Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.200/2001 /kil

Urteil vom 18. Juni 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichterin Yersin,
Bundesrichter Merkli, Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiber Häberli.

Staat Solothurn,
Beschwerdeführer, vertreten durch das Finanzdepartement des Kantons Solothurn, Rathaus, 4500 Solothurn,

gegen

A._____,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Pirmin Bischof, Postfach 352, 4502 Solothurn,

Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Amthaus 1,
4502 Solothurn.

Rechtsgleichheit (Gleichstellung von Mann und Frau)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 8. März 2001

Sachverhalt:
A.
A._____ ist seit dem 1. Dezember 1994 öffentlichrechtlich als Physiotherapeutin am Kantonsspital Olten angestellt. Am 30. Dezember 1994 erhob sie beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn Klage gegen den Staat Solothurn mit dem Rechtsbegehren, die ihr zustehende rechts- und geschlechtsgleiche Besoldung gemäss Art. 4 der (alten) Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV) zukünftig und rückwirkend seit wann rechtens nebst Zins seit wann rechtens zu bezahlen. Das Verfahren wurde mit Rücksicht auf die hängige Gesamtrevision des staatlichen Besoldungswesens sistiert (Projekt BERESO; vgl. BGE 125 II 385 E. 4a S. 387 f.; 124 II 529). Im Rahmen dieser Revision traten am 1. Januar 1996 neue Rechtsgrundlagen für die Besoldung des Kantonspersonals in Kraft. Dabei wurden die Physiotherapeutinnen in die Lohnklasse 13 eingereiht. Mit Klagebegründung vom 15. Mai 1997 verlangte A._____ eine Einstufung mindestens in die Lohnklasse 17. Das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn stellte mit Teilurteil vom 28. Oktober 1998 fest, dass der Kanton Solothurn verpflichtet sei, A._____ eine Besoldung der Lohnklasse 18 auszurichten.

Der Kanton Solothurn erhob am 27. November 1998 dagegen Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit dem Antrag, es sei festzustellen, dass A._____ gemäss der Lohnklasse 15 zu besolden sei. Am 28. Juni 1999 hiess das Bundesgericht die Beschwerde im Sinne der Erwägungen gut und wies die Sache zur neuen Beurteilung an das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn zurück (BGE 125 II 385).

B.
Mit Urteil vom 8. März 2001 hiess dieses die Klage teilweise gut und stellte fest, dass der Staat Solothurn verpflichtet sei, ab 1. Januar 1996 der Physiotherapeutin A._____ eine Besoldung der Lohnklasse 16, Ge-

haltsstufe E00 zu bezahlen. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht aus, es sei eine Geschlechtsdiskriminierung glaubhaft gemacht dadurch, dass in der vereinfachten Funktionsanalyse, welche der Einstufung zugrunde liege, die Funktion "Physiotherapie" beim Kriterium "geistige Anforderungen" (K2) nur mit 2,5 bewertet worden sei (vgl. unten E. 5.3). Der Kanton habe die daraus fliessende Vermutung nicht zu widerlegen vermocht.

C.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 25. April 2001 beantragt der Kanton Solothurn, Ziffer 1 des Urteils des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und in der Sache vom Bundesgericht neu zu entscheiden, weil es sich beim Beruf "Physiotherapeut" nicht um einen Frauenberuf handle und demzufolge nicht das Gleichstellungsgesetz zur Anwendung komme. Sodann sei festzustellen, dass die Bewertung des Kriteriums K2 der Funktion "Physiotherapeut" mit 2.5 Punkten nicht geschlechtsdiskriminierend sei.

A._____ beantragt Abweisung der Beschwerde, während das Verwaltungsgericht auf Abweisung schliesst, soweit auf die Beschwerde eingetreten werden könne. Für das Eidgenössische Departement des Innern, von welchem ein Amtsbericht eingeholt worden ist (Art. 113 in Verbindung mit Art. 95 OG), äussert das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann die Ansicht, die Beschwerde sei abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid, der sich auf das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (GlG; SR 151) stützt und eine öffentlichrechtliche Angestellte betrifft, ist zulässig (Art. 13 Abs. 1 GlG in Verbindung mit Art. 97 ff. OG; BGE 124 II 409 E. 1d S. 413 ff.). Der Beschwerdeführer ist als öffentlichrechtlicher Arbeitgeber, der durch das angefochtene Urteil zur Bezahlung eines höheren Lohns verpflichtet wird, zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG; BGE 124 II 409 E. 1e S. 417 ff.). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Angefochten ist nur die Ziffer 1 des Urteils. In der Ziffer 2 hat das Verwaltungsgericht - unter Verweis auf die rechtskräftige Ziffer 2 seines Urteils vom 28. Oktober 1998 - festgestellt, dass A._____ für die Zeit vom 1. Dezember 1994 bis 31. Dezember 1995 Anspruch habe auf die Differenz zwischen dem effektiv bezahlten und dem diskriminierungsfreien Lohn, zuzüglich Zins zu 5 Prozent. Es trifft zu, dass die Ziffer 2 des damaligen Urteils nicht angefochten und demzufolge rechtskräftig geworden ist. Damit ist aber noch nichts gesagt zur Frage, ob bzw. in welchem Umfang der effektiv bezahlte Lohn diskriminierend war oder nicht. Darüber wird erst mit dem vorliegend zu fällenden Urteil befunden.

2.

Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, das Gleichstellungsgesetz finde vorliegend keine Anwendung, weil Physiotherapeutin kein typischer Frauenberuf sei.

2.1 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 höchstens eine 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.). Auf geschlechtsneutral identifizierte Berufe bzw. Funktionen finden hingegen weder das Gleichstellungsgesetz noch Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV Anwendung (BGE 124 II 529 E. 5d S. 534).

2.2 Die Beschwerdegegnerin hatte in ihrer Klagebegründung vom 15. Mai 1997 unter Hinweis auf Statistiken ausgeführt, Physiotherapeutin sei ein typischer Frauenberuf. In seiner Klageantwort vom 25. Juli 1997 bestritt der heutige Beschwerdeführer dies mit dem Argument, gemäss den von der Beschwerdegegnerin eingelegten Zahlen seien fast 30 Prozent aller diesen Beruf Erlernenden oder Ausführenden Männer. In seinem ersten Urteil vom 28. Oktober 1998 betrachtete das Verwaltungsgericht einen Beruf dann als eindeutig geschlechtsspezifisch, wenn der Anteil eines Geschlechts an der Anzahl der diesen Beruf Ausübenden mehr als 70 Prozent betrage. Gemäss Daten des Bundesamts für Statistik sei in den letzten sieben Jahren der Frauenanteil an den Personen, die eine Ausbildung als Physiotherapeutin begonnen hätten, nie kleiner als 75,6 Prozent gewesen. Der Beruf

müsse somit als Frauenberuf bezeichnet werden.

Im Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht stellte der Beschwerdeführer diese Qualifikation nicht in Frage, sondern äusserte sich einzig zur vom Verwaltungsgericht vorgenommenen Bewertung der einzelnen Kriterien der Funktionsanalyse. Das Bundesgericht hielt in seinem Urteil vom 28. Juni 1999 fest, der Beschwerdeführer bestreite nicht mehr, dass der Beruf der Physiotherapeutin als Frauenberuf zu bezeichnen sei. Nach den Sachverhaltsfeststellungen des Verwaltungsgerichts betrage der Frauenanteil etwa 75 Prozent. Es sei aufgrund dieser Zahlenverhältnisse nicht bundesrechtswidrig, die Funktion Physiotherapeut als frauenspezifisch zu bezeichnen (BGE 125 II 385 E. 3b S. 387).

Im anschliessenden Verfahren vor Verwaltungsgericht beantragte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 1. Oktober 1999, es sei mit Hilfe von repräsentativen Statistiken oder aufgrund eines Obergutachtens festzustellen, dass es sich bei der Physiotherapie nicht um einen typischen Frauenberuf handle. Die Beschwerdegegnerin vertrat demgegenüber die Auffassung, diese Frage bilde nach dem bundesgerichtlichen Urteil nicht mehr Gegenstand des weiteren Beweisverfahrens. In seinem jetzt angefochtenen Urteil vom 8. März 2001 setzte sich das Verwaltungsgericht mit der Frage auseinander, befand aber, nach der Feststellung des Bundesgerichts bestehe keine Veranlassung, vom Fazit abzuweichen, dass Physiotherapeutin ein typischer Frauenberuf sei. Der Beschwerdeführer kritisiert dies als offensichtlich unvollständige Sachverhaltsfeststellung. Die Beschwerdegegnerin ist der Ansicht, auf die Rüge sei nicht einzutreten, da diese Frage bereits rechtskräftig entschieden sei.
2.3 Die Rechtskraft eines Urteils bezieht sich grundsätzlich auf das Dispositiv, nicht auf die Erwägungen. Anders verhält es sich jedoch, wenn eine obere Instanz das Urteil einer unteren aufhebt und die Sache zur Neubeurteilung zurückweist. In diesem Fall sind mit der Rückweisung regelmässig inhaltliche Anordnungen verbunden, die bei der Neubeurteilung zu befolgen sind. Insoweit sind diese Rechtsfragen für den konkreten Streitfall endgültig entschieden; wird der neue Entscheid der unteren Instanz wiederum weitergezogen, so ist dann die obere Instanz ebenfalls an die Erwägungen gebunden, mit denen sie zuvor die Rückweisung begründet hat (BGE 99 Ib 519 E. 1b S. 520; 112 II 172 E. I.1 S. 175). Wegen dieser Bindung der Gerichte ist es den Parteien auch verwehrt, im Falle einer erneuten Anfechtung der Beurteilung des Rechtsstreits einen neuen Sachverhalt zu unterstellen oder die Sache unter rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, die im Rückweisungsentscheid ausdrücklich abgelehnt oder gar nicht in Erwägung gezogen worden sind (BGE 111 II 94 E. 2 S. 95; anders im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde, BGE 112 Ia 353 E. 3c/bb S. 354 ff.). Andernfalls könnten Rechtsstreite beliebig in die Länge gezogen werden, indem bei jeder erneuten
Anfechtung wiederum neue Aspekte aufgegriffen werden, die im früheren Verfahren nicht zur Diskussion gestanden sind. Dies würde dem Grundsatz der Prozessökonomie krass zuwiderlaufen.
2.4 Mit der Rüge, Physiotherapeutin sei kein Frauenberuf, macht der Beschwerdeführer einen Aspekt geltend, den er bereits im ersten Verfahren hätte vorbringen können, was er aber unterlassen hat. Nach der damaligen vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung betrug der Frauenanteil bei den Physiotherapeuten mehr als 75 Prozent, wobei sich dieser Prozentsatz auf die Geschlechterverteilung bei Beginn der Ausbildung bezog, aber auch die Verhältnisse bei den vom Kanton Solothurn Beschäftigten (8 Männer, 24 Frauen) zutreffend wiedergab (vgl. BGE 125 II 385 E. 3b S. 387). Das Bundesgericht hatte keinen Anlass, diese Sachverhaltsfeststellungen in Frage zu ziehen (vgl. Art. 105 Abs. 2 OG). Die bundesgerichtliche Rückweisung erfasste daher die Qualifikation des Berufs als frauenspezifisch nicht. Mithin konnte weder der Beschwerdeführer diese Frage vor der Vorinstanz erneut aufwerfen noch brauchte sich diese damit auseinanderzusetzen. Es verhält sich hier anders als im vom Beschwerdeführer zitierten Fall der Sozialarbeiter (BGE 124 II 529): Dort hatte das Bundesgericht in seinem Rückweisungsentscheid das Verwaltungsgericht ausdrücklich angewiesen, zu prüfen, ob die Funktion "Sozialbetreuer" geschlechtsspezifisch sei. Vorliegend hatte hingegen
die Vorinstanz bei ihrem neuen Urteil lediglich das zu prüfen, was sich aus dem Rückweisungsentscheid des Bundesgerichts ergab, während die übrigen Aspekte nicht mehr zur Diskussion standen und auch vor Bundesgericht nicht mehr vorgebracht werden können.
3.
3.1 Gemäss Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV und Art. 3 GlG haben Mann und Frau Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit. Untersagt sind Lohnunterschiede, die auf geschlechtsspezifischen Umständen beruhen. Der Begriff der gleichwertigen Arbeit umfasst nicht bloss ähnliche, das heisst gleichartige Arbeiten, sondern bezieht sich darüber hinaus im Zusammenhang mit indirekten Lohndiskriminierungen auch auf Arbei-

ten unterschiedlicher Natur (BGE 125 I 71 E. 2b S. 79). Ob Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, kann nicht wissenschaftlich objektiv und wertfrei entschieden werden, sondern hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Es gibt verschiedene Bewertungsverfahren, die sich in Aufgliederung, Gewichtung und Bewertung der Anforderungen unterscheiden; keines davon ist verfassungsrechtlich allein zulässig. Den zuständigen Behörden steht bei der Ausgestaltung des Besoldungssystems im öffentlichen Dienst ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu; sie können aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auswählen, die für die Besoldung massgebend sein sollen. Das Lohngleichheitsgebot schränkt diesen grossen Ermessensspielraum nicht grundsätzlich ein. Es bedeutet nicht,
dass nur noch eine ganz bestimmte Methode für die Bewertung von Arbeitsplätzen zulässig wäre, und es legt nicht positiv fest, welcher Massstab anzuwenden ist; das Lohngleichheitsgebot verbietet allein die Wahl geschlechtsdiskriminierender Bewertungskriterien. Eine Arbeitsplatzbewertung oder ein Lohnsystem verstösst nicht schon dann gegen das Diskriminierungsverbot, wenn eine andere Bewertung ebenfalls mit guten Gründen vertretbar wäre oder gar aus der Sicht bestimmter arbeitswissenschaftlicher Theorien besser begründet erschiene, sondern nur dann, wenn sie diskriminierend ist (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). Soweit sich ein kantonales Gericht nur auf das Gleichstellungsgesetz stützt (und nicht auf eine Bestimmung des kantonalen Rechts, gemäss welcher es die Angemessenheit der Besoldung überprüft), verletzt es Bundesrecht, wenn es eine diskriminierende Besoldung nicht aufhebt, ebenso aber, wenn es eine nicht diskriminierende Besoldung aufhebt mit
der Begründung, eine andere Regelung wäre angemessener (BGE 125 II 385 E. 5d S. 391 f.; 541 E. 6e S. 552).
3.2 Geschlechtsdiskriminierend sind Besoldungsunterschiede, 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). Eine Diskriminierungsabsicht ist nicht erforderlich (BGE 127 III 207 E. 5b S. 216; 113 Ia 107 E. 4a S. 116). Ist die Lohneinstufung aufgrund einer bestimmten Bewertungsmethode vorgenommen worden, muss beurteilt werden, ob diese Methode an sich diskriminierend ist und ob sie auf eine diskriminierende Weise angewendet worden ist (vgl. BGE 125 II 385 E. 6a S. 392 f.; 125 III 368 E. 3 S. 371 f.). Eine verpönte Diskriminierung liegt vor, wenn die Auswahl oder Gewichtung der Kriterien oder die Einreihung der einzelnen Funktionen auf eine diskriminierende Weise vorgenommen werden (BGE 124 II 409 E. 10b S. 429), so wenn systematisch und ohne sachlichen Bezug zu der zu bewertenden Tätigkeit geschlechtsspezifische Merkmale tiefer bewertet werden als neutrale oder für das andere Geschlecht typische (BGE 125 II 541 E. 6a S. 550), bzw. wenn geschlechtsspezifische Kriterien stark gewichtet werden, welche für die zu beurteilende Tätigkeit unbedeutend sind oder umgekehrt nicht berücksichtigt werden, obwohl sie
für die Tätigkeit wichtig sind (BGE 124 II 436 E. 7a S. 441).
3.3 Geschlechtsspezifisch sind Anforderungsmerkmale, welche von den Angehörigen eines Geschlechts wesentlich leichter oder anteilmässig wesentlich häufiger erfüllt werden können als von den Angehörigen des andern. Hingegen dürfen nicht Merkmale als geschlechtstypisch betrachtet werden, die - ohne die genannten Bedingungen zu erfüllen - bloss aufgrund traditioneller gesellschaftlicher Rollenbilder einem Geschlecht zugeschrieben werden; damit würden diese Rollenbilder verstärkt, was dem verfassungsmässigen und gesetzlichen Gleichstellungsgebot gerade widerspräche. Ob ein bestimmtes, einer Arbeitsbewertung zugrunde liegendes Kriterium geschlechtsspezifisch ist, muss aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung oder durch wissenschaftliche Untersuchungen statistisch nachgewiesen werden. 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).
3.4 Soweit die Beurteilung geltend gemachter Geschlechtsdiskriminierungen von besonderen Fachkenntnissen abhängt, besteht in Lohngleichheitsstreitigkeiten ein Anspruch auf fachliche Begutachtung (BGE 125 II 385 E. 5c S. 391; 117 Ia 262 E. 4c S. 269 f.). Da es aber verschiedene zulässige Verfahren zur Arbeitsbewertung gibt, kann es nicht Sache von Fachgutachten sein, anstelle der zuständigen politischen Behörden eine "richtige" Bewertung verbindlich festzulegen (BGE 125 II 385 E. 5c S. 391; 541 E. 5d S. 549). Fachlich zu beurteilen sind vielmehr die sachverhaltlichen Umstände, die zu einer Diskriminierung führen könnten, z.B. die Frage,

ob eine bestimmte Tätigkeit wesentlich häufiger von Angehörigen des einen Geschlechts ausgeübt wird, ob ein bestimmtes Wertungsmerkmal leichter oder wesentlich häufiger von Angehörigen des einen Geschlechts erfüllt werden kann (oben E. 3.3) bzw. ob eine bestimmte Bewertungsmethode auf eine geschlechtsneutrale Weise gehandhabt worden ist (BGE 125 II 385 E. 6a/b S. 392 f.; 541 E. 5c-e S. 548 ff.). Ein Gericht darf nicht auf ein Gutachten abstellen, soweit dieses in Verkennung der von ihm zu erfüllenden Aufgabe in Anspruch nimmt, eine einzig richtige Bewertung vorzunehmen.
3.5 Nach Art. 6 GlG wird eine Lohndiskriminierung vermutet, wenn diese glaubhaft gemacht worden ist. Glaubhaft gemacht werden müssen die tatbeständlichen Voraussetzungen der Diskriminierung, namentlich die geschlechtsspezifische Betroffenheit und die Tatsache, dass die Lohneinstufung ohne sachlichen Grund auf geschlechtsspezifischen Merkmalen beruht, wobei eine gewisse Wahrscheinlichkeit ausreicht (BGE 125 III 368 E. 4 S. 372; 120 II 393 E. 4c S. 398). Für den Nachweis dieser Wahrscheinlichkeit trägt die klagende Partei die Beweislast (BGE 127 III 207 E. 7 S. 218). Der Umstand, dass Angestellte in einem frauenspezifischen Beruf weniger verdienen als in einem (beliebigen) anderen (geschlechtsneutralen oder männlichen) Beruf, macht eine Diskriminierung noch nicht glaubhaft (BGE 127 III 207 E. 3b S. 213; 125 II 541 E. 6a S. 550). Auch wenn die Funktionsbewertung von derjenigen eines arbeitswissenschaftlichen Gutachtens abweicht, lässt dies für sich genommen noch keine Diskriminierung vermuten, da es unterschiedliche Bewertungsmethoden gibt, von denen keine für sich den Anspruch auf alleinige Richtigkeit erheben kann (oben E. 3.4). Hingegen ist eine Diskriminierung glaubhaft gemacht, wenn vom Ergebnis einer systematischen
Arbeitsbewertung, welche der Lohneinreihung zugrunde gelegt worden ist, nachträglich zum Nachteil einer geschlechtsspezifischen Funktion abgewichen wird (vgl. BGE 125 I 71 E. 1c S. 76; 125 II 541 E. 6a/b S. 550 f.; 124 II 409 E. 11e S. 434; 436 E. 7c/d S. 442) oder wenn eine Person für eine ähnliche oder gleiche Arbeit schlechter besoldet wird als eine Person anderen Geschlechts (z.B. als der Vorgänger auf der gleichen Stelle; BGE 127 III 207 E. 3b S. 213).

Ist eine Diskriminierung glaubhaft gemacht, wird die Beweislast umgekehrt (BGE 127 III 207 E. 3b S. 213): Der Arbeitgeber hat zu beweisen, dass die Besoldungsunterschiede nicht diskriminierend sind. Dabei ist nicht Beweisthema, ob die gerügte tiefere Lohneinstufung zutreffend oder angemessen ist, sondern ob sie diskriminierend ist (BGE 125 II 541 E. 6e S. 552). Die Beweislast kann sich nur auf Tatfragen beziehen. Da es sowohl von Tat- als auch von Rechtsfragen abhängt, ob eine Diskriminierung vorliegt, kann deren Bestehen oder Nichtbestehen streng genommen nicht bewiesen werden. Art. 6 GlG ist deshalb so zu verstehen, dass - sofern eine Diskriminierung glaubhaft gemacht worden 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; unveröffentlichter Entscheid vom 18. Juni 1999 [2A.363/1998], E. 4b). Die Beweislast kommt wie immer erst zum Tragen, wenn der Sachverhalt mit den prozessual verfügbaren Beweismitteln nicht festgestellt werden kann, nicht schon dann, wenn er (noch) nicht liquid ist (BGE 126 III 395, nicht
publizierte E. 5c).
4.
Es ist im Lichte der dargelegten Grundsätze zu prüfen, ob der Lohn der Beschwerdegegnerin diskriminierend ist.
4.1 Die vom Beschwerdeführer vorgenommene Lohneinstufung beruht auf einer vereinfachten Funktionsanalyse, bei welcher die für die Beurteilung einer Funktion massgebenden Anforderungen in sechs unterschiedlich gewichteten Kriterien zusammengefasst wurden. Anhand dieser Kriterien werden die verschiedenen Funktionen auf einer Skala von 0,5 bis 5,0 bewertet (s. Darstellung des Systems in BGE 125 II 385 E. 4a/b S. 388). Die Einstufung der Physiotherapeutinnen erfolgte ursprünglich auf Basis der Funktion der Ergotherapeutin, welche wie folgt bewertet wurde:
K1: Ausbildung und Erfahrung 2,0
K2: Geistige Anforderungen 2,5
K3: Verantwortung 2,0
K4: Psychische Belastung 3,0
K5: Physische Belastung 3,0
K6: Beanspruchung der Sinnesorgane/Arbeitsbedingungen 2,0
Insgesamt ergaben sich daraus 311 Arbeitswertpunkte, was zu einer Einreihung in die Lohnklasse (LK) 14

führte. Nachträglich erfolgte noch eine Rückstufung in die Lohnklasse 13.

Das Verwaltungsgericht prüfte die Einreihung der Physiotherapeutinnen in seinem ersten Urteil aufgrund derjenigen der männlichen Vergleichsfunktionen Korporal Kantonspolizei (LK 14), Wachtmeister Kantonspolizei (LK 15), Zivilschutzinstruktor (LK 17), Sachverständiger Motorfahrzeugkontrolle (LK 17) und Techniker Tiefbauamt (LK 18). Es bewertete die Funktion der Physiotherapeutin bei den Kriterien K1-K3 und K5 um je 0,5 Punkte höher als der Kanton, was 399,5 Arbeitswertpunkte ergab und einer Einreihung in der Lohnklasse 18 entsprach (vgl. BGE 125 II 385 E. 4e S. 389). Dabei stützte es sich weitgehend auf ein von ihm eingeholtes arbeitswissenschaftliches Gutachten vom Oktober 1997.
Im anschliessenden ersten Verfahren vor Bundesgericht anerkannte der Beschwerdeführer, dass die Lohnklasse 13 für Physiotherapeutinnen zu tief sei, und gestand eine Einstufung in die Klasse 15 zu. Beim Kriterium "Ausbildung und Erfahrung" (K1) betrachtete er eine Bewertung von 2,25 (statt 2,0) als gerechtfertigt. Das Bundesgericht beurteilte dies als nicht diskriminierend (BGE 125 II 385 E. 6d S. 393 f.). Hinsichtlich der restlichen Kriterien erwog es, das Verwaltungsgericht habe nicht dargelegt, dass und inwiefern die vom Kanton vorgenommene Einstufung geschlechtsdiskriminierend sei; zudem werfe die Vergleichsbasis Fragen auf, weil die Funktion der Physiotherapeutin nur mit höher bewerteten männlichen Funktionen, nicht aber mit tiefer eingestuften verglichen worden sei. Gesamthaft könne nicht beurteilt werden, ob die Einreihung in der Lohnklasse 15 bzw. tiefer als Lohnklasse 18 diskriminierend sei (a.a.O., E. 6e-g S. 394 f.). Das Bundesgericht wies das Verwaltungsgericht an, abzuklären, ob die Gesichtspunkte und Quervergleiche, mit welchen der Beschwerdeführer seine Einstufungen bei den Kriterien K2, K3 und K4 begründe, in diskriminierender Weise zum Nachteil der Beschwerdegegnerin gehandhabt worden oder ob sie nicht in ähnlicher
Weise auch bei gleich eingestuften männlichen Funktionen angewendet worden seien (a.a.O., E. 7 S. 395).
4.2 Das Verwaltungsgericht stellte in der Folge den Gutachtern die Zusatzfrage, ob die vom Kanton vorgenommene Einstufung der Physiotherapeuten bei den Kriterien K2, K3 und K4 im Vergleich zur Einstufung der männlich dominierten bisherigen Vergleichsfunktionen auf einer geschlechtsdiskriminierenden Bewertungsmethode beruhe oder ob die Methode geschlechtsdiskriminierend angewendet worden sei. Dabei wurde auch die Funktion Polizist (LK 12) einbezogen. Das Zusatzgutachten vom September 2000 kam zum Ergebnis, es lägen aus arbeitswissenschaftlicher Sicht erhebliche Indizien für eine Geschlechtsdiskriminierung bei der Bewertung der Funktion Physiotherapeutin in den Kriterien K2, K3 und K4 vor. Gestützt darauf ging das Verwaltungsgericht in seinem zweiten, jetzt angefochtenen Urteil davon aus, bei der Handhabung des Kriteriums K2 (geistige Anforderungen) sei eine geschlechtsbedingte Diskriminierung glaubhaft gemacht. Es sei von einem diskriminierungsfreien Wert von 3,0 (statt 2,5) auszugehen. Hingegen sei die vom Kanton vorgenommene Einstufung bei den Kriterien K3 und K4 nicht diskriminierend. Insgesamt ergaben sich 357 Arbeitswertpunkte, was der Lohnklasse 16 entspricht.
5.
Der Beschwerdeführer ist demgegenüber der Ansicht, auch die Bewertung des Kriteriums K2 mit 2,5 sei nicht diskriminierend. Er rügt, das Verwaltungsgericht habe die Beweise willkürlich gewürdigt und sein Ermessen überschritten, indem es aufgrund nichts sagender Behauptungen der Gutachter eine Geschlechtsdiskriminierung als glaubhaft angenommen habe.
5.1 Die Bewertung des Kriteriums K1 ist vom Bundesgericht rechtskräftig beurteilt, diejenige der Merkmale K3 - K6 nicht mehr umstritten. Zur Diskussion steht einzig noch das Merkmal K2 (geistige Anforderungen). Würde bei diesem Kriterium der Wert 2,5 statt 3,0 eingesetzt, so ergäben sich insgesamt 334,5 Arbeitswertpunkte, was der vom Beschwerdeführer zugestandenen Lohnklasse 15 entspräche. Umstritten und zu prüfen ist daher einzig, ob das Verwaltungsgericht mit Recht angenommen hat, die Einstufung des Kriteriums K2 mit 2,5 (anstatt 3,0) sei geschlechtsdiskriminierend.
5.2 Die von der Vorinstanz zum Vergleich herangezogenen typisch männlichen Funktionen Polizist und Polizeikorporal wurden vom Beschwerdeführer beim Kriterium K2 mit 2,0 bewertet, die Funktionen Zivilschutzinstruktor und Sachverständiger Motorfahrzeugkontrolle gleich wie die Funktion Physio- bzw. Ergotherapeutin mit 2,5, die Funktion Techniker Tiefbauamt hingegen mit 3,0.

Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass bezüglich der Bewertung beim Kriterium K2 eine Diskriminierung im Sinne von Art. 6 GlG glaubhaft gemacht sei. Im Folgenden ist zu prüfen, ob - wie der Beschwerdeführer vorbringt - diese Annahme auf einer rechtswidrigen Beweiswürdigung beruht.

5.3 Das Verwaltungsgericht referiert zunächst die Auffassung der Gutachter, wonach die Funktion Physiotherapeutin im Kriterium K2 mit 3,0 zu bewerten sei. Es stützt sich dazu hauptsächlich auf das erste Gutachten vom Oktober 1997. Dieses ist zum Ergebnis gekommen, die Funktion Physiotherapeutin sei im Verhältnis zu den Vergleichsfunktionen beim Merkmal K2 wie der Techniker Tiefbauamt mit 3,0 und nicht nur mit 2,5 zu bewerten. Dabei wird jedoch mit keinem Wort dargelegt, dass die tiefere Bewertung aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit oder geschlechtsspezifischer Merkmale erfolgt sei. Das Gutachten begründet daher, wie das Bundesgericht bereits in seinem ersten Urteil festgestellt hat (BGE 125 II 385 E. 6b S. 393), noch keine Vermutung für eine Diskriminierung (vgl. oben E. 3.5).

Das Gutachten vom Oktober 1997 ist zudem in sich widersprüchlich: Es hat die Funktion Physiotherapeutin mit 3,0 bewertet. Für die Funktion Chef-Physiotherapeutin hat es einerseits ausgeführt, die geistigen Anforderungen lägen aufgrund der Leitungsaufgaben eindeutig höher als für die Funktion Physiotherapeutin. Trotzdem hat es die Funktion Chef-Physiotherapeutin aufgrund eines Quervergleichs mit anderen Funktionen ebenfalls mit 3,0 bewertet. Sofern sowohl dieser Quervergleich als auch die Annahme stimmen, dass die Führungsaufgabe klar höhere Anforderungen stellt, müsste es zumindest vertretbar sein, die Funktion Physiotherapeutin tiefer als mit dem Wert 3,0 einzustufen.
5.4
5.4.1 Das Verwaltungsgericht beschreibt sodann die Berufstätigkeit der Physiotherapeutinnen. Der erste Teil dieser Erwägung ist fast wörtlich aus dem ersten Urteil vom 28. Oktober 1998 übernommen worden. Es wird ausgeführt, die Physiotherapeutin habe schwierige, teils komplexe Problemstellungen meist selbständig zu lösen. Zwei Drittel bis drei Viertel der Fälle würden vom Arzt mittels Pauschaldiagnose zur Behandlung überwiesen. In weiten Domänen träfen die Physiotherapeutinnen ihren fachlichen Entscheid im engeren Sinne allein. Sie seien am Bürgerspital Solothurn an einem internen Qualitätsmanagement beteiligt. Nur etwa ein Drittel der Patienten könne durch einfache Handlungsanweisungen behandelt werden; der Grossteil der Patienten habe mehrdimensionale rehabilitative Behandlungsansprüche. Verglichen mit dieser relativ umfassenden fachlichen Selbständigkeit erschienen die Arbeitsinhalte des Sachverständigen Motorfahrzeugkontrolle und des Zivilschutzinstruktors durch Normen und autoritative Weisungen vorgegeben. Die Tätigkeit der Physiotherapeutin verlange eine höhere kognitive Leistung. Dieses Ergebnis sei auch im Quervergleich zum Techniker Tiefbauamt schlüssig, der wie die Physiotherapeutin Fachexperte auf seinem Gebiet sei und
eine noch grössere Selbständigkeit habe als die Physiotherapeutin, umgekehrt aber weniger unter Zeitdruck stehe als diese.

Ergänzend führt das Verwaltungsgericht im jetzt angefochtenen Urteil aus, dieses Bild bestätige sich auch aufgrund der Wertungshilfen des Kantons: Der Wert 2,0 werde für "mittlere Anforderungen" vergeben, 2,5 für "erhöhte Anforderungen" durch "weitgehend selbständige Sachbearbeitung in einem Sachgebiet mit z.T. anspruchsvollen Kontakten", 3,0 für "erhebliche Anforderungen" mit einer "selbständigen Sachbearbeitung nicht sehr komplexer Aufgaben und häufig anspruchsvollen Kontakten". Das entspreche der Tätigkeit der Physiotherapeutin, da diese pauschale und nicht detaillierte Anweisungen habe und selber ein Behandlungskonzept erarbeiten müsse, was im Lichte der vom Kanton verwendeten Wertungshilfe in die Richtung des Technikers Tiefbauamt tendiere.

Das Verwaltungsgericht legt damit massgeblichen Wert auf die Tatsache, dass die Physiotherapeutin weitgehend selbständig arbeite. Allerdings bestreitet auch der Beschwerdeführer nicht, dass die Physiotherapeutin ihre Tätigkeit weitgehend selbständig ausübt und namentlich selbständig einen physiotherapeutischen Befund erarbeitet. Er hat die Selbständigkeit aber insofern relativiert, als die Physiotherapeutin gegebenenfalls mit dem verordnenden Arzt oder der Chef-Physiotherapeutin Rücksprache nehmen könne. Zudem hat er in seiner Stellungnahme vom 1. Oktober 1999 ausgeführt, auch der Polizist könne sich in vielen Fällen auf klare Grundlagen stützen; andererseits sei dieser aber Situationen ausgesetzt, deren Verlauf er nicht abschätzen könne und in denen er seine Handlungsweise den Umständen anpassen müsse. Trotz dieser verlangten geistigen Flexibilität würden die geistigen Anforderungen der Funktion Polizist nur mit 2,0 bewertet.
5.4.2 Wie das Verwaltungsgericht selber ausführt, entspricht die "weitgehend selbständige Sachbearbeitung" gemäss den Wertungshilfen einer Einstufung mit 2,5. Der Beschwerdeführer hat die Gleichwertigkeit des Zivilschutzinstruktors und des Sachverständigen Motorfahrzeugkontrolle nicht damit begründet, die Physiothera-

peutin arbeite nicht selbständig, sondern damit, jene übten Ausbildungsfunktionen aus bzw. hätten Prüfungen zu beurteilen und Unfallexpertisen zu erstellen. Zudem müssten sie ein breites disziplinäres Spektrum bzw. zwei vollständig unterschiedliche Aufgabenbereiche bewältigen. Die Höherbewertung des Technikers Tiefbauamt hat der Beschwerdeführer vor allem damit gerechtfertigt, dass dieser auf seinem Fachgebiet der einzige Fachmann sei und amtsintern keine Möglichkeit habe, Rücksprache zu nehmen habe. Zudem habe er Führungsverantwortung für drei direkt Unterstellte. Auch das Verwaltungsgericht räumt ein, dass der Techniker Tiefbauamt seine Aufgaben mangels Rückversicherungsmöglichkeit mit noch grösserer Selbständigkeit zu bewältigen habe als die Physiotherapeutin. Diese stehe aber eher unter Zeitdruck und gleich wie der Techniker unter Bearbeitungsdruck.

5.4.3 Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass die Frage, ob die Funktion Physiotherapeutin beim Kriterium K2 mit 2,5 oder 3,0 zu bewerten sei, massgeblich davon abhängt, wie das selbständige Erarbeiten und Durchführen von Behandlungskonzepten, Ausbildungsfunktionen, das Fehlen bzw. Vorhandensein von Möglichkeiten, Rücksprache zu nehmen, oder der Zeit- und Bearbeitungsdruck relativ zueinander gewichtet werden. Dabei handelt es sich um Ermessensentscheide, die in einem gewissen Rahmen so oder anders getroffen werden können. Von keiner Seite ist geltend gemacht worden, diejenigen Eigenschaften, mit denen das Verwaltungsgericht die höhere Einstufung begründet (selbständiges Erarbeiten und Durchführen von Behandlungskonzepten; Zeit- und Behandlungsdruck) seien spezifisch weibliche Tätigkeiten. Dass diese Elemente (nur) gleich stark und nicht stärker gewichtet werden als das Erteilen von Unterricht oder das Abnehmen von Prüfungen, bedeutet daher noch nicht, dass die Bewertung diskriminierend ist (vgl. oben E. 3.2).

5.5 Um herauszufinden, ob die erwähnten Einstufungen geschlechtsdiskriminierend seien, hat das Verwaltungsgericht den Gutachtern die oben (E. 4.2) erwähnte Zusatzfrage gestellt.

5.5.1 In ihrem Ergänzungsgutachten vom September 2000 halten die Gutachter zunächst fest, dass die vereinfachte Funktionsanalyse nicht geschlechtsdiskriminierend sei, was die Auswahl der geistigen Anforderungen als Kriterium betreffe, weil diese grundsätzlich geschlechtsunabhängig seien. Anschliessend führen sie aus, bezüglich der Bewertung der geistigen Anforderungen bestehe eine Diskrepanz zwischen der arbeitswissenschaftlichen Beurteilung und der Beurteilung durch den Kanton, welche davon ausgehe, dass für die Tätigkeit der Physiotherapeutin klar strukturierte Entscheidungsvorgaben bestünden, welche sich reduzierend auf den Grad der erforderlichen Selbständigkeit und damit der geistigen Anforderungen auswirkten. Diese würden bei den Funktionen Techniker Tiefbauamt, Sachverständiger Motorfahrzeugkontrolle und Zivilschutzinstruktor höher veranschlagt, was aus arbeitswissenschaftlicher Sicht materiell nicht nachvollziehbar sei. Eine Ursache für diese Bewertungsdiskrepanz sei unter anderem in der gesellschaftlichen Tendenz zu sehen, frauendominierten Berufen eine vergleichsweise erhöhte Abhängigkeit von Hierarchiestrukturen und damit eine geringere Selbständigkeit zu attribuieren. Eine geschlechtsdiskriminierende Anwendung des
Bewertungssystems sei somit nahe liegend. Ein Zusammenhang mit der Bewertungsmethode bestehe insofern, als die unpräzise Definition der Beurteilungsstufen einer unsachgemässen Beurteilung Vorschub leiste und die starke Gewichtung des Kriteriums K2 die Auswirkungen von Anwendungsfehlern verstärke. Die im Vergleich zur Physiotherapie tiefere Bewertung der Funktionen bei der Polizei könne den Verdacht auf geschlechtsdiskriminierende Anwendung des Kriteriums K2 nicht entkräften, da es unbestritten männerdominierte Funktionen mit geringeren geistigen Anforderungen gebe als die Physiotherapie. Hinsichtlich der Funktionen bei der Polizei komme hinzu, dass auch diese von der Gesellschaft in Bezug auf ihre geistigen Anforderungen tendenziell unterschätzt würden. Zweifelsfrei seien aber die Anforderung, welche sie an die Selbständigkeit stellten, geringer zu veranschlagen als jene sämtlicher übriger Vergleichsfunktionen, weil sich die polizeiliche Tätigkeit in einer straff gegliederten hierarchischen Struktur abspiele. Zusammenfassend lägen aus arbeitswissenschaftlicher Sicht erhebliche Indizien für eine Geschlechtsdiskriminierung bei der Bewertung der Funktion Physiotherapeut vor, die sowohl auf die Bewertungsmethode als auch auf deren
Anwendung durch die zuständigen Behörden zurückzuführen sei.

5.5.2 Die Gutachter gründen also ihr Ergebnis zumindest teilweise darauf, dass die Bewertungsmethode als solche methodische Mängel aufweise, welche sich geschlechtsdiskriminierend auswirkten. Insoweit ist das Gutachten nicht rechtserheblich, hat doch das Bundesgericht wiederholt und auch für den vorliegenden Fall bereits entschieden, dass die vereinfachte Funktionsanalyse als solche und die dabei vorgenommene Gewichtung der Kriterien nicht geschlechtsdiskriminierend sind (BGE 125 II 385 E. 4b S. 388; 125 I 71 E. 3a S. 80; 124 II 409 E. 10d S. 430). Die Gutachter betonen denn auch ausdrücklich, dass sie für ihre Antworten "die zwischenzeitlich von den gerichtlichen Instanzen zu dieser Thematik vorgelegten Ausführungen nicht berücksichtigen,

insbesondere weil es sich dabei um rein juristische Folgerungen handle, die von arbeitswissenschaftlichen Überlegungen unabhängig" seien. Sie räumen damit selber ein, dass ihre Begutachtung nicht nach rechtlich relevanten Gesichtspunkten erfolgt.
5.5.3 Das Gutachten ist sodann insofern tatsachenwidrig, als es davon ausgeht, die geistigen Anforderungen würden bei den Funktionen Sachverständiger Motorfahrzeugkontrolle und Zivilschutzinstruktor höher veranschlagt als bei den Physiotherapeutinnen (S. 6 oben). Die genannten Funktionen sind nämlich vom Beschwerdeführer beim Kriterium K2 nicht höher, sondern gleich wie die Funktion Physio3therapeutin mit 2,5 bewertet worden. Von den Vergleichsfunktionen ist einzig die Funktion des Technikers Tiefbauamt mit 3,0 höher bewertet worden als jene der Physiotherapeutin. Fraglich ist somit nur, ob es diskriminierend ist, Letztere bezüglich des Kriteriums geistige Anforderungen gleich hoch wie die Funktionen Sachverständiger Motorfahrzeugkontrolle und Zivilschutzinstruktor und nicht ebenso hoch wie die Funktion Techniker Tiefbauamt zu bewerten. Das Gutachten enthält keinen Hinweis darauf, dass die Gesichtspunkte, welche der Beschwerdeführer zur Begründung der Höhereinstufung des Technikers Tiefbauamt vorbringt (keine Rücksprachemöglichkeiten, Führungsfunktionen; vgl. oben E. 5.4.2), geschlechtsspezifisch und ohne sachlichen Bezug zu dessen Tätigkeit seien.
5.5.4 Das Gutachten erblickt die Ursache für den Bewertungsunterschied zwischen dem Techniker Tiefbauamt und der Physiotherapeutin unter anderem in einer gesellschaftlichen Tendenz, frauendominierten Berufen eine erhöhte Abhängigkeit von Hierarchiestrukturen zu attribuieren. Diese Aussage wird freilich nicht belegt. Zudem stellen die Gutachter auch eine gesellschaftlich bedingte tendenzielle Unterschätzung der in eine straffe Hierarchie eingegliederten Funktionen bei der Polizei fest und rechtfertigen selber mit diesem Argument deren tiefere Bewertung bezüglich der geistigen Anforderungen im Vergleich zur Physiotherapie. Sollte eine gesellschaftliche Tendenz bestehen, die geistigen Anforderungen aufgrund hierarchischer Strukturen zu unterschätzen, so hat sich dies somit nicht nur bei frauen-, sondern noch stärker bei männerdominierten Funktionen nachteilig ausgewirkt und kann deshalb nicht als frauendiskriminierend betrachtet werden.
5.5.5 Insgesamt erlaubt das Ergänzungsgutachten nicht den begründeten Schluss, dass die Einstufung der Funktion Physiotherapie mit dem Wert 2,5 beim Kriterium K2 zum Nachteil der Physiotherapeutinnen auf einer systematischen und sachlich nicht begründeten Tieferbewertung geschlechtsspezifischer Merkmale beruht. Die Gutachter kritisieren im Wesentlichen, dass der Kanton von dem von ihnen aus arbeitswissenschaftlicher Sicht vorgeschlagenen Wert abweicht, was aber nicht die rechtserhebliche Frage ist (oben E. 3.4).
5.6 Das Verwaltungsgericht führt ergänzend zum Gutachten aus, im Unterschied zu den Funktionen bei der Polizei, wo aufgrund von Dienstalter und Weiterbildungskursen in eine hierarchisch höhere Funktion aufgestiegen werden könne, habe Hierarchie im Zusammenhang mit Frauenberufen nichts mit einer nach oben führenden Laufbahn zu tun. Vielmehr sei mit typischen Frauenfunktionen die Vorstellung verbunden, dass diese ihre Entscheide nicht ohne (männliche) Anleitung oder Absegnung treffen könnten.

Es führt allerdings nicht aus, wer eine solche Vorstellung haben soll. Insoweit handelt es sich dabei um eine nicht belegte blosse Vermutung (vgl. oben E. 3.3). Zudem ist auch nicht dargelegt, dass und inwiefern sich die tiefere Bewertung der Physiotherapeutin gegenüber dem Techniker Tiefbauamt auf eine solche Vorstellung stütze. Immerhin ist die Physiotherapeutin gleich hoch eingestuft worden wie die männlichen Funktionen Zivilschutzinstruktor und Sachverständiger Motorfahrzeugkontrolle, so dass die selbe Vorstellung ebenso gut zum Nachteil dieser männlich identifizierten Funktionen gewirkt haben kann. Wie vorne ausgeführt (E. 5.4.2), hat der Beschwerdeführer diese Gleichbewertung nicht damit begründet, die Physiotherapie sei unselbständig, sondern mit anderen Faktoren. Dass diese Elemente geschlechtsspezifisch wären, wird vom Verwaltungsgericht nicht dargetan.
5.7 Das Verwaltungsgericht führt schliesslich aus, hartnäckig halte sich das Vorurteil, dass Frauen weniger als Männer befähigt seien, logisch und abstrakt zu denken. Diese Haltung komme ansatzweise auch in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Kantons vom 27. November 1998 zum Ausdruck, welcher Wert auf die Feststellung gelegt habe, dass die Tätigkeiten des Sachverständigen Motorfahrzeugkontrolle und des Technikers Tiefbauamt erhebliche Anforderungen an das logische und analytische Denken stellten; das suggeriere zugleich, dass es "bei der Frauenfunktion Physiotherapie mit Logik und Analyse weniger weit her sei".

Auch hier werden das angebliche Vorurteil und seine Auswirkungen auf die Einstufung nicht belegt. Wohl hat der Beschwerdeführer in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde den Tätigkeiten des Sachverständigen Motor-

fahrzeugkontrolle und des Technikers Tiefbauamt erhebliche Anforderungen an das logische und analytische Denken attestiert. Daraus lässt sich nicht folgern, es werde eine tiefere Bewertung der Frauenfunktion Physiotherapie suggeriert, hat doch der Kanton die Physiotherapie bezüglich des Kriteriums K2 eben gerade gleich hoch eingestuft wie den Sachverständigen Motorfahrzeugkontrolle; die höhere Bewertung des Technikers Tiefbauamt hat er nicht mit höheren Ansprüchen an das logische und analytische Denken begründet, sondern mit der geringeren Möglichkeit, Rücksprache zu nehmen, und mit der Führungsfunktion (oben E. 5.4.2).
5.8 Insgesamt ist entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts weder bewiesen noch glaubhaft gemacht, dass die vom Beschwerdeführer vorgenommene Bewertung der Funktion Physiotherapie beim Kriterium K2 auf geschlechtsdiskriminierenden Überlegungen beruht. Die Bewertung durch den Kanton hält sich im Rahmen des rechtlich zulässigen Gestaltungsspielraums und ist nicht als geschlechtsdiskriminierend zu betrachten, auch wenn andere Bewertungen ebenfalls vertretbar und zulässig wären. Damit entfällt der Grund für die Annahme, die Einstufung in die Besoldungsklasse 15 sei geschlechtsdiskriminierend. Die Beschwerde ist begründet und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Der Verfahrensstand erlaubt, dass das Bundesgericht selber in der Sache entscheidet (Art. 114 Abs. 2 OG).

Der Beschwerdeführer beantragt in seinem Rechtsbegehren die Feststellung, dass die Bewertung des Kriteriums K2 mit 2,5 nicht geschlechtsdiskriminierend sei. Die Bewertung der einzelnen Kriterien stellt jedoch nur einen Zwischenschritt dar auf dem Weg zur Festsetzung der Besoldung. Der Anspruch nach Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 1 lit. d GlG ist nicht auf einzelne Schritte, sondern auf eine im Ergebnis betragsmässig diskriminierungsfreie Entlöhnung gerichtet (BGE 124 II 436 E. 8e S. 445, vgl. auch BGE 124 I 223 E. 2e S. 229). Dementsprechend hat die heutige Beschwerdegegnerin mit Klagebegründung vom 15. Mai 1997 eine Besoldung mindestens entsprechend der Lohnklasse 17 verlangt. Streitgegenstand ist nicht die Bewertung einzelner Kriterien, sondern die Frage, ob die vom Beschwerdeführer zugestandene Besoldung der Lohnklasse 15 diskriminierend sei. Dies ist nach dem Gesagten zu verneinen.
6.
Das Verfahren ist kostenlos (Art. 13 Abs. 5 GlG). Der obsiegende Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und Ziff. 1 des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 8. März 2001 wird aufgehoben. Es wird festgestellt, dass die Besoldung der Beschwerdegegnerin mit der Besoldungsklasse 15 nicht geschlechtsdiskriminierend ist.
2.
Es werden keine Kosten erhoben und keine Parteientschädigungen zugesprochen.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn sowie dem Eidgenössischen Departement des Innern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 18. Juni 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: