Urteilskopf

124 I 223

28. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 8. Juli 1998 i.S. Einwohnergemeinde Däniken gegen Sandra Altermatt und Mitbeteiligte (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 Abs. 2 BV; Gleichstellungsgesetz; Lohngleichheit; Gemeindeautonomie.

Wird nicht eine Verletzung des Gleichstellungsgesetzes, sondern ausschliesslich der Gemeindeautonomie gerügt, so ist nur die staatsrechtliche Beschwerde zulässig (E. 1).

Keine Autonomie der solothurnischen Gemeinden in der Festsetzung der Erfahrungsstufen für Kindergärtnerinnen (E. 2).

Kostenfolgen (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 4 al. 2 Cst.; loi sur l'égalité entre femmes et hommes; égalité de rémunération; autonomie communale.

Lorsque seule une violation de l'autonomie communale est invoquée, à l'exclusion d'une violation de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes, seul le recours de droit public est recevable (consid. 1).

Les communes soleuroises ne disposent pas d'autonomie pour déterminer, pour les maîtresses d'école enfantine, l'échelle des suppléments de traitement fondés sur l'expérience (consid. 2).

Frais (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 4 cpv. 2 Cost.; legge sulla parità dei sessi; uguaglianza di retribuzione; autonomia comunale.

Laddove è invocata unicamente la lesione dell'autonomia comunale, ma non la violazione della legge sulla parità dei sessi, solo il ricorso di diritto pubblico è ricevibile (consid. 1).

I comuni solettesi non dispongono di autonomia nel determinare la scala dei supplementi di salario per esperienza di servizio da corrispondere alle insegnanti di scuola infantile (consid. 2).

Spese processuali (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 223

Am 30. Dezember 1994/23. Oktober 1995 erhoben Sandra Altermatt, Gabriela Marti Lorente, Claudia Maria Mayer, Gabriela Werfeli und Helen Windisch-Schäfer, alle in der Gemeinde Däniken

tätige Kindergärtnerinnen, beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn Klage gegen den Kanton Solothurn und die Einwohnergemeinde Däniken mit dem Begehren, es sei ihnen ab dem Jahre 1990 die Differenz zwischen den ihnen ausgerichteten Besoldungen und 90% der jeweiligen Löhne von im gleichen Dienstjahr unterrichtenden Primarlehrkräften nachzubezahlen, bzw. ab dem 1. Januar 1996 eine der Lohnklasse 16 entsprechende Besoldung. Zur Begründung brachten sie vor, ihr Lohn (Lohnklasse 14) sei geschlechterdiskriminierend. Das Verwaltungsgericht holte ein arbeitswissenschaftliches Gutachten ein, welches am 19. November 1996 einging. Anschliessend änderten die Klägerinnen ihr Rechtsbegehren und beantragten nun 95% des Lohnes einer Primarlehrkraft bzw. eine der Lohnklasse 17 entsprechende Besoldung. Mit Urteil vom 15. Mai 1997 hiess das Verwaltungsgericht die Klage teilweise gut und stellte fest, dass die Gemeinde verpflichtet sei, ab 1. Januar 1996 den Klägerinnen einen der Lohnklasse 15 und je nach Klägerin differenzierten Gehaltsstufe entsprechenden Lohn zu bezahlen. Im übrigen wies es die Klage ab. Die Einwohnergemeinde Däniken erhebt staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV und der Gemeindeautonomie mit dem Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei insoweit aufzuheben, als sie verpflichtet werde, den Beschwerdegegnerinnen innerhalb der nicht bestrittenen Lohnklasse 15 eine Besoldung in der jeweils festgelegten Gehaltsstufe zu bezahlen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

1. Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit der bei ihm eingereichten Beschwerden von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 124 I 11 E. 1 S. 13, mit Hinweisen). a) Die staatsrechtliche Beschwerde ist subsidiär zu anderen Rechtsmitteln (Art. 84 Abs. 2 OG). Es fragt sich, ob die Beschwerde als Verwaltungsgerichtsbeschwerde an die Hand zu nehmen ist. Die unrichtige Bezeichnung schadet der Beschwerdeführerin nicht, sofern die Eingabe die formellen Anforderungen des zutreffenden Rechtsmittels erfüllt (BGE 120 Ib 379 E. 1a). aa) 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. bb) Die Beschwerdegegnerinnen gründeten ihre Klage vor dem Verwaltungsgericht auf Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV. Diese Bestim-mung gilt für das privatrechtliche wie für das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis; sie stellt sowohl ein verfassungsmässiges Recht als auch eine Bestimmung des Bundeszivilrechts dar. Vor Bundesgericht kann sie - sofern es sich um ein privatrechtliches Verhältnis handelt und die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind - mit Berufung durchgesetzt werden, im übrigen aber nur mit staatsrechtlicher Beschwerde (BGE BGE 113 Ia 107 E. 1b S. 111; vgl. auch BGE 118 Ia 35 E. 2b S. 37; BGE 117 Ia 262 E. 2c/d S. 265, 270 E. 2b S. 272 f.). Ein Gemeinwesen als öffentlichrechtlicher Arbeitgeber ist zur staatsrechtlichen Beschwerde nur legitimiert, soweit es die Verletzung seiner Autonomie

geltend macht (BGE 120 Ia 95 E. 1). cc) Das Verwaltungsgericht stützte seinen Entscheid ausschliesslich auf kantonales Recht und auf Art. 4 BV. Während der Rechtshängigkeit der Klagen vor dem Verwaltungsgericht trat jedoch am 1. Juli 1996 das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG; SR 151) in Kraft, welches unter anderem auch das in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV enthaltene verfassungsmässige Recht auf gleichen Lohn konkretisiert (vgl. Botschaft vom 24. Februar 1993 zum Gleichstellungsgesetz, BBl 1993 I 1248ff., 1294 f.). Das Verwaltungsgericht hätte daher richtigerweise seinen Entscheid auf das Gleichstellungsgesetz stützen sollen (Art. 17 GlG; BGE 124 II 409 E. 1c). Dieses stellt öffentliches Bundesrecht dar, dessen Verletzung beim Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerügt werden kann (BGE 124 II 409 E. 1d). Der öffentlichrechtliche Arbeitgeber ist ebenfalls zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (BGE 124 II 409 E. 1e).
dd) Voraussetzung ist jedoch, dass die Anwendung von Bundesrecht in Frage steht. Dass das Gleichstellungsgesetz und insbesondere der darin enthaltene Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit in öffentlichrechtlichen Verhältnissen als öffentliches Recht des Bundes zu betrachten ist, bedeutet nicht, dass das ganze kantonale oder kommunale Besoldungswesen nun 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 (BGE 124 II 436 E. 7a und E. 11b/c). Soweit nicht spezifisch der Diskriminierungsaspekt zur Diskussion steht, sind daher Streitigkeiten aus dem kantonalen und kommunalen öffentlichen Dienstrecht nach wie vor nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern nur mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht anfechtbar. ee) Das Verwaltungsgericht hat die Einstufung der Kindergärtnerinnen in die Lohnklasse 14 als diskriminierend bezeichnet. Es hat daher die Beschwerdegegnerinnen in die Lohnklasse 15 eingestuft. Innerhalb dieser Klasse hat es jede einzelne Beschwerdegegnerin in diejenige Gehaltsstufe eingereiht, die der vorher durch die Beschwerdeführerin für die Lohnklasse 14 festgesetzten entsprach. Die Beschwerdeführerin akzeptiert ausdrücklich die Einreihung der Beschwerdegegnerinnen in die Lohnklasse 15. Sie rügt insbesondere nicht eine unrichtige Anwendung von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV oder des Gleichstellungsgesetzes. Sie beanstandet einzig, dass das Verwaltungsgericht innerhalb der Lohnklasse 15 auch die Gehaltsstufen festlegte, und erblickt darin eine Verletzung ihrer Autonomie, was sie unter Hinweis auf die Bestimmungen des kantonalen Rechts begründet. In Frage steht somit nicht die Tragweite des bundesrechtlichen Lohngleichheitsgebots. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher nicht zulässig. Das Rechtsmittel ist - wie eingereicht - als staatsrechtliche Beschwerde an die Hand zu nehmen. b) Die Beschwerdeführerin ist durch den angefochtenen Entscheid als öffentlichrechtliche Arbeitgeberin, mithin als Trägerin hoheitlicher Gewalt, betroffen. Sie kann sich daher auf ihre Autonomie berufen (BGE 120 Ia 95 E. 1a). Ob ihr im betreffenden Bereich eine Autonomie zusteht, ist gemäss bundesgerichtlicher Praxis nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellrechtlichen Beurteilung (BGE 120 Ia 203 E. 2a S. 204; BGE 119 Ia 214 E. 1a S. 216, je mit Hinweisen). Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist einzutreten.

2. a) Streitig ist einzig die Festlegung der Gehaltsstufen der Beschwerdegegnerinnen innerhalb der unbestrittenen Lohnklasse 15. Es ist zunächst zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin diesbezüglich autonom ist. b) Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz

oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 122 I 279 E. 8b S. 290; 120 Ia 203 E. 2a S. 204; BGE 120 Ib 207 E. 2 S. 209; BGE 119 Ia 113 E. 2 S. 115; BGE 118 Ia 446 E. 3b S. 453, mit Hinweisen). Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (BGE 122 I 279 E. 8b S. 290; BGE 119 Ia 285 E. 4b S. 294 f.; je mit Hinweisen). c) Kindergärtnerinnen werden im Kanton Solothurn von den Gemeinden angestellt. Ihre Besoldung war früher Sache der Gemeinden. Im Gesetz vom 8. Dezember 1963 über die Besoldungen der Lehrkräfte an der Volksschule (Lehrerbesoldungsgesetz) wurden ursprünglich die Kindergärtnerinnen nicht erwähnt. Der Kanton richtete den Gemeinden bloss Subventionen für die Besoldung aus. Gemäss § 7bis des Lehrerbesoldungsgesetzes (in der Fassung vom 23. September 1990) erlässt jedoch der Kantonsrat Bestimmungen über die Besoldungen der Kindergärtnerinnen. Er setzt die Subventionsgrenze für diese Besoldungen fest und garantiert Minimalbesoldungen. Damit ist die frühere Regelung geändert worden: Entscheidungsspielraum der Gemeinde besteht nur noch nach Massgabe der kantonsrätlichen Bestimmungen. Unter anderem gestützt auf § 7bis des Lehrerbesoldungsgesetzes erliess der Kantonsrat am 17. Mai 1995 eine Lehrerbesoldungsverordnung, die am 1. Januar 1996 in Kraft trat. Gemäss § 1 dieser Verordnung besteht die Besoldung der Lehrkräfte aus der Grundbesoldung und dem Erfahrungszuschlag. § 2 legt die jährliche Grundbesoldung der einzelnen Lohnklassen sowie die Lohnklasseneinreihung der Lehrkräfte fest. Kindergärtnerinnen sind in die Lohnklassen 14 oder 15 eingereiht. §§ 4, 6 und 12 der Lehrerbesoldungsverordnung lauten sodann: "§ 4 Erfahrungszuschlag
1 Der Erfahrungszuschlag beträgt höchstens 50% der Grundbesoldung einer Lohnklasse. Er wird aufgeteilt in zehn Jahresstufen zu 3,5% und in sechs Jahresstufen zu 2,5% der im Einzelfall massgebenden Grundbesoldung. Der Erfahrungszuschlag wird jeweils auf den 1. Januar erhöht. 2 Der jährliche Erfahrungszuschlag wird ausgerichtet, wenn die Leistung einer Lehrkraft mindestens als genügend bewertet wird. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 6 Anfangsbesoldung
1 Die Anfangsbesoldung entspricht dem Grundlohn oder einer Erfahrungsstufe in derjenigen Lohnklasse, in welche die Funktion eingereiht ist. Bei der Festsetzung werden namentlich Erfahrungen in früheren Stellungen und ausgewiesene Fähigkeiten für die neue Funktion angemessen berücksichtigt. 2 Die Anfangsbesoldung wird in einer Anlaufstufe der massgebenden Lohnklasse festgesetzt, wenn die Lehrkraft eine längere Einarbeitungszeit benötigt oder die Anforderungen an die Funktion noch nicht voll erfüllt. § 12 Grundbesoldung (der Kindergärtner und Kindergärtnerinnen) 1 Die Kindergärtner und Kindergärtnerinnen mit Vollpensum haben Anspruch auf eine Grundbesoldung zwischen dem Grundlohn der Lohnklasse 14 und dem Grundlohn inklusive maximale Erfahrungszulage der Lohnklasse 15 nach dieser Verordnung. 2 Im übrigen sind die §§ 3 bis 8 dieser Verordnung zur Festsetzung der Besoldung anwendbar." Nach diesen Bestimmungen haben somit die Gemeinden einen gewissen Spielraum einerseits darin, ob sie die Kindergärtnerinnen in die Lohnklasse 14 oder 15 einreihen wollen (§ 2 und § 12 Abs. 1), andererseits in der Festlegung der Anfangsbesoldung (§ 6). Hingegen ist der Erfahrungszuschlag durch das kantonale Recht geregelt (§ 4), was auch für Kindergärtnerinnen gilt (§ 12 Abs. 2). Er kann nur bei ungenügenden Leistungen verweigert werden, was allenfalls einen gewissen Beurteilungsspielraum, aber nicht eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit enthält. Schon gar nicht steht den Gemeinden zu, ein Gehalt wieder um einige Erfahrungsstufen zu kürzen. Dies würde § 4 in Verbindung mit § 12 Abs. 2 der Lehrerbesoldungsverordnung klar widersprechen. d) Mit dieser Regelung wurde die früher bestehende kommunale Autonomie beschränkt. Die Bestimmungen der Lehrerbesoldungsverordnung regeln nicht bloss den subventionsberechtigten Lohnanteil, sondern legen verbindlich die den Kindergärtnerinnen zustehende Besoldung fest. Die Beschwerdeführerin bringt zwar vor, dabei handle es sich bloss um Minimalbesoldungen, die von den Gemeinden autonom erhöht werden könnten. Selbst wenn das zutreffen sollte, wäre dies unerheblich:

das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts legt den Lohn fest, auf den die Beschwerdegegnerinnen Anspruch haben. Ein gerichtliches Urteil bedeutet nie, dass der verurteilte Schuldner nicht mehr bezahlen dürfte als das, wozu ihn das Urteil verpflichtet. Soweit die kantonalen Lohnregelungen für Kindergärtnerinnen wirklich nur Minimalbesoldungen

festlegen, ist es der Beschwerdeführerin auch nach dem angefochtenen Urteil unbenommen, höhere Löhne zu bezahlen. Ein praktisches Rechtsschutzinteresse kann die Beschwerdeführerin überhaupt nur insoweit haben, als sie tiefere Löhne bezahlen möchte als die vom Verwaltungsgericht festgelegten. In dieser Hinsicht ist jedoch ihre Entscheidungsfreiheit, wie ausgeführt, durch das kantonale Recht erheblich eingeschränkt. e) Vorliegend hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass die Einreihung der Kindergärtnerinnen in die Lohnklasse 14 diskriminierend sei, was von der Beschwerdeführerin ausdrücklich anerkannt wird. Infolgedessen ist der Spielraum der Gemeinden, die Kindergärtnerinnen in die Lohnklassen 14 oder 15 einzureihen, entfallen. In Frage steht nur noch die Festsetzung der Erfahrungsstufe. Diese ergibt sich einerseits daraus, in welche Stufe die betreffende Kindergärtnerin bei der Anstellung eingereiht wurde; diese ursprüngliche Einreihung kann selbstverständlich nicht nachträglich wieder geändert werden. Andererseits ergibt sich die massgebende Erfahrungsstufe aus den jährlichen Stufenanstiegen, welche indessen, wie dargelegt, durch das kantonale Recht (§ 4 der Lehrerbesoldungsverordnung) geregelt sind. Es kann insoweit keine Entscheidungsfreiheit der Gemeinde mehr bestehen. Namentlich kann die Übergangsregelung von § 15 der Lehrerbesoldungsverordnung für den vorliegenden Fall nicht anwendbar sein; diese Regelung bezweckte offensichtlich, beim Übergang von der alten zur neuen Besoldungsverordnung ausserordentliche Besoldungserhöhungen zu vermeiden, während es vorliegend um eine Korrektur innerhalb des neuen Systems geht. Wenn vorliegend das Verwaltungsgericht die der Lohnklasse 14 entsprechenden Löhne als diskriminierend beurteilt hat, was die Beschwerdeführerin nicht beanstandet, dann kann die Überführung in die diskriminierungsfreie Lohnklasse 15 selbstverständlich nicht so erfolgen, dass im Ergebnis die Löhne gleich hoch bleiben, würde doch so die betragsmässige Diskriminierung gerade nicht beseitigt. f) Die Gemeinde ist somit im fraglichen Bereich nicht autonom. Damit erübrigt sich eine Prüfung der Frage, ob die Autonomie verletzt sei.

3. Die staatsrechtliche Beschwerde wird aus diesen Gründen abgewiesen. Nach Art. 13 Abs. 5 GlG ist das Verfahren in Gleichstellungssachen bei öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen kostenlos. Das gilt indessen nur, soweit überhaupt die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes zur Diskussion steht. Vorliegend geht

es jedoch einzig um eine Frage der Gemeindeautonomie (vorne E. 1a/ee). Art. 13 Abs. 5 GlG ist daher nicht anwendbar. Die Kosten des Verfahrens sind der Beschwerdeführerin, um deren Vermögensinteresse es geht, aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 2 OG). Diese hat zudem den Beschwerdegegnerinnen eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG).