Urteilskopf

117 Ia 270

43. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 31. Mai 1991 i.S. X. u. Mitb. gegen Staat Bern und Verwaltungsgericht des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV; gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit; Berner Arbeitslehrerinnen.

1. Tragweite von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV. Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichtes (E. 2).

2. Ein Vorsprung in der Ausbildung kann einen höheren Lohn rechtfertigen, sofern die bessere Ausbildung vom Arbeitsplatz gefordert oder für die Arbeit, die verrichtet werden muss, von Nutzen ist. Entsprechend den Fächern, in denen die Primarlehrer nach dem bernischen Recht unterrichtsberechtigt sind, ist deren Ausbildung breiter als jene der Arbeitslehrerinnen. Die Unterschiede in der Ausbildung sind auf die berufliche Tätigkeit ausgerichtet, die beim Primarlehrer mehr und breitere Fachkenntnisse voraussetzt als bei der Arbeitslehrerin (E. 3 und 4).

Regeste (fr):
Art. 4 al. 2 phrase 3 Cst.; salaire égal pour un travail de valeur égale; maîtresses de travaux manuels bernoises.

1. Portée de l'art. 4 al. 2 phrase 3 Cst. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 2).

2. Une meilleure formation peut justifier un salaire plus élevé pour autant qu'elle soit exigée ou qu'elle soit d'une utilité pour le travail qui doit être exécuté. La formation des maîtres primaires, selon les disciplines que ceux-ci sont autorisés à enseigner selon le droit bernois, est plus étendue que celle des maîtresses de travaux manuels. Les différences dans la formation concernent l'activité professionnelle, qui suppose des connaissances spéciales plus étendues chez le maître primaire que chez la maîtresse de travaux manuels (consid. 3 et 4).

Regesto (it):
Art. 4 cpv. 2 terza proposizione Cost.; retribuzione uguale per un lavoro di pari valore; maestre di lavori manuali nel cantone di Berna.

1. Portata dell'art. 4 cpv. 2 terza proposizione Cost. Potere d'esame del Tribunale federale (consid. 2).

2. Una migliore formazione può giustificare una retribuzione più elevata, a condizione che essa sia richiesta o utile per il lavoro da svolgere. La formazione dei maestri della scuola primaria è, tenuto conto delle materie che essi sono autorizzati a insegnare secondo il diritto bernese, più estesa di quella delle maestre di lavori manuali. Le differenze di formazione concernono l'attività professionale, che presuppone nel maestro della scuola primaria conoscenze speciali più estese di quelle della maestra di lavori manuali (consid. 3 e 4).

Sachverhalt ab Seite 271

Nach Art. 3 Abs. 1 des Dekretes vom 15. November 1972 über die Lehrerbesoldung (BSG 430.251.1) sind

die Arbeitslehrerinnen im Kanton Bern lohnmässig niedriger eingestuft als die Haushaltungslehrerinnen und die Primarlehrer. Die Besoldungsdifferenz beträgt bei der Anfangsbesoldung rund Fr. 250.– pro Monat, bei der Höchstbesoldung etwa Fr. 350.–. Am 6. April 1989 beantragten X. und zehn weitere im Kanton Bern tätige Arbeitslehrerinnen der Erziehungsdirektion, sie besoldungsmässig den Hauswirtschafts- und Primarlehrkräften gleichzustellen. Ihre lohnmässig tiefere Einstufung liege ausschliesslich darin begründet, dass es sich beim Beruf der Arbeitslehrerin um einen sogenannten "typischen Frauenberuf" handle. Die Erziehungsdirektion wies das Gesuch am 26. Mai 1989 ab, da die beanstandete Lohndifferenz von der noch unterschiedlichen Ausbildungsdauer der betroffenen Lehrberufe herrühre. Diesen Entscheid bestätigte der Regierungsrat des Kantons Bern am 23. August 1989, worauf X. und ihre Kolleginnen am 19. Januar 1990 verwaltungsrechtliche Klage beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern einreichten. Dieses wies die Klage am 9. Juli 1990 ab, da zwischen dem Ausbildungsgang für Arbeitslehrerinnen und jenem für Primar- bzw. Haushaltungslehrkräfte im massgeblichen Zeitraum neben Differenzen bei der Aufnahme bedeutende Unterschiede hinsichtlich Ausbildungsdauer, -qualität und -anforderungen sowie der Abschlussqualifikationen bestünden. Diese Unterschiede rechtfertigten eine lohnmässige Ungleichbehandlung. Die niedrigere Besoldungseinreihung der Arbeitslehrerinnen verletze unter diesen Umständen den in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV verankerten Grundsatz der Lohngleichheit von Mann und Frau bei gleichwertiger Arbeit nicht.

Hiergegen erhoben sieben Arbeitslehrerinnen am 13. August 1990 staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 Abs. 1 und 2 BV. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab aus den folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

2. Nach Art. 4 Abs. 2 BV sind Mann und Frau gleichberechtigt (Satz 1). Sie haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit (Satz 3). a) Die Gleichstellung der Geschlechter in dieser Verfassungsbestimmung besagt, dass Mann und Frau ohne Rücksicht auf gesellschaftliche Verhältnisse und Vorstellungen grundsätzlich in allen Bereichen gleich zu behandeln sind; die hergebrachten Anschauungen über die Rollen der Geschlechter sind rechtlich nicht mehr entscheidend. Dem kantonalen wie dem eidgenössischen Gesetzgeber ist es seit dem Inkrafttreten der Verfassungsbestimmung am 14. Juni 1981 grundsätzlich verwehrt, Normen zu erlassen, die Mann und Frau ungleich behandeln. Art. 4 Abs. 2 schliesst die Geschlechtszugehörigkeit als taugliches Kriterium für rechtliche Differenzierungen aus. Eine unterschiedliche Behandlung von Mann und Frau ist nur noch zulässig, wenn auf dem Geschlecht beruhende biologische und funktionale Unterschiede eine Gleichbehandlung absolut ausschliessen (Urteil des Bundesgerichtes vom 10. Oktober 1986 i.S. D.B., E. 3a, veröffentlicht in ZBl 88/1987, 308; BGE 108 Ia 26 E. 5a; GEORG MÜLLER, in Kommentar BV, Art. 4, Rz. 136; ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 81 ff.; JÖRG PAUL MÜLLER, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1991, S. 229 ff.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. Auflage, N 1557 ff.; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Auf dem Weg zur Gleichberechtigung von Mann und Frau - Erste Erfahrungen mit Art. 4 Abs. 2 BV, in ZSR 104/1985, S. 8 ff.; CHARLES-ALBERT MORAND, L'érosion jurisprudentielle du droit fondamental à l'égalité entre hommes et femmes, in: L'égalité entre hommes et femmes, Lausanne 1988, S. 79). b) Nach Satz 3 von Art. 4 Abs. 2 BV kann, wer gleichwertige Arbeit verrichtet wie ein Arbeitnehmer des anderen Geschlechts, verlangen, dass er gleich entlöhnt werde wie dieser. Bereits vor der Ergänzung von Art. 4 BV durch den Abs. 2 leitete das Bundesgericht aus dem Prinzip der Rechtsgleichheit die Verpflichtung ab,

im öffentlichen Dienstverhältnis gleichwertige Arbeit gleich zu entlöhnen (BGE BGE 105 Ia 120 ff., BGE 103 Ia 517 ff.). Neu wurde mit Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV auch gegenüber dem privaten Arbeitgeber ein subjektiver Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit von Mann und Frau begründet. Soweit es um die Lohngleichheit zwischen Mann und Frau geht, gilt Art. 4 Abs. 2 BV heute als Spezialnorm unmittelbar in beiden Bereichen (BGE 113 Ia 110 E. 1a, BGE 117 Ia 265 E. 2c; Urteil vom 11. November 1983 i.S. R.D. u. Mitb., E. 3, veröffentlicht in ZBl 85/1984, S. 164). Geschlechtsunabhängig ergibt sich das Postulat der Lohngleichheit im öffentlichen Dienstverhältnis aber nach wie vor aus Art. 4 Abs. 1 BV (GEORG MÜLLER, a.a.O., Rz. 141 ff.; ARTHUR HAEFLIGER, a.a.O., S. 106; JÖRG PAUL MÜLLER, a.a.O., S. 234; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, a.a.O., Rz. 1562 f.; THOMAS SUTTER, Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit, in: recht 1986 S. 122; CHARLES-ALBERT MORAND, a.a.O., S. 90 ff.; MANFRED REHBINDER, Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, N 7 zu Art. 322 OR). Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV darf das Geschlecht des Arbeitnehmers für die Bestimmung des Lohnes grundsätzlich nicht massgebend sein. Untersagt sind damit Lohnunterschiede, die auf geschlechtsspezifische Umstände wie geringere Körperkraft, generell höhere Absenzen, früheres Pensionierungsalter und zugunsten der weiblichen Arbeitnehmer geltende Schutzvorschriften abstellen, da diese sich nicht auf die Arbeit selbst beziehen (THOMAS SUTTER, a.a.O., S. 124). Individuell begründete Differenzierungen, die auch zwischen Arbeitnehmern gleichen Geschlechts zu unterschiedlicher Entlöhnung Anlass geben, verletzen Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV dagegen nicht (MANFRED REHBINDER, a.a.O., N 7 zu Art. 322 OR; THOMAS SUTTER, a.a.O., S. 124/125; STEPHAN HEGNER, Salaire égal pour un travail de valeur égale, Zürich 1981, S. 11). Unter gleichwertiger Arbeit ist nicht nur gleiche Arbeit zu verstehen. Der Begriff umfasst nicht bloss ähnliche, d.h. gleichartige Arbeiten, sondern kann sich darüber hinaus im Zusammenhang mit sogenannten versteckten Lohndiskriminierungen auch auf den Vergleich zwischen Arbeiten verschiedenartiger Natur beziehen (vgl. Urteil vom 14. Mai 1987 i.S. R.D. u. Mitb., E. 4, Zusammenfassung in ZBl 90/1989, 205; ARTHUR HAEFLIGER, a.a.O., S. 109; ALEXANDRE BERENSTEIN, Der Lohn für gleichwertige Arbeit, in ZBJV 120/1984, S. 508). Die Frage, ob Arbeiten gleichwertig sind,

ist bisweilen schwer zu beantworten und zwingt den Richter praktisch, die betreffenden Tätigkeiten einer Arbeitsplatzbewertung zu unterziehen (vgl. THOMAS SUTTER, a.a.O., S. 124). c) Das Bundesgericht prüft die Rüge der Verletzung von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV grundsätzlich frei. Die tatsächlichen Feststellungen und die Beweiswürdigung der kantonalen Instanz untersucht es dagegen lediglich auf Willkür hin (BGE 113 Ia 111 E. 1c mit Hinweisen). Massgebend ist der Zeitpunkt des angefochtenen Entscheides. Vorgesehene Korrekturen, die in der Zukunft zu einer gleichen Entlöhnung durch eine Anpassung der Klassierung oder einer stärkeren Qualifizierung der ungleich besoldeten Tätigkeit führen sollen, sind nicht geeignet, dem aus Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV fliessenden, unmittelbar und direkt anwendbaren Anspruch zu genügen (vgl. BGE 117 Ia 262 ff.).

3. Die Beschwerdeführerinnen rügen nicht, sie würden weniger verdienen als ein Arbeitslehrer. Sie machen dagegen geltend, dass die Primar- und die Haushaltungslehrkräfte besser entlöhnt seien als sie selber, und erblicken darin eine Verletzung von Art. 4 Abs. 2 BV. Der Lohn der Arbeitslehrerin sei tiefer, da es sich um einen typischen Frauenberuf handle. Zu prüfen ist demnach, ob die Arbeit einer Arbeitslehrerin im Verhältnis zur Arbeit, welche die Angehörigen der beiden anderen Lehrerkategorien erbringen, gleichwertig ist und ob im tieferen Lohn der Arbeitslehrerin eine versteckte Diskriminierung liegt (vgl. ALEXANDRE BERENSTEIN, a.a.O., S. 502 ff.). a) Arbeitslehrerinnen, Primarlehrer und Haushaltungslehrerinnen sind an den gleichen Schulstufen

unterrichtsberechtigt (Primarstufe und Sekundarstufe I). Für die Lehrkräfte aller drei Kategorien gilt die gleiche Pflichtlektionenzahl (vgl. Art. 11 und 14 der Verordnung vom 5. September 1973 über die Pflichtlektionen der Lehrer; BSG 430.252.1). Hinsichtlich der pädagogischen Anforderungen, der persönlichen Belastung und der Verantwortung sind nach dem angefochtenen Entscheid keine bedeutsamen Unterschiede festzustellen. b) Das Verwaltungsgericht geht aber davon aus, die unterschiedliche Lohnklassierung rechtfertige sich aufgrund der Ausbildungsgänge. Diesbezüglich seien wesentliche Unterschiede in quantitativer wie qualitativer Hinsicht (Dauer der Ausbildung, Lektionentotal, Unterrichtsart, Qualifikationsgrad) festzustellen. Zur Beurteilung der Lohnforderungen der Beschwerdeführerinnen ist davon auszugehen, dass ihre Seminarausbildung im Regelfall

drei Jahre, bei vorgängigem Absolvieren einer Berufslehre fünf Jahre (davon zwei Jahre am Seminar) dauert. Sich noch nicht auswirkende künftige sowie verschiedene Änderungen im Ausbildungsgang vor dem 1. Mai 1986 - Datum, ab dem die Beschwerdeführerinnen ihre Ansprüche erheben - sind dabei nicht zu berücksichtigen (vgl. E. 2c). Für Primarlehrer beträgt die Seminarausbildung in der Vergleichsperiode wie jene für Haushaltungslehrerinnen fünf Jahre, wobei Interessenten mit Matura eine verkürzte Ausbildung von zwei Jahren angeboten wird. Die Aufnahmeprüfung für Arbeitslehrerinnen ins Seminar ist weniger anforderungsreich als jene für Primar- und Haushaltungslehrkräfte. Der Vergleich der Ausbildungen bezüglich Lektionentotal zeigt auf, dass die Primar- und Haushaltungslehrkräfte im Verlauf ihrer Seminarausbildung fast doppelt so viele allgemeinbildende Lektionen besuchen wie die Arbeitslehrerinnen und ungefähr anderthalbmal so viele Lektionen mit berufsbildendem Inhalt. Die fachwissenschaftlichen und erziehungswissenschaftlich-didaktischen Anteile sind bei der Ausbildung zur Arbeitslehrerin geringer als bei den anderen Ausbildungsgängen. Im Unterschied zu den Primarlehrern ist für die Arbeitslehrkräfte ein obligatorischer Unterricht in einer zweiten Fremdsprache, in Geographie, Religion und Philosophie im Lehrplan nicht vorgesehen. c) Gemäss Art. 26 Abs. 1 des bernischen Gesetzes vom 2. Dezember 1951 über die Primarschule (BSG 432.211) wird an der Primarschule in den Fächern Religion/Lebenskunde, Muttersprache, zweite Landessprache, Mathematik, Heimatunterricht, Geschichte/Bürgerkunde, Geographie, Naturkunde, Singen/Musik, Zeichnen/Gestalten, Geometrisch-Technisches Zeichnen, Schreiben, Turnen/Sport, Handarbeit/Werken und Hauswirtschaft unterrichtet. Der Primarlehrer und die Primarlehrerin erwerben ein Vollpatent, das sie ermächtigt, in all diesen Fächern Unterricht zu erteilen. Das bernische Primarlehrerpatent gilt zugleich als Arbeitslehrerinnenpatent (Art. 7 des Reglementes vom 20. März 1959 für die Mädchenarbeitsschulen des Kantons Bern, BSG 432.231). Haushaltungslehrerinnen sind für eine Gruppe von fünf Fächern unterrichtsberechtigt; neben der Hauswirtschaft, der Handarbeit/Werken textil/nichttextil sowie dem Gartenbau noch in zwei weiteren Gebieten. Auch das Haushaltungslehrpatent schliesst jenes für bernische Arbeitslehrerinnen/-lehrer mit ein (Art. 2 der Verordnung vom 7. August 1985 über den Erwerb des Lehrerpatentes für Haushaltungslehrerinnen und -lehrer des

Kantons Bern am deutschsprachigen staatlichen Seminar, BSG 430.217.311). Das Arbeitslehrpersonal schliesslich wird durch seine Bewilligung ermächtigt, in den Fächern Handarbeit/Werken textil/nichttextil sowie Turnen zu unterrichten (vgl. das Reglement vom 20. März 1959 für die Mädchenarbeitsschulen des Kantons Bern, BSG 432.231).

4. Die Frage, ob es sich beim Primarlehrer- im Vergleich zum Arbeitslehrerinnen-Beruf um einen typischen Männerberuf handelt, obwohl 1972 wie 1989 mehr Frauen als Männer im Kanton Bern das Primarlehrerpatent

erwarben und an Primarschulen unterrichteten, kann offengelassen werden, da sich die beiden Tätigkeiten nicht als gleichwertig im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV erweisen. a) In BGE 113 Ia 116 E. 4a hat das Bundesgericht festgehalten, dass Unterschiede in der Entlöhnung das Verfassungsrecht auf gleichen Lohn von Mann und Frau dann nicht verletzen, wenn sie nicht auf dem Geschlecht, sondern auf objektiven Gründen wie Alter, Dienstalter, familiären Belastungen, Qualifikationsgrad, Risiken usw. beruhen. Diesen objektiven Gründen stellt das angefochtene Urteil die unterschiedliche Ausbildung gleich. Die Auffassung, dass unter anderem ein Vorsprung in der Ausbildung einen höheren Lohn zu rechtfertigen vermag, wird auch in der Literatur vertreten (ARTHUR HAEFLIGER, a.a.O., S. 110; THOMAS SUTTER, a.a.O., S. 124 f.; MANFRED REHBINDER, a.a.O., N 7 zu Art. 322 OR; STEPHAN HEGNER, a.a.O., S. 11; vgl. auch HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, Bern 1979, S. 403; kritisch im Zusammenhang mit dem Schauspielberuf: ISABELL MAHRER, "Zum Problem der Gleichwertigkeit der Arbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 2, 3. Satz BV, Überlegungen zu BGE 113 Ia 107 ff.", in: SJZ 85/1989, S. 42). Ob dies generell gilt, erscheint fraglich; nichts spricht aber dagegen, auf dieses Kriterium abzustellen, sofern die bessere Ausbildung vom Arbeitsplatz gefordert oder für die Arbeit, die verrichtet werden muss, von Nutzen ist. Es handelt sich dann um ein Merkmal, das - ähnlich wie die im erwähnten Bundesgerichtsurteil angegebenen Kriterien - bei Arbeitsplatzbewertungen Anwendung findet und zu unterschiedlichen Werten an sich vergleichbarer Arbeitsplätze führen kann. b) Entsprechend der umfassenderen Lehrberechtigung (vgl. E. 3) erweist sich die Ausbildung der Primarlehrer gegenüber jener der Arbeitslehrerinnen als breiter. Die Unterschiede in den Lehrgängen

sind auf die berufliche Tätigkeit ausgerichtet, die beim Primarlehrer mehr und grössere Fachkenntnisse voraussetzt als bei der Arbeitslehrerin. Damit weist aber nicht nur die Ausbildung, sondern bereits die Berufstätigkeit des Primarlehrers einen höheren Qualifikationsgrad auf. Die betroffenen Tätigkeiten können somit nicht als gleichwertig angesehen werden, weshalb ihre unterschiedliche Einstufung vor Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV standhält.