Urteilskopf

124 II 409

40. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 8. Juni 1998 i.S. Staat Zürich gegen Maya Alincic und Mitbeteiligte (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV; Gleichstellungsgesetz; Lohngleichheit; Zürcher Handarbeitslehrerinnen.

Im öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis unterliegen letztinstanzliche kantonale Entscheide in Anwendung des Gleichstellungsgesetzes der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht; der Kanton ist als Arbeitgeber zur Beschwerde legitimiert (E. 1).

Direkte und indirekte Benachteiligung im Sinne von Art. 3 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (E. 7).

Ein Lohnunterschied zwischen einem typisch weiblichen und einem geschlechtsmässig neutral identifizierten Beruf kann eine Diskriminierung darstellen (E. 8).

Gleichwertigkeit unterschiedlicher Tätigkeiten (E. 9).

Beurteilung der vom Kanton Zürich durchgeführten vereinfachten Funktionsanalyse (E. 10).

Regeste (fr):
Art. 4 al. 2 3ème phrase Cst.; loi sur l'égalité; égalité de salaires; maîtresses de couture zurichoises.

Dans les rapports de travail de droit public, les décisions prises en dernière instance cantonale en application de la loi sur l'égalité sont sujettes au recours de droit administratif au Tribunal fédéral; le canton a qualité pour recourir en tant qu'employeur (consid. 1).

Discrimination directe et indirecte au sens de l'art. 3 de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (consid. 7).

Une différence de salaires entre une profession typiquement féminine et une profession reconnue comme neutre du point de vue du sexe peut constituer une discrimination (consid. 8).

Équivalence entre différentes activités (consid. 9).

Appréciation de l'analyse de fonctions simplifiée effectuée par le canton de Zurich (consid. 10).

Regesto (it):
Art. 4 cpv. 2 terza proposizione Cost.; legge sulla parità dei sessi; uguaglianza di retribuzione; maestre di attività tessili zurighesi.

Nei rapporti di lavoro disciplinati dal diritto pubblico, le decisioni di ultima istanza cantonale fondate sulla legge sulla parità dei sessi sono impugnabili con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale; il Cantone è legittimato ad agire quale datore di lavoro (consid. 1).

Discriminazione diretta ed indiretta ai sensi dell'art. 3 della legge federale sulla parità dei sessi (consid. 7).

Una differenza di retribuzione tra una professione tipicamente femminile e una professione riconosciuta co-

me neutra dal punto di vista del sesso può implicare una discriminazione (consid. 8).

Equivalenza tra differenti attività (consid. 9).

Valutazione dell'analisi semplificata delle funzioni eseguita dal Cantone di Zurigo (consid. 10).

Sachverhalt ab Seite 410

BGE 124 II 409 S. 410

Am 1. Juli 1994 erhoben Maya Alincic und 15 Mitbeteiligte, alle im Kanton Zürich tätige Handarbeitslehrerinnen, gemeinsam beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich eine Gleichstellungsklage gegen den Kanton Zürich mit den Anträgen, es sei ihnen für die Zeit vom 1. Juli 1991 bis 1. Juli 1994 ein (je einzeln quantifiziertes) Lohnguthaben nachzuzahlen und es sei ihnen auch künftig ein Lohn zu zahlen, der einer Einstufung in Lohnklasse 19 entspreche. Zur Begründung brachten sie vor, es verstosse gegen Art. 4 Abs. 2 BV, dass sie als Handarbeitslehrerinnen bisher nur in die Lohnklasse 17 eingereiht seien, während für Primarlehrer die Lohnklasse 19 gelte. Zudem sei es diskriminierend, dass für sie die Pflichtstundenzahl von 24 auf 26 angehoben worden sei. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hiess am 10. Juli 1996 die Klage teilweise gut und stellte fest, dass der Kanton Zürich verpflichtet sei, den Klägerinnen ab 1. Juli 1991 einen der Lohnklasse 18 entsprechenden und von einer wöchentlichen Pflichtstundenzahl von 24 ausgehenden Lohn zu bezahlen. Es erwog, die Auswahl und Gewichtung der der Lohneinreihung zugrundegelegten Kriterien seien entgegen der Ansicht der Klägerinnen nicht diskriminierend. Hingegen sei die gegenüber den Primarlehrern tiefere Einreihung

BGE 124 II 409 S. 411

der klägerischen Berufsfunktionen hinsichtlich des Kriteriums "Geistige Anforderungen" ungerechtfertigt. Ebenso stelle die nachträglich erfolgte Umrechnung des Lohnes auf eine Pflichtstundenzahl von 26 eine unzulässige Geschlechterdiskriminierung dar. Der Kanton Zürich erhebt Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit den Anträgen, es sei das angefochtene Urteil aufzuheben und festzustellen, dass die Einreihung in die Klasse 17 sowie die Erhöhung der Pflichtstundenzahl von 24 auf 26 nicht geschlechtsdiskriminierend sei; eventualiter sei das Urteil in bezug auf die Reduktion der Pflichtstundenzahl von 26 auf 24 Stunden infolge Verletzung von § 85 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich zurückzuweisen. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, von dem gemäss Art. 110 Abs. 1 OG eine Stellungnahme eingeholt worden war, beantragt Abweisung der Beschwerde. In dem auf Begehren des Kantons Zürich angeordneten zweiten Schriftenwechsel beantragt der Kanton Zürich, die Vernehmlassung des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann aus dem Recht zu weisen. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde teilweise gut.

Erwägungen

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 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gemäss Art. 97 ff. OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und von einer der in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen ausgehen, sofern kein Ausschliessungsgrund aufgrund der Art. 99-102 OG oder der Spezialgesetzgebung vorliegt. Die Beschwerdegegnerinnen stützten ihre Klagen vor dem Verwaltungsgericht auf Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV. Diese Bestimmung gilt für das privatrechtliche wie für das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis; sie stellt damit 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 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

BGE 124 II 409 S. 412

S. 272 f.; CHARLES-ALBERT MORAND, L'érosion jurisprudentielle du droit fondamental à l'égalité entre hommes et femmes, in: ders. [éd.], L'égalité entre hommes et femmes, Lausanne 1988, S. 73-107, 91 f.; GEORG MÜLLER, Kommentar BV [1995], Rz. 147 f. zu Art. 4). Das hat zur Folge, dass ein Kanton nicht legitimiert ist, sich vor Bundesgericht gegen den Entscheid seines eigenen Verwaltungsgerichts zu wehren, das ihn gestützt auf Art. 4 Abs. 2 BV zu einer Lohnzahlung an seine öffentlichrechtlichen Angestellten verpflichtet, da die staatsrechtliche Beschwerde dem Inhaber hoheitlicher Gewalt grundsätzlich nicht offensteht (BGE 120 Ia 95 E. 1a/b S. 96 ff.). Demnach wäre auf die vorliegende Beschwerde mangels Legitimation des Beschwerdeführers nicht einzutreten. b) Während der Rechtshängigkeit der Klagen vor dem Verwaltungsgericht trat 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 1248 ff., 1294 f.). Das Verwaltungsgericht stützte daher seine Urteile gemäss der übergangsrechtlichen Bestimmung von Art. 17 GlG auf dieses Gesetz. Es fragt sich, ob dadurch die bisherige Lage geändert wurde. Das hängt davon ab, ob das Gleichstellungsgesetz intertemporalrechtlich überhaupt anwendbar ist und ob es direkt die Grundlage der angefochtenen Verfügung bildet. c) Das Verwaltungsgericht hat angenommen, dass auf die vorliegende Streitigkeit das Gleichstellungsgesetz anwendbar sei. Diese Rechtsfrage ist vom Bundesgericht von Amtes wegen zu prüfen, auch wenn beide Parteien übereinstimmend von der Anwendbarkeit des neuen Rechts ausgehen. aa) Gemäss Art. 17 GlG sind Ansprüche nach 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 erstinstanzlich zuständige Behörde bis zu diesem Zeitpunkt noch keine Verfügung getroffen hat. Der Fall, dass - wie vorliegend - erstinstanzlich ein Verwaltungsgericht auf dem Weg der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu entscheiden hat, ist somit nicht ausdrücklich geregelt. Es fragt sich, ob dafür die Regelung für die zivilrechtliche Klage oder diejenige für das öffentlichrechtliche Verfügungsverfahren anwendbar ist.

BGE 124 II 409 S. 413

bb) Die unterschiedliche Behandlung von zivilrechtlichen und öffentlichrechtlichen Ansprüchen wird in den Materialien nicht begründet. Offenbar ging der Gesetzgeber von der Vorstellung aus, dass - wie das im Bund der Fall ist - in öffentlichrechtlichen Verhältnissen auf Begehren von Bediensteten hin die Verwaltung eine Verfügung trifft. In diesem Fall wird das neue Gesetz auch dann angewendet, wenn das Begehren vor dem Inkrafttreten gestellt, aber erst nachher beurteilt wird. Das Gesetz geht somit von einer gewissen Privilegie-

rung der öffentlichrechtlich gegenüber den zivilrechtlich Angestellten aus. Es rechtfertigt sich nicht, die öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse diesbezüglich je nach der anwendbaren Verfahrensregelung unterschiedlich zu behandeln. Wenn - wie das im Kanton Zürich der Fall ist - öffentlichrechtliche Lohnstreitigkeiten auf dem Weg der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgetragen werden, dann entspricht funktionell die Einreichung einer Klage vor Verwaltungsgericht dem Begehren um Erlass einer Verfügung, das Urteil eben dieser Verfügung. Es liegt daher näher, auf die materiellrechtliche Natur des in Frage stehenden Verhältnisses abzustellen und das Urteil eines Verwaltungsgerichts einer erstinstanzlichen Verfügung gleichzustellen (gl.M. Margrith Bigler-Eggenberger, in: Margrith Bigler-Eggenberger/Claudia Kaufmann [Hrsg.], Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, Basel 1997, Rz. 12 Anm. 8 zu Art. 17). Das hat zur Folge, dass das Gleichstellungsgesetz auf den vorliegenden Sachverhalt anwendbar ist. d) aa) Gemäss Art. 13 Abs. 1 GlG richtet sich der Rechtsschutz bei öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Damit bleibt offen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde oder die staatsrechtliche Beschwerde gegeben ist. Freilich wird in Art. 13 Abs. 4 GlG die Anwendbarkeit von Art. 103 lit. b OG ausgeschlossen für Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, was vor allem für das kantonale Beamtenrecht zum Tragen kommt (vgl. Botschaft zum Gleichstellungsgesetz, BBl 1993 I 1313 f.). Das lässt darauf schliessen, dass das Gesetz von der Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeht, wäre doch sonst Art. 13 Abs. 4 GlG überflüssig. bb) Der Bundesrat vertrat in der Botschaft zum Gleichstellungsgesetz die Ansicht, dass bei öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen in jedem Fall (also auch bei kantonalen Arbeitsverhältnissen) als letzte Instanz das Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angerufen werden könne (BBl 1993 I 1313). In den parlamentarischen Behandlungen wurde diese Frage nicht erörtert.

cc) Die Lehre schliesst sich teilweise der bundesrätlichen Meinung an (BIGLER-EGGENBERGER, a.a.O., Rz. 32 zu Art. 13; EDI CLASS/RAINER MÖSSINGER, Die Rechte der Frau im Arbeitsverhältnis, Zürich 1996, S. 33). Teilweise hält sie weiterhin die staatsrechtliche Beschwerde für gegeben (SABINE STEIGER-SACKMANN, Der Beweis in Gleichstellungsprozessen, in: Schwander/Schaffhauser [Hrsg.], Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, St. Gallen 1996, S. 81-126, 85; ebenso - freilich nicht auf die Lohndiskriminierung bezogen - KATHRIN KLETT, Das Gleichstellungsgesetz, ZBl 98/1997 S. 49-64, 58 Anm. 43).
dd) Eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, welche grundsätzlich Anfechtungsobjekt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bilden kann, liegt vor, wenn sich der Entscheid auf Bundesrecht stützt oder richtigerweise stützen sollte. Dasselbe gilt, wenn er sich auf eine kantonale Ausführungsvorschrift zu Bundesrecht stützt, dieser kantonalen Norm aber keine selbständige Bedeutung zukommt, oder wenn die auf kantonalem Recht beruhenden Anordnungen einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit einer Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen (BGE 122 II 274 E. 1a S. 277; BGE 121 II 72 E. 1b S. 75; WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl. Bern 1994, S. 288 f.). Stützt sich ein Entscheid sowohl auf Bundesrecht als auch auf selbständiges kantonales Recht, so ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde insoweit zulässig, als die Verletzung von direkt anwendbarem Bundesrecht auf dem Spiel steht (BGE BGE 121 II 39 E. 2a S. 41, mit Hinweisen). Soweit dagegen dem angefochtenen Entscheid selbständiges kantonales Recht ohne den geforderten Sachzusammenhang mit dem Bundesverwaltungsrecht zugrundeliegt, steht ausschliesslich die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (BGE 121 II 72 E. 1b S. 75, mit Hinweisen). Das gilt auch, wenn das kantonale Recht Ausführungsrecht zu Bundesrecht darstellt, dabei aber dem Kanton eine erhebliche Gestaltungsfreiheit zusteht, so dass sein Recht selbständiges, originäres kantonales Recht bildet (KÄLIN, a.a.O., S. 295 f.). Für die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde genügt es somit nicht, dass bei der Anwendung selbständigen kantonalen Rechts eine Bundesnorm zu beachten oder mit anzuwenden ist; vielmehr muss öffentliches Recht des Bundes die Grundlage oder eine der Grundlagen bilden, auf der im betreffenden Sachgebiet die Verfügungen im Einzelfall abzustützen sind (BGE 122 II 241 E. 2a S. 243; BGE 116 Ia 264 E. 2b S. 266 f.; mit Hinweisen). Blosse bundesrechtliche Grundsatz- oder Rahmenbestimmungen, an welche sich

das kantonale Recht halten muss, die aber nicht selber unmittelbar die Grundlage einer Verfügung sein können, stellen nicht öffentliches Recht des Bundes im Sinne von Art. 5 VwVG dar (BGE 123 II 56 E. 4a S. 61; BGE 122 II 241 E. 2a S. 243 f.). Stützt sich eine Verfügung auf kantonales Recht, das seinerseits dem Bundesrecht widerspricht, so ist insoweit nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 2 ÜbBest. BV (oder allenfalls wegen Verletzung eines spezifischen verfassungsmässigen Rechts) gegeben (BGE 123 II 56 E. 4b S. 61; BGE 122 II 241 E. 2a S. 244). Stützt sich hingegen ein kantonaler Entscheid einerseits auf selbständiges kantonales Recht, andererseits auf Bundesverwaltungsrecht, so ist bezüglich des ersteren die staatsrechtliche Beschwerde, bezüglich des letzteren jedoch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben, auch wenn der Entscheid in einem an sich kantonalrechtlichen Verfahren ergangen ist (BGE 117 Ib 135 E. 1b S. 139). Es fragt sich somit, ob das Gleichstellungsgesetz in Bezug auf das Arbeitsverhältnis öffentlichrechtlicher kantonaler Angestellter unmittelbar die Grundlage eines entsprechenden Entscheids bildet und somit als öffentliches Recht des Bundes im Sinne von Art. 5 VwVG zu betrachten ist. ee) Das Verwaltungsgericht hat erwogen, es sei von der "Anwendbarkeit des Gleichstellungsgesetzes" auszugehen; die kantonalen Gerichte seien verpflichtet, das von ihnen anzuwendende kantonale Recht auf seine Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu überprüfen. Es prüfte dann die kantonale Besoldungsregelung im Lichte von Art. 3 GlG. Daraus geht nicht eindeutig hervor, ob das Verwaltungsgericht in erster Linie das Gleichstellungsgesetz oder aber das - im Lichte der Vereinbarkeit mit dem Gleichstellungsgesetz geprüfte - kantonale Recht angewendet hat. Das ist aber auch unerheblich, da es nicht darauf ankommt, welches Recht die kantonale Instanz für anwendbar hielt, sondern darauf, welches Recht richtigerweise anwendbar ist. ff) Das Gleichstellungsgesetz gilt auch für kantonale Beamte (Art. 2 GlG). Ein Antrag, den Geltungsbereich auf das Privatrecht und auf Beamte des Bundes zu begrenzen, wurde im Nationalrat ausdrücklich abgelehnt (AB 1994 N 255 f.). Lohnansprüche kantonaler öffentlichrechtlicher Angestellter richten sich zwar grundsätzlich nach dem kantonalen Recht. Das Gleichstellungsgesetz kann nicht direkte Grundlage für die Besoldungsansprüche an sich sein. Das schliesst freilich nicht aus, dass es direkt anwendbares öffentliches

Bundesrecht darstellt, da eine Verfügung sich auch auf eine gemischtrechtliche Grundlage stützen kann (vorne E. 1d/dd). gg) Das Gleichstellungsgesetz enthält, soweit es sich auf das Arbeitsverhältnis bezieht, Bestimmungen über das privatrechtliche (3. Abschnitt) und das öffentlichrechtliche (4. Abschnitt) Verhältnis sowie solche, die alle Verhältnisse betreffen (2. Abschnitt). Soweit es um privatrechtliche Beziehungen geht, konkretisiert das Gleichstellungsgesetz die privatrechtliche Komponente, die bereits in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV liegt, und ist insoweit als Bundesprivatrecht zu betrachten (vorne E. 1a; vgl. BBl 1993 I 1318). Nur auf diese Komponente bezieht sich die in den Vorarbeiten zum Gesetz betonte privatrechtliche Konzeption des Gesetzes (vgl. AB 1994 N 248, 1994 S 815, Votum Bundesrat Koller; LUZIUS MADER, Das Gleichstellungsgesetz - Entstehung, Ziele und Instrumente, in: Schwander/Schaffhauser, a.a.O., S. 9-44, 22). Hinsichtlich öffentlichrechtlicher Verhältnisse ist es hingegen als öffentlichrechtlich zu betrachten. Daraus folgt freilich noch nicht zwingend, dass die entsprechenden Bestimmungen des Gleichstellungsgesetzes die materiellrechtliche Grundlage des angefochtenen Entscheides bilden. Massgebend dafür ist im Lichte der vorne zitierten Rechtsprechung, ob sie eine genügend bestimmte Regelung darstellen, um im Einzelfall direkte Grundlage für einen Entscheid bilden zu können. hh) Das Gleichstellungsgesetz enthält in Art. 3 Grundsätze über die Nichtdiskriminierung. Diese Grundsätze sind relativ unbestimmt gefasst und sagen - jedenfalls in Bezug auf das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis - inhaltlich nicht wesentlich mehr aus, als sich bereits aus Art. 4 Abs. 2 BV ergibt. Indessen wollte der Gesetzgeber mit dieser unbestimmten Formulierung nicht etwa dem kantonalen Gesetzgeber die Kompetenz geben, das Dis-

kriminierungsverbot näher zu umschreiben, sondern dies der Gerichtspraxis überlassen (vgl. BBl 1993 I 1295; AB 1994 N 256-261, 1995 N 185-192, 1994 S 817-821). Insoweit kann dem Kanton gar kein Raum für substantielle eigene Regelungen bleiben, was Voraussetzung dafür wäre, das Bundesrecht als blosse Grundsatz- oder Rahmengesetzgebung zu betrachten. In Art. 5 Abs. 1 regelt das Gesetz sodann die einzelnen Rechtsansprüche, die den Diskriminierten zustehen. Dabei handelt es sich um selbständige bundesrechtliche Forderungen, die den persönlichkeitsrechtlichen Ansprüchen (Art. 28a ZGB) nachgebildet sind (CLASS/MÖSSINGER, a.a.O., S. 22; MADER, a.a.O., S. 28). Sie können - wie diese - auch unabhängig von einem konkreten, auf kantonales Beamtenrecht gestützten Lohnzahlungsbegehren

geltend gemacht werden. Art. 6 und 7 GlG enthalten schliesslich Bestimmungen über die Beweislast und das Verbandsklagerecht, die für die Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes als wesentlich betrachtet werden (MADER, a.a.O., S. 31 ff.). Die Beweislastregeln stellen materielles Bundesrecht dar, welches in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit den durch Art. 3-5 GlG statuierten Ansprüchen steht und bei deren Beurteilung direkt angewendet werden muss. ii) Das Gleichstellungsgesetz stellt deshalb nicht bloss eine Grundsatz- oder Rahmenbestimmung dar, an welche sich das kantonale Recht halten muss, sondern es ist - soweit es um Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann geht - selber die Grundlage für den kantonalen Entscheid, auch wenn dieser im Rahmen eines Rechtsstreites um an sich kantonal geregelte Besoldungsansprüche für öffentlichrechtlich Angestellte ergeht. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher zulässig. Das führt insoweit auch zu einer Gleichbehandlung der kantonalen mit den eidgenössischen Beamten, welchen in Gleichstellungsbelangen in jedem Fall die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zusteht (Art. 100 Abs. 2 lit. b OG), und entspricht damit dem vom Gesetzgeber gewollten Anliegen, für alle Arbeitnehmer eine möglichst einheitliche Rechtsprechung zu gewähren (vorne E. 1d/ff; BBl 1993 I 1318). e) Es fragt sich weiter, ob der Kanton, der durch ein Urteil seines Verwaltungsgerichts zu einer Lohnzahlung verpflichtet wird, zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert ist. aa) Auf eine besondere Ermächtigung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne von Art. 103 lit. c OG vermag sich der Kanton nicht zu berufen. Seine Legitimation kann sich einzig aus der allgemeinen Bestimmung von Art. 103 lit. a OG ergeben. bb) Nach Art. 103 lit. a OG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Diese Beschwerdelegitimation ist herkömmlicherweise hauptsächlich auf Private zugeschnitten. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist jedoch auch ein Gemeinwesen nach Art. 103 lit. a OG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, soweit es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist (BGE 123 II 371 E. 2c S. 374, 425 E. 3a; BGE 122 II 33 E. 1b S. 36; BGE 118 Ib 614 E. 1b S. 616; mit Hinweisen). Das gilt insbesondere dann, wenn es als materieller Verfügungsadressat in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist (BGE 122 II 33 E. 1b S. 36, 382 E. 2b S. 383; 118 Ib

614 E. 1b S. 616). Darüber hinaus ist ein Gemeinwesen legitimiert, wenn es durch die angefochtene Verfügung in seinen hoheitlichen Befugnissen berührt ist und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat, so etwa bei der Erhebung umweltschutzrechtlicher Gebühren (BGE 119 Ib 389 E. 2e S. 391), als Inhaber der Baupolizeikompetenz (BGE 117 Ib 111 E. 1b S. 113 f.), als Projektant einer öffentlichen Sportanlage (BGE 112 Ib 564, nicht publizierte E. 2) oder einer Deponie (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts i.S. Kanton Thurgau vom 4. November 1993, E. 1c/aa), als Subventionsempfänger (BGE 122 II 382 E. 2b S. 383; BGE 110 Ib 297 E. 3 S. 304 f.) oder wenn es als kosten-

mässig involvierte Partei Gewässerschutzmassnahmen anordnet (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts i.S. Gemeinde Sursee vom 26. März 1986, E. 1c). Hingegen begründet nach ständiger Praxis das blosse allgemeine Interesse an einer richtigen Anwendung des objektiven Bundesrechts keine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens; insbesondere ist die in einem Rechtsmittelverfahren unterlegene Vorinstanz nicht legitimiert (BGE 123 II 371 E. 2d S. 375; BGE 122 II 382 E. 2c S. 383; mit Hinweisen). Zur Legitimation genügt also nicht, dass ein Gemeinwesen in einem Bereich, in welchem es zur Rechtsanwendung zuständig ist, eine bestimmte Rechtsauffassung vertritt, die in Widerspruch steht zu derjenigen einer anderen zuständigen bzw. übergeordneten Behörde oder Instanz. Ebensowenig genügt es, dass ein Kanton durch den angefochtenen Entscheid zu einer spezifisch hoheitlichen Tätigkeit verpflichtet wird, die für ihn finanzielle Folgen hat; so hat das Bundesgericht dem Kanton die Legitimation abgesprochen zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen ein Urteil eines kantonalen Gerichts, welches ihn zu einer Zahlung aufgrund des Opferhilfegesetzes verpflichtet (BGE 123 II 425 E. 4). cc) Das Dienstverhältnis eines Kantons zu seinen öffentlichrechtlichen Angestellten gilt nach Lehre und Rechtsprechung als hoheitlich; das Bundesgericht hat es deshalb im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde abgelehnt, das Gemeinwesen mit Bezug auf Geldforderungen aus dem Dienstverhältnis dem Beamten wie eine Privatperson gegenüberzustellen, und hat ihm daher die Beschwerdelegitimation abgesprochen (BGE 120 Ia 95 E. 1b S. 97 f., mit Hinweisen). Das ist jedoch durch das besondere Wesen dieses Rechtsmittels bedingt, welches dem Schutz verfassungsmässiger Rechte dient; solche kann ein Kanton gegenüber Entscheiden seines eigenen Verwaltungsgerichts nicht geltend machen (BGE 120 Ia 95

E. 1c/cc S. 99 f.). Es schliesst aber nach dem Gesagten eine Beschwerdebefugnis für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht von vornherein aus. dd) Das Gleichstellungsgesetz gilt in seinen zentralen materiellrechtlichen Bestimmungen gleichermassen für privatrechtliche und öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse; es beabsichtigt ferner, für alle Arbeitnehmer eine möglichst einheitliche Rechtsprechung zu gewähren (vorne E. 1d/ii). Diese Zielsetzung legt es nahe, öffentlichrechtliche und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse nicht unnötigerweise unterschiedlich zu behandeln. Im privatrechtlichen Verhältnis ist nicht nur der Arbeitnehmer, sondern auch der Arbeitgeber zur Berufung und allenfalls zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert gegen einen kantonalen Entscheid, der ihn zu einer Leistung aufgrund von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BV bzw. Art. 5 GlG verpflichtet (BGE 120 Ia 95 E. 1c/cc S. 99; BGE 113 Ia 107 E. 1b S. 111). Ebenso ist im eidgenössischen Beamtenrecht der Bund als Arbeitgeber zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Entscheid der eidgenössischen Personalrekurskommission legitimiert (Art. 103 lit. b OG; Art. 58 BtG und Art. 13 Abs. 1 GlG). Es wäre im Lichte der Gleichbehandlung aller Arbeitsverhältnisse nicht einsichtig, demgegenüber im kantonalen öffentlichrechtlichen Bereich nur dem Arbeitnehmer, nicht aber dem Arbeitgeber die Beschwerdelegitimation zuzuerkennen. Das widerspricht auch nicht der vorne zitierten Rechtsprechung: wenn der Kanton seinen Angestellten eine Leistung gemäss Art. 5 GlG ausrichtet, versieht er nicht im gleichen Sinne eine spezifisch staatliche Tätigkeit wie etwa beim Vollzug des Opferhilfegesetzes oder bei der Verfolgung von Straftaten, sondern er erfüllt einen Anspruch, der allen Arbeitnehmern selbständig und unabhängig von der Natur ihres Arbeitsverhältnisses zusteht. Der öffentliche Arbeitgeber ist dadurch in gleicher Weise wie ein privater Arbeitgeber berührt und deshalb zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Dem steht auch nicht entgegen, dass sich der Kanton gegen ein Urteil seines eigenen Verwaltungsgerichts wehrt. Das Verwaltungsgericht ist nicht vergleichbar mit einer hierarchisch übergeordneten Stelle innerhalb der Verwaltung, gegen deren dienstliche Anordnungen sich die untergeordnete Stelle nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde wehren kann (vgl. BGE 123 II 542 E. 2e-2h S. 545 ff.); es ist vielmehr eine von den übrigen kantonalen Behörden unabhängige Rechtspflegeinstanz, welche die Rechtmässigkeit von Handlungen des Kantons als solchen zu beurteilen hat.

f) Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid lediglich die Grundsatzfrage des Diskriminierungsumfangs beantwortet und festgehalten, die genaue Berechnung der Lohnguthaben der Klägerinnen sei aufgrund der Akten nicht durchführbar. Bei Rechtskraft des Urteils sei in erster Linie die Finanzdirektion dazu berufen, die detaillierten Lohndifferenzen zu berechnen. Der angefochtene Entscheid hat damit die Frage der Diskriminierung abschliessend beantwortet und ist demnach nicht als Zwischen-, sondern als Teil- und insoweit als Endentscheid zu betrachten. Die innert der dreissigtägigen Frist eingereichte Beschwerde ist somit rechtzeitig (vgl. BGE 118 Ib 196 E. 1b S. 198 f., mit Hinweisen). g) Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzutreten.

2. Der Beschwerdeführer beantragt, die Vernehmlassung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann aus dem Recht zu weisen. 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 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; BGE 120 Ia 321 E. 1 S. 324 f., mit Hinweisen). Diese unterliegen der freien Beweiswürdigung bzw. Beurteilung durch das Bundes-gericht (Art. 95 Abs. 2 OG). Es besteht daher kein Anlass, die Stellungnahme, zu welcher sich der Beschwerdeführer äussern konnte, aus dem Recht zu weisen.

3. a) Der Beschwerdeführer kann mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts rügen, nicht aber die Unangemessenheit (Art. 104 OG). Nachdem als Vorinstanz eine richterliche Behörde entschieden hat, ist zudem das Bundesgericht an die Feststellung des Sachverhalts gebunden,

soweit dieser nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften festgestellt worden ist (Art. 105 Abs. 2 OG). Deshalb sind neue Tatsachenvorbringen nur noch zulässig, wenn die Vorinstanz diese von Amtes wegen hätte berücksichtigen müssen und in der Nichtberücksichtigung eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt (BGE 121 II 97 E. 1c S. 99, mit Hinweisen). Frei überprüft das Bundesgericht somit die richtige Anwendung von Art. 4 Abs. 2 BV bzw. von Art. 3 GlG. Frei überprüfbare Rechtsfrage ist ferner, ob die Vorinstanz die bundesrechtlichen Beweislastregeln richtig angewendet hat, wozu auch die besondere Bestimmung von Art. 6 GlG gehört. Soweit die vom Verwaltungsgericht getroffenen Bewertungen jedoch auf rechtsfehlerfreier Ermessensbetätigung beruhen, können sie vom Bundesgericht nicht in Frage gestellt werden. b) Das Bundesgericht darf weder zugunsten noch zuungunsten der Parteien über deren Begehren hinausgehen; an die Begründung der Begehren ist es hingegen nicht gebunden (Art. 114 Abs. 1 OG). Da die ursprünglichen Klägerinnen, obwohl ihre Klage nur teilweise gutgeheissen wurde, keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben haben, kann das Urteil nicht zuungunsten des Beschwerdeführers abgeändert werden. c) Das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann regt an, im bundesgerichtlichen Verfahren eine Untersuchung des Arbeitsbewertungsverfahrens und seiner Anwendung durchzuführen, da es der Meinung ist, bei der vom Verwaltungsgericht als nicht diskriminierend betrachteten Auswahl der Kriterien seien frauenbegünstigende Aspekte vernachlässigt worden. Auch wenn das zuträfe, könnte jedoch das Urteil

nicht zugunsten der Beschwerdegegnerinnen abgeändert werden. Eine entsprechende Untersuchung erübrigt sich daher schon aus diesem Grund.

4. a) Das Verwaltungsgericht hat die Klage, die vor Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes erhoben wurde, aufgrund dieses Gesetzes beurteilt und dabei auch die Beweislastregelung von Art. 6 GlG angewendet. Es erwog auf dieser Grundlage, die von den damaligen Klägerinnen beantragte Expertise zum Nachweis einer Lohndiskriminierung sei unnötig, da schon die vorhandenen Unterlagen die Diskriminierung glaubhaft machten und eine Expertise einzig im Interesse des (damaligen) Beklagten zur Führung des Gegenbeweises läge; dieser habe jedoch die Einholung einer Expertise abgelehnt. Der Beschwerdeführer rügt dieses Vorgehen als Verletzung

des Anspruchs auf rechtliches Gehör, da seine im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht gemachte Äusserung, die Einholung einer Expertise sei unnötig, noch unter dem alten Rechtszustand gemacht worden sei und die im neuen Recht vorgesehene und vom Verwaltungsgericht angewendete Umkehr der Beweislast für ihn folgenschwer sei. b) Die Klage vor Verwaltungsgericht wurde am 1. Juli 1994 eingereicht, mithin lange vor Inkrafttreten, ja sogar vor dem Erlass des Gleichstellungsgesetzes. Die Duplik des Beschwerdeführers datiert vom 11. Mai 1995. Nach diesem Datum hatte der Beschwerdeführer einzig noch Gelegenheit, gestützt auf die Verfügungen des Verwaltungsgerichts vom 30. August 1995 und vom 30. Januar 1996, gewisse Unterlagen einzureichen, was er mit Schreiben vom 2. November 1995 bzw. 22. Februar 1996 tat. Das Gleichstellungsgesetz wurde erst in der am 11. Juni 1996 erscheinenden Nummer der Amtlichen Sammlung publiziert, trat am 1. Juli 1996 in Kraft und wurde in dem am 10. Juli 1996 ergangenen Urteil des Verwaltungsgerichts - namentlich auch hinsichtlich der Beweislastregeln - angewendet. Bei diesem zeitlichen Ablauf hatte der Beschwerdeführer keinerlei Gelegenheit, die für ihn durch Art. 6 GlG beweisrechtlich verschlechterte Stellung bei seinen Eingaben zu berücksichtigen. Unter diesen Umständen durfte das Verwaltungsgericht jedenfalls in entscheiderheblichen Tatfragen nicht massgeblich auf die neu in Kraft getretene Beweislastregel abstellen, ohne dem Beschwerdeführer vorher Gelegenheit zu geben, sich unter den veränderten Umständen zu denjenigen Fragen zu äussern, in denen die Beweislastumkehr für den Ausgang des Verfahrens von Bedeutung sein konnte. c) Der Beschwerdeführer führt freilich in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aus: "Der Beschwerdeführer verzichtet allerdings auf einen Antrag zu diesem Mangel, da er die Gelegenheit wahrnimmt, seinen Standpunkt in diesem Verfahren zu erläutern und da er nach wie vor der Meinung ist, eine Expertise würde vorliegend nichts bringen". Das Bundesgericht hat im Rahmen von Lohngleichheitsverfahren mehrmals entschieden, dass die Weigerung, eine beantragte Expertise zur Vergleichbarkeit verschiedener Tätigkeiten einzuholen, den Anspruch auf rechtliches Gehör verletze, da die Überprüfung, ob bei der Erstellung einer Arbeitsplatzbewertung Fehler gemacht worden seien, spezifische Fachkenntnisse voraussetze (BGE 117 Ia 262 E. 4c S. 269 f.; ZBl 90/1989 S. 203, nicht publ. E. 3; vgl. BGE 118 Ia 35 E. 2d/e S. 38 f.). Eine vergleichende Bewertung verschiedener Tätigkeiten beruht einerseits auf der

Feststellung von Sachverhalten, andererseits auf der Wertung dieser Sachverhalte. Eine Expertise kann aufzeigen, wie die Sachverhalte sind und wie im Rahmen einer bestimmten Lohneinreihung die Wertungen vorgenommen worden sind. Hingegen ist die Frage, ob die vorgenommene Wertung eine rechtswidrige Ungleichbehandlung darstelle, eine Rechtsfrage, welche nicht durch Fachexperten, sondern durch das Gericht zu beantwor-

ten ist (ebenso Andreas C. Albrecht, Der Begriff der gleichwertigen Arbeit im Sinne des Lohngleichheitssatzes "Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit" [Art. 4 Abs. 2 BV], Diss. Basel 1998, S. 38 f. und 51). Soweit es nur um diese Rechtsfrage geht, ist eine Expertise daher entbehrlich. Nachdem vorliegend der Beschwerdeführer ausdrücklich auf die Einholung einer Expertise verzichtet, kann davon abgesehen werden, den angefochtenen Entscheid deshalb wegen Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör aufzuheben, weil keine Expertise eingeholt worden ist. Hingegen kann dieser Aspekt in anderer Hinsicht von Bedeutung sein (vgl. hinten E. 11d).

5. Der Beschwerdeführer rügt eine Missachtung von § 85 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH). Das Verwaltungsgericht habe die Pflichtstundenzahl der Beschwerdegegnerinnen von 26 auf 24 Stunden herabgesetzt und damit die Bindung an die Klageanträge missachtet. Das Bundesgericht kann im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur die Anwendung von Bundesrecht überprüfen, einschliesslich der Verletzung der Bundesverfassung (BGE 120 Ib 224 E. 2a S. 228; BGE 118 Ia 8 E. 1b S. 10). Die Missachtung kantonaler Verfahrensbestimmungen kann einzig beurteilt werden, wenn sie zugleich eine Verfassungsverletzung, namentlich einen Verstoss gegen Art. 4 BV, darstellt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Beschwerdeführer als Inhaber der öffentlichen Gewalt zur Rüge der Verletzung verfassungsmässiger Rechte grundsätzlich nicht legitimiert ist (vorne E. 1a). Es kann offen bleiben, ob das auch im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gilt, die insoweit die Funktion der staatsrechtlichen Beschwerde übernimmt (BGE 122 IV 8 E. 2a S. 12; vgl. BGE 120 Ib 224 E. 2a S. 228). Denn jedenfalls hat das Verwaltungsgericht den Beschwerdegegnerinnen nicht mehr zugesprochen, als sie verlangt hatten: Es hat im angefochtenen Urteil entschieden, dass der Beschwerdeführer den Beschwerdegegnerinnen einen der Lohnklasse 18 entsprechenden und von einer wöchentlichen Pflichtstundenzahl von 24 ausgehenden Lohn

zu bezahlen habe. Es hat damit entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht die von den Beschwerdegegnerinnen zu leistende Pflichtstundenzahl auf 24 festgesetzt. Es hat bloss entschieden, dass den Beschwerdegegnerinnen der einem vollen Arbeitspensum entsprechende Lohn auf der Basis einer Stundenzahl von 24 zu bemessen sei. Es bleibt dem Kanton nach dem angefochtenen Urteil aber frei, die ordentliche Pflichtstundenzahl höher anzusetzen, sofern er den Beschwerdegegnerinnen einen diesem höheren Pensum entsprechenden Lohn bezahlt.

6. Der Beschwerdeführer beanstandet, dass die Vorinstanz bei der Überprüfung der Arbeitsplatzbewertung ihr Ermessen an die Stelle desjenigen des Besoldungsgesetzgebers gesetzt habe. Er bringt vor, dem kantonalen Gesetzgeber komme bei der Ausgestaltung des Besoldungssystems ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, in welchen ein Gericht nur mit Zurückhaltung einzugreifen habe. Auch hier kann offenbleiben, ob der Kanton zu dieser Rüge überhaupt legitimiert ist (vgl. E. 5). Wie weit das kantonale Verwaltungsgericht im Verfahren der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit Ermessensentscheide der Verwaltung oder Regierung überprüfen kann, ist eine Frage des kantonalen Verfahrensrechts, dessen Anwendung das Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüfen kann. Der Beschwerdeführer bringt indessen nicht vor, welche Bestimmung des kantonalen Rechts auf willkürliche Weise angewendet worden sein soll. Sein Hinweis auf BGE 121 I 53 geht fehl: dort ging es um die Kognition des Bundesgerichts gegenüber dem kantonalen Gesetzgeber im Rahmen des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots von Art. 4 Abs. 1 BV. Das Bundesgericht als Verfassungsgericht kann nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen des kantonalen Gesetzgebers setzen. Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass sich auch das kantonale Verwaltungsgericht gegenüber der kantonalen Verwaltung eine gleiche Zurückhaltung auferlegen muss, namentlich im Zusammenhang mit dem Vollzug des Gleichstellungsgesetzes.

7. Art. 4 Abs. 2 BV und Art. 3 Abs. 1 GlG verbieten jede direkte oder indirekte Benachteiligung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufgrund ihres Geschlechts. Eine direkte Diskriminierung liegt vor, wenn

sich eine Ungleichbehandlung ausdrücklich auf die Geschlechtszugehörigkeit oder auf ein Kriterium stützt, das nur von einem der beiden Geschlechter erfüllt werden kann, und wenn sie sich nicht sachlich rechtfertigen lässt (BBl 1993 I 1295). Eine sachliche Rechtfertigung für eine direkte Ungleichbehandlung

BGE 124 II 409 S. 425

kann darin liegen, dass auf dem Geschlecht beruhende biologische oder funktionale Unterschiede eine Gleichbehandlung absolut ausschliessen (BGE 123 I 56 E. 2b S. 58; 117 Ia 262 E. 2a S. 264, 270 E. 2a S. 272, je mit Hinweisen). Eine indirekte Diskriminierung liegt vor, wenn eine formal geschlechtsneutrale Regelung im Ergebnis wesentlich mehr bzw. überwiegend Angehörige des einen Geschlechts gegenüber denjenigen des anderen benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BBl 1993 I 1295 f.; ALBRECHT, a.a.O., S. 95; KATHRIN ARIOLI, Die Rechtsfigur der indirekten Diskriminierung, AJP 1993 S. 1327-1335, 1330; GEORG MÜLLER, a.a.O., Rz. 137a; NORA REFAEIL/KARINE SIEGWART, Das Konzept der mittelbaren Diskriminierung im europäischen und schweizerischen Recht, in: Nora Refaeil et al., Die Gleichbehandlung von Mann und Frau im europäischen und schweizerischen Recht, Bern 1997, S. 5-42, 25 ff.; STEIGER-SACKMANN, a.a.O., S. 104 f.; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Aktuelle Aspekte der Gleichberechtigung von Mann und Frau, ZBJV 128/1992, S. 357-380, 375 ff.; vgl. auch die Rechtsprechung des EuGH, Rs. 170/84, Slg. 1986 1607, 1628 [Bilka]und seitherige Praxis, s. KARL-JÜRGEN BIEBACK, Die mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts, Baden-Baden 1997, S. 52 ff.).

8. a) Eine besoldungsmässige Diskriminierung liegt vor, wenn zum Nachteil eines geschlechtstypisch identifizierten Berufs Lohnunterschiede bestehen, welche nicht sachbezogen in der Arbeit selber begründet sind (ALBRECHT, a.a.O., S. 159 ff.; ELISABETH FREIVOGEL, in Bigler-Eggenberger/Kaufmann, a.a.O., Rz. 116 zu Art. 3 GlG). Untersagt sind damit Lohnunterschiede, die auf geschlechtsspezifische Umstände abstellen (BGE 117 Ia 270 E. 2b S. 273, mit Hinweisen). Ein Lohnunterschied zwischen zwei typisch weiblich identifizierten Berufen kann demgegenüber keine geschlechtsbezogene Diskriminierung darstellen (BGE 113 Ia 107 E. 4a S. 116; FREIVOGEL, a.a.O., Rz. 103 zu Art. 3 GlG). b) Das Verwaltungsgericht hat die Tätigkeit der Handarbeitslehrerinnen mit derjenigen der Primarlehrkräfte verglichen. Der Beschwerdeführer anerkennt, dass der Beruf der Handarbeitslehrerin ein typischer Frauenberuf ist, bringt jedoch vor, dass rund 60% der Primarlehrkräfte weiblich seien, so dass dieser Beruf nicht als typisch männlich betrachtet werden könne. Das Verwaltungsgericht hat dazu ausgeführt, die anderen Lehrberufe zählten ungeachtet des heute höheren Frauenanteils von der Geschichte her zu den männlichen Berufsbildern und seien daher

BGE 124 II 409 S. 426

besoldungsmässig stets anders als die typischen Frauenberufe eingeordnet gewesen. Es kann dahingestellt bleiben, ob das eine vom Bundesgericht nicht überprüfbare Tatsachenfeststellung oder einen überprüfbaren allgemeinen Erfahrungssatz darstellt (vgl. BGE 117 Ia 270 E. 4 S. 276). Eine Diskriminierung liegt nämlich nicht nur dann vor, wenn ein typisch weiblicher gegenüber einem typisch männlichen Beruf ungerechtfertigt benachteiligt wird, sondern auch, wenn dies zwischen einem typisch weiblich und einem geschlechtsmässig neutral identifizierten Beruf erfolgt (FREIVOGEL, a.a.O., Rz. 115 f. zu Art. 3). Der Primarlehrerberuf ist, wenn auch nicht typisch männlich, so doch jedenfalls geschlechtsmässig neutral identifiziert.

9. a) Das Lohngleichheitsgebot bezieht sich nicht nur auf gleiche, sondern auch auf gleichwertige Arbeit (BGE 117 Ia 270 E. 2b S. 273 f.; BBl 1993 I 1264; GABRIEL AUBERT, L'égalité des sexes dans le domaine du

travail, in: Morand, a.a.O., S. 143-179, 165; ALEXANDRE BERENSTEIN, Der Lohn für gleichwertige Arbeit, ZBJV 120/1984, S. 489-509, 492 und 499; CLASS/MÖSSINGER, a.a.O., S. 39; FREIVOGEL, a.a.O., Rz. 1.00 zu Art. 3; Lohngleichheit für Mann und Frau, Schlussbericht der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzten Arbeitsgruppe "Lohngleichheit", Oktober 1988, S. 17 f.). Statistisch belegte Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern können ein Indiz für Lohndiskriminierungen bilden; doch müssen die unterschiedlich entlöhnten Tätigkeiten gleichwertig sein. Bei der Frage nach der Gleichwertigkeit handelt es sich entgegen einer in der Lehre teilweise vertretenen Ansicht (FREIVOGEL, a.a.O., Rz. 129 zu Art. 3) nicht schon um die Frage nach Rechtfertigungsgründen, sondern um die Frage, ob überhaupt eine Tatbestandsvoraussetzung für das Lohngleichheitsgebot erfüllt ist bzw. ob eine - allenfalls zu rechtfertigende - Ungleichbehandlung vorliegt (ALBRECHT, a.a.O., S. 47 f.; VINCENT MARTENET, L'égalité de rémunération dans la fonction publique, AJP 1997 S. 825-840, 828 f.; vgl. auch das Urteil des EuGH i.S. Enderby, Rs. C-127/92, Slg. 1993 I-5535, 5572 f., Rz. 16 und 19). Denn sonst wäre a priori jede geschlechtsspezifische (männliche oder weibliche) Tätigkeit in diskriminierender Weise entlöhnt, lässt sich doch praktisch immer eine geschlechtsneutral identifizierte Tätigkeit finden, die besser entlöhnt ist. b) Unterschiedliche Tätigkeiten müssen daher anhand eines Bewertungsmassstabs verglichen werden (ALEXANDRE BERENSTEIN, L'égalité des rémunérations entre hommes et femmes sur le plan international, in: Morand, a.a.O., S. 41-56, 50 ff.; FREIVOGEL, a.a.O.,

Rz. 102 f. zu Art. 3; GEORG MÜLLER, a.a.O., Rz. 143). Dazu können die auszuübenden Funktionen als solche bzw. die daran gestellten Anforderungen (Arbeitsplatz- oder Funktionsbewertung), die individuellen Merkmale der Stelleninhaber (Alter, Dienstalter, Ausbildung usw.) sowie die Art und Weise, wie die betroffenen Personen diese Funktionen ausführen (Leistungsbewertung), berücksichtigt werden (ALBRECHT, a.a.O., S. 49 f.; AUBERT, a.a.O., S. 166 f.; HENNEBERGER/OBERHOLZER/ZAJITSCHEK, Lohndiskriminierung und Arbeitsbewertung, Basel 1997, S. 97 f.; MARTENET, a.a.O., S. 828 ff.). Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, kann nicht wissenschaftlich objektiv und wertfrei entschieden werden, sondern hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können (ALBRECHT, a.a.O., S. 29 f., 33 f.; Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann [Hrsg.], Arbeitsbewertung und Lohndiskriminierung von Frauen, Bern 1991, S. 4, 8, 36 und 39; HENNEBERGER/OBERHOLZER/ZAJITSCHEK, a.a.O., S. 115 und 129 f.). Es gibt verschiedene arbeitswissenschaftliche Bewertungsverfahren, die sich je in der Aufgliederung, Gewichtung und Bewertung der verschiedenen Anforderungsarten voneinander unterscheiden (HENNEBERGER/OBERHOLZER/ZAJITSCHEK, a.a.O., S. 100 ff.; HEIDE M. PFARR/KLAUS BERTELSMANN, Diskriminierung im Ewerbsleben, Baden-Baden 1989, S. 311). Den zuständigen Behörden kommt bei der Ausgestaltung eines Besoldungssystems im öffentlichen Dienst ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu; sie können aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestands-elemente auswählen, die für die Besoldung von Beamten massgebend sein sollen (BGE 123 I 1 E. 6b/c S. 8; BGE 121 I 49 E. 4c S. 53 f.). 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 legt nicht positiv fest, welcher Massstab dabei anzuwenden ist; es verbietet jedoch die Wahl geschlechtsdiskriminierender Bewertungskriterien (Arbeitsgruppe "Lohngleichheit", a.a.O., S. 18; PFARR/BERTELSMANN, a.a.O., S. 312 f.). c) Eine diskriminierende Bewertung liegt vor, wenn Unterschiede in der Besoldung an geschlechtsspezifische Merkmale anknüpfen, ohne dass das durch die Art der auszuübenden Tätigkeit sachlich begründet wäre (BBl 1993 I 1265). Das kann beispielsweise dadurch geschehen, dass geschlechtsspezifische Kriterien berücksichtigt bzw. stark gewichtet werden, die für die Art der auszuübenden Tätigkeit nicht erforderlich oder unbedeutend sind, oder umgekehrt

nicht berücksichtigt bzw. schwach gewichtet werden, obwohl sie für die Tätigkeit wichtig sind (BBl 1993 I 1265; Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, a.a.O., S. 52 ff.; CLASS/MÖSSINGER, a.a.O., S. 39 f.; ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 110). Die Berücksichtigung eines geschlechtstypischen Kriteriums ist nicht diskriminierend, soweit dieses für die Erfüllung der Arbeit relevant ist (Arbeitsgruppe "Lohngleichheit", a.a.O., S. 40 f.). Nicht diskriminierend sind in der Regel Unterschiede, die auf objektiven Gründen wie Ausbildung, Alter, Dienstalter, Qualifikation, Erfahrung, Aufgabenbereich oder Leistung beruhen (BGE 121 I 49 E. 4c S. 53; BGE 118 Ia 35 E. 2c S. 37 f.; BGE 117 Ia 270 E. 4 S. 276 f.; BGE 113 Ia 107 E. 4a S. 116; AUBERT, a.a.O., S. 167; HAEFLIGER, a.a.O., S. 110). So hat das Bundesgericht eine unterschiedliche Entlöhnung von Arbeitslehrerinnen gegenüber Primar- und Haushaltungslehrkräften mit Unterschieden in der Ausbildung und Berufstätigkeit gerechtfertigt (BGE 117 Ia 270 E. 3/4 S. 274 ff.). d) Bewertungskriterien sind dann geschlechtsspezifisch, wenn sie von den Angehörigen des einen Geschlechts wesentlich leichter oder anteilmässig erheblich häufiger erfüllt werden können als von den Angehörigen des andern Geschlechts (MONIQUE COSSALI, L'interdiction de discriminer en raison du sexe dans la vie professionnelle, au regard du droit suisse et du droit communautaire, in: Festschrift Bigler-Eggenberger, Basel 1993, S. 59-83, 65; EPINEY/REFAEIL, in: Bigler-Eggenberger/Kaufmann, a.a.O., S. 402 Rz. 100). In Frage kommen Eigenschaften, welche bei Angehörigen des einen Geschlechts aus biologischen Gründen im Durchschnitt weniger häufig erfüllt sind (beispielsweise Körpergrösse oder -kraft), oder Eigenschaften, welche auf in der gesellschaftlichen Realität vorhandene geschlechtsspezifische faktische Ungleichheiten zurückzuführen sind. So kann unter Umständen im formal geschlechtsneutralen Kriterium des Dienstalters eine indirekte Diskriminierung stecken, da Frauen im Durchschnitt eher ihre Arbeitskarriere zum Zwecke der Kinderbetreuung unterbrechen und daher weniger berufliche Erfahrung sammeln können (ALBRECHT, a.a.O., S. 161; vgl. das Urteil des EuGH i.S. Nimz, Rs. C-184/89, Slg. 1991 I-297, 319).
Hingegen dürfen nicht Merkmale als geschlechtstypisch betrachtet werden, die - ohne die genannten Bedingungen zu erfüllen - bloss aufgrund traditioneller gesellschaftlicher Rollenbilder einem Geschlecht zugeschrieben werden, weil damit diese Rollenbilder verewigt würden, was dem verfassungsmässigen und gesetzlichen

Gleichstellungsgebot gerade widerspräche (BGE 117 Ia 270 E. 2a S. 272, mit Hinweisen; vgl. auch COSSALI, a.a.O., S. 73 ff.). Ob ein bestimmtes, einer Arbeitsplatzbewertung zugrundeliegendes Kriterium geschlechtstypisch ist, muss entweder aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung oder durch wissenschaftliche Untersuchungen statistisch nachweisbar sein (BBl 1993 I 1296; ALBRECHT, a.a.O., S. 96 und 159). Blosse unbewiesene oder nicht glaubhaft gemachte Behauptungen oder Vermutungen, bestimmte Eigenschaften seien spezifisch weiblich oder männlich, können demgegenüber nicht massgebend sein.

10. a) Die vom Regierungsrat des Kantons Zürich durchgeführte Lohneinstufung beruht auf einer sogenannten "Vereinfachten Funktionsanalyse", mit welcher im Verlauf einer strukturellen Besoldungsrevision in den Jahren 1987-1991 sämtliche Funktionen des Staatspersonals bewertet wurden. Dieses Verfahren fasst die zur Beurteilung einer Funktion massgebenden Anforderungen in sechs Kriterien zusammen. Die sechs Kriterien werden mit unterschiedlichen maximalen Arbeitswertpunktzahlen (AWP) versehen, welche die relative Gewichtung der Kriterien ausdrücken. Die einzelnen Funktionen wurden anhand dieser Kriterien aufgrund einer 10er-Skala von 0,5-5,0, je mit halben Zwischenschritten, bewertet. Den einzelnen Skalenschritten entspricht eine bestimmte Arbeitswertpunktezahl, wobei die Skalierung progressiv ist. Die Summe der Punkte ist massgebend für die Einreihung in die Besoldungskategorie. b) Geschlechtsspezifische Diskriminierungen können bei diesem Vorgehen auf drei Stufen erfolgen, nämlich bei der Auswahl der Kriterien, bei der relativen Gewichtung

der Kriterien sowie bei der Einreihung einzelner Funktionen in der 10er-Skala (ALBRECHT, a.a.O., S. 162 f.). c) Die vom Kanton gewählten Kriterien und die jeweiligen maximalen Punktzahlen lauten wie folgt: K1: Ausbildung und Erfahrung 320 Punkte
K2: Geistige Anforderungen 300 Punkte
K3: Verantwortung 210 Punkte
K4: Psychische Anforderungen/Belastungen 50 Punkte
K5: Physische Anforderungen/Belastungen 60 Punkte
K6: Beanspruchung der Sinnesorgane/
spezielle Arbeitsbedingungen 60 Punkte
Total 1000 Punkte

BGE 124 II 409 S. 430

Die Einreihung der Handarbeitslehrerinnen bzw. der Primarlehrkräfte ergab folgendes Ergebnis: Kriterium Handarbeitslehrerinnen Primarlehrkräfte
Stufe AWP Stufe AWP
K1 3,0 144 3,0 144
K2 3,0 135 3,5 170,5
K3 3,0 94,5 3,5 119,5
K4 2,5 25 3,0 30
K5 2,5 20,5 2,0 15
K6 2,0 15 2,0 15
Total 434 494
Im Verfahren vor Verwaltungsgericht machte der Kanton zudem geltend, bei einer verfeinerten Gliederung, wie sie seit 1994 angewendet werde, wären die Handarbeitslehrerinnen bei Kriterium 1 eher mit 2,75 zu bewerten als mit 3,0. Er begründete das mit der unterschiedlichen Gesamtausbildungsdauer. d) Das Verwaltungsgericht hat erwogen, dass weder die Auswahl der Kriterien noch deren relative Gewichtung diskriminierend seien. Ebensowenig hielt es die Einreihung hinsichtlich der Kriterien 3-6 für diskriminierend. Diese Überlegungen sind nicht bundesrechtswidrig. Wenn die Beschwerdegegnerinnen dagegen vorbringen, die Auswahl und Gewichtung der Kriterien, namentlich die starke Gewichtung des Kriteriums "geistige Anforderungen", benachteilige die Frauen, so setzen sie voraus, dass Frauen im Durchschnitt weniger hohe geistige Anforderungen zu erfüllen vermögen als Männer oder dass die typischen Frauenberufe diesbezüglich tiefere Anforderungen stellen; das ist weder gerichtsnotorisch noch nachgewiesen oder glaubhaft gemacht. Es wäre daher im Gegenteil bundesrechtswidrig, die starke Gewichtung dieses Kriteriums als diskriminierend zu betrachten (vgl. vorne E. 9d). Analoges gilt für die Ansicht des Büros für Gleichstellung von Frau und Mann, das Kriterium "Zwischenmenschliche Beziehungen" sei frauenbegünstigend, weshalb die geringe Berücksichtigung dieses Kriteriums möglicherweise diskriminierend sei. e) Das Verwaltungsgericht erachtete die vom Kanton geltend gemachte Bewertung der Handarbeitslehrerinnen von 2,75 bei Kriterium 1 für unbegründet, da die verfeinerte Skala nicht auf die Dauer der Gesamtausbildung, sondern lediglich auf die Breite

BGE 124 II 409 S. 431

der berufsbezogenen Ausbildung abstelle; dafür, dass diese bei den Primarlehrkräften breiter wäre als bei den Handarbeitslehrerinnen, vermöchten die Akten keinen Anhaltspunkt zu geben. Der Beschwerdeführer räumt ein, dass die verfeinerte Skala auf die Breite der berufsbezogenen Ausbildung abstelle, bringt aber vor, dabei

könnten die Zulassungsvoraussetzungen nicht ausser acht gelassen werden. Diese seien für das Handarbeitslehrerinnenseminar weniger streng als für die Primarlehrerausbildung, weil für diese im Unterschied zu jenem die Maturität verlangt werde. Ob - wie das Verwaltungsgericht annimmt - die unterschiedliche Breite der Ausbildungen aus den Akten nicht ersichtlich sei, ist vorliegend unerheblich: Der Beschwerdeführer hat selber bei seiner 1990 vorgenommenen Arbeitsplatzbewertung für Handarbeits- wie für Primarlehrkräfte gleicherweise das Kriterium 1 mit der Stufe 3,0 bewertet. In der Duplik führte er vor Verwaltungsgericht aus, die zwischenzeitlich vorgenommene Verfeinerung auf Viertelsstufen würde bei einer neuerlichen Bewertung eher zu einer Einstufung im Bereich 2,75 führen; diese verfeinerte Gliederung werde zwar für alle Neueinreihungen angewendet, habe aber konkret mit der abgeschlossenen Bewertung der Handarbeitslehrerinnen nichts zu tun. Der vorliegenden Streitigkeit liegt aber gerade diese abgeschlossene Bewertung zugrunde. Wenn sich der Beschwerdeführer nun nachträglich darauf beruft, eigentlich wären die Handarbeitslehrerinnen nur mit 2,75 zu bewerten, so verhält er sich widersprüchlich. Zudem wäre es rechtsungleich, eine nachträglich geschaffene verfeinerte Skalierung bloss punktuell für ein bestimmtes Kriterium bei einer bestimmten Funktion anzuwenden. Soll die Bewertung gegenüber der vorgenommenen strukturellen Besoldungsrevision verfeinert werden, so müssten auch für die Vergleichspositionen allfällige Verfeinerungen geprüft werden; dass das erfolgt wäre, bringt der Beschwerdeführer indessen nicht vor.
f) Das Verwaltungsgericht bewertete - anders als der Kanton - beim Kriterium 2 (geistige Anforderungen) die Handarbeitslehrerinnen gleich wie die Primarlehrkräfte mit der Stufe 3,5 (statt 3,0). Daraus ergab sich eine Totalpunktezahl von 469,5 (statt 434), was der Lohnklasse 18 (statt 17) entspricht. Der Beschwerdeführer rügt in diesem Zusammenhang, das Verwaltungsgericht habe ungenügend berücksichtigt, dass eine Primarlehrkraft ein vielfältigeres Spektrum unterrichte als eine Handarbeitslehrerin. Ausser acht gelassen habe das Verwaltungsgericht zudem die Tatsache, dass der Handarbeitsunterricht in der Regel in Halbklassen erfolge, was eine Erleichterung darstelle.

aa) Das Verwaltungsgericht hat sich mit der zu bewältigenden Stofffülle der Primar- und Handarbeitslehrkräfte auseinandergesetzt; es hat dabei die Vielfalt der Fächer bei den Primarlehrkräften berücksichtigt, aber dafür bei den Handarbeitslehrerinnen erhöhte Anforderungen infolge des stufenübergreifenden Unterrichts und des ständigen Klassenwechsels veranschlagt. Das bedinge eine erhöhte geistige Regsamkeit. Das Verwaltungsgericht hat somit die unterschiedlichen Stoffmengen berücksichtigt, aber anders bewertet als der Beschwerdeführer. Dieser bestreitet nicht, dass der niveauübergreifende Unterricht und der ständige Klassenwechsel für Handarbeitslehrkräfte erhöhte geistige Anforderungen stelle; er bringt jedoch vor, die bei den Primarlehrkräften erforderliche stündliche Umstellung auf neue Fächer sei anforderungsreicher. Zur Diskussion steht somit im wesentlichen, ob der Wechsel des Fachs bei gleichbleibender Klasse oder aber der Wechsel der Klasse bei gleichbleibendem Fach geistig anspruchsvoller sei. Diese Beurteilung ist eine Ermessensfrage, die aus rechtlicher Sicht so oder anders beantwortet werden kann. Die Bewertung durch das Verwaltungsgericht erfolgt im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens. Sie kann nicht als bundesrechtswidrig betrachtet werden. bb) Das Verwaltungsgericht hat nicht ausdrücklich erwähnt, dass der Handarbeitsunterricht in Halbklassen erfolge. Es hat jedoch erwogen, die Ausführungen im Zusammenhang mit dem zeitlichen Aufwand für die Vor- und Nachbereitung hätten grundsätzlich nichts mit dem Kriterium "Geistige Anforderungen" zu tun. Es hat damit denjenigen Aspekt gewürdigt, den der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit dem Halbklassenunterricht hauptsächlich vorgebracht hat. Diese Würdigung ist nicht bundesrechtswidrig. g) Dass das Verwaltungsgericht die Beschwerdegegnerinnen in die Lohnklasse 18 eingestuft hat, erweist sich demnach nicht als bundesrechtswidrig.

11. a) Die Handarbeitslehrerinnen hatten vor der Besoldungsrevision eine Pflichtstundenzahl von 24, gegenüber 28 oder 29 bei den Primarlehrkräften. In den Weisungen des Regierungsrates vom 3. Oktober 1990 über die Besoldungsrevision der Lehrer im Rahmen des Gesamtprojekts der Strukturellen Besoldungsrevision 1987-1991 führte der Regierungsrat aus, dass es sich bei jeder bewerteten Funktion um ein Vollpensum handle, welches unter Einschluss der Vor- und Nachbereitungsarbeit insgesamt einem Pensum von 42 Wochenstunden

entspreche. Bei der Besoldungsrevision werde demzufolge

BGE 124 II 409 S. 433

die Pflichtstundenzahl nicht berücksichtigt. Auch für Handarbeitslehrerinnen werde die Grundbesoldung neu nicht mehr pro Jahreslektion, sondern für eine volle Jahresbeschäftigung festgelegt. Es vermöge jedoch im Ergebnis nicht zu befriedigen, dass die daraus abgeleitete Besoldung der Handarbeitslehrer pro Unterrichtslektion höher sein soll als diejenige des Primarlehrers. Um dies zu vermeiden, werde die Pflichtstundenzahl der Handarbeitslehrer von 24 auf 26 angehoben. b) Das Verwaltungsgericht erwog, indem diese Korrektur der Pflichtstunden in direktem Zusammenhang mit der Umsetzung der neu ermittelten Arbeitswerte quasi als Folge der Neueinreihung der Handarbeitslehrerinnen erfolgt sei, liege die Annahme einer Diskriminierung der genannten Funktion nahe. Demgemäss hätten die Klägerinnen glaubhaft gemacht, dass in der nachträglichen Erhöhung der Pflichtstundenzahl von 24 auf 26 für Handarbeitslehrerinnen eine unzulässige Geschlechterdiskriminierung liege; der Beklagte habe den ihm obliegenden Gegenbeweis hierzu nicht erbracht. Aus diesen Gründen kam das Verwaltungsgericht zum Ergebnis, das der Lohnklasse 18 entsprechende Gehalt sei auf der Basis von 24 (statt 26) wöchentlichen Pflichtstunden auszurichten. c) Der Beschwerdeführer bringt in seiner Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor, die ursprüngliche Zahl von 24 Wochenstunden sei mit Rücksicht auf besoldungsadministrative Gründe festgelegt worden und entspreche nicht einem sorgfältig ermittelten Pensum für eine Vollbeschäftigung. Die auf der Primarschulstufe mehrheitlich parallel geführten Halbklassen verringerten zudem die Vorbereitungszeit der einzelnen Lehrkräfte, da die Vorbereitungen für eine Lektion doppelt genutzt werden könnten. Durch die Änderung des Lehrplanes und die Neuerungen in der Aufsicht reduziere sich zudem der Aufwand für Korrekturarbeiten.
d) Im Verfahren vor Verwaltungsgericht hatte der Kanton dazu nur ausgeführt, aus sachlichen und nachvollziehbaren Gründen lasse es sich nicht rechtfertigen, die Besoldung (gemeint: pro Unterrichtseinheit) der Handarbeitslehrerinnen gegenüber derjenigen der Primarlehrkräfte höher anzusetzen, da sonst das Resultat der Arbeitsplatzbewertung verzerrt worden wäre. Ferner wies er knapp auf den bei Primarlehrern höheren Korrekturaufwand hin und bestritt das Argument der Klägerinnen, die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts sei für den Handarbeitsunterricht umfangreicher als bei den übrigen Lehrkräften, nahm indessen nicht substantiiert Stellung zu diesem Argument. Die in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde

BGE 124 II 409 S. 434

vorgebrachten Gründe sind neue Tatsachen, welche an sich vor Bundesgericht nicht mehr vorgebracht werden können (vorne E. 3a). Indessen ist vorliegend zu berücksichtigen, dass das Verwaltungsgericht seinen Entscheid in Anwendung der Beweislastregel von Art. 6 GlG gefällt hat, ohne dem Kanton nach Inkrafttreten dieses Gesetzes Gelegenheit zu geben, zu der für ihn beweisrechtlich verschlechterten Lage Stellung zu nehmen (vorne E. 4b). Nach der früher geltenden Regelung konnte der Kanton grundsätzlich davon ausgehen, dass den Klägerinnen der Beweis für die Lohndiskriminierung obliege. Nachdem das Verwaltungsgericht während der Dauer des Verfahrens eine geänderte Beweislastregelung anwendete, hätte es dem damaligen Beklagten Gelegenheit geben müssen, den nunmehr ihm obliegenden Beweis des Gegenteils anzutreten. Unter diesen Umständen ist auf die neuen Tatsachenvorbringen des Beschwerdeführers einzugehen. e) Indem der Kanton die Pflichtstundenzahl nicht für alle Kategorien von Lehrkräften gleich hoch ansetzt, geht er offensichtlich davon aus, dass die Vor- und Nachbereitungszeit pro Unterrichtslektion nicht bei allen Unterrichtsarten gleich hoch ist. Bei dieser Betrachtung kann für die Beurteilung, ob die Gesamtbesoldung angemessen sei, nicht nur vom Lohn pro Unterrichtseinheit ausgegangen werden. Die Erhöhung der Pflichtstundenzahl kann daher bei den Handarbeits-

lehrerinnen nicht einzig damit begründet werden, deren Lohn pro Unterrichtseinheit wäre sonst höher als bei den Primarlehrern. Insofern ist die Begründung, welche der Regierungsrat im Rahmen der Besoldungsrevision für eine Erhöhung der Pflichtstundenzahl vorbrachte, in der Tat problematisch. Da sich diese Erhöhung einzig auf typische Frauenberufe bezog und für diese nachteilig war, ist es nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht davon ausging, eine Diskriminierung sei glaubhaft gemacht. f) Indessen muss dem Beschwerdeführer die Möglichkeit offenstehen, den Beweis des Gegenteils zu führen. Eine unterschiedliche Pflichtstundenzahl für verschiedene Kategorien von Lehrkräften verstösst nicht an sich gegen Art. 4 BV oder Art. 3 GlG. Ebensowenig stellt eine nachträgliche Erhöhung einer Pflichtstundenzahl zwangsläufig eine Diskriminierung dar, auch wenn sie einseitig typisch weibliche Lehrkraftfunktionen betrifft. Vorliegend ist zwar die ganze Besoldungsrevision davon ausgegangen, dass die Pflichtstundenzahl nicht in die Revision einbezogen werde und dass die unabhängig davon festgelegte, für die einzelnen Kategorien von Lehrkräften unterschiedliche Pflichtstundenzahl einem einheitlichen

Vollpensum von 42 Wochenstunden entspreche. Indessen basierte - wie die Beschwerdegegnerinnen anerkennen - das Besoldungssystem für Handarbeitslehrkräfte früher im Unterschied zu allen anderen Lehrkräften nicht auf einer festen Jahresgrundbesoldung, sondern auf einer Jahreslektion. Wenn nun anlässlich der Neubewertung davon ausgegangen wird, dass die neu festgelegten Arbeitswerte einem vollen Pensum von 42 Wochenstunden entsprechen, dann bedeutet das für die Handarbeitslehrkräfte eine Änderung des Besoldungssystems. Es ist unter diesen Umständen im Interesse der Gleichbehandlung zulässig bzw. sogar geboten, zugleich zu überprüfen, ob die bisherige Pflichtstundenzahl der Handarbeitslehrerinnen in der Tat einem solchen vollen Pensum entspricht, würde doch sonst im Ergebnis eine ungewollte Lohnungleichheit geschaffen. Die Erhöhung der Pflichtstundenzahl kann somit dadurch gerechtfertigt werden, dass in Anbetracht der zu leistenden Vor- und Nachbereitungszeit (sowie allenfalls des Aufwandes für Weiterbildung u.dgl.) ein Vollpensum von 42 wöchentlichen Arbeitsstunden nicht schon mit 24, sondern erst mit 26 Unterrichtsstunden erreicht werde. Ob das der Fall ist, ist unter den Parteien umstritten. Während der Beschwerdeführer davon ausgeht, dass schon das frühere Pensum von 24 Stunden nicht auf einem genau errechneten Vollpensenvergleich beruht habe und zudem parallel zur Besoldungsrevision der Zeitaufwand pro Lektion bei den Handarbeitslehrerinnen reduziert worden sei, bringen die Beschwerdegegnerinnen vor, ihre Gesamtarbeitszeit sei nicht gesunken. Ob die beanstandete Erhöhung der Pflichtstundenzahl diskriminierend ist, hängt namentlich davon ab, ob die Gesamtarbeitsbelastung der Handarbeitslehrerinnen erst bei 26 oder schon bei 24 Pflichtstunden einem vollen, mit den übrigen Lehrkräften vergleichbaren Pensum entspricht. Wie es sich damit verhält, ist nicht eine Rechts-, sondern eine Tatfrage, die umstritten und aufgrund der vorhandenen Akten nicht liquid ist und daher vom Bundesgericht im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht abgeklärt werden kann. g) Das angefochtene Urteil ist daher in diesem Punkt aufzuheben und an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 114 Abs. 2 OG). Diese hat dem Beschwerdeführer Gelegenheit zu geben, den ihm obliegenden Beweis zu erbringen, dass die Erhöhung der Pflichtstundenzahl nicht diskriminierend ist, namentlich dass bei Handarbeitslehrkräften erst eine Pflichtstundenzahl von 26 Lektionen einem Vollpensum entspricht.

12. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich demnach als teilweise begründet. Gemäss Art. 13 Abs. 5 GlG ist das Verfahren um Ansprüche aus dem Gleichstellungsgesetz bei öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen kostenlos. Dies gilt - analog wie Art. 343 Abs. 3 OR - auch für das Verfahren vor Bundesgericht (BGE 115 II 30 E. 5a S. 40; BGE 98 Ia 561 E. 6a S. 567), schliesst aber die Zusprechung einer Parteikostenentschädigung an die obsiegende Partei nicht aus (BGE 115 II 30 E. 5c S. 42; BGE 100 Ia 119 E. 7 S. 130).

Dem teilweise obsiegenden Kanton ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG), doch hat dieser den teilweise obsiegenden Beschwerdegegnerinnen eine reduzierte Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 159 Abs. 1 und 3 OG).