

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 18. März 2015

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterrinnen Herzog und Steinmann
Gerichtsschreiberin Schnyder Niedermann

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführerin



gegen

Kanton Bern
handelnd durch die Finanzdirektion, Münsterplatz 12, 3011 Bern
Beschwerdegegner

betreffend Personalrecht; gehaltsmässige Einreihung als Mitarbeiterin Stationierte/Mobile Polizei (Entscheid der Finanzdirektion des Kantons Bern vom 14. Februar 2014)

Sachverhalt:

A.

A._____ ist Polizistin bei der Kantonspolizei Bern und als Mitarbeiterin Stationierte/Mobile Polizei in die Gehaltsklasse 15 eingereiht. Am 2. Februar 2012 stellte sie bei der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) ein «Gesuch um Neueinreihung» und beantragte, ihre Einreihung als Mitarbeiterin Stationierte/Mobile Polizei in die Gehaltsklasse 15 sei zu überprüfen und sie sei mit den aktuellen Gehaltsstufen in die Gehaltsklasse 17 einzureihen. Das Gesuch wurde vom Polizeikommando der Kantonspolizei Bern mit Schreiben vom 11. Juli 2012 unterstützt. Am 12. Juli 2012 überwies das Generalsekretariat der POM das Gesuch von A._____ an die Bewertungskommission des Kantons Bern zur Behandlung, wobei es «eine Höhereinreihung der in Frage stehenden Funktion» ebenfalls befürwortete. Am 27. November 2012 teilte die Bewertungskommission A._____ mit, sie trete auf das Gesuch nicht ein. A._____ verlangte in der Folge beim Personalamt des Kantons Bern (PA) eine anfechtbare Verfügung. Dieses trat mit Verfügung vom 19. Februar 2013 auf das Gesuch um Einreihung der Funktion Mitarbeiter(in) Stationierte/Mobile Polizei in die Gehaltsklasse 17 nicht ein; soweit die konkrete Stelleneinreihung von A._____ betreffend, wies es das Gesuch ab.

B.

Die von A._____ am 21. März 2013 gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde wies die Finanzdirektion des Kantons Bern (FIN) mit Entscheid vom 14. Februar 2014 ab.

C.

Dagegen hat A._____ am 19. März 2014 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Anträgen:

- «1. Der Entscheid vom 17. [richtig: 14.] Februar 2014 sei aufzuheben.
2. Der Beschwerdegegner bzw. die Bewertungskommission des Kantons Bern sei anzuweisen, auf das Gesuch vom 02. Februar 2012 einzutreten und die

Einreihung der Beschwerdeführerin wie auch der übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in gleicher Funktion (RPU-Code 3841) zu überprüfen.»

Der Kanton Bern, handelnd durch die FIN, beantragt mit Beschwerdeantwort vom 16. April 2014 die Abweisung der Beschwerde. Am 4. Juli 2014 hat er zudem die von der POM zuhanden des Regierungsrats verfasste «Information über die Umsetzung der Fachlaufbahn Uniformpolizei» zu den Akten gegeben, von welcher der Regierungsrat in seiner Sitzung vom 2. Juli 2014 Kenntnis genommen hat. A. _____ hat von der Gelegenheit, sich im Licht der ergänzten Akten zur Sache zu äussern, am 22. August 2014 Gebrauch gemacht. Auf weitere Äusserungen haben die Parteien verzichtet.

Erwägungen:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

Vorab ist zu klären, was Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet.

2.1 Im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege bezeichnet der Streitgegenstand den Umfang, in welchem das in der angefochtenen Verfügung bzw. im angefochtenen Entscheid geregelte Rechts- oder Prozessrechtsverhältnis (vgl. Fritz

Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 46) umstritten ist. Was im konkreten Fall Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens bildet, legen die Parteien durch ihre Rechtsmitteleingaben fest (Dispositionsmaxime; vgl. statt vieler BVR 2011 S. 391 E. 2.1 mit Hinweisen). Streitgegenstand ist mit anderen Worten, was die beschwerdeführende Partei verlangt und die Behörde nicht zugesteht (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N. 7), und zwar in dem Ausmass, als die Streitsache nach den Parteianträgen des Beschwerdeverfahrens noch streitig ist (Fritz Gygi, a.a.O., S. 46). Ausgangspunkt zur Beantwortung der Frage, was behördlicher Überprüfung bedarf, sind demnach die Rechtsbegehren (Anträge) der beschwerdeführenden Partei. Soweit aus diesen, weil oftmals weit gefasst, nicht hinreichend deutlich wird, in welcher Hinsicht die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid nach dem Willen der Beschwerdeführerin bzw. des Beschwerdeführers überprüft werden soll, ist ergänzend die Beschwerdebegründung heranzuziehen (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 25 N. 14; Fritz Gygi, a.a.O., S. 45).

2.2 Das PA verfügte am 19. Februar 2013 in Anwendung von Art. 107 Abs. 2 Bst. a des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01) zweierlei: Zum einen trat es – entsprechend dem Entscheid der Bewertungskommission vom 27. November 2012 (Akten PA, act. 3) – auf das Gesuch der Beschwerdeführerin nach Art. 197 der Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (PV; BSG 153.011.1) um Einreihung der Funktion «Mitarbeiter(in) Stationierte/Mobile Polizei» in die Gehaltsklasse 17 nicht ein (Dispositiv Ziff. 1). Zum andern prüfte es die Rechtmässigkeit der Einreihung der Beschwerdeführerin in die Gehaltsklasse 15 unter dem Gesichtspunkt des Rechtsgleichheitsgebots sowie des Willkürverbots (Art. 8 und 9 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Insoweit trat es auf das Gesuch der Beschwerdeführerin ein, wies es jedoch ab (Dispositiv Ziff. 2). Die FIN hat diese Verfügung in beiderlei Hinsicht überprüft und die Beschwerde vollumfänglich abgewiesen.

2.3 Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin beantragt vor Verwaltungsgericht einzig die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Rückweisung der Sache an «den Beschwerdegegner bzw. die Bewertungskommission» verbunden mit der Anweisung, die zuständige Behörde habe auf das Gesuch vom 2. Februar 2012 einzutreten und ihre Einreihung wie auch jene der übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in gleicher Funktion (RPU-Code 3841) zu überprüfen (vorne Bst. C). Sie

beanstandet damit ausschliesslich das (ursprüngliche) Nichteintreten des PA und die diesbezügliche Beschwerdeabweisung durch die FIN (vgl. auch Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 22.8.2014 [act. 8], wonach «mit der Beschwerde [...] ein Nichteintretensentscheid angefochten [werde]» und ausgeführt wird, «der Beschwerdegegner [habe] eine materielle Prüfung des Anliegens der Beschwerdeführerin abgelehnt»). Aus der Beschwerdebegründung geht sodann hervor, dass die Beschwerdeführerin einzig darauf abzielt, ein Verfahren auf Überprüfung ihrer Funktion «Mitarbeiter(in) Stationierte/Mobile Polizei» durch die Bewertungskommission zu veranlassen. Deren zwingende Aufgabe sei es, «gestützt auf ein entsprechendes Gesuch, das im vorliegenden Fall im dafür vorgesehenen Verfahren gestellt worden ist, die für den letztlich politisch zu fällenden Entscheid notwendigen Grundlagen (d.h. wohl eine Vereinfachte Funktionsanalyse) erstellen zu lassen» (Beschwerde S. 11). Damit verlangt sie ein Verfahren auf Neubewertung der Funktion «Mitarbeiter(in) Stationierte/Mobile Polizei». – Zur materiellen Beurteilung der FIN und des PA, wonach ihre Einreihung in die Gehaltsklasse 15 vor dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot standhalte, stellt die Beschwerdeführerin dagegen keinen Antrag. Auch findet sich in der Begründung insoweit keine substantiierte Bestreitung des angefochtenen Entscheids: Auf S. 12 der Beschwerde erwähnt die Beschwerdeführerin «der Vollständigkeit halber», dass der Gehaltsunterschied zwischen Gehaltsklasse 15 und 17 bei rund 10 % liege, was nicht mit dem Spielraum der Behörden in Besoldungsfragen zu rechtfertigen sei; ausserdem seien ihre Aufgaben und die ihrer Kolleginnen und Kollegen in gleicher Funktion von der Belastung her mindestens ebenbürtig mit Funktionen, die in die Gehaltsklasse 17 eingereicht seien (z.B. Wildhüter), was dem Willkürverbot und dem Gleichbehandlungsgebot zuwiderlaufe. Diese Ausführungen genügen den Anforderungen an eine rechtsgenügende sachbezogene Begründung nicht, da sie jegliche Auseinandersetzung mit dem angefochtenen Entscheid vermissen lassen (vgl. Art. 32 Abs. 2 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 32 N. 15). Weitere Beweismassnahmen zu diesem Punkt (vgl. Beschwerde S. 12 unten) sind daher nicht angezeigt. Streitgegenstand des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht ist ausschliesslich die (prozessuale) Frage, ob die Bewertungskommission oder eine andere kantonale Stelle das Gesuch der Beschwerdeführerin um Überprüfung bzw. Neubewertung der Funktion «Mitarbeiter(in) Stationierte/Mobile Polizei» materiell hätte behandeln müssen.

3.

3.1 Das bernische Gehaltssystem umfasst 30 Gehaltsklassen (Art. 69 PG i.V.m. Anhang I PG). Der Regierungsrat reiht jede Funktion des öffentlichen Dienstes des Kantons durch Verordnung in eine Gehaltsklasse ein und aktualisiert die Einreihungen periodisch nach Massgabe allfällig veränderter Verhältnisse (Art. 70 PG i.V.m. Art. 34 und Anhang I PV). Die einzelnen der rund 550 Funktionen werden in der Richtpositionsumschreibung (RPU) definiert (Art. 35 PV). Anhand dieser Umschreibungen werden die rund 24'000 kantonalen Stellen (Universität und Hochschulen eingerechnet) einer bestimmten Funktion und damit einer bestimmten Gehaltsklasse zugewiesen. Je konkreter die Funktionsbezeichnung (z.B. «Rektor[in] Berner Fachhochschule», «Staatsarchivar[in]» oder «Vorsteher[in] Amt für Kultur»), desto klarer ist die Zuordnung einer bestimmten Stelle. Bei allgemein umschriebenen oder abgestuften Funktionen (z.B. «Wissenschaftliche[r] Mitarbeiter[in] I, II oder III», «Assistent[in] I, II oder III» oder «Projektleiter[in] I-V») ist zum Teil nicht ohne weiteres erkennbar, welcher Funktion eine bestimmte Stelle zuzuordnen ist. In diesen Fällen sind die (teilweise sehr ausführlichen) Kriterien der RPU zu konsultieren (vgl. zum Ganzen <<http://www.fin.be.ch>>, Rubriken «Personal», «Anstellungsbedingungen», «Gehalt», «Einreihung/RPU»).

3.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet zu Recht nicht, dass ihre Stelle als Polizistin bei der Stationierten/Mobilen Polizei der richtigen Funktion zugeordnet ist. Sie ist jedoch der Auffassung, die Funktion «Mitarbeiter(in) Stationierte/Mobile Polizei» sei namentlich mit Blick auf die gestiegenen Anforderungen und Belastungen zu tief eingereiht. Die Funktion müsse daher neu bewertet und einer höheren Gehaltsklasse zugewiesen werden (Gehaltsklasse 17 statt 15). Dieses Anliegen will die Beschwerdeführerin prozessual im Gesuchsverfahren nach Art. 197 PV durchsetzen. Die Vorinstanzen stellen sich dagegen im Wesentlichen auf den Standpunkt, im Verfahren nach Art. 197 PV könne lediglich die Frage aufgeworfen werden, ob eine bestimmte Stelle der richtigen Funktion zugewiesen und damit in der richtigen Gehaltsklasse eingereiht sei, nicht aber die Frage, ob eine bestimmte Funktion neu eingereiht werden müsste. Letzteres liege in der ausschliesslichen Kompetenz des Regierungsrats, da die allfällige Neueinreihung einer Funktion zwingend mit einer Änderung von Verordnungsrecht (Anhang I der PV) verbunden sei.

3.3 Art. 197 PV, welcher unter dem Titel «Gesuch um Neueinreihung» steht, lautete in der bis 31. Dezember 2014 geltenden Fassung wie folgt (vgl. BAG 05-42 i.V.m. BAG 08-114 und BAG 10-65):

¹ Ist eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Ansicht, sie oder er sei unter Berücksichtigung der Anforderungen und der Belastungen nicht in der richtigen Gehaltsklasse eingereiht, kann sie oder er auf dem Dienstweg ein begründetes Gesuch um Überprüfung der Stelleneinreihung an die zuständige Direktion oder an die Staatskanzlei richten.

² Die Direktion, die Staatskanzlei oder die Justizleitung leitet das Gesuch, ergänzt durch ihre Stellungnahme, an die Bewertungskommission weiter.

³ Die Bewertungskommission beurteilt das Neueinreichungsgesuch und teilt das kurz begründete Ergebnis der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller auf dem Dienstweg mit.

⁴ Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat danach die Möglichkeit, zum Neueinreichungsgesuch eine Verfügung des Personalamts gemäss Art. 107 Absatz 2 Buchstabe a PG zu verlangen.

Bereits aus dem Wortlaut erschliesst sich, dass das Gesuchsverfahren nach Art. 197 PV entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht auf eine Funktionsüberprüfung, sondern auf die Überprüfung der *Stelleneinreihung* abzielt (vgl. Absatz 1). Das Verfahren nach Art. 197 PV hat mit anderen Worten zum Gegenstand, ob eine Stelle im Rahmen der bestehenden Einreihungsmöglichkeiten der richtigen Funktion zugewiesen und damit in die korrekte Gehaltsklasse eingereiht ist. In diesem Verfahren kann daher nur (aber immerhin) die korrekte Anwendung bzw. Umsetzung der Einreihungsregeln gemäss Anhang I PV im Einzelfall überprüft werden. Dies ergibt sich auch aus der Entscheidzuständigkeit der Bewertungskommission nach Art. 197 Abs. 3 PV und der Verfügungskompetenz des PA nach Art. 197 Abs. 4 PV i.V.m. Art. 107 Abs. 2 Bst. a PG. Weder die Bewertungskommission noch das PA wären berechtigt, eine bestimmte Funktion einer anderen Gehaltsklasse zuzuweisen und damit den Anhang I PV abzuändern. Diese Kompetenz kommt einzig dem Regierungsrat zu (Art. 70 PG). Nichts anderes ergibt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin aus Art. 197 Abs. 2 PV. Die Direktion kann sich im Verfahren vor der Bewertungskommission nur zum Gesuchsgegenstand dieses Verfahrens, d.h. zur Stelleneinreihung im Rahmen der bestehenden Einreihungsmöglichkeiten äussern. Spricht sich der HR-Leiter des Geschäftsfelds Personelles des Generalsekretariats der POM in der Stellungnahme vom 12. Juli 2012 (Akten PA, act. 7) für eine *Funktionsüberprüfung* durch die Bewertungskommission aus, bietet dies höchstens Anlass zu Fehlschlüssen, ist aber angesichts der in dieser Hinsicht fehlenden Ent-

scheidkompetenz der Bewertungskommission unbeachtlich (ebenso wie die entsprechende Stellungnahme des Polizeikommandos [Akten PA, act. 8]).

3.4 Da es in der Vergangenheit offenbar mehrfach zu Missverständnissen bezüglich Aufgaben und Kompetenzen der Bewertungskommission gekommen ist, wurden im Rahmen der PV-Änderung vom 22. Oktober 2014, welche am 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist, unter anderem Art. 196 und Art. 197 Abs. 1 PV neu formuliert (vgl. Vortrag der FIN vom 16.10.2014 zur Änderung der PV [nachfolgend Vortrag PV 2014], S. 5 f., auch zum Folgenden). Die Neuformulierung soll gemäss Vortrag keine materielle Änderung begründen, sondern allein die Abgrenzung zwischen den Aufgaben und Kompetenzen der Bewertungskommission, des Regierungsrats und des PA verdeutlichen. Art. 197 Abs. 1 PV lautet neu wie folgt:

¹ Ist eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Ansicht, sie oder er sei unter Berücksichtigung der Anforderungen und der Belastungen nicht in der richtigen Funktion eingereiht, kann sie oder er auf dem Dienstweg bei der Bewertungskommission ein begründetes Gesuch um Einreihung in eine andere Funktion von Anhang I stellen.

^{2 bis 7} Unverändert.

Den Materialien zu dieser Neuformulierung lässt sich sodann Folgendes entnehmen (Vortrag PV 2014, S. 6):

«Gemäss Art. 197 können Mitarbeitende die Einreihung ihrer Stelle in eine Funktion von Anhang I durch die Bewertungskommission überprüfen lassen. Die Kommission entscheidet im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, ob einem Gesuch entsprochen werden kann, beispielsweise ob es sich bei einer Stelle bezogen auf die Anforderungen, Aufgaben und Belastungen um einen wissenschaftlichen Mitarbeiter I handelt und die bisherige Einreihung als wissenschaftlicher Mitarbeiter III damit nicht mehr zutrifft. Hingegen kann im Rahmen eines Neueinreihungsgesuchs nicht geprüft werden, ob eine bestimmte Funktion von Anhang I in der richtigen Gehaltsklasse eingereiht ist, beispielsweise ob die Einreihung der Funktion wissenschaftlicher Mitarbeiter I von der Gehaltsklasse 23 in die Gehaltsklasse 25 korrigiert werden sollte. Diese Entscheide obliegen gestützt auf Artikel 70 PG allein dem Regierungsrat.»

Diese Darlegung der Rechtslage deckt sich mit der Auslegung von Art. 197 PV in der bisherigen Fassung (E. 3.3 hiervor) und verdeutlicht, dass die Beschwerdeführerin ihr Anliegen, ihre *Funktion sei neu zu bewerten* und in eine höhere Gehaltsklasse einzureihen, nicht im Verfahren nach Art. 197 PV durchsetzen kann.

3.5 Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, überzeugt nicht. Zwar räumt sie ein, dass für ihr Stellenprofil einzig die Funktion «Mitarbeiter(in) Stationierte/Mobile Polizei» in Frage kommt und keine (theoretisch möglichen) Einreihungsalternativen

bestehen (vgl. vorne E. 3.1). Dass sich ihr Anliegen daher nur durch eine Änderung von Anhang I PV umsetzen liesse, könne indes keine Rolle spielen, da dies andernfalls zu einer «willkürlichen Ungleichbehandlung verschiedener Funktionen» führen würde (Beschwerde S. 6). – Aus dem in E. 3.3 f. hiavor Ausgeführten erhellt, dass das Verfahren nach Art. 197 PV in erster Linie dort von praktischer Relevanz ist, wo für ein bestimmtes Stellenprofil grundsätzlich mehrere Einreihungsalternativen in Frage kommen und infolgedessen ein gewisser Einreihungsspielraum besteht (vgl. die zutreffenden Bemerkungen der FIN in der Beschwerdeantwort S. 2 unten). In Fällen wie jenem der Beschwerdeführerin, wo die Funktionsbezeichnung der konkreten Stelle entspricht, bietet die verordnungskonforme Stelleneinreihung dagegen keine Probleme, weshalb hier dem Verfahren nach Art. 197 PV keine Bedeutung zukommt (vgl. aber hinten E. 6). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann darin keine rechtsungleiche Behandlung zu ihren Ungunsten erblickt werden. Insbesondere können Stelleninhaberinnen und -inhaber, welche allgemein umschriebenen oder abgestuften Funktionen zuzuordnen sind, in keiner Weise von günstigeren Stellenbewertungsgrundlagen profitieren. Sie tragen im Gegenteil eine vergleichsweise grössere Rechtsunsicherheit, ob ihre Stelle tatsächlich der richtigen Funktion zugeordnet ist und müssen gegebenenfalls zur Klärung das Verfahren nach Art. 197 PV einleiten, was eher als Nachteil denn als Vorteil gewertet werden muss (vgl. z.B. die zehn verschiedenen Einreihungsmöglichkeiten für Informatikerinnen und Informatiker; anschaulich sodann VGE 2010/505 vom 25.11.2011, E. 4, betreffend die Einreihung eines Juristen in die Funktion wissenschaftlicher Mitarbeiter I/GK 23 oder II/GK 22). Das Anliegen der Beschwerdeführerin ist demnach auch nicht aus Gründen der (prozessualen) Gleichbehandlung im Verfahren nach Art. 197 PV zu prüfen.

4.

Streitig ist weiter, ob die Beschwerdeführerin die Behörden anderweitig dazu verpflichten kann, ihre Funktion neu zu bewerten und gegebenenfalls Anhang I PV entsprechend anzupassen.

4.1 Soweit sie sich dazu auf Art. 42 PV beruft, ist Folgendes festzuhalten: Nach dieser Bestimmung kann eine Stelle auf Antrag der Direktion, der Staatskanzlei oder der Justizleitung im Einvernehmen mit dem Personalamt höher eingereiht werden, wenn die Anforderungen und Belastungen wesentlich zugenommen haben. Es handelt

sich dabei um ein Behördenverfahren, an welchem nur die betroffenen Verwaltungseinheiten des Kantons beteiligt sind (vgl. VGE 2010/505 vom 25.11.2011, E. 1.3.1). Dies gilt sowohl für die aktuelle, seit 1. Januar 2013 geltende Fassung von Art. 42 PV, als auch für die von der Beschwerdeführerin als anwendbar erachtete, bis Ende 2012 in Kraft gewesene Fassung (BAG 05-42), welche noch keine ausdrückliche Aufzählung der antragsbefugten Verwaltungseinheiten enthielt (zur Änderung der PV vom 17.10.2012 vgl. Vortrag der FIN vom 10.10.2012, S. 6). Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber können somit das Verfahren nach Art. 42 PV weder initiieren noch müssen sie in einem solchen Verfahren angehört werden (Letzteres ist nur bei der Tiefereinreihung einer Stelle vorgesehen; vgl. Art. 43 Abs. 1 PV). Die Beschwerdeführerin kann aus Art. 42 PV aber ohnehin nichts für sich ableiten: Wie das Verfahren nach Art. 197 Abs. 1-3 PV (vorne E. 3.3-3.5) haben nach dem klarem Wortlaut auch die Verfahren nach Art. 42 f. PV die Höher- bzw. Tiefereinreihung einer *Stelle* zum Gegenstand, nicht die Höher- oder Tiefereinreihung von Funktionen. Kann eine Stelle (wie im Fall der Beschwerdeführerin) nicht im Rahmen der geltenden Vorgaben von Anhang I PV höher oder tiefer eingereiht werden, führt dieses Verfahren daher ebenfalls nicht weiter. Auch die nach Art. 42 f. PV antragsbefugte Behörde ist diesfalls auf das Rechtsetzungsverfahren auf Änderung des Anhangs I PV verwiesen. Es handelt sich hierbei ebenfalls um ein «Behördenverfahren»; ein Individualrecht auf Einleitung eines Rechtsetzungsverfahrens auf Änderung von Verordnungsrecht ist nicht vorgesehen (zutreffend angefochtener Entscheid S. 5 unten).

4.2 Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, dass auch die Bewertungskommission «einen Antrag auf Änderung des Anhangs I der Personalverordnung [hätte] stellen können» (Beschwerde S. 5 oben). Dem ist nicht so: Wie die Einleitung des Verfahrens auf Höher- oder Tiefereinreihung einer Stelle (Art. 42 PV) beruht auch der Anstoss des Gesetzgebungsverfahrens zwecks Höher- oder Tiefereinreihung von Funktionen regelmässig auf einer Führungsentscheidung der Arbeitgeberin. Als typische «Vorgesetzteninstrumente» erfordern sie sehr gute Kenntnisse der Bedürfnisse der Organisationseinheit und der Anforderungen einer bestimmten Stelle. Die direktionsübergreifend zusammengesetzte, der FIN zugeordnete Bewertungskommission (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Finanzdirektion [Organisationsverordnung FIN; OrV FIN; BSG 152.221.171]), nimmt keine solchen Führungsaufgaben wahr. Ihr obliegen – nebst der Beurteilung gemäss Art. 197 Abs. 3 PV (vorne E. 3.3) – ausschliesslich konsultative Aufgaben; die Kompetenz, aus eigener Initiative ein

Verfahren auf Änderung von Verordnungsbestimmungen anzustossen, hat sie nicht (zu den Aufgaben der Bewertungskommission vgl. Art. 196 PV). Soweit die Beschwerdeführerin aus dem angeblichen Antragsrecht der Bewertungskommission schliessen wollte, sie könne diese im Gesuchsverfahren nach Art. 197 PV zur Neubewertung ihrer Funktion verpflichten, kann ihr daher nicht gefolgt werden.

4.3 Unbehelflich ist schliesslich das Vorbringen der Beschwerdeführerin, es liege zumindest sinngemäss (auch) ein *Antrag der POM* auf Höhereinreihung vor, habe diese doch ihr Gesuch um Neueinreihung unterstützt (vgl. Beschwerde S. 7): Da der Beschwerdeführerin weder im Verfahren nach Art. 42 PV noch im Rechtsetzungsverfahren (Verordnungsänderung) Parteirechte zukommen (vorne E. 4.1 f.), kann sie auch nicht an Stelle der antragsbefugten Behörde im Rahmen eines Verwaltungs(justiz)verfahrens die Einleitung eines solchen Verfahrens erzwingen, selbst wenn die Direktion tatsächlich eine Höhereinreihung angestrebt hätte. Es wäre allein Sache der Direktion, hier der POM, das entsprechende Verfahren voranzutreiben. Dies hat sie vorliegend indessen unbestritten nicht getan. Vielmehr ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass kein entsprechender Antrag vorliegt. Zum einen kann im Schreiben vom 12. Juli 2012 des HR-Leiters des Geschäftsfelds Personelles des Generalsekretariats der POM (Akten PA, act. 7) kein *Antrag der Direktion* erblickt werden; ein solcher wäre im Übrigen auch nicht an die Bewertungskommission zu richten gewesen (vgl. auch vorne E. 3.3). Zum andern kann davon ausgegangen werden, dass sich der Polizei- und Militärdirektor zwischenzeitlich entsprechend geäußert hätte, sollte die Direktion tatsächlich beabsichtigt haben, ein Verfahren auf Höhereinreihung der Funktion RPU-Code 3841 und damit auf Änderung von Anhang I PV anzustossen. Im Übrigen hat die POM in Zusammenarbeit mit der FIN ein Konzept «Fachlaufbahn Uniformpolizei» entwickelt, welches unter anderem den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stationierten/Mobilen Polizei auch gehaltsmässig eine Aufstiegsperspektive eröffnen soll (vgl. Eingabe der FIN vom 4.7.2014 [act. 5] mit Beilagen). Auch daraus ist zu schliessen, dass die POM einen gewissen Handlungsbedarf bei den Löhnen der Kantonspolizei zwar anerkennt, diesem aber nicht durch eine generelle Höhereinreihung der betroffenen Funktionen Rechnung tragen will, sondern im Rahmen eines Laufbahnmodells.

4.4 Aus dem Gesagten erschliesst sich sodann, dass im bisherigen Verfahren auch keine Weiterleitungspflichten im Sinn von Art. 4 VRPG verletzt worden sind (Beschwerde S. 7). Da die Beschwerdeführerin keine prozessuale Handhabe hat, ein

Rechtsetzungsverfahren auf Änderung der Funktionseinreihung in Anhang I PV vor dem Regierungsrat zu initiieren, bestand keine Veranlassung, ihr Gesuch vom Februar 2012 an diesen (oder an eine andere kantonale Stelle) weiterzuleiten.

5.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass kantonale Angestellte im Gesuchsverfahren nach Art. 197 Abs. 1-3 PV nur (aber immerhin) überprüfen lassen können, ob die geltenden Einreihungsregeln von Anhang I PV korrekt auf ihre Stelle angewendet wurden. Die Bewertung der Funktionen bzw. die Frage, ob einzelne Funktionen (noch) der richtigen Gehaltsklasse zugewiesen sind, ist nicht Gegenstand des Gesuchsverfahrens vor der Bewertungskommission. Dies zu überprüfen und gegebenenfalls die Verordnung anzupassen, ist Sache des Regierungsrats (Rechtsetzungsverfahren; vorne E. 3). Kantonale Angestellte haben keine prozessuale Handhabe, vor der Bewertungskommission, dem Regierungsrat oder einer anderen Behörde ein Verfahren auf Neubewertung ihrer Funktion und gegebenenfalls auf Verordnungsänderung zu veranlassen (vorne E. 4; vgl. aber E. 6 hiernach). Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen.

6.

Ergänzend ist anzumerken, dass kantonale Angestellte sehr wohl die Möglichkeit haben, ihr Gehalt und damit indirekt auch ihre Einreihung überprüfen zu lassen. Sie können jederzeit eine Verfügung des PA verlangen, wenn Gehaltsansprüche umstritten sind (Art. 107 Abs. 2 Bst. a PG; vgl. auch Art. 197 Abs. 4 PV, welcher nach Abschluss des Verfahrens vor der Bewertungskommission auf das ordentliche Verfahren zur Klärung von Gehaltsstreitigkeiten verweist, an dessen Anfang eine Verfügung des PA gestützt auf Art. 107 Abs. 2 Bst. a PG steht). Dabei können Angestellte auch rügen, Anhang I PV (hier: die Einreihung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stationierten/Mobilen Polizei in die Gehaltsklasse 15) halte vor der Verfassung, namentlich dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot, nicht stand, was im Rahmen der Anwendungskontrolle zu überprüfen ist (akzessorische Normenkontrolle gemäss Art. 66 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; vgl. BVR 2013 S. 151 E. 3.1 mit Hinweisen; BGE 136 I 65 E. 2.3; betreffend Anhang I PV etwa

VG 2010/503 vom 6.7.2012, E. 4.1, 4.2 ff.). Das PA und die FIN haben diese Frage denn auch geprüft; die Beschwerdeführerin hat den vorinstanzlichen Entscheid insoweit nicht angefochten (vorne E. 2), weshalb hier nicht weiter darauf einzugehen ist. Festzuhalten ist lediglich, dass allein der Umstand, dass (anerkanntermassen) die Anforderungen im Polizeiberuf gestiegen sind, noch nicht zwingend einen Anpassungsbedarf beim Lohn unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit und des Willkürverbots begründet. Ob ein solcher aus anderen Gründen (politisch) wünschbar wäre, spielt hier keine Rolle, ebenso wenig, ob sich eine Behörde (Arbeitgeberin) veranlasst sehen könnte, ein Verfahren auf Höhereinreihung der fraglichen Stelle oder Funktion anzustossen. Die Vorinstanzen weisen zu Recht darauf hin, dass gestiegene Anforderungen in vielen Funktionen bzw. Stellen festgestellt werden können. Unter Rechtsgleichheits- bzw. Willküraspekten und mit Blick auf den grossen Ermessensspielraum, der Behörden in Besoldungsfragen zukommt, wäre der Lohn nur dann verfassungswidrig, wenn die fragliche Funktion im Vergleich zu den anderen Funktionen erheblich schlechter eingereiht wäre bzw. durch die gestiegenen Anforderungen eine nicht hinzunehmende Verzerrung innerhalb des kantonalen Gehaltsgefüges entstanden wäre. Dies ist nach Ansicht der Vorinstanzen nicht der Fall (und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht substantiiert behauptet). Von vornherein kann die verfassungsrechtliche Betrachtung nicht isoliert auf eine einzelne Funktion fokussieren, sondern muss eine relative, dem gesamten Gehaltssystem Rechnung tragende Optik einnehmen (vgl. in diesem Zusammenhang auch Henneberger/Oberholzer/Zajitschek, Lohndiskriminierung und Arbeitsplatzbewertung, 1997, S. 98, zu Methodik, Verfahren und Instrumente der Arbeitsplatzbewertung).

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind nicht zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - dem Beschwerdegegner

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden. Der Streitwert im Sinn von Art. 51 ff. BGG erreicht Fr. 15'000.--.