verwaltungsgerichtshof, route André-Piller 21, 1762 Givisiez.

Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV (Gleichstellung von Mann und Frau),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Freiburg, I. Verwaltungsgerichtshof, vom 6. April 2001.

Sachverhalt:

A.
Am 30. März 1994 gelangte die Kindergärtnerin X._____ an den Staatsrat des Kantons Freiburg mit dem Gesuch, in eine höhere Gehaltsklasse eingereiht zu werden; gleichzeitig verlangte sie die rückwirkende Auszahlung der resultierenden Lohndifferenz. Diesem Begehren, welches mit einer Verletzung des Rechts auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit begründet wurde (Art. 4 Abs. 2 aBV bzw. Art. 8 Abs. 3 BV) und im Wesentlichen auf einem Vergleich mit den Primarlehrkräften fusste, schlossen sich nach und nach 114 Kindergärtnerinnen sowie 84 Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen an. Am 10. Oktober 1995 teilte der Staatsrat den Gesuchstellerinnen mit, für 1996 könne er keine Anpassung der Besoldung vornehmen; er wolle jedoch die Kindergärtnerinnen auf den 1. Januar 1997 besser einstufen, sollte sich dies aufgrund der laufenden Überprüfung der Einreihung des Staatspersonals als notwendig erweisen.

X._____ und 197 Mitbeteiligte gelangten daraufhin mit staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht und machten eine Rechtsverzögerung geltend. Nachdem der Staatsrat zugesagt hatte, Anfang Oktober 1996 einen Entscheid zu treffen, wurde das bundesgerichtliche Verfahren bis zum 14. Oktober 1996 sistiert (Verfügung des Präsidenten der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 2. Mai 1996). Am 8. Oktober 1996 wies

der Staatsrat des Kantons Freiburg das Ersuchen der Kindergärtnerinnen und der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen um Neueinreihung (im Wesentlichen) ab, stufte aber die Kindergärtnerinnen - unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat des Kantons Freiburg - ab 1. Januar 1997 neu in der Gehaltsklasse 10 statt 9 ein. In der Folge schrieb das Bundesgericht die staatsrechtliche Beschwerde als gegenstandslos ab (Beschluss vom 22. April 1997).

B.
Die Gesuchstellerinnen reichten gegen den Entscheid des Staatsrats, soweit er nicht zu einer Besserstellung der Kindergärtnerinnen führte, Verwaltungsgerichtsbeschwerde und Klage beim Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg ein. Sie beantragten im Wesentlichen die Einreihung in die Gehaltsklasse 16 sowie die rückwirkende Auszahlung der resultierenden Lohndifferenz bis fünf Jahre vor Einreichen ihrer Neueinreihungsgesuche. Am Rechtsmittelverfahren beteiligten sich auch verschiedene Berufsverbände.

In einem Zwischenentscheid trat das Verwaltungsgericht auf die Klage nicht ein, erklärte sich aber für die Behandlung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuständig. Gleichzeitig anerkannte es die Beschwerdelegitimation der Gesuchstellerinnen sowie der beteiligten Berufsverbände, abgesehen vom "Groupement Fribourgeois des Maîtresses en Activités Créatrices Textiles et en Activités Créatrices Manuelles" und dem "Groupe Fribourgeois des Maîtresses Enfantines", denen es an einer eigenen Rechtspersönlichkeit mangle (Entscheid vom 4. Juli 1997). Am 6. April 2001 wies das Verwaltungsgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

C.
Am 22. Mai 2002 haben X._____ und 193 Mitbeteiligte sowie die "Association des Maîtres du Cycle d'Orientation Fribourgeois", die "Association Fribourgeoise des Maîtresses EF (économie familiale) et ACT (activités créatrices textiles et activités créatrices manuelles) au Cycle d'Orientation", die "Lehrerinnen und Lehrer Deutschfreiburg", die Sektion Freiburg des Schweizerischen Verbands des Personals öffentlicher Dienste, die "Société Pédagogique Fribourgeoise Francophone" und der "Groupement Fribourgeois des Maîtresses en Activités Créatrices Textiles et en Activités Créatrices Manuelles" beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie stellen folgende Rechtsbegehren:
"1. Der angefochtene Entscheid des I. Verwaltungsgerichtshofs des Verwaltungsgerichts des Kts. Freiburg vom 6. April 2001 (1A 97 3) sei aufzuheben.

2. Es sei festzustellen, dass die Funktionen Kindergärtnerinnen und Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in geschlechtsdiskriminierender Weise im Sinn von BV Art. 8 Abs. 3, 3. Satz und GIG Art. 3 Abs. 2 eingereiht waren und sind.

3. Die beschwerdeführerischen Kindergärtnerinnen seien in die Funktionsklasse 15, die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in die Funktionsklasse 16, subsidiär in eine rechtsgleiche höhere als ihre gegenwärtige Funktionsklasse einzureihen.

4. a Den beschwerdeführerischen Kindergärtnerinnen und Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen sei die vom kantonalen Personalamt zu berechnende summenmässige Differenz zwischen den Bruttogehältern, auf welche sie auf Grund einer diskriminationsfreien Neueinreihung in eine höhere Gehaltsklasse Anspruch haben, und den Bruttogehältern, die sie auf Grund der angefochtenen bisherigen Gehaltsklassen bezogen hatten, und unter Berücksichtigung der bezüglich Klassenkategorie (Anfangs-, Funktions- und Selektionsklasse) und Stufen wohl erworbenen Rechte, nach Abzug der gesetzlichen Sozialbeiträge und Überweisung der entsprechenden Beiträge an die Sozialinstitutionen, zuzüglich eines Verzugszinses von 5% ab Fälligkeit jedes Monatsgehalts rückwirkend auf 5 Jahre gerechnet ab individueller Einreichung der im Verlauf des Jahres 1994 gestellten Neueinreihungsbegehren, zu bezahlen.

4. b Subsidiär zur vorstehenden Ziff. 4 sei den beschwerdeführerischen Kindergärtnerinnen rückwirkend auf 5 Jahre, gerechnet ab individueller Einreichung der Neueinreihungsbegehren, subsidiär rückwirkend auf den von Amtes wegen festzustellenden massgebenden Zeitpunkt die Gehaltsdifferenz auszubezahlen, die sich aus der

Neueinreihung von F 9 in F 10 gemäss Art. 3 des vorinstanzlich angefochtenen Entscheids des Staatsrats des Kantons Freiburg vom 8. Oktober 1996 ergibt.

5. Subsidiär sei der Entscheid an die Vorinstanz zur Neuprüfung zurückzuweisen.

6. In formeller Hinsicht sei ein Arbeitsgutachten gerichtlich einzuholen, das sich einerseits zum Arbeitszeitunterschied zwischen den Freiburger Kindergärtnerinnen und Primarlehrerinnen äussert und andererseits über den Arbeitszeitunterschied der Kindergärtnerinnen und der seit dem Jahr 1989 geltenden Arbeitszeit des übrigen Staatspersonals.

7. Den Beschwerdeführerinnen sei Einsicht in die EVALFRI-Übersichtstafeln aller 65 geprüften Schlüsselfunktionen der Tests 1996 und 1998 zu gewähren, aus denen die unter den 47 Kriterien erzielten Punkte ersichtlich sind.

8. Es sei ein Arbeitsbewertungsgutachten über die EVALFRI-Evaluation der Funktionen Kindergärtnerin, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerin und Primarlehrerin und das angewandte Bereichs-Gewichtungssystem einzuholen, wobei den Beschwerdeführerinnen nach Gewährung der Akteneinsicht gem. Ziff. 6 eine Frist einzuräumen ist, auf diesen Antrag zu verzichten."

D.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist. Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat sich am 25. September 2001 vernehmen lassen.

Im Rahmen eines zweiten Schriftenwechsels haben die Beschwerdeführer ihre Rechtsbegehren bestätigt. Während der Staatsrat am 26. März 2002 ein zweites Mal Stellung genommen hat, verzichtete das Verwaltungsgericht auf eine weitere Vernehmlassung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Das Urteil des Verwaltungsgerichts stützt sich auf das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (GlG; SR 151.1). Aufgrund von Art. 17 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 lit. d GlG ist dies intertemporalrechtlich zutreffend, auch soweit es um Besoldungsansprüche für die Zeit vor dem Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes am 1. Juli 1996 geht, zumal der Entscheid des Staatsrats vom 8. Oktober 1996 nach dem erwähnten Termin erging. In Bezug auf öffentlichrechtliche Dienstverhältnisse handelt es sich beim Gleichstellungsgesetz um öffentliches Recht des Bundes, dessen Verletzung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerügt werden kann (Art. 13 Abs. 1 GlG in Verbindung mit Art. 97 ff. OG und Art. 5 VwVG; BGE 124 II 409 E. 1d/ii S. 417). Die beschwerdeführenden Kindergärtnerinnen und Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen sind zu diesem Rechtsmittel legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Gleiches gilt grundsätzlich für die sich am Verfahren beteiligenden Berufsverbände (Art. 7 Abs. 1 GlG in Verbindung mit Art. 103 lit. c OG). Nicht beschwerdelegitimiert ist jedoch der "Groupement Fribourgeois des Maîtresses en Activités Créatrices Textiles et en Activités Créatrices Manuelles": Die Vorinstanz hat mit
Entscheid vom 4. Juli 1997 dessen fehlende Legitimation (mangels Rechtspersönlichkeit) förmlich festgestellt. Dieser Zwischenentscheid ist weder separat noch zusammen mit dem Endentscheid angefochten worden, weshalb der "Groupement Fribourgeois des Maîtresses en Activités Créatrices Textiles et en Activités Créatrices Manuelles" vor Bundesgericht nicht Beschwerde führen kann. Nicht auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten ist sodann auch, soweit diese im Namen der Sektion Freiburg des Schweizerischen Verbands des Personals öffentlicher Dienste erhoben wird, fehlt es doch den Sektionen des Verbands an einer eigenen Rechtspersönlichkeit und mithin an der Parteifähigkeit.

1.2 Die Anträge der Beschwerdeführer sind grundsätzlich zulässig; dies gilt im vorliegenden Zusammenhang (vgl. Art. 7 GlG) auch für das Feststellungsbegehren, obschon es als solches auf die Überprüfung der anwendbaren Besoldungsregelung und damit auf eine - im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an sich

unzulässige - abstrakte Normenkontrolle hinausläuft (Urteil 1A.34/1999 vom 5. Oktober 1999 in: Pra 2000 S. 334 f., E. 1a). Nicht einzutreten ist dagegen auf den Antrag, die Kindergärtnerinnen sowie die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in eine bestimmte Gehaltsklasse einzureihen: Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV bzw. Art. 3 und Art. 5 GlG geben nicht Anspruch auf ein bestimmtes Gehalt, sondern verbieten bloss eine Lohndiskriminierung. Bundesrechtswidrig kann demzufolge nicht die Höhe des Gehalts sein, sondern nur eine ungerechtfertigte Lohndifferenz zu einer andern (gleichwertigen) Tätigkeit. Ist eine solche festgestellt, gibt es verschiedene Möglichkeiten, die Diskriminierung zu beseitigen; es können entweder die tieferen Löhne angehoben, die höheren gesenkt oder beliebige Mischformen gewählt werden. Es ist Sache der zuständigen Behörden und nicht des Gerichts, die geeigneten Massnahmen zu treffen, um die Diskriminierung zu
beseitigen. Die Behörden dürfen sich dabei von arbeitsmarktlichen, lohn- und finanzpolitischen Überlegungen leiten lassen. Deshalb kann das Gericht zwar die Einreihung in eine bestimmte Lohnklasse oder eine bestimmte Salärerhöhung als möglichen Weg zur Beseitigung einer festgestellten Diskriminierung aufzeigen, nicht aber selber unmittelbar aufgrund des bundesrechtlichen Lohngleichheitsgebots verbindlich eine bestimmte absolute Höhe des Gehalts festlegen oder eine Funktion einer bestimmten Lohnklasse zuweisen. Zulässig ist dies bloss insoweit, als ein Lohnsystem in der Vergangenheit diskriminierend war: Diesfalls kommt nur eine Erhöhung der bisher verhältnismässig zu tiefen Gehälter in Frage, weil die Diskriminierung nicht durch eine Senkung der (bereits ausgerichteten) höheren Löhne beseitigt werden kann. Für die Vergangenheit ist der geschuldete Lohn mithin - anders als für die Zukunft - gerichtlich in absoluten Zahlen zu bemessen und zuzusprechen (vgl. zum Ganzen: BGE 124 II 436 E. 11 S. 456 ff.). Die Beschwerdeführer verlangen indessen vorliegend direkt die Einreihung in eine bestimmte Lohnklasse für die Zukunft, was nach dem Gesagten unzulässig ist.

1.3 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 104 lit. a und b OG), nicht jedoch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (vgl. Art. 104 lit. c OG) gerügt werden. Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an deren Sachverhaltsfeststellung gebunden, sofern diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgt ist (Art. 105 Abs. 2 OG). Damit wird die Möglichkeit, vor Bundesgericht neue Tatsachen vorzubringen und neue Beweismittel einzureichen, weitgehend eingeschränkt. Das Bundesgericht lässt diesfalls nur solche neuen Tatsachen und Beweismittel zu, welche die Vorinstanz von Amtes wegen hätte berücksichtigen müssen und deren Nichtbeachtung eine Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften darstellt (BGE 121 II 97 E. 1c S. 99 f., 110 E. 2c S. 114; 107 Ib 167 E. 1b S. 169; 106 Ib 79 E. 2a S. 79 f.; vgl. auch Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich
1998, Rz. 942 f.).

2.
2.1 Nach dem Staatsratsbeschluss vom 19. November 1990 über die Einreihung der Funktionen des Staatspersonals sind die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen (Funktion 3 10 030) in die Gehaltsklasse 14 und die Primarlehrerinnen (Funktion 3 10 050) in die Klasse 16 eingereiht; die Kindergärtnerinnen (Funktion 3 10 010) befanden sich in der Klasse 9, bevor sie auf den 1. Januar 1997 in die Klasse 10 eingereiht wurden. Art. 4 Abs. 1 des Freiburger Gesetzes vom 26. Februar 1987 über die Besoldungen des Staatspersonals (GBStP) bestimmt das Gehalt der vorliegend interessierenden Lohnklassen (exklusive 13. Monatsgehalt) wie folgt (Stand am 1. Januar 1996):
Lohnklasse
Minimallohn
Maximallohn
9
45’753.60
59’777.40
10
47’414.40
62’022.60
11

49’179.60
64’372.80
12
51’045.60
66’822.60
13
53’011.80
69’372.60
14
55’081.80
71’985.60
15
57’256.20
74’744.40
16
59’530.80
77’562.00

2.2 Der Kanton Freiburg hat eine Kommission für die Bewertung und Einreihung der Funktionen (KBF) bestellt, welcher die Ausarbeitung eines allgemeinen Bewertungssystems für die Funktionen im öffentlichen Dienst obliegt (vgl. das Reglement vom 11. Juni 1991 über das Verfahren zur Bewertung und Einreihung der Funktionen des Staatspersonals). Der Staatsrat stützte sich bei seinem Entscheid vom 8. Oktober 1996 im Wesentlichen auf einen vom 2. Oktober 1996 datierenden Zwischenbericht dieser Kommission. Der Bericht nahm, gemäss dem damaligen Stand der Arbeiten, insbesondere auf die Situation der Kindergärtnerinnen und der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen Bezug, deren Tätigkeiten bereits bewertet worden waren: Die Kommission führte aus, der Arbeitswert der Funktion ”Kindergärtnerin” liege nach dem neuen System deutlich über jenem, welcher ihrer (damaligen) Einreihung in der Gehaltsklasse 9 entspreche. Er sei aber - je nach Gewichtung der bewerteten Anforderungsbereiche (vgl. unten E. 2.3) - nach wie vor um drei bis elf Prozent geringer als der Arbeitswert der Funktion ”Primarlehrer”. Der endgültige Entscheid über die Ausgestaltung des Bewertungssystems könne demnach sowohl zu einer Einreihung der Kindergärtnerinnen nahe den Primarlehrern als auch zu einer deutlich tieferen Einstufung führen. Die Kommission wies aber ausdrücklich darauf hin, dass ihre Bewertung die effektive Arbeitszeit nicht berücksichtige, sondern von einer gleichen zeitlichen Belastung für alle Funktionen ausgehe. Dies sei wesentlich, weil bezüglich der Arbeitszeit zwischen den Kindergärtnerinnen und den Primarlehrern beträchtliche Unterschiede bestünden; Erstere hätten nur 21 Pflichtlektionen zu geben, während Letztere deren 27 - 30 unterrichteten. Dieser Differenz sei entweder bei der Einreihung oder beim Beschäftigungsgrad der Kindergärtnerinnen Rechnung zu tragen. Der Kommissionsbericht hielt zudem fest, die bisherigen Arbeiten hätten keine Gründe für eine höhere Einstufung der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen ergeben.

2.3 Die Kommission für die Bewertung und Einreihung der Funktionen (KBF) nahm - ausgehend vom System der analytischen Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch (ABAKABA; näheres bei Christian Katz/Christof Baitsch, Lohngleichheit für die Praxis, 2. Auflage, Zürich 1997) - eine detaillierte Beurteilung von rund 65 repräsentativen ”Schlüsselfunktionen” vor, welche für die Bewertung der übrigen Funktionen des öffentlichen Diensts herangezogen werden können. In Zusammenarbeit mit dem Experten Dr. Christian Katz wurde das System weiterentwickelt und den konkreten Anforderungen im Kanton Freiburg angepasst; das daraus hervorgegangene allgemeine Bewertungssystem EVALFRI wurde mit Staatsratsbeschluss vom 29. Juni 1999 verabschiedet. Es handelt sich um ein einheitliches System, bei dem alle Funktionen anhand von knapp 50 Kriterien und Unterkriterien bewertet werden. Die Kriterien beziehen sich auf die intellektuellen, psychosozialen und physischen Anforderungen der Funktion sowie auf die zu tragende Verantwortung. Diese vier Bereiche werden bei der Berechnung des in Punkten ausgedrückten gesamten Arbeitswerts (in der Reihenfolge der Aufzählung) mit 58, 17, 8 und 17 Prozent gewichtet (Art. 1 Abs. 3 des Staatsratsbeschlusses vom 29. Juni 1999 über das System zur Bewertung der Funktionen des Staatspersonals).

Sowohl die Berufe der Kindergärtnerin und der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerin als auch jener der - im vorliegenden Verfahren zum Vergleich herangezogenen - Primarlehrer bilden Teil der Schlüsselfunktionen, anhand welcher das Bewertungssystem EVALFRI ausgearbeitet worden ist. Sie sind deshalb im Rahmen von "Anwendungstests" des Systems bewertet worden, wobei diese (noch unverbindliche) Bestimmung des Arbeitswerts folgende Resultate ergab:

Intellektuell
psychosoz.
physisch
Verantwort.
Total
Kindergärtnerin
195
99
16
48
357*
Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerin
227
68
21
48
364
Primarlehrer
227
99
16
48
390
recte: 358

3.
Nach Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV haben Mann und Frau Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Gemäss Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 GlG dürfen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden, insbesondere nicht bezüglich der Entlöhnung. Zur Diskussion steht vorliegend nicht eine direkte, sondern eine behauptete indirekte Benachteiligung. Eine solche liegt vor, wenn eine formal geschlechtsneutrale Regelung im Ergebnis wesentlich mehr bzw. überwiegend Angehörige des einen Geschlechts gegenüber denjenigen des andern benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 124 II 409 E. 7 S. 424 f.; 529 E. 3a S. 530 f.).

3.1 Beim Beruf der Kindergärtnerin handelt es sich um einen typischen Frauenberuf. Obschon auch der Primarlehrerberuf überwiegend von Frauen ausgeübt wird (gemäss Erhebungen beträgt der Frauenanteil rund 70 Prozent; vgl. Bundesamt für Statistik, Lehrkräfte 1996/97, Bern 1998, S. 12 f. u. S. 35), wird er aufgrund seiner historischen Prägung gemeinhin als geschlechtsmässig neutral betrachtet und kann gerade in Lohngleichheitsverfahren als neutraler Vergleichsberuf gegenüber Frauenberufen herangezogen werden (BGE 125 II 530 E. 2b S. 532, mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht durfte demnach die Kindergärtnerinnen mit den Primarlehrkräften vergleichen. Soweit die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang (neuerdings) rügen, der Vergleich hätte auch andere Funktionen des öffentlichen Diensts umfassen müssen und sich nicht auf die Primarlehrer beschränken dürfen, sind ihre Einwände unbegründet: Dies bereits darum, weil sich die Kindergärtnerinnen selbst von allem Anfang an nur mit den Primarlehrkräften verglichen haben, ohne den Vergleich mit anderen Berufen zu beantragen. Unter diesen Umständen war das Verwaltungsgericht nicht gehalten, in seine Prüfung von Amtes wegen andere Funktionen einzubeziehen (vgl. BGE 125 II 530 E. 4i S. 537;
124 II 436 E. 8d/ee S. 445). Im Übrigen können die pädagogischen Berufe bezüglich der vorliegend im Zentrum

stehenden Frage der Arbeitszeit ohnehin nur schwer mit anderen Tätigkeiten des öffentlichen Diensts verglichen werden (vgl. unten, insb. E. 4.4 u. E. 4.4.4).

3.2 Es ist unstreitig, dass weder die Einstufung in Lohnklasse 9 noch jene in Lohnklasse 10 dem Arbeitswert entspricht, welcher dem Beruf der Kindergärtnerin zukommt: Die Bewertung nach EVALFRI ergab 357 (recte: 358) Punkte, mithin einen Wert, der nur um 8,2 Prozent unter den 390 Punkten des Primarlehrerberufs liegt, welcher in die Lohnklasse 16 eingereiht ist. Die Einstufung der Kindergärtnerinnen um 6 bzw. 7 Gehaltsklassen darunter weicht demnach wesentlich von den Ergebnissen der (provisorischen) Arbeitsbewertung ab. Damit ist glaubhaft gemacht, dass der Kanton Freiburg die Kindergärtnerinnen, welche einen typischen Frauenberuf ausüben, lohnmässig diskriminiert (vgl. BGE 125 III 368 E. 4 S. 372; 120 II 393 E. 4c S. 398). Gemäss Art. 6 GlG führt dies zu einer Beweislastumkehr (BGE 127 III 207 E. 3b S. 213): Der Kanton hat als Arbeitgeber nachzuweisen, dass der streitige Besoldungsunterschied nicht diskriminierend ist. Weil es sowohl von Tat- als auch von Rechtsfragen abhängt, ob eine Diskriminierung vorliegt, kann deren Bestehen oder Nichtbestehen allerdings nicht wirklich bewiesen werden. Art. 6 GlG ist deshalb so zu verstehen, dass - sofern eine Diskriminierung glaubhaft gemacht ist - der Arbeitgeber einerseits die Beweislast
trägt für die sachverhaltlichen Umstände, auf die er seine Lohnpolitik stützt, andererseits eine Begründungslast für die als diskriminierend gerügten Unterschiede (BGE 125 II 541 E. 6c S. 551; 125 III 368 E. 4 S. 373).

3.3 Der Staatsrat hat die im Vergleich mit den Primarlehrern tiefere Einreihung der Kindergärtnerinnen namentlich mit deren kleinerem Arbeitspensum begründet. Die Vorinstanz hat hierzu festgestellt, dass die Kindergärtnerinnen durchschnittlich 21 Lektionen von 50 Minuten Dauer erteilen; wenn man die Zahl der Lektionen verdopple, um den Aufwand für die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts und die Elterngespräche zu berücksichtigen, und zudem für die Pausen zwischen den Lektionen 150 Minuten addiere, so arbeiteten sie 37,5 Stunden pro Woche. Mit einem durchschnittlichen Pensum von 28,5 Lektionen ergebe die gleiche Rechnung für die Primarlehrer demgegenüber eine wöchentliche Arbeitszeit von 50 Stunden. Der Differenz in der zeitlichen Arbeitsbelastung sei Rechnung zu tragen: Die Kindergärtnerinnen müssten aufgrund ihrer kürzeren Arbeitszeiten entweder in eine tiefere Lohnklasse eingereiht oder aber als Teilzeiterwerbstätige betrachtet werden. Deshalb sei es nicht diskriminierend, wenn der Staatsrat die Kindergärtnerinnen in die Lohnklasse 9 bzw. 10 eingereiht habe. Das Verwaltungsgericht hat festgehalten, dass vollamtliche Kindergärtnerinnen im Jahre 1996 inklusive 13. Monatsgehalt mindestens 49'566.40 und maximal 64'758.85 Franken
verdient haben; seit der Neueinreihung in die Gehaltsklasse 10 auf den 1. Januar 1997 liege das Einkommen zwischen 51'365.60 und 67'191.15 Franken. Damit habe die Lohndifferenz zu den Primarlehrkräften, welche mindestens 64'449.70 und höchstens 84'025.50 Franken verdienen, früher 22,92 (recte: 22,93) - 23,09 Prozent betragen und liege nun zwischen 20,03 und 20,30 Prozent. Diesen Lohnunterschied erachtete die Vorinstanz als gerechtfertigt, weil das Arbeitspensum der Kindergärtnerinnen um 25 Prozent kleiner sei als jenes der Primarlehrer. Im Übrigen spreche auch der geringere Arbeitswert für eine tiefere Einreihung der Kindergärtnerinnen, die im intellektuellen Bereich - in welchem die Kriterien fachliche Anforderungen, Zusatzwissen, Berufserfahrung, Anforderungen an die organisatorischen Fähigkeiten, Belastung bei der Gestaltung der Handlungs- und Entscheidungsspielräume, belastende Arbeitsunterbrechungen beurteilt werden - um rund 14 Prozent schlechter bewertet seien als die Primarlehrer. Schliesslich hält das Verwaltungsgericht fest, eine Einreihung in die Lohnklasse 16 unter Annahme eines Teilpensums von 75 Prozent würde den Kindergärtnerinnen lohnmässig keine Vorteile bringen; im Gegenteil, wären doch Nebenleistungen wie
Treueprämien oder auch die Kinderzulagen anteilsmässig zu kürzen. Mithin ergebe sich auch aus dem Umstand keine Diskriminierung, dass die Kindergärtnerinnen mit einem Vollpensum in die Lohnklasse 9 bzw. 10 und nicht als Teilzeitbeschäftigte in eine höhere Lohnklasse eingereiht worden seien.

4.
4.1 Es ist unstreitig, dass die Bewertung der Funktion "Kindergärtnerin" mit 358 Punkten deren (angeblich) geringere quantitative Arbeitsbelastung nicht berücksichtigt. Die Beschwerdeführer anerkennen weiter ausdrücklich, dass ein wesentlicher Unterschied in der zeitlichen Arbeitsbelastung eine unterschiedliche Entlöhnung von Funktionen bzw. die tiefere Einreihung der Funktion mit dem kleineren Arbeitspensum zu rechtfertigen vermag. Dies zu Recht: Das Lohngleichheitsgebot schliesst nicht aus, dass unterschiedliche Arbeitszeiten lohnbestimmend berücksichtigt werden. Im Gegenteil gebietet die Rechtsgleichheit, Lohnvergleiche auf der Basis

eines gleichen Arbeitspensums anzustellen und effektiven Unterschieden in der quantitativen Arbeitsbelastung Rechnung zu tragen (BGE 125 II 530 E. 4c S. 533, mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer rügen jedoch, das Verwaltungsgericht habe den Unterschied zwischen der Arbeitszeit der Kindergärtnerinnen und jener der Primarlehrer unvollständig und unzutreffend ermittelt. Wie im Folgenden zu zeigen ist, vermögen sie indessen nichts vorzubringen, was die Feststellungen der Vorinstanz zur Arbeitszeit von Kindergärtnerinnen und Primarlehrkräften als offensichtlich unrichtig erscheinen liesse; die
Sachverhaltsfeststellung des Verwaltungsgerichts ist unter dem Gesichtswinkel von Art. 105 OG (vgl. E. 1.3) nicht zu beanstanden. Dabei ist vorab zu bemerken, dass es im Licht von Art. 3 GlG nicht darauf ankommen kann, was den Staatsrat ursprünglich zur umstrittenen Einstufung der Kindergärtnerinnen bewogen hat. Massgebend ist allein, ob die Vermutung einer Diskriminierung widerlegt werden kann, indem sachliche Gründe für den Besoldungsunterschied nachgewiesen werden. Wenn sich die Freiburger Behörden im vorliegenden Verfahren auf eine Differenz in der quantitativen Arbeitsbelastung berufen, so ist primär zu prüfen, ob eine solche besteht und ob sie die ungleiche Entlöhnung zu rechtfertigen vermag. Unerheblich ist dabei, ob ehemals andere Gründe zur Einreihung der Kindergärtnerinnen in die Lohnklasse 9 geführt haben.

4.2 Die Annahme der Vorinstanz, das Vollpensum einer Kindergärtnerin betrage durchschnittlich 21 Lektionen, lässt sich nicht beanstanden. Gemäss den unbestrittenen Angaben des Staatsrats entspricht dieser Wert "salärtechnisch" einem vollen Gehalt. Reglementarisch liegt das Vollpensum einer Kindergärtnerin - je nach wöchentlichem Stundenplan des Kindergartens, in welchem sie tätig ist - zwischen 20 und 22 Lektionen (vgl. Art. 27 Abs. 1 des Ausführungsreglements vom 16. Dezember 1986 zum Freiburger Schulgesetz [RSchG]sowie Art. 20 Abs. 1 lit. a des Reglements vom 20. August 1991 betreffend die besonderen Bestimmungen über das Dienstverhältnis des Lehrpersonals, das der Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten untersteht [nachfolgend: Dienstreglement], in der bis zum 31. August 2001 geltenden Fassung). Bei diesen Gegebenheiten liegt es nahe, für die Bestimmung der gesamten Arbeitszeit der Kindergärtnerinnen vom Mittelwert von 21 Lektionen auszugehen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer wäre es nicht sachgerecht, dem Vergleich die durchschnittliche Anzahl der tatsächlich erteilten Lektionen zugrunde zu legen: Wird das durchschnittliche Pensum aufgrund des Unterrichts sämtlicher Kindergärtnerinnen ermittelt, ergibt
dies einen Wert, der - angesichts eines Anteils der Lehrkräfte mit einem Teilpensum von nahezu zwei Dritteln - weit von der für ein Vollpensum erforderlichen Anzahl Lektionen entfernt ist. Werden demgegenüber nur die aktuell vollamtlich tätigen Kindergärtnerinnen in die Erhebungen einbezogen, so beeinflussen sachfremde Faktoren das Ergebnis wesentlich; entscheidend wäre insbesondere, wieviele Lektionen der wöchentliche Stundenplan jener Kindergärten vorsieht, welche Teilpensen kennen und deren Lehrkräfte deshalb nicht erfasst würden. Aus diesen Gründen hat das Verwaltungsgericht zulässigerweise nicht auf den Wert von 21,4 Lektionen abgestellt, welcher gemäss dem Staatsrat der effektiven Belastung der 105 im Schuljahr 2000/2001 vollzeitbeschäftigten Kindergärtnerinnen entspricht. Nicht ins Gewicht fällt sodann der Einwand der Beschwerdeführer, die wirkliche Leistung der Kindergärtnerinnen liege im Durchschnitt sogar über der reglementarischen Obergrenze von 22 Lektionen. Zu einer entsprechenden Mehrleistung sind die Betroffenen einerseits nicht oder zumindest nur sehr beschränkt verpflichtet (vgl. Art. 25 Abs. 2 des Dienstreglements); andererseits wäre eine solche ohnehin entschädigungspflichtig (Art. 26 ff. des Dienstreglements)
und würde demnach die vorliegende Vergleichsrechnung nicht beeinflussen.

4.3 Das Gesagte gilt gleichermassen bezüglich des Pensums der Primalehrer: Für diese betrug der "Vollzeitunterricht" ursprünglich - je nach Stufe - zwischen 27 und 30 Lektionen (Art. 20 Abs. 1 lit. b des Dienstreglements [in der bis zum 30. Juni 1998 geltenden Fassung]); seit dem 1. Juli 1998 macht ein Vollpensum für die Primarlehrkräfte aller Stufen 30 Lektionen aus (vgl. unten E. 4.4.2). Unter diesen Umständen erscheint es weder offensichtlich unrichtig noch für die Kindergärtnerinnen nachteilig, wenn die Vorinstanz für den Vergleich der Arbeitszeiten bei den Primarlehrern vom Mittelwert von 28,5 Lektionen ausgeht.

4.4 Ebenso wenig zu beanstanden ist sodann das Vorgehen der Vorinstanz bei der Berechnung der zu vergleichenden Gesamtarbeitszeit: Gemäss Art. 19 des Dienstreglements gehören zur Arbeitszeit der Unterricht, die Vorbereitung des Unterrichts, die Korrektur der Schülerarbeiten, die Beaufsichtigung der Schüler während der Schulzeit, die Kontakte mit den Eltern und die Zeit, welche für mit der Stellung verbundene pädagogische und administrative Aufgaben aufgewendet wird. Aus dieser gesetzlichen Umschreibung, welche für Kindergärtne-

rinnen und Primarlehrer gleichermassen Geltung hat (vgl. Art. 2 lit. a des Dienstreglements), ist ersichtlich, dass die Arbeitszeit für pädagogische Berufe grundsätzlich nicht in einer festen Zahl von Arbeitsstunden festgelegt wird, wie das bei andern Berufsgattungen üblich ist. Die gesamte Arbeitszeit einer Lehrkraft lässt sich deshalb naturgemäss nicht leicht quantifizieren. Unter der Voraussetzung, dass bei verschiedenen Kategorien von Lehrkräften das Verhältnis zwischen Pflichtlektionen und gesamter Arbeitszeit in etwa gleich ist, kann aber mit einem Vergleich der Anzahl Pflichtlektionen auch die Gesamtarbeitszeit verglichen werden. Dieser Methode haftet zwar eine immanente Ungenauigkeit an, solange nicht
zuverlässig bekannt ist, wie sich das Verhältnis zwischen Lektionenzahl und Gesamtarbeitszeit tatsächlich präsentiert. Mangels genauerer Untersuchungen wurde im Kanton Solothurn allerdings eine nahezu identische Methode - welche sich anstelle der Pflichtlektionen an der Pflichtpräsenzzeit orientierte - angewandt und vom Bundesgericht zugelassen (vgl. BGE 124 II 436 E. 9c S. 447; 125 II 530 E. 4f S. 534 f.). Der Staatsrat und das Verwaltungsgericht haben sich vorliegend auf diese Praxis gestützt und sind davon ausgegangen, dass sowohl Kindergärtnerinnen als auch Primarlehrer für die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts sowie Gespräche mit Eltern (sog. variable Arbeitszeit) in etwa gleich viel Zeit aufwenden wie für den eigentlichen Unterricht; auf dieser Basis haben sie die Gesamtarbeitszeiten von 37,5 und 50 Stunden pro (Unterrichts-)Woche ermittelt und festgestellt, die durchschnittliche Arbeitszeit der Kindergärtnerinnen betrage 75 Prozent derjenigen der Primarlehrkräfte (vgl. oben E. 3.3). Was die Beschwerdeführer gegen diese das Bundesgericht grundsätzlich bindende Sachverhaltsfeststellung (Art. 105 Abs. 2 OG) vorbringen, vermag nicht zu überzeugen:
4.4.1 Das Bundesgericht hat bereits im Verfahren betreffend die Solothurner Kindergärtnerinnen festgehalten, dass - im Unterschied zur Frage nach der Gleichwertigkeit verschiedener Tätigkeiten - bezüglich der quantitativen Arbeitsbelastung kein Gutachten erforderlich ist, sondern die oben dargestellte Methode zur annäherungsweisen Bestimmung der Arbeitszeit ausreicht (BGE 124 II 436 E. 9b/c S. 447). Es ist deshalb weder zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf das Einholen eines Gutachtens über die Arbeitszeit verzichtet hat, noch ist ein solches im bundesgerichtlichen Verfahren in Auftrag zu geben. Die Kritik der Beschwerdeführer an der fraglichen Methode geht auch sonst an der Sache vorbei: Im Verfahren betreffend die Zürcher Kindergärtnerinnen verfügten die kantonalen Behörden über eine Studie des Instituts für Angewandte Psychologie (IAP), welche den Arbeitszeitunterschied zwischen Kindergärtnerinnen und Primarlehrkräften gestützt auf Untersuchungen ziffernmässig bestimmte (BGE 125 II 530 E. 4f S. 534 f.; 125 II 541 E. 2d S. 543). Es wurde nicht die hier streitige Methode angewandt, weshalb sich die Beschwerdeführer insoweit vergeblich darauf berufen, die Verhältnisse im Kanton Freiburg seien anders als jene im Kanton Zürich
(was sie im Übrigen ohnehin nicht näher substantiieren).
4.4.2 Die Beschwerdeführer sprechen sodann die am 1. Juli 1998 in Kraft getretene Änderung von Art. 20 Abs. 1 lit. b des Dienstreglements an, gemäss welcher das Pflichtpensum aller Primarlehrer zwar 30 Lektionen beträgt, wovon aber nur 28 zu unterrichten sind; die verbleibenden zwei Lektionen werden - am Mittwochnachmittag - für andere Aufgaben verwendet. Die Beschwerdeführer machen geltend, diese Reglementsänderung habe zu einer Verkürzung der Arbeitszeit der Primarlehrer und mithin zu einer Verkleinerung der Arbeitszeitdifferenz zu den Kindergärtnerinnen geführt. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Vorinstanz ihrem Vergleich - ausgehend von der alten Fassung von Art. 20 Abs. 1 lit. b des Dienstreglements - ein Pflichtpensum der Primarlehrkräfte von 28,5 Lektionen zugrunde gelegt hat (vgl. E. 4.3). Unter der Annahme, dass die gesamte Arbeitszeit der Primarlehrer ab dem 1. Juli 1998 auf der Basis von 28 (und nicht von 30) Lektionen zu berechnen ist und auch die variable Arbeitszeit nicht mehr als 28 Lektionen beträgt (weil während der zwei auf den Mittwochnachmittag fallenden Lektionen Arbeiten erledigt werden können, die an sich Teil der variablen Arbeitszeit bilden, und deshalb durch die Verdoppelung der Unterrichtszeit von 28
Lektionen bereits berücksichtigt sind), ergibt sich ein Wert von 49,17 Stunden. Die Gesamtarbeitszeit der Primarlehrkräfte ist mithin nach der Reglementsänderung selbst unter den für die Beschwerdeführer günstigsten Voraussetzungen nur um 50 Minuten kürzer als die von der Vorinstanz angenommenen 50 Stunden. Die Sachverhaltsfeststellung des angefochtenen Entscheids erscheint deshalb auch im Lichte des geänderten Art. 20 Abs. 1 lit. b nicht offensichtlich unrichtig. Dies um so weniger, wenn berücksichtigt wird, dass die dem Arbeitszeitvergleich der Vorinstanz zugrunde liegenden Annahmen für die Kindergärtnerinnen auch sonst offensichtlich günstig sind: Das Bundesgericht hat in anderem Zusammenhang ausdrücklich festgehalten, es könne mit guten Gründen angenommen werden, die Vorbereitungszeit pro Lektion sei bei höheren Schulstufen aufwendiger (BGE 124 II 436 E. 8d/ee S. 445). Weiter hat es selbst bei materiell gleicher Unterrichtsdauer für zulässig erklärt, auf eine Arbeitszeitdifferenz zwischen Kindergärtnerinnen und Primarlehrern von rund 10 Prozent zu

schliessen (Urteil 1A.34/1999 vom 5. Oktober 1999 in: Pra 2000 S.337 E. 3b, mit Hinweis). Es drängt sich deshalb nicht auf, vorliegend für die Kindergärtnerinnen - gleich wie für die
Primarlehrer - pro Lektion, die sie unterrichten, zusätzlich eine volle Lektion variable Arbeitszeit anzunehmen. Daran ändert nichts, dass der Kanton Freiburg für den Kindergarten über keinen eigenen Lehrplan verfügt. Es ist unbestritten, dass sich die Freiburger Kindergärtnerinnen am Schweizer Rahmenlehrplan bzw. am Rahmenlehrplan der Westschweiz orientieren können.
4.4.3 Die vom Verwaltungsgericht festgestellte Arbeitszeit der Primarlehrer von 50 Stunden erscheint auch nicht etwa deshalb als offensichtlich unrichtig, weil die wöchentliche Lektion Religionsunterricht von Beauftragten der Kirchen erteilt wird. Dies bereits darum nicht, weil die streitige Methode zur Bestimmung der Gesamtarbeitszeit eben nicht auf einer minutiösen Erfassung des Zeitaufwands für die einzelnen Tätigkeiten beruht. Die Anzahl der gesetzlichen Pflichtlektionen dient vielmehr als Richtwert für die quantitative Arbeitsbelastung, ohne dass im Einzelnen zu untersuchen ist, welchen Aufwand die Vorbereitung der einzelnen Lektionen erfordert oder in welcher Form der Lehrer während des Unterrichts tätig zu werden hat. Es liegt in der Natur der Sache, dass diesbezüglich sowohl zwischen den verschiedenen Fächern als auch von Schulstunde zu Schulstunde grosse Unterschiede bestehen. Im Übrigen ist unbestritten, dass jene Schüler, welche nicht am Religionsunterricht teilnehmen (vgl. Art. 38 RSchG), beschäftigt und beaufsichtigt werden müssen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kann nicht ohne weiteres angenommen werden, die Primarlehrer vermöchten der variablen Arbeitszeit zuzurechnende Arbeiten zu erledigen, während
sie die dispensierten Schüler betreuen.
4.4.4 Die Beschwerdeführer machen ferner geltend, gemäss einem Bericht der Schulinspektoren erbrächten die Kindergärtnerinnen eine mit der Arbeitszeit des übrigen Staatspersonals (42,5 Stunden) vergleichbare Leistung; dieser "Tatsache" habe die Vorinstanz nicht Rechnung getragen. Da bei pädagogischen Berufen das Arbeitspensum üblicherweise nicht in einer festen Zahl von Arbeitsstunden festgelegt wird, ist ein Vergleich mit den übrigen Beamten und Angestellten naturgemäss mit Unschärfen behaftet. Es ist deshalb nicht unzulässig, Arbeitszeitvergleiche in erster Linie zwischen den verschiedenen Kategorien von Lehrkräften anzustellen. Jedenfalls ist ein solches Vorgehen nicht geschlechtsdiskriminierend: Sofern dadurch die Lehrkräfte gegenüber den anderen Beamten und Angestellten benachteiligt werden sollten, würde das für alle Kategorien von Lehrkräften gleichermassen gelten, also nicht nur für den Frauenberuf der Kindergärtnerin, sondern ebenso für die geschlechtsneutralen oder männlich dominierten Lehrberufe (BGE 125 II 530 E. 4i S. 537).
4.4.5 Aus dem Umstand, dass der Staatsrat in seinem Entscheid vom 8. Oktober 1996 die Neueinreihung der Kindergärtnerinnen in die Lohnklasse 10 unter anderem mit "dem grösseren Arbeitsanfall neben dem Unterricht aufgrund einer wünschbaren Intensivierung der Abklärung und der Eingliederung auf Vorschulebene der Kinder mit psycho-physiologischen Schwierigkeiten" begründete, können die Beschwerdeführer nichts zu ihren Gunsten ableiten. Wenn der Staatsrat einer absehbaren Entwicklung vorgreifen wollte und die Kindergärtnerinnen in Erwartung einer künftigen "Erweiterung der Dienstleistungen" höher einstufte, so ist dies ein politischer Entscheid, welcher weder die vom Verwaltungsgericht angewandte Methode zur Berechnung der gesamten Arbeitszeit noch deren Ergebnis in Frage stellt. Als Novum unbeachtlich (vgl. E. 1.3) ist weiter, dass der Staatsrat am 29. Mai 2001 eine - mit der Neueinreihung in Gehaltsklasse 12 verbundene - Änderung des Pflichtpensums der Kindergärtnerinnen beschlossen hat, gemäss welcher der "Vollzeitunterricht" neu 22 - 24 Lektionen umfasst, wobei davon (weiterhin) nur 20 - 22 zu unterrichten und weitere zwei Lektionen am Mittwochnachmittag für andere Arbeiten zu verwenden sind (Art. 20 Abs. 1 lit. a des
Dienstreglements in der seit 1. September 2001 geltenden Fassung). Diese Reglementsänderung liesse die Feststellungen des Verwaltungsgericht bezüglich der bisherigen Rechts- und Sachlage so oder anders nicht als offensichtlich unrichtig erscheinen: Es ist dem Staat auch mit Blick auf ein hängiges Verfahren wegen einer (angeblichen) Geschlechtsdiskriminierung nicht verwehrt, einem Bedürfnis nach höherem Arbeitseinsatz seiner Lehrkräfte Rechnung zu tragen, indem er deren Pflichtpensum erhöht und gleichzeitig die Besoldung der Betroffenen den gestiegenen Anforderungen anpasst. Allein aus dem Umstand, dass eine solche Änderung der Anstellungsbedingungen eine typisch weibliche Funktion betrifft, die Gegenstand einer Lohngleichheitsklage bildet, kann noch nicht geschlossen werden, dass vor der Rechtsänderung eine Diskriminierung vorlag; dies um so weniger, als die Korrektur nicht nur die Lohneinstufung, sondern eben auch die Arbeitszeit beschlägt. Eine andere Betrachtungsweise wäre im Übrigen nicht im Interesse der Staatsangestellten, würde sie doch freiwillige Lohnerhöhungen erschweren, die über das Minimum hinausgehen, welches unter dem Gesichtswinkel des Lohndiskriminierungsverbots erforderlich ist. Schliesslich handelt es sich auch

bei den Beweismitteln, deren Beizug die Beschwerdeführer erstmals vor Bundesgericht beantragen (eine Untersuchung des Freiburger Gleichstellungsbüros vom April 2001 sowie eine Sendung des Regionaljournals des Schweizer Radios vom 16. Mai 2001), um unzulässige Noven.

4.5 Nach dem Gesagten beträgt die Arbeitszeit der Kindergärtnerinnen 25 Prozent weniger als jene der Primarlehrer. Die Beschwerdeführer machen eventualiter geltend, es dürfe nicht der ganze Unterschied in der quantitativen Arbeitsleistung lohnwirksam berücksichtigt werden. Sie berufen sich dabei unter anderem auf die Tatsache, dass die Primarlehrer bis zur Änderung des Dienstreglements auf den 1. Juli 1998 - je nach Schulstufe - eine unterschiedliche Anzahl von Pflichtlektionen unterrichtet haben (Art. 20 Abs. 1 lit. b des Dienstreglements in der bis zum 31. Juni 1998 gültigen Fassung; vgl. auch Art. 28 Abs. 1 RSchG). Sie verkennen, dass dieser Tatsache bereits dadurch Rechnung getragen worden ist, dass die ermittelte Arbeitszeit auf einem Durchschnittswert von 28,5 Lektionen beruht. Im Übrigen ist auch das Vollpensum der Kindergärtnerinnen nicht starr bestimmt, sondern weist mit 20 - 22 Pflichtlektionen ebenfalls eine gewisse Flexibilität auf, so dass insofern ohnehin keine Ungleichbehandlung vorliegen kann. Unbeachtlich ist sodann, dass sich die Arbeit der Kindergärtnerinnen über die ganze Woche verteilt, auch wenn dieser Umstand das Ausüben einer zweiten (Teilzeit-)Erwerbstätigkeit erschweren mag. Schliesslich ergäbe sich im
vorliegenden Zusammenhang auch aus einer allfälligen historischen Diskriminierung der Kindergärtnerinnen nichts zugunsten der Beschwerdeführer, würde eine solche doch am festgestellten Unterschied in der heutigen Arbeitsbelastung nichts ändern. Auf die entsprechenden Ausführungen in der Beschwerdeschrift ist deshalb nicht weiter einzugehen und gleichzeitig festzuhalten, dass die Vorinstanz bei diesen Gegebenheiten kein Bundesrecht verletzt hat, wenn sie darauf verzichtete, im Staatsarchiv nach Akten betreffend die ursprüngliche Einreihung der öffentlichen Angestellten des Kantons forschen zu lassen. Mangels Relevanz der historischen Situation kann ferner offen bleiben, ob das Verwaltungsgericht allenfalls Bundesrecht verletzt hat, soweit es die von den Beschwerdeführern als Beilage zur - weisungsgemäss auf 30 Seiten gekürzten - Beschwerdeschrift eingereichte "Chronologie historischer Einreihungsvorgänge" aus den Akten gewiesen hat.

4.6 Die Beschwerdeführer beanstanden zwar die Arbeit der Kommission für die Bewertung und Einreihung der Funktionen (KBF) und insbesondere deren Bewertung der Arbeit der Kindergärtnerinnen in verschiedener Hinsicht. Sie machen jedoch nicht geltend, der Arbeitswert der Kindergärtnerinnen sei höher als jener der Primarlehrer, sondern erklären ausdrücklich, eine Einreihung in der Gehaltsklasse 15 (eine Klasse unter den Primarlehrern) würde den unterschiedlichen Arbeitswerten diskriminierungsfrei Rechnung tragen. Aufgrund der Erkenntnisse, welche in anderen Kantonen gewonnen wurden, ist in der Tat von einem geringeren Arbeitswert der Funktion "Kindergärtnerin" auszugehen: Im Kanton Schwyz betrug die diskriminierungsfrei festgestellte Differenz zu den Primarlehrern 12 Prozent des Arbeitswerts (Urteil 1A.34/1999 vom 5. Oktober 1999 in: Pra 2000 S. 345, E. 6h) und in den Kantonen Zürich und Solothurn erwies sich schon unter dem Gesichtswinkel des Arbeitswerts jeweils ein Unterschied im Umfang von einer Gehaltsklasse als gerechtfertigt (unveröffentlichte E. 7b von BGE 125 II 530 bzw. BGE 124 II 436 E. 5a S. 438). Auf die Kritik der Beschwerdeführer an der (ohnehin unverbindlichen, weil nur auf einem Anwendungstest des Systems beruhenden)
Arbeitsbewertung braucht indessen nicht weiter eingegangen zu werden: Gemäss den unstreitigen und nicht offensichtlich unrichtigen Feststellungen der Vorinstanz beträgt der Gehaltsunterschied zwischen Primarlehrern und Kindergärtnerinnen nach dem 1. Januar 1997 maximal 20,30 Prozent, während er zuvor maximal 23,09 Prozent ausmachte. Dem steht eine grössere Differenz in der Arbeitszeit im Ausmass von 25 Prozent gegenüber. Damit wäre der Gehaltsunterschied selbst dann noch durch die unterschiedliche quantitative Arbeitsbelastung gerechtfertigt, wenn zugunsten der Kindergärtnerinnen angenommen würde, beiden Funktionen komme im Kanton Freiburg ein gleich hoher Arbeitswert zu. Der bisherigen Praxis ist zu entnehmen, dass bei einem geringeren Arbeitspensum eine proportionale Lohnkürzung zulässig ist. Dies ergibt sich sowohl aus BGE 124 II 436 betreffend die Kindergärtnerinnen des Kantons Solothurn, welche eine um 10 Prozent geringere Arbeitsbelastung als die Solothurner Primarlehrer aufweisen (vgl. E. 9g/h S. 448), als auch aus dem Urteil betreffend die Lohndifferenz zwischen Zürcher Primarlehrern und Kindergärtnerinnen (BGE 125 II 530 und 541); dort betrachtete das Bundesgericht eine Arbeitszeitdifferenz von 13 Prozent ohne weiteres
als Rechtfertigung für einen entsprechenden Besoldungsunterschied (vgl. insb. die unveröffentlichte E. 7b von BGE 125 II 530). Nach dem Gesagten vermag der Staatsrat sachliche Gründe für den gesamten streitigen Gehaltsunterschied nachzuweisen, weshalb dieser grundsätzlich nicht als diskriminierend erscheint.

4.7 Zwar mag eine Lohndifferenz von 20,30 bzw. 23,09 Prozent eher hoch erscheinen, war doch der Gehaltsunterschied zwischen Kindergärtnerinnen und Primarlehrern in den bisher vom Bundesgericht beurteilten Verfahren mit 14 - 18 Prozent (in Solothurn bzw. Zürich) jeweilen weniger gross. In den betreffenden Kantonen war indessen die Arbeitszeitdifferenz zwischen den beiden Funktionen mit 10 - 13 Prozent deutlich kleiner als im Kanton Freiburg. Der Eindruck, dass die Kindergärtnerinnen im Kanton Freiburg weniger lang arbeiten, wird durch einen Vergleich der Pflichtpensen bestätigt: Während die Kindergärtnerinnen in Schwyz 27 Lektionen à 45 Minuten - mithin 20,25 Stunden - unterrichten (vgl. Urteil 1A.34/1999 vom 5. Oktober 1999 in: Pra 2000 S. 336 f., E. 3b) und in Solothurn sowie im Thurgau 20 einstündige Lektionen zu halten haben (vgl. BGE 124 II 436 E. 9a S. 446 bzw. Urteil 1P.12/1999 vom 5. Oktober 1999 in: Pra 2000 S. 226 f., E. 3d), beschränkt sich die Unterrichtsverpflichtung ihrer Freiburger Kolleginnen auf maximal 18,3 Stunden (22 Lektionen à 50 Minuten; vgl. Art. 30 RSchG). Allerdings fällt auf, dass die Löhne im Kanton Freiburg allgemein tief sind: Im Verfahren betreffend die Thurgauer Kindergärtnerinnen (Urteil 1P.12/1999
vom 5. Oktober 1999, in: Pra 2000 S. 223; vgl. die unveröffentlichte E. 2b) hatten die kantonalen Behörden den von ihnen bezahlten Gehältern als Vergleichswert einen "interkantonalen Durchschnittslohn" der Lehrkräfte gegenübergestellt: Gemäss Letzterem betrug das Minimalgehalt der Kindergärtnerinnen durchschnittlich 52'599 und das Maximalgehalt durchschnittlich 82'978 Franken; Primarlehrer verdienten im Durchschnitt minimal 65'887 und maximal 104'054 Franken. Ein Vergleich mit diesen Zahlen zeigt, dass die Freiburger Anfangslöhne nur um gut 2 Prozent tiefer sind, die Maximallöhne aber sowohl für die Kindergärtnerinnen als auch für die Primarlehrer um gut 19 Prozent unter diesen Durchschnittsgehältern liegen. Allerdings ist die Lohndifferenz bei beiden Berufen gleich gross, so dass sich auch insoweit keine Hinweise auf eine Diskriminierung der Freiburger Kindergärtnerinnen ergeben. Wenn die Beschwerdeführer vorbringen, das aktuelle Gehalt erlaube den Kindergärtnerinnen keine standesgemässe Existenz, machen sie deshalb letztlich nicht eine Diskriminierung geltend, sondern stellen vielmehr die kantonale Lohnpolitik in Frage.

4.8 Bei der Funktion der Kindergärtnerin handelt es sich - obschon das Normalpensum von 20 - 22 Lektionen im Dienstreglement als "Vollzeitunterricht" bezeichnet wird (Art. 20 Abs. 1 lit. a) - faktisch um eine Teilzeitstelle. Dies verstösst jedoch nicht gegen Art. 8 Abs. 3 BV: Die Kindergärtnerinnen, welche im Vergleich mit den Primarlehrern eine 75-Prozent-Stelle bekleiden, werden proportional nicht schlechter bezahlt als Letztere und können die verbleibende Zeit nach eigenem Gutdünken verwenden. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer ist nicht einzusehen, weshalb es ausgeschlossen sein sollte, dass die Kindergärtnerinnen - sofern sie das wünschen - einer Nebenerwerbstätigkeit im Umfang von 25 Prozent nachgehen. Auch wenn der Unterricht im Kindergarten teilweise auf beide Halbtage verteilt ist, erscheint es nicht unmöglich, diesem Stundenplan einen Nebenerwerb von rund 10 Stunden anzupassen. Eine Diskriminierung könnte in diesem Zusammenhang allenfalls dann in Frage kommen, wenn den Kindergärtnerinnen das Ausüben einer Nebenerwerbstätigkeit gänzlich untersagt wäre, obschon ihre Funktion letztlich als Teilzeitstelle ausgestaltet ist. Im Übrigen besteht offenbar auch im Kanton Freiburg die Möglichkeit, Zusatzlektionen in
anderen Klassen zu übernehmen, nachdem gemäss den Vorbringen der Beschwerdeführer verschiedene Kindergärtnerinnen mehr als ein Vollpensum von 22 Lektionen unterrichten (vgl. aber Art. 25 Abs. 1 des Dienstreglements). Weiter ist unbestritten, dass die Einreihung der Kindergärtnerinnen in eine tiefere Lohnklasse im Vergleich mit einer Einreihung als Teilzeiterwerbstätige in eine höhere (maximal in die 16.) Gehaltsklasse keine lohnmässigen Nachteile mit sich bringt und im Bereich der Lohnnebenleistungen sogar Vorteile bietet. Schliesslich wird das tiefere Pensum nicht mit Rücksicht auf das Geschlecht der Kindergärtnerinnen festgelegt, sondern ist eine Folge der Organisation des Unterrichts, nach welcher üblicherweise eine Kindergärtnerin eine Klasse betreut. Das Pensum der Lehrkraft entspricht grundsätzlich dem Stundenplan des Kindergartens (vgl. Art. 20 Abs. 1 lit. a des Dienstreglements und Art. 27 Abs. 1 RSchG), welcher aus pädagogischen Gründen eine geringere Lektionenzahl für die Kinder vorsieht als jener der Primarschule. Mithin ist auch nicht diskriminierend, dass gerade der Frauenberuf der Kindergärtnerin als faktische Teilzeitarbeit ausgestaltet ist (vgl. zum Ganzen BGE 124 II 436 E. 8d S. 444).
4.9
Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Einreihung der Kindergärtnerinnen sowohl in Lohnklasse 10 als auch in Lohnklasse 9 nicht diskriminierend war.

5.
5.1 Es ist unbestritten, dass es sich auch beim Beruf der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerin um einen typischen Frauenberuf handelt, welcher mit dem geschlechtsmässig neutralen Beruf des Primarlehrers verglichen werden kann (BGE 124 II 409 E. 8b S. 425 f.). Die Arbeitsbewertung mit dem System EVALFRI ergab 364 Punkte, womit der Arbeitswert um knapp 6,7 Prozent unter jenem der Primarlehrkräfte liegt. Nachdem die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in die Gehaltsklasse 14 eingereiht sind und (inkl. 13. Monatsgehalt) mindestens Fr. 59'671.95 und maximal Fr. 77'984.40 verdienen, beträgt der Lohnunterschied zwischen den beiden Funktionen zwischen 7,4 und 7,2 Prozent. Mithin sind die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen entsprechend den Ergebnissen der (provisorischen) Arbeitsbewertung eingereiht; die minime Differenz von 0,6 Prozentpunkten zwischen dem Unterschied beim Arbeitswert und jenem beim Gehalt erklärt sich ohne weiteres aus der systembedingten Starre einer Gehaltsordnung mit Lohnklassen. Bei diesen Gegebenheiten gelingt es den Beschwerdeführern nicht, eine Diskriminierung der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen glaubhaft zu machen (vgl. E. 3.2).

5.2 Ob Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, kann nicht wissenschaftlich objektiv und wertfrei entschieden werden, sondern hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Bereits deshalb steht den zuständigen Behörden bei der Ausgestaltung des Besoldungssystems im öffentlichen Dienst ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu; sie können aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auswählen, welche für die Besoldung massgebend sein sollen. Das Lohngleichheitsgebot schränkt diesen grossen Ermessensspielraum nicht grundsätzlich ein, sondern verbietet allein die Wahl geschlechtsdiskriminierender Bewertungskriterien (vgl. zum Ganzen: BGE 125 I 71 E. 2c/aa S. 79 ff.; 125 II 385 E. 5b S. 390 f.; 530 E. 5b S. 537; 541 E. 5c S. 548 f.; 124 II 409 E. 9b S. 427; 436 E. 7a S. 440 f.). Das Bundesgericht verlangt als Rechtfertigung für Lohnunterschiede keine wissenschaftlichen Nachweise, sondern bloss sachlich haltbare Motive (BGE 126 II 217 E. 6c S. 221). Besoldungsunterschiede sind nur dann geschlechtsdiskriminierend, wenn sie an geschlechtsspezifische Merkmale anknüpfen, ohne dass dies durch die Art der auszuübenden Tätigkeit sachlich begründet wäre (BGE 125 II 530 E. 5b S. 538, mit
Hinweisen). Als geschlechtsspezifisch gelten Anforderungsmerkmale, welche von den Angehörigen eines Geschlechts wesentlich leichter oder anteilmässig wesentlich häufiger erfüllt werden können als von den Angehörigen des andern; diese Tatsache ist aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung oder durch wissenschaftliche Untersuchungen statistisch nachzuweisen. Rollenbilder und blosse Behauptungen oder Vermutungen, bestimmte Eigenschaften seien spezifisch männlich oder weiblich, können nicht ausschlaggebend sein (BGE 125 I 71 E. 2c/bb S. 80; 124 II 409 E. 9d S. 428 f.). Geschlechtsspezifische Merkmale sind beispielsweise Körpergrösse oder Kraft (BGE 124 II 409 E. 9d S. 428; 117 Ia 270 E. 2b S. 273), nicht jedoch Intelligenz oder geistige Fähigkeiten sowie psychische oder zwischenmenschliche Fähigkeiten (BGE 125 I 71 E. 3 S. 80 f.; 124 II 409 E. 10d S. 430).

5.3 Die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen sind im Anwendungstest von EVALFRI ähnlich wie die Primarlehrer bewertet worden: Sowohl bezüglich der intellektuellen Anforderungen als auch bezüglich der zu tragenden Verantwortung erhielten sie die gleiche Punktzahl wie diese. Im Bereich der physischen Anforderungen wurden sie indessen um 5 Punkte höher und im Bereich der psychosozialen Anforderungen um 31 Punkte tiefer bewertet. Die Vorinstanz hat ausgeführt, letzterer Unterschied ergebe sich aus den geringeren Anforderungen, welche der Beruf der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerin an die mündliche Kommunikationsfähigkeit, an die Kooperationsfähigkeit und an das Einfühlungsvermögen stelle, sowie aus der geringeren Belastung durch die psychosozialen Bedingungen. Der Staatsrat hatte in diesem Zusammenhang betont, dass die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen - anders als die Primarlehrer - nicht für nahezu die gesamte intellektuelle Entwicklung der Schüler verantwortlich seien (Entscheid vom 8. Oktober 1996).

Das Verwaltungsgericht hat die tiefere Einreihung der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen indessen primär aus anderen Gründen geschützt und die Ergebnisse der Arbeitsbewertung nicht näher erörtert. Das ist nicht zu beanstanden, zumal die Behörden noch keine verbindliche Bewertung der einzelnen Funktionen vorgenommen haben und die vorliegenden Ergebnisse bloss auf einem Systemtest beruhen. Die Vorinstanz sah die Lohndifferenz im Vergleich zu den Primarlehrern durch Unterschiede in der Ausbildung sowie in der Tätigkeit als solche gerechtfertigt: Die Primarlehrkräfte hätten eine viel breitere Allgemeinbildung vermittelt bekommen

und ihre Tätigkeit setze mehr verschiedene und grössere Fachkenntnisse voraus als jene der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen. Sie hätten zudem eine Vielzahl von Fächern zu unterrichten, was sie mehr fordere als je der ständigen Wechsel der Schulklassen und der stufenübergreifende Unterricht.

5.4 Die Würdigung, die Tätigkeit der Primarlehrer sei anspruchsvoller als jene der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen, stellt einen Ermessensentscheid dar. Die Vorinstanz hat dabei weder den ihr für die Beurteilung zustehenden Spielraum überschritten (vgl. BGE 124 II 409 E. 10f/aa S. 432) noch brauchte sie sich für ihre Wertung auf ein Gutachten zu stützen (vgl. Urteil 1A.34/1999 vom 5. Oktober 1999, in: Pra 2000 S. 338 f., E. 4b). Weiter ist die Feststellung nicht offensichtlich unrichtig (vgl. E. 1.3), die Ausbildung der Primarlehrer sei qualitativ hochstehender als jene der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen. Was die Beschwerdeführer diesbezüglich vorbringen, geht an der Sache vorbei: Der Umstand, dass die Freiburger Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen eine längere Ausbildung absolvieren als die Berner Arbeitslehrerinnen (vgl. BGE 117 Ia 270 E. 3b S. 274 f.), ändert nichts daran, dass sich ihre Ausbildung inhaltlich von jener der Freiburger Primarlehrer unterscheidet. Angesichts des Dargelegten und aufgrund des erheblichen Gestaltungsspielraums, welcher den Kantonen in Besoldungsfragen zusteht, erscheint die Lohndifferenz von (gut) 7 Prozent gerechtfertigt. Nachdem die streitigen Wertungen des
Verwaltungsgerichts weder an der Geschlechtszugehörigkeit der Betroffenen noch an geschlechtsspezifischen Merkmalen anknüpfen, verstösst der angefochtene Entscheid insoweit nicht gegen Bundesrecht. Auf die Kritik der Beschwerdeführer an der Bewertung nach EVALFRI braucht nicht näher eingegangen zu werden, zum einen, weil diese für die Vorinstanz nicht entscheidend war, und zum andern, weil die Funktion der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen ohnehin (noch) nicht verbindlich bewertet worden ist. Aus dem gleichen Grund haben die kantonalen Behörden das Recht der Beschwerdeführer auf Akteneinsicht nicht verletzt, wenn sie ihnen nicht - wie beantragt - sämtliche Akten der KBF im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Systems EVALFRI zur Verfügung gestellt haben. Es kann deshalb offen bleiben, inwieweit es sich bei den streitigen Unterlagen um, wie die Vorinstanz erwogen hat, verwaltungsinterne Akten handelt, in welche so oder anders keine Einsicht gewährt zu werden braucht.

5.5 Unbeachtlich ist im vorliegenden Zusammenhang ferner, dass es den Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen offenbar nur schwer möglich ist, ein Vollpensum zu unterrichten. Wenn diese einerseits Blockunterricht erteilen müssen und andererseits in verschiedenen - teils in nicht unbeträchtlicher Distanz voneinander liegenden - Schulhäusern tätig sind, betrifft das die Organisation der Arbeit und nicht (direkt) Gleichstellungsfragen. Der entsprechenden Problematik ist deshalb nicht im Rahmen des vorliegenden Verfahrens, sondern von den Schulträgern bei der Ausarbeitung der Stundenpläne Rechnung zu tragen. Schliesslich sind die Beschwerdeführer auch mit dem Einwand nicht zu hören, die teilzeitlich erwerbstätigen Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen würden bezüglich der Lohnnebenleistungen im Vergleich zu den Kindergärtnerinnen diskriminiert, weil letztere formell einer vollen Erwerbstätigkeit nachgehen (vgl. E. 4.8). Nachdem es sich bei beiden Tätigkeiten um typische Frauenberufe handelt, ist eine Diskriminierung infolge des Geschlechts zum Vornherein ausgeschlossen.

6.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet und ist abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

Das Verfahren ist kostenlos (Art. 13 Abs. 5 GlG). Der obsiegende Beschwerdegegner hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Es werden keine Kosten erhoben und keine Parteientschädigungen zugesprochen.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Staatsrat und dem Verwaltungsgericht, I. Verwaltungsgerichtshof, des Kantons Freiburg schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 8. Oktober 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: