Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.558/2001 /bmt

Urteil vom 27. Juni 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Müller,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Einwohnergemeinde Bettlach, 2544 Bettlach,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprech Rudolf Junker, Rechtskonsulent der Stadt Grenchen, Bahnhofstrasse 23, 2540 Grenchen,

gegen

X._____,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Fürsprecherin und Notarin Sabine Steiger-Sackmann, Dornacherstrasse 10, Postfach, 4603 Olten,
Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Amthaus 1, 4502 Solothurn.

Besoldung

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 5. November 2001

Sachverhalt:
A.
X._____ arbeitet als Kindergärtnerin in Bettlach. Am 30. Dezember 1994 erhob sie zusammen mit weiteren Kindergärtnerinnen beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn Klage gegen die Einwohnergemeinde Bettlach und den Staat Solothurn mit dem Begehren, es sei ihr in Zukunft und rückwirkend ab wann rechtens nebst Zins seit wann rechtens diejenige Besoldung zu bezahlen, die vor Art. 4 Abs. 2 aBV standhalte.

Das Verwaltungsgericht sistierte das Verfahren bis zum Abschluss der Pilotprozesse verschiedener Kindergärtnerinnen gegen die Stadt Olten und die Einwohnergemeinde Däniken. Am 19. August 1999 zog X._____ die Klage gegen den Staat Solothurn zurück und unterzog sich mit Eingabe vom 21. September 1999 dem Ergebnis der Urteile des Bundesgerichts in den Verfahren gegen die Einwohnergemeinden Olten und Däniken (Verfahren 2P.201/1997; 2A.273/1997 und 2P.193/1997; vgl. auch BGE 124 I 223). Am 25. August 1999 hob das Verwaltungsgericht die Sistierung des bei ihm hängigen Verfahrens auf.

Am 26. April 2000 teilte die Einwohnergemeinde Bettlach dem Verwaltungsgericht mit, sie habe der Klägerin Ende Dezember 1999 die in den - inzwischen gescheiterten - Vergleichsverhandlungen offerierten Beträge ausbezahlt. Diese entsprächen den vom Erziehungsdepartement aufgrund des Verwaltungsgerichtsurteils in Sachen Einwohnergemeinde Däniken berechneten Nachzahlungen. Es sei davon auszugehen, dass nur noch für die Jahre 1990-1993 Differenzen bestünden.
B.
Mit Eingabe vom 19. Mai 2000 beantragte X._____ im Wesentlichen, die Einwohnergemeinde Bettlach sei zu verpflichten, ihr für die Jahre 1990-1993 Besoldungen von 86,2 % des jeweiligen Lohnes von im gleichen Dienstjahr stehenden und ein Pensum von 30 Lektionen unterrichtenden Primarlehrkräften inklusive der ausgerichteten Ortszulagen zu bezahlen. Überdies sei festzustellen, dass sich die Einwohnergemeinde Bettlach

hinsichtlich der Lohnnachzahlungen für die Jahre ab 1994 der Klage unterzogen und die insoweit geschuldeten Nachzahlungen geleistet habe. Mit weiterer Eingabe vom 1. September 2000 bezifferte X._____ ihre eingeklagten Forderungsnachzahlungen auf Fr. 10'908.– für 1990, Fr. 11'511.– für 1991, Fr. 7'899.– für 1992 sowie Fr. 8'335.– für 1993, alles zuzüglich Zins von 5 % seit dem 1. Januar 1995.

Nachdem X._____ ihre Forderungen bereits am 16. Februar 2001 ein erstes Mal verringert hatte, reduzierte sie diese in der Hauptverhandlung vom 5. November 2001 ein weiteres Mal; sie verlangte in der Folge noch die Nachzahlung von Fr. 5'471.– für 1990, Fr. 6'346.– für 1991, Fr. 6'724.– für 1992 und Fr. 7'081.– für 1993, alles zuzüglich Zins von 5 % seit dem 1. Januar 1995.

C.

Am 5. November 2001 fällte das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn das folgende Urteil:

1. Die Klage gegen den Kanton Solothurn wird zufolge Rückzugs als erledigt von der Geschäftskontrolle abgeschrieben.

2. Die Streitgenossenschaft der Klägerinnen X._____ und Mitbeteiligte wird aufgehoben und die Klagen werden getrennt behandelt.

3. Es wird festgestellt, dass sich die Beklagte bezüglich der Lohnnachzahlungen für die Jahre 1994 der Klage unterzogen und der Klägerin die von ihr geforderten Besoldungsnachzahlungen für diese Periode geleistet hat. Die Klägerin erklärt sich bezüglich Lohnnachzahlungen für die Jahre 1994 bis 1999 als befriedigt.

4. In Gutheissung der Klage gegen die Einwohnergemeinde Bettlach ist diese verpflichtet, X._____ folgende Besoldungsnachzahlungen auszurichten:

1990 Fr. 4'917.– plus 5 % Zins seit 1.1.1995;
1991 Fr. 5'725.– plus 5 % Zins seit 1.1.1995;
1992 Fr. 5'924.– plus 5 % Zins seit 1.1.1995;
1993 Fr. 6'241.– plus 5 % Zins seit 1.1.1995.

Die Einwohnergemeinde Bettlach hat der Klägerin diese Bruttobeträge abzüglich der gesetzlichen Sozialabzüge innerhalb von 30 Tagen seit Rechtskraft des Urteils zu bezahlen.

5. Für das Verfahren vor Verwaltungsgericht bis am 30.6.1996 werden keine Kosten erhoben.

Ab 1.7.1996 ist das Verfahren kostenlos.

6. Die Einwohnergemeinde Bettlach hat X._____ eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.– zu bezahlen.

D.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 13. Dezember 2001 an das Bundesgericht stellt die Einwohnergemeinde Bettlach die folgenden Anträge:

1. Die Ziffern 4 und 6 des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 5. November 2001 seien aufzuheben.

2. Die Klage sei abzuweisen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

3. Eventualiter: Die Sache sei zu neuer Entscheidung an das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn zurückzuweisen.

...

Zur Begründung wird hauptsächlich ausgeführt, die geringere Entlöhnung der Kindergärtnerinnen im Vergleich mit den Primarlehrkräften in den Jahren 1990-1993 verstosse von vornherein nicht gegen das Lohndiskriminierungsverbot, da die Lohnfestsetzungskompetenz in diesen Jahren für die Primarlehrkräfte dem Kanton, für die Kindergärtnerinnen aber den Gemeinden zugekommen sei. Ergänzende Rügen beziehen sich auf das vom

Verwaltungsgericht beigezogene Gutachten, auf vom Verwaltungsgericht vorgenommene Rundungen bei der Verhältniszahl für den Lohnvergleich zwischen Kindergärtnerinnen und Primarlehrkräften sowie auf weitere Kriterien zur Ermittlung dieses Vergleichswerts.
X._____ beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann hat auf Aufforderung des Bundesgerichts ebenfalls eine Stellungnahme eingereicht.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zulässig gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG der in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen, sofern keine der in Art. 99-102 OG oder in der Spezialgesetzgebung enthaltenen Ausnahmen vorliegt. Voraussetzung für die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit, dass sich der angefochtene Entscheid auf öffentliches Recht des Bundes stützt oder richtigerweise stützen sollte.
1.2 Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts beruht auf Art. 4 Abs. 2 aBV (heute: Art. 8 Abs. 3 BV) sowie auf Art. 3 in Verbindung mit Art. 17 und 5 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG; SR 151.1). Dieses stellt öffentliches Bundesrecht dar, dessen Verletzung beim Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerügt werden kann, wozu auch der öffentlichrechtliche Arbeitgeber legitimiert ist (BGE 124 I 223 E. 1a/cc). Das bedeutet jedoch nicht, dass das ganze kantonale oder kommunale Besoldungswesen bundesrechtlich geregelt wäre. Das Gleichstellungsgesetz gibt nur Anspruch auf diskriminierungsfreien Lohn, belässt aber in diesem Rahmen dem zuständigen Gemeinwesen weiterhin einen grossen Gestaltungsspielraum; namentlich sagt es nichts aus über die absolute Höhe von Besoldungen oder über die konkrete Einstufung bestimmter Funktionen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher nur zulässig, soweit spezifisch der Diskriminierungsaspekt in Frage steht. Andernfalls steht lediglich die staatsrechtliche Beschwerde, im Zusammenhang mit beschwerdeführenden Gemeinden namentlich wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, an das Bundesgericht offen (BGE 124
I 223 E. 1a/dd und b).
1.3 Zunächst ist zu prüfen, ob das Gleichstellungsgesetz im vorliegenden Fall überhaupt anwendbar ist, denn nur unter dieser Voraussetzung steht öffentliches Recht des Bundes im Sinne von Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG in Frage. Das Gleichstellungsgesetz war im fraglichen Zeitraum von 1990-1993 an sich noch nicht in Kraft. Nach Art. 17 GlG sind Ansprüche gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. d GlG (d.h. Lohnzahlungsansprüche) aufgrund des neuen Rechts zu beurteilen, wenn die zivilrechtliche Klage nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erhoben worden ist oder wenn die erstinstanzliche zuständige Behörde bis zu diesem Zeitpunkt noch keine Verfügung getroffen hat. Wird eine öffentlichrechtliche Lohnstreitigkeit auf dem Weg der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgetragen, entspricht das Urteil eines Verwaltungsgerichts einer erstinstanzlichen Verfügung (BGE 124 II 409 E. 1c S. 412 f.). Die vorliegende öffentlichrechtliche Lohnklage wurde vor dem Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes anhängig gemacht; das angefochtene erstinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichts erging aber erst danach, weshalb das Gleichstellungsgesetz anwendbar ist.
1.4 Strittig ist nicht die eigentliche Einreihung der Beschwerdegegnerin in eine bestimmte Stufe der im fraglichen Zeitpunkt geltenden Kindergärtnerinnenbesoldung. Die Beschwerdeführerin beruft sich hauptsächlich darauf, der Vergleich der im fraglichen Zeitraum von ihr festgesetzten Löhne der Kindergärtnerinnen mit denjenigen der vom Kanton bestimmten Primarlehrkräften sei unzulässig und bedeute einen Eingriff in ihre Autonomie. Dadurch könnte vordergründig der Eindruck entstehen, sie wolle ihre Gemeindeautonomie geltend machen. Tatsächlich geht es aber nicht um eine einzig vom kantonalen Recht abhängige konkrete Einstufung im Rahmen einer diskriminierungsfreien Besoldungsordnung, wie dies im Fall BGE 124 I 223 zutraf, sondern umstritten ist gerade, ob diese Ordnung gegen das bundesrechtliche Diskriminierungsverbot verstösst oder nicht bzw. ob das von der Vorinstanz zur Beantwortung dieser Frage verwendete Kriterium bundesrechtlich zulässig ist. Auch bei den von der Beschwerdeführerin ergänzend angerufenen Gesichtspunkten geht es darum, ob die vom Verwaltungsgericht verwendeten Kriterien zur Beurteilung des Vorliegens einer bundesrechtlich massgeblichen Diskriminierung geeignet sind oder nicht. Damit sind - auch insoweit, als die
Gemeinde eine gewisse kommunale Gestaltungsfreiheit geltend macht - einzig Fragen des bundesrechtlichen Diskriminierungsverbots zu beantworten, weshalb sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Hinblick auf alle erhobenen Rügen als zulässig erweist. Dies gilt - wegen der mit der Übergangsbestimmung von Art. 17 GlG verbundenen Rückwirkung - trotz des Umstandes, dass das Gleichstellungsgesetz im hier fraglichen Zeitraum

von 1990-1993 an sich noch gar nicht in Kraft stand.
2.
Die Beschwerdeführerin wird vertreten durch den Rechtskonsulenten der Stadt Grenchen, der seine Eingaben ans Bundesgericht auch als solcher unterzeichnet und dafür das Briefpapier der Stadt Grenchen verwendet hat. Die Beschwerdegegnerin führt dazu aus, es sei unklar, wer beschwerdeführende Partei sei. Auf entsprechende Nachfrage des Bundesgerichts hat der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin geantwortet, er vertrete dieselbe in seiner Eigenschaft als beamteter Rechtskonsulent und Leiter des Rechtsdienstes der Stadt Grenchen; im Rahmen der gutnachbarlichen Zusammenarbeit zwischen den Einwohnergemeinden könnten die Behörden der Beschwerdeführerin bei Bedarf die Stabsdienste der Stadt Grenchen beiziehen. Das Mandat sei ihm zur persönlichen Ausführung übertragen; die entsprechenden Honorare flössen in die Stadtkasse.
Dieses Vertretungsverhältnis erscheint zwar ungewöhnlich. Da es für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht aber keinen Zwang zur Vertretung durch freischaffende Anwälte (Anwaltsmonopol) gibt (Art. 29 Abs. 2 OG e contrario) und der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin keine ständige berufsmässige Parteivertretung ausübt, ist dagegen nichts einzuwenden. Dass die Einwohnergemeinde Bettlach und nicht die Stadt Grenchen als Partei zu betrachten ist, konnte im Übrigen nie zweifelhaft sein.
3.
Gemäss Art. 110 Abs. 1 OG ist zu Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen letzte kantonale Instanzen eine Vernehmlassung der nach Art. 103 lit. b OG zur Beschwerde berechtigten Bundesverwaltungsbehörden einzuholen. Indessen ist gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen, die im Zusammenhang mit öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen ergangen sind, weder das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann noch sonst eine Bundesverwaltungsbehörde gemäss Art. 103 lit. b OG zur Beschwerde berechtigt (Art. 13 Abs. 4 GlG). Die Stellungnahme des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann kann daher nicht als Vernehmlassung im Sinne von Art. 110 OG gelten. Das Büro hat auch keine Parteistellung und kann nicht Anträge stellen oder sonstige Parteirechte ausüben. Das Bundesgericht kann hingegen als Beweismittel einen Amtsbericht oder eine Stellungnahme einer Verwaltungsbehörde einholen (Art. 95 in Verbindung mit Art. 113 OG), welche der freien Beweiswürdigung bzw. Beurteilung durch das Bundesgericht unterliegen (Art. 95 Abs. 2 OG; BGE 124 II 309 E. 2 S. 320). Die vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann eingereichte Stellungnahme ist in diesem Sinne zu würdigen.
4.
Das Bundesgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Verletzung des Bundesrechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens. Es ist jedoch an die Feststellung des Sachverhalts gebunden, wenn wie hier als Vorinstanz eine richterliche Behörde entschieden hat und wenn diese den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erhoben hat (Art. 104 lit. a und Art. 105 Abs. 2 OG).
5.
5.1 Nach der hier noch anwendbaren Bestimmung von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 aBV, welcher dem heutigen Art. 8 Abs. 3 dritter Satz BV entspricht, und Art. 3 GlG haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit und dürfen auf Grund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden (BGE 125 I 71 E. 2; 125 II 385 E. 3a S. 387, 541 E. 2a S. 542; je mit Hinweisen). Vorliegend steht keine direkte Diskriminierung zur Diskussion. Eine indirekte geschlechtsbedingte Diskriminierung liegt vor, wenn eine formal geschlechtsneutrale Regelung im Ergebnis wesentlich mehr bzw. überwiegend Angehörige des einen Geschlechts ohne sachliche Begründung gegenüber jenen des anderen Geschlechts erheblich benachteiligt (BGE 125 I 71 E. 2a S. 79; 125 II 541 E. 2a S. 543; 124 II 409 E. 7 S. 424 f.; je mit Hinweisen).
5.2 Sowohl die Primarlehrkräfte als auch die Kindergärtnerinnen waren im Kanton Solothurn in den Jahren 1990-1993 kommunale Angestellte. Nach den unbestritten gebliebenen Feststellungen des Verwaltungsgerichts richtete sich die Entlöhnung der Primarlehrkräfte damals nach dem solothurnischen Gesetz vom 8. Dezember 1963 über die Besoldung der Lehrkräfte an der Volksschule. Sie setzte sich zusammen aus der Grundbesoldung, dem Besoldungsanstieg sowie Gemeinde- bzw. Kreiszulagen. Den Schulgemeinden stand es frei, den Primarlehrkräften zusätzlich zur Grundbesoldung eine nach dem Pensum abgestufte Ortszulage auszurichten: bei einem Pensum bis und mit 25 Wochenstunden bis 5 % der jeweiligen Grundbesoldung, bei einem Pensum von 26 und 27 Wochenstunden bis 10 % der jeweiligen Grundbesoldung, bei einem Pensum von 28-30 Wochenstunden bis 15 % der jeweiligen Grundbesoldung.

Seit 1969 hat der Kantonsrat des Kantons Solothurn die Kompetenz, die Subventionsgrenze für die Besoldungen der Kindergärtnerinnen festzusetzen und Bestimmungen über deren Besoldungen zu erlassen. Bis und mit 1993, also unter Einschluss des hier interessierenden Zeitraums von 1990-1993, machte er nur von der ersten Kompetenz Gebrauch und legte mit Kantonsratsbeschluss vom 29. April 1970 die Subventionsgrenze für die Besoldungen der Kindergärtnerinnen auf 85 % der Grundbesoldung der Primarlehrerinnen fest, wobei eine Gleichstellung zwischen Primarlehrerinnen und Primarlehrern erst 1973 beschlossen wurde.
5.3 Die Beschwerdeführerin hält nun dafür, sowohl die Primarlehrkräfte als auch die Kindergärtnerinnen seien zwar von der Gemeinde angestellt gewesen, ein Vergleich der für die beiden Kategorien bezahlten Löhne verbiete sich aber deswegen, weil die Löhne der Primarlehrkräfte vom Kanton festgelegt worden seien, währenddem die Gemeinde zuständig war, die Besoldung der Kindergärtnerinnen zu bestimmen. Die unterschiedliche Lohnfestsetzungskompetenz schliesse von vornherein eine massgebliche Diskriminierung aus.

Die Beschwerdeführerin verkennt, dass es hier gar nicht um die Frage geht, ob die Löhne verschiedener Arbeitgeber miteinander verglichen werden dürfen oder nicht. Als Arbeitgeberin sowohl der Kindergärtnerinnen als auch der Primarlehrkräfte war sie jedenfalls bundesrechtlich verpflichtet, für eine diskriminierungsfreie Besoldung zu sorgen. Zwar mag ihr das kantonale Recht eine gewisse Gestaltungsfreiheit bei der Besoldung der Kindergärtnerinnen im Unterschied zu derjenigen der Primarlehrkräfte belassen haben, doch befreite sie dies nicht davor, eine - auch indirekte - Diskriminierung im Lohnsystem zu vermeiden. Im Ergebnis verblieb ihr insoweit gar kein Gestaltungsspielraum und auch keine Autonomie. Nach Art. 50 Abs. 1 BV ist die Gemeindeautonomie zwar nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet; es versteht sich aber von selbst, dass auch das Bundesrecht und namentlich das Bundesverfassungsrecht diese Autonomie einschränken können (vgl. BGE 115 Ib 302 E. 4 und 5d; Hansjörg Seiler, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 31, Rz. 45 f.). Das gilt insbesondere für die Lohngleichheitsfrage, deren Grundsatz seit 1981 verfassungsrechtlich verankert
ist und im hier massgeblichen Zeitraum als solcher Geltung erlangte. Dieser Zusammenhang rechtfertigt letztlich auch die in Art. 17 GlG bis zu einem gewissen Grad vorgesehene rückwirkende Anwendung des späteren Gleichstellungsgesetzes, welches die verfassungsrechtliche Grundnorm von Art. 4 Abs. 2 aBV bzw. heute Art. 8 Abs. 3 BV lediglich konkretisiert. Die Beschwerdeführerin war damit verpflichtet, ihre eigenen Angestellten diskriminierungsfrei zu entlöhnen und dies auch insoweit zu gewährleisten, als ihr vom kantonalen Recht her an sich ein gewisser Gestaltungsspielraum verblieb. Ein solcher ist nur insoweit zulässig und allenfalls von Bedeutung, als das Lohnsystem als solches keine Diskriminierung mit sich bringt, etwa soweit in einer diskriminierungsfreien Salärordnung die konkrete Einstufung aufgrund von Gesichtspunkten wie der Erfahrung in Frage steht (vgl. BGE 124 I 223). Darum geht es der Beschwerdeführerin aber nicht, sondern um den eigentlichen Vergleich, den das Verwaltungsgericht zwischen den Löhnen der Kindergärtnerinnen und der Primarlehrkräfte vornahm. Dass dieses gestützt darauf auf eine indirekte Diskriminierung schloss, ist jedoch nicht zu beanstanden und verletzt Bundesrecht nicht.
6.
Ergänzend erhebt die Beschwerdeführerin eine Reihe weiterer Einwände.
6.1 So macht sie geltend, das vom Verwaltungsgericht beigezogene Gutachten beziehe sich auf das mit der Besoldungsrevision eingeführte, seit 1996 geltende Lohnsystem und lasse sich nicht ohne weiteres auf die frühere, erheblich anders ausgestaltete Salärordnung übertragen. Überdies beruhe das Gutachten auf einer zu weit gefassten Fragestellung; es lasse sich daraus nicht ableiten, dass eine tiefere Bewertung der Arbeit der Kindergärtnerinnen automatisch diskriminierend gewesen sei.
6.1.1 Die Beurteilung, ob eine Diskriminierung vorliegt, umfasst sowohl Tat- als auch Rechtsfragen: Tatfragen sind z.B. Vorliegen und Höhe von Lohnunterschieden, Beschreibung der Tätigkeiten u.dgl.; Rechtsfrage ist, ob Unterschiede in der Tätigkeit bzw. Funktion hinreichend sind, um einen Lohnunterschied zu rechtfertigen. Rechtsfragen sind nicht von einem Gutachter, sondern vom Gericht zu entscheiden. Die Frage, ob ein System diskriminierend sei, kann, soweit deren Beurteilung von Rechtsfragen abhängt, daher nicht von arbeitswissenschaftlichen Experten beurteilt werden. Ebenso wenig hat ein Experte zu beurteilen, ob ein bestimmtes Lohnsystem "richtig" oder "angemessen" sei. Demgegenüber gehören zu den beweisbedürftigen Sachfragen, zu deren Beantwortung allenfalls Experten herangezogen werden können, etwa die Frage danach, auf welchen Kriterien die Lohneinstufung erfolgt, was der Vergleich der Einstufung verschiedener Funktionen ergibt, ob sich dabei Wertungswidersprüche zeigen oder ob durch die vorgenommene Bewertung eine geschlechtsspezi-

fische Funktion benachteiligt wurde (vgl. BGE 125 II 541 E. 5d S. 549, mit Hinweisen).
6.1.2 Der Beizug des Gutachtens durch das Verwaltungsgericht diente im vorliegenden Fall einzig der Abklärung von Tatfragen und betrifft insoweit die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend und es ist auch nicht ersichtlich, dass diese Feststellungen offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen getroffen worden wären. Namentlich werden keine Gründe dafür vorgebracht, und sie ergeben sich auch nicht aus den Akten, dass sich die Anforderungen an die Arbeitsplätze von Kindergärtnerinnen und Primarlehrkräften seit 1996 im Vergleich mit der hier massgeblichen Zeitperiode von 1990-1993 verändert hätten. Sodann hat das Verwaltungsgericht das Gutachten nicht einfach übernommen, sondern in eigener Rechtsfindung beurteilt, ob die darin getroffenen sachlichen Feststellungen auf eine Diskriminierung im rechtlichen Sinne schliessen lassen. Die von der Vorinstanz aus dem Gutachten gezogenen Folgerungen sind daher nicht zu beanstanden.
6.2 Die Beschwerdeführerin hält dafür, es bestehe kein sachlicher Grund, die ab 1996 geltende Verhältniszahl von 86,2 % zwischen dem Lohn der Kindergärtnerinnen und demjenigen der Primarlehrkräfte auf die Periode von 1990-1993 zu übernehmen. Dies gelte insbesondere für verschiedene Rundungen, welche das Verwaltungsgericht zugunsten der Kindergärtnerinnen vorgenommen habe. Überdies sei ein grösserer Unterschied zwischen der Arbeitszeit von Kindergärtnerinnen und Primarlehrkräften wegen des Einführungsstundenplanes in den ersten zwei bis drei Wochen des Schuljahres zu berücksichtigen, als dies das Verwaltungsgericht getan habe.
6.2.1 Die von der Vorinstanz errechnete Verhältniszahl von 86,2 % beruht auf dem neuen, ab 1996 geltenden Lohnsystem und berücksichtigt insbesondere den Arbeitswert und die Arbeitszeit. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Beurteilung für die Zeit von 1990-1993 insoweit anders ausfallen sollte. Ein Lohnsystem, dass eine vergleichbare Analyse ermöglicht hätte, gab es damals nicht. Die Beschwerdeführerin ficht die Geltung der Verhältniszahl von 86,2 % ab 1996 nicht an und legt nicht dar, dass und weshalb sich für die Zeit von 1990-1993 eine grössere Lohndifferenz rechtfertigen sollte als ab 1996. Im Ergebnis wandte das Verwaltungsgericht übrigens wegen einer im Vergleich zu anderen solothurnischen Gemeinden leicht geringeren Arbeits- und Präsenzzeit eine Verhältniszahl von lediglich 85,2 % an, was von der Beschwerdegegnerin akzeptiert wurde.
6.2.2 Was die Frage des Einführungsstundenplans betrifft, so hat sich damit bereits das Verwaltungsgericht auseinandergesetzt. Es hat ausgeführt, dass das reduzierte reine Unterrichtspensum in der Einführungsphase durch anderweitigen zusätzlichen Aufwand aufgewogen werde. Diese tatsächliche Feststellung bindet das Bundesgericht, weshalb auch die daran anschliessende rechtliche Beurteilung nicht zu beanstanden ist.
6.3 Schliesslich trägt die Beschwerdeführerin vor, beim Vergleichslohn für die Primarlehrkräfte dürfe nicht mit einer Ortszulage von 15 % gerechnet werden, da sonst die Kindergärtnerinnen gleich viel verdienen würden wie Primarlehrkräfte mit gleichem Pensum.
6.3.1 Zwar konnten die solothurnischen Gemeinden in der fraglichen Zeitspanne das Pensum eines Primarlehrers bzw. einer Primalehrerin innerhalb einer Bandbreite von 25-30 Lektionen frei festlegen. Für die Ortszulage sah aber die kantonale Gesetzgebung vor, welcher Prozentsatz für welches Pensum galt. Es ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin das Pensum einer voll angestellten Primarlehrkraft auf 30 Lektionen pro Woche festgesetzt und eine Ortszulage von 15 % ausbezahlt hatte. Die Beschwerdeführerin ist nun der Ansicht, das Normalpensum einer Kindergärtnerin entspreche einem Teilzeitpensum einer Primarlehrkraft von weniger als 90 %, weshalb in den Vergleichslohn lediglich eine Ortszulage von 10 % eingerechnet werden dürfe.
6.3.2 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin geht es nicht um den Vergleich eines Vollpensums (der Kindergärtnerinnen) mit einem Teilzeitpensum (der Primarlehrkräfte). Das Verwaltungsgericht hat vielmehr ausgeführt, die geringere Arbeitszeit der Kindergärtnerinnen komme bereits bei deren tieferen Einstufung in der Lohnklasse zum Ausdruck. Für die Ortszulage müsse daher das Vollpensum der Kindergärtnerinnen demjenigen der Primarlehrkräfte gegenüber gestellt werden, wobei es von der Maximalvariante ausging, da die Beschwerdeführerin diese gegenüber den Primarlehrkräften ja auch anwandte. Im Ergebnis hat die Vorinstanz damit die jeweiligen Saläre bei vollem Pensum beider Kategorien miteinander verglichen, wobei sie die geringere Arbeitszeit bei der Festlegung des Grundlohnes berücksichtigte, was sich wiederum auf die Ortszulage auswirkt, weil diese als Prozentsatz des Grundlohnes berechnet wird. Diese Beurteilung, die auf den im fraglichen Zeitraum massgeblichen tatsächlichen Verhältnissen in der Einwohnergemeinde Bettlach beruht, ist nicht zu beanstanden und verletzt Bundesrecht nicht.
7.
Der angefochtene Entscheid verstösst somit nicht gegen Bundesrecht. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde er-

weist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen. Das Verfahren ist kostenlos (Art. 13 Abs. 5 GlG). Die unterliegende Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn sowie dem Eidgenössischen Departement des Innern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 27. Juni 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: