

100.2021.247U
DAM/MAL/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 14. Juli 2023

Verwaltungsrichter Häberli, präsidierendes Mitglied
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Marti

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführer

gegen

Kanton Bern
handelnd durch die Bildungs- und Kulturdirektion, Sulgeneckstrasse 70,
3005 Bern
Beschwerdegegner

betreffend Anrechnung von Gehaltsstufen (Entscheid der Bildungs- und
Kulturdirektion des Kantons Bern vom 8. Juli 2021; 2020.BKD.1381)



Prozessgeschichte:

A.

A._____ ist als Lehrkraft an der B._____ (nachfolgend: B._____) tätig. Er unterrichtet «Gesellschaft» im Rahmen des allgemeinbildenden Unterrichts (ABU) in der Grundausbildung Drogist/in EFZ sowie «Wirtschaft und Gesellschaft» in der betrieblich organisierten Grundbildung Kauffrau/Kaufmann EFZ. Zudem lehrt er das Schwerpunktfach «Finanz- und Rechnungswesen» im Bildungsgang der Berufsmaturität Wirtschaft und Dienstleistung.

Am 23. August 2019 reichte A._____ bei der B._____ ein Gesuch um Anrechnung von Gehaltsstufen ein mit der Begründung, er habe während seines Wirtschaftsstudiums an der Universität Bern zusätzlich ein Fachprogramm in Bilanz- und Mehrwertsteuerrecht absolviert und damit eine qualifizierte Zusatzausbildung abgeschlossen. Mit Verfügung vom 13. Januar 2020 lehnte die B._____ das Gesuch ab.

B.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 17. Februar 2020 Beschwerde bei der Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern (BKD). Mit Entscheid vom 8. Juli 2021 wies die BKD die Beschwerde ab.

C.

Hiergegen hat A._____ am 9. August 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, die Verfügung der B._____ bzw. der Entscheid der BKD sei aufzuheben und ihm seien sechs, eventuell mindestens zwei Gehaltsstufen anzurechnen; subeventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Mit Eingabe vom 22. September 2021 hat A._____ weitere Unterlagen eingereicht.

Der Kanton Bern, handelnd durch die BKD, beantragt mit Beschwerdeantwort vom 29. September 2021 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen:

1.

1.1 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. Der Beschwerdeführer 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). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 1.2 hiernach einzutreten.

1.2 Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht bildet der Entscheid der BKD vom 8. Juli 2021; dieser ist an die Stelle der Verfügung der B. _____ vom 13. Januar 2020 getreten (sog. Devolutiveffekt der Beschwerde; statt vieler BVR 2018 S. 528 E. 3.3). Soweit der Beschwerdeführer auch die Aufhebung der Verfügung der B. _____ beantragt, ist wie vom Kanton beantragt auf die Beschwerde nicht einzutreten (vgl. BVR 2022 S. 515 E. 1.7, 2010 S. 411 E. 1.4; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 74 N. 26, Art. 84 N. 19).

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG; vgl. auch hinten E. 3.4).

2.

2.1 Der Beschwerdeführer studierte Volkswirtschafts- und Betriebswirtschaftslehre an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern und schloss sein Studium im November 2011 mit dem Titel «Master of Science in Economics» ab. Während seines Masterstudiums absolvierte er ergänzend ein mit 24 ECTS-Punkten dotiertes Fachprogramm in Bilanz- und Mehrwertsteuerrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, welches als zusätzliche Leistung nicht für den Abschluss des Wirtschaftsstudiums berücksichtigt wurde (vgl. Akten BKD, Beilagen 7 und 8 zur Vernehmlassung der B. _____). Am 31. Januar 2012 verlieh ihm die Pädagogische Hochschule des Kantons Bern (PHBern) das Lehrdiplom für Maturitätsschulen im Fach «Wirtschaft und Recht» sowie den Titel «mag. rer. pol.» (Akten BKD, Beilage 5 zur Vernehmlassung der B. _____). Der Beschwerdeführer unterrichtet an der B. _____ verschiedene Fächer (vorne Bst. A).

2.2 Streitig ist, ob dem Beschwerdeführer aufgrund des absolvierten Fachprogramms in Bilanz- und Mehrwertsteuerrecht zusätzliche Gehaltsstufen anzurechnen sind. Seiner Auffassung nach ist das Fachprogramm eine Zusatzausbildung, die in seinem Unterricht «in erheblicher Weise dauernd zur Anwendung» gelange, was zur Anrechnung von sechs, eventuell mindestens zwei Gehaltsstufen führe (vgl. Beschwerde S. 9 f.). Der Kanton ist demgegenüber der Auffassung, die Voraussetzungen für die Anrechnung zusätzlicher Gehaltsstufen seien nicht erfüllt. Anders als der Beschwerdeführer geltend macht (Beschwerde S. 5 und 13), hat die Vorinstanz ihren Standpunkt im angefochtenen Entscheid ausreichend erläutert und damit dem Anspruch auf rechtliches Gehör Genüge getan (Begründungspflicht; Art. 21 ff. VRPG, Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101] und Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]). Namentlich ist nicht erforderlich, dass sich die Behörde in ihrer Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Dem Beschwerdeführer war es insgesamt möglich, den Entscheid sachgerecht anzufechten (vgl. statt vieler BGE 146 II 335 E. 5.1; BVR 2022 S. 51 E. 2.3). Ob die Begründung der BKD inhaltlich zutreffend ist, ist keine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern der materiellen

Beurteilung (vgl. etwa BVR 2018 S. 310 E. 3.5; zum Ganzen Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 28).

3.

3.1 Das Gehalt einer Lehrkraft setzt sich aus dem Grundgehalt und einem individuell festgelegten Gehaltsbestandteil zusammen (Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. Januar 1993 über die Anstellung der Lehrkräfte [LAG; BSG 430.250]). Das Grundgehalt bemisst sich nach der für die Funktion massgebenden Gehaltsklasse (Art. 12 Abs. 2 LAG). Der individuelle Gehaltsaufstieg wird in Art. 14 LAG geregelt: Nach Abs. 2 dieser Bestimmung kann eine für die Ausübung der Funktion dienliche Weiterbildung durch die Anrechnung von zusätzlichen Gehaltsstufen berücksichtigt werden. Gemäss Art. 31 Abs. 1 der Verordnung vom 28. März 2007 über die Anstellung der Lehrkräfte (LAV; BSG 430.251.0) kann eine abgeschlossene qualifizierte Zusatzausbildung durch die Anrechnung von Gehaltsstufen berücksichtigt werden, sofern sie für die Ausübung der Funktion direkt umgesetzt werden kann; in diesem Fall reicht die Lehrkraft ein begründetes Gesuch ein. Für die Lehrkräfte der Sekundarstufe II und der höheren Fachschulen entscheidet die gesamtverantwortliche Schulleitung über die Anrechnung zusätzlicher Gehaltsstufen mit Zustimmung der Abteilung Personaldienstleistungen (APD) des Amtes für zentrale Dienste (AZD) der BKD (Art. 31 Abs. 3 Bst. a i.V.m. Art. 28 Abs. 2 LAV).

3.2 Die B._____ verneinte die direkte Anwendbarkeit des absolvierten Fachprogramms in Bilanz- und Mehrwertsteuerrecht und stellte zudem in Frage, ob es sich dabei um eine qualifizierte Zusatzausbildung handle (Verfügung vom 13.1.2020 S. 3 f., Akten BKD, Beilagen 2 und 4 zur Beschwerde). Die Vorinstanz hat zwar anerkannt, dass das Fachprogramm als qualifizierte Zusatzausbildung im Sinn von Art. 31 LAV gilt (angefochtener Entscheid E. 2.4.2), ist aber wie die B._____ zum Schluss gekommen, dass sie aufgrund ihres Inhalts und ihrer Ausrichtung nicht unmittelbar im Unterricht des Beschwerdeführers eingesetzt werden könne (angefochtener Entscheid E. 2.4.3). Der Beschwerdeführer kritisiert

die Anrechnungspraxis des Kantons grundsätzlich und macht geltend, sie verstosse gegen die Rechtsgleichheit und das Willkürverbot, zumal sie sich nicht auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen könne (vgl. Beschwerde S. 5 ff., 9 f., 10 f.). Selbst wenn sich die Praxis als korrekt erweisen sollte, sei sie im vorliegenden Fall offensichtlich falsch angewendet worden (Beschwerde S. 11 f.).

3.3 Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers besteht mit Art. 31 LAV eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für die Beurteilung der Frage, inwiefern qualifizierte Zusatzausbildungen mit der Anrechnung von Gehaltsstufen berücksichtigt werden können. Wohl handelt es sich beim Begriff der «direkten Umsetzbarkeit» um einen unbestimmten Gesetzesbegriff (vgl. VGE 2018/410 vom 3.10.2019 E. 3.3). Darin liegt indes kein Verstoß gegen das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV): Das Gebot der Bestimmtheit rechtlicher Normen darf nicht absolut verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen wird (statt vieler BGE 147 I 450 E. 3.2.1; BVR 2012 S. 334 E. 7.3). Weshalb es sich hier anders verhalten soll, legt der Beschwerdeführer nicht substantiiert dar und ist nicht ersichtlich.

3.4 Die Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe bildet Teil der Rechtsanwendung, welche vom Verwaltungsgericht grundsätzlich frei überprüft wird. Wollte der Gesetzgeber mit der offenen Normierung der Verwaltung jedoch einen eigenen Beurteilungsspielraum einräumen, ist dem bei der gerichtlichen Rechtskontrolle Rechnung zu tragen: Das Gericht beschränkt sich in solchen Fällen auf die Prüfung, ob die Behörde bei der Auslegung das massgebende Verfassungs- und Gesetzesrecht beachtet hat und sich von sachlichen Überlegungen hat leiten lassen (vgl. BVR 2016 S. 318 E. 4.1; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 44 f., Art. 80 N. 37 f.). In Organisations- und Besoldungsfragen ist der Beurteilungsspielraum der Behörden besonders gross (vgl. BVR 2010 S. 495 E. 4.3, 2006 S. 58 E. 5.1). Nichts anderes gilt für die hier zu beurteilende Frage, in welchem Umfang eine abgeschlossene qualifizierte Zusatzausbildung im Einzelfall anzurechnen ist. – Verdeutlicht wird dies im Übrigen durch die gesetzlichen Grundlagen, die in den genannten Bereichen häufig als Ermessensbestimmungen ausgestaltet sind

(«Kann-Bestimmungen»; so auch der hier einschlägige Art. 31 Abs. 1 LAV). Den Behörden kommt damit regelmässig auch bei der Anordnung der Rechtsfolgen ein eigener, pflichtgemäss auszufüllender Spielraum zu (vgl. zum Ganzen VGE 2018/410 vom 3.10.2019 E. 3.3).

3.5 Die BKD argumentiert hinsichtlich der direkten Umsetzbarkeit der hier interessierenden Zusatzausbildung im Unterricht mit einer neuen Rechtsprechung (angefochtener Entscheid E. 2.3 S. 5 f.). Sie verweist dabei auf ihren eigenen Grundsatzentscheid 500.31/17 vom 6. Februar 2019, mit welchem sie die bisherige Praxis der APD überprüft und in verschiedenen Punkten korrigiert hat (Entscheid einsehbar unter: <www.bkd.be.ch>, Rubriken «Über uns/Die Organisation/Generalsekretariat (GS)/Rechtsdienst BKD/Ausgewählte Beschwerdeentscheide»; vgl. auch Rechtsprechungsberichte der Direktionen und der Staatskanzlei im Jahresrückblick, in BVR 2020 S. 128 ff., 131 f.). Die Vorinstanz kam damals zum Schluss, das Bemessungssystem sei nicht nachvollziehbar und biete keine Gewähr für eine rechtmässige Beurteilung. Sie wies die APD an, ein neues Bemessungssystem zu entwickeln, welches auf maximal acht (bisher sechs) zusätzlichen Gehaltsstufen basiert und folgenden Kriterien Rechnung trägt (Grundsatzentscheid E. 2.3.2.4.2 S. 17 f., Hervorhebungen durch das Gericht):

«Bei der Bemessung wird als gewichtigster Umstand zu berücksichtigen sein, in welchem *Umfang* und *Ausmass* die betreffende Zusatzausbildung in der konkreten Funktion als Lehrkraft direkt umsetzbar ist (qualitatives Element); dazu sind insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen zum Berufsauftrag von Lehrkräften zu beachten [Hinweis auf eigene Rechtsprechung]. Umsetzbar ist gleichbedeutend mit anwendbar [...]. Umfang und Ausmass der Anwendbarkeit einer Zusatzausbildung werden einerseits durch den Anteil des Anwendungsbereichs an der Gesamtfunktion und andererseits durch die Häufigkeit dieser Anwendung bestimmt. Es ist deshalb erst zu prüfen, in welchem *Teilgebiet der Funktion die Zusatzausbildung tatsächlich angewendet* wird und welchem *Anteil an der Gesamtfunktion dieses Teilgebiet entspricht*. Bei der Unterrichtsfunktion ist darauf abzustellen, dass im Rahmen des Berufsauftrages auf die Teilgebiete «Unterrichten, Erziehen, Beraten, Begleiten» total 85 Prozent der Jahresarbeitszeit (JAZ), auf «Mitarbeit» und «Zusammenarbeit» zusammen 12 Prozent der JAZ und auf «Weiterbildung» drei Prozent der JAZ entfallen (Art. 60 Abs. 1 und 2 LAV). Der Anteil an der Gesamtfunktion lässt sich auf unterschiedliche Weisen darstellen, denkbar ist eine Bemessung in Prozenten oder – analog des Bemessungssystems der APD – eine Bewertung mit Stufen wie «unerheblich» (entspräche 0 %), «gering» (25 %), «mittel» (50 %), «erheblich» (75 %) oder «sehr erheblich» (100 %). Anschliessend ist zu prüfen, *wie oft die Zusatzausbildung im definierten Bereich tatsächlich zur Anwendung gelangt*. Möglich ist auch hier eine Bewertung in Prozenten oder eine Bewertung mit Stufen wie «dauernd» (entspräche 100 %), «häufig» (75 %), «regelmässig» (50 %), «gelegentlich» (25 %) und «selten bzw. nie» (0 %).

Aus dem Anteil des Anwendungsbereichs an der Gesamtfunktion und der Häufigkeit der Anwendung muss sich die Anzahl der anrechenbaren Gehaltsstufen ergeben. Dafür müssen die beiden Faktoren in sachgerechter Weise verknüpft werden.»

Anhand eines Beispiels skizzierte die Vorinstanz sodann ein mögliches Bemessungssystem, welches die erwähnten Kriterien berücksichtigt: Eine qualifizierte Zusatzausbildung wäre mit zwei Gehaltsstufen zu honorieren, wenn der Anteil des Anwendungsbereichs der Zusatzausbildung an der Gesamtfunktion 50 Prozent (Bewertungsstufe «mittel») beträgt und dort «regelmässig» (50 %) angewendet werden kann. Damit wäre die direkte Umsetzbarkeit zu einem Viertel (50 % von 50 %) gegeben, bei maximal acht Gehaltsstufen ausmachend deren zwei. Werde ein bestimmtes Mindestmass unterschritten (gemäss Beispiel 12,5 %), wäre keine Gehaltsstufe anzurechnen. Eine zusätzliche Gehaltsstufe könnte in Betracht fallen, wenn der Zeitaufwand für die Zusatzausbildung hoch gewesen sei, beispielsweise mehr als 30 ECTS-Punkte umfasse (vgl. Grundsatzentscheid E. 2.3.2.4.2 S. 18).

3.6 Die APD hat in der Folge ihre Praxis korrigiert und ein neues Bemessungssystem entwickelt, um bei Weiterbildungen die Anzahl der anrechenbaren Gehaltsstufen festzulegen (vgl. Wissensplattform Personal- und Gehaltswesen Lehrpersonen, aufrufbar unter: <<https://wppl.apps.be.ch/>> Rubriken «Während der Anstellung/Gehaltsauszahlung/Anrechnung von Gehaltsstufen für qualifizierte Zusatzausbildungen»). Das neue System übernimmt die im Grundsatzentscheid formulierten Kriterien vollumfänglich. Beibehalten wurden die bisherigen Grundanforderungen, welche erfüllt sein müssen, damit die direkte Umsetzbarkeit überhaupt geprüft wird: Die Zusatzausbildung ist abgeschlossen und für die Erfüllung des Berufsauftrags nicht zwingend. Weiter muss sie einen Mindestumfang von 300 Stunden oder 10 ECTS-Punkte umfassen. Sofern sie vor dem 1. August 2007 abgeschlossen wurde, muss die Zusatzausbildung zudem kantonale oder eidgenössische Zertifizierung bzw. Anerkennung sein. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, wird auf eine inhaltliche Prüfung verzichtet.

3.7 Zur Beurteilung der direkten Umsetzbarkeit hat die APD ein neues Prüfformular ausgearbeitet, ausgehend von den beiden Hauptkriterien «Umfang» und «Ausmass» gemäss dem Grundsatzentscheid der BKD (vgl. Formular «Prüfung Anrechenbarkeit einer qualifizierten Zusatzausbildung i.S.

Art. 31 LAV – Schulen der Sekundarstufe II mit eigener Gehaltsverarbeitung», Akten BKD, Beschwerdebeilage [BB] 4; nachfolgend: Prüfformular). Diese Kriterien orientieren sich am Berufsauftrag der Lehrerinnen und Lehrer, der folgende Aufgaben (auch: Funktionen oder Teilbereiche) umfasst (vgl. Art. 52 ff. und Art. 60 Abs. 1 und 2 LAV): «Unterrichten, Erziehen, Beraten, Begleiten» (ausmachend rund 85 % der JAZ), «Mitarbeit und Zusammenarbeit» (rund 12 % der JAZ) sowie «Weiterbildung» (rund 3 % der JAZ). In einem ersten Schritt ist das Kriterium «Umfang» (Variable A) zu bestimmen, welches aus zwei Unterfragen bzw. Unterkriterien besteht: Einerseits ist entscheidend, in welchem Teilbereich des Berufsauftrags die Zusatzausbildung angewendet werden kann. Zur Wahl stehen hier sämtliche Teilbereiche mit Ausnahme des Bereichs «Weiterbildung». Andererseits ist zu bestimmen, wie hoch der Anteil des Teilbereichs an der Gesamtfunktion (gemessen am Berufsauftrag) ist. Es bestehen Antwortmöglichkeiten mit fünf Stufen von «sehr erheblich ($\leq 100\%$)» bis «unerheblich (0%)»:

1. Direkte Umsetzbarkeit

A Umfang:

1) In welchem Teilbereich der Funktion bzw. des Berufsauftrages kann die Zusatzausbildung angewendet werden?

Berufsauftrag Funktion Unterrichten					
Unterrichten, Erziehen, Beraten, Begleiten (85 %)				Mitarbeit und Zusammenarbeit (12 %)	Weiterbildung (3 %)
Unterrichten	Erziehen	Beraten	Begleiten		
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Begründung:

2) Wie hoch ist der Anteil des Teilbereichs an der Gesamtfunktion gemessen am Berufsauftrag?

sehr erheblich ($\leq 100\%$)

erheblich ($\leq 75\%$)

mittel ($\leq 50\%$)

gering ($\leq 25\%$)

unerheblich (0%)

Das zweite Kriterium «Ausmass» (Variable B) knüpft einzig daran an, wie häufig die Zusatzausbildung im definierten Bereich des Berufsauftrags zur Anwendung gelangt. Zur Auswahl stehen wiederum Antwortmöglichkeiten in fünf Stufen von «dauernd (100%)» bis «selten/nie ($\geq 0\%$)»:

B Ausmass:

Wie häufig gelangt die Zusatzausbildung im definierten Bereich des Berufsauftrags zur Anwendung?

- dauernd (100%)
- häufig (≥ 75 %)
- regelmässig (≥ 50 %)
- gelegentlich (≥ 25 %)
- selten/nie (≥ 0%)

Begründung:

Die Anzahl der zu gewährenden Gehaltsstufen (GS) berechnet sich schliesslich nach folgender Formel: $\left(\frac{A}{100} \times \frac{B}{100}\right) \times 8$:

Berechnung (multiplikatorisch) der zu gewährenden Gehaltsstufen: $A/100 \times B/100 = X \times 8$ (GS) = Y GS

A	B	GS	A	B	GS	A	B	GS	A	B	GS	A	B	GS
100 %	100 %	8	75 %	100 %	6	50 %	100 %	4	25 %	100 %	2	0 %	100 %	0
100 %	75 %	6	75 %	75 %	5	50 %	75 %	3	25 %	75 %	2	0 %	75 %	0
100 %	50 %	4	75 %	50 %	3	50 %	50 %	2	25 %	50 %	1	0 %	50 %	0
100 %	25 %	2	75 %	25	2	50 %	25 %	1	25 %	25 %	0	0 %	25 %	0
100 %	0	0	75 %	0	0	50 %	0 %	0	25 %	0 %	0	0 %	0 %	0

3.8 Wie sich aus dem Prüfformular ergibt, sind den fünf möglichen Bewertungsstufen jeweils Prozentzahlen in 25er-Schritten mit Vergleichszeichen zugeordnet. Beim Kriterium «Umfang» (A) erfolgt die Zuordnung über «Kleiner-als-oder-gleich-Zeichen». Die zweittiefste Stufe «gering» wird dort bereits erreicht, wenn ein rechnerisches Ergebnis höher als Null ausfällt. Das Kriterium «Ausmass» (B) sieht demgegenüber «Grösser-als-oder-gleich-Zeichen» vor. Für die zweittiefste Stufe «gelegentlich» sind folglich mehr oder gleich 25 Prozent erforderlich. Wird die Schwelle von 25 Prozent beim Kriterium «Ausmass» nicht erreicht, so besteht gemäss der Berechnungsformel kein Anspruch auf zusätzliche Gehaltsstufen.

4.

4.1 Die B._____ stützte sich in ihrer ablehnenden Verfügung vom 13. Januar 2020 auf das erwähnte Prüfformular der APD (vorne E. 3.7). Sie ging beim ersten Hauptkriterium «Umfang» davon aus, dass die

Zusatzausbildung in Bilanz- und Mehrwertsteuerrecht nur im fachlichen Bereich «Unterrichten» angewendet werden könne. Dieser Anteil sei gemessen am gesamten Berufsauftrag als «erheblich ($\leq 75\%$)» zu bewerten. Zum zweiten Hauptkriterium «Ausmass» führte die B. _____ aus, die Anwendbarkeit der Zusatzausbildung sei gemessen am gesamten Berufsauftrag nur «selten bis nie ($\geq 0\%$)» gegeben. Bei diesem Ergebnis können keine Gehaltsstufen gewährt werden (vgl. Prüfformular und Verfügung vom 13.1.2020 S. 3 f., Akten BKD, BB 2 und 4).

4.2 Die BKD ist ebenfalls zum Ergebnis gelangt, dass die Zusatzausbildung in Bilanz- und Mehrwertsteuerrecht im Unterricht des Beschwerdeführers nicht direkt umsetzbar ist. Unter dem ersten Hauptkriterium «Umfang» geht sie wie die B. _____ davon aus, dass die Zusatzausbildung nur in der Unterrichtsfunktion eingesetzt werden kann, nicht hingegen im Bereich «Mitarbeit und Zusammenarbeit» (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.4.3.2). Anders als die B. _____ hat die BKD den massgebenden Anteil rechnerisch bestimmt. Dafür ermittelte sie anhand der erforderlichen ECTS-Punkte Prozentwerte über den fachwissenschaftlichen sowie den pädagogisch-didaktischen Anteil der Gesamtausbildung einer Lehrkraft für das Fach «Wirtschaft und Recht» an Maturitätsschulen. Sie ist zum Schluss gekommen, dass die fachwissenschaftliche Ausbildung rund drei Viertel (75 %) ausmacht (mindestens 210 ECTS-Punkte für das Studium in den Bereichen Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre und Rechtswissenschaft), die pädagogisch-didaktische Ausbildung knapp ein Viertel (25 %; 60 ECTS-Punkte für das Lehrdiplom). Daraus folgert die BKD, dass die Funktion «Unterrichten, Erziehen, Beraten, Begleiten» (85 %) zu rund drei Vierteln, ausmachend 65 Prozent des gesamten Berufsauftrags, dem fachlichen Aufgabenbereich zuzurechnen ist und zu rund einem Viertel, ausmachend ca. 20 Prozent des Berufsauftrags, dem pädagogisch-didaktischen Aufgabenbereich (angefochtener Entscheid E. 2.4.3.1 S. 10). Nach Auffassung der BKD kann die Zusatzausbildung des Beschwerdeführers einzig den fachlichen Aufgabenbereich des Teilberufsauftrags betreffen, der nach dem Gesagten rund 65 Prozent des Berufsauftrags ausmacht.

4.3 Im angefochtenen Entscheid hat die BKD sodann eine weitere Differenzierung vorgenommen, da der Beschwerdeführer drei Fächer unterrichtet (vorne Bst. A). Sie prüfte unter dem ersten Hauptkriterium «Umfang» zusätzlich, ob die Zusatzausbildung in den jeweiligen Unterrichtsfunktionen dieser Fächer vom Lehrplan erfasst wird. Sie liess sich dabei von der Frage leiten, inwiefern eine Weitergabe von Kompetenzen aus der Zusatzausbildung in welchen Unterrichtsfunktionen zu welchem Anteil des Unterrichtspensums erfolgen kann. Im Fall des Beschwerdeführers ist die BKD zu folgendem Ergebnis gekommen: Im allgemeinbildenden Unterricht der Abteilung Drogist/in EFZ sei eine Umsetzbarkeit der Zusatzausbildung im fachlichen Aufgabenbereich ausgeschlossen; im Fach «Gesellschaft» seien weder Finanz- und Rechnungswesen bzw. Bilanzrecht noch Mehrwertsteuerrecht Lehrplaninhalte (angefochtener Entscheid E. 2.4.3.2 S. 11). In den Fächern «Wirtschaft und Gesellschaft» der kaufmännischen Grundbildung sowie «Finanz- und Rechnungswesen» der Berufsmaturität sei die Zusatzausbildung für eine unmittelbare Anwendung ebenfalls nicht geeignet. In diesen Fächern seien den Lernenden überwiegend Grundlagen und entsprechende Grundkenntnisse zu vermitteln, nicht hingegen spezifische rechtliche Kenntnisse weiterzugeben. Im Ergebnis sei das zweite Unterkriterium «Anteil» beim ersten Hauptkriterium «Umfang» mit «unerheblich» zu bewerten und die Prüfung des zweiten Hauptkriteriums «Ausmass» damit hinfällig (angefochtener Entscheid E. 2.4.3.2 S. 11 f. und E. 2.4.3.3 S. 12).

4.4 Sowohl die BKD als auch die B._____ verneinen somit zwar im Ergebnis die direkte Anwendbarkeit der Zusatzausbildung, wenden das zweite Unterkriterium des ersten Hauptkriteriums «Umfang» gemäss dem Prüfformular aber anders an. Während die B._____ den Anteil am Berufsauftrag als «erheblich» bewertet (zweithöchsten Stufe), ist der Anteil nach Ansicht der BKD «unerheblich» (tiefste Stufe). Diese Differenz ist nicht unbedeutend, da zwischen «erheblich» und «unerheblich» zwei weitere Stufen liegen (vorne E. 3.7). Die BKD thematisiert die abweichende Anwendung des Unterkriteriums im angefochtenen Entscheid nicht, äussert sich in der Vernehmlassung vor Verwaltungsgericht aber dahingehend, dass die Beurteilung der B._____ nicht bindend sei und der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen gelte. Im Grundsatz habe die B._____ jedoch «dieselben Prüfungen unter der Rubrik «Ausmass der

direkten Umsetzbarkeit» [d.h. nach dem zweiten Hauptkriterium] vorgenommen» und sei im Ergebnis zum gleichen Resultat gelangt, habe die direkte Umsetzbarkeit also ebenfalls verneint (act. 8 S. 3 f.).

5.

Näher einzugehen ist somit auf die beiden (Haupt-)Kriterien «Umfang» und «Ausmass» zur Prüfung der direkten Anwendbarkeit.

5.1 Beim ersten Hauptkriterium «Umfang» ist zunächst zu prüfen, in welchem Teilbereich der Funktion bzw. des Berufsauftrags die Zusatzausbildung angewendet wird. Anschliessend ist die Höhe des Anteils dieses Teilbereichs einer der fünf Stufen zuzuweisen. Sowohl die BKD als auch die APD (bzw. B._____) gehen diesbezüglich vom Berufsauftrag nach Art. 17 LAG aus, welchen die Lehrkräfte im Rahmen ihrer JAZ erfüllen (vorne E. 3.7). Eine Zusatzausbildung kann entweder in den Funktionen «Unterrichten, Erziehen, Beraten, Begleiten (85 %)» oder «Mitarbeit und Zusammenarbeit (12 %)» zum Tragen kommen. Die Anwendbarkeit im Teilbereich «Weiterbildung (3 %)» ist richtigerweise nicht vorgesehen. Sie stellt einen permanenten Teilauftrag dar, der ungeachtet von einer absolvierten qualifizierten Zusatzausbildung im Umfang von drei Prozent der Jahresarbeitszeit zu betreiben ist (vgl. Art. 59 und Art. 60 Abs. 2 LAV; Grundsatzentscheid E. 2.3.2.2.1 S. 13 und act. 8). Weiter leuchtet ein, dass eine rein fachlich orientierte Zusatzausbildung nicht in der gesamten Unterrichtsfunktion von 85 Prozent des Berufsauftrags angewendet werden kann. Die B._____) (bzw. APD) und die BKD haben daher zu Recht geprüft, ob die absolvierte Zusatzausbildung dem fachwissenschaftlichen oder dem pädagogisch-didaktischen Aufgabenbereich zuzurechnen ist und wie sich die jeweiligen Ausbildungsanteile (fachlich bzw. pädagogisch-didaktisch) zueinander verhalten (vorne E. 4.2; vgl. auch VGE 2018/410 vom 3.10.2019 E. 5.1 betreffend das Anfangsgehalt). Ob die jeweiligen fachwissenschaftlichen und pädagogisch-didaktischen Ausbildungsanteile auch auf anderen Schulstufen sinnvoll unterschieden und qualifiziert werden können, ist damit noch nicht gesagt. Die Frage braucht hier jedoch nicht vertieft zu werden.

5.2 Die B._____ wies dem ersten Hauptkriterium «Umfang» die Stufe «erheblich» zu und stellte nur auf den fachlichen Anteil des Teilbereichs gemessen am Berufsauftrag ab, ohne das Unterrichtspensum und den Lehrplaninhalt zu berücksichtigen. Da der Anteil des Teilbereichs 65 % des Berufsauftrags ausmacht, wird nach der Leseart der B._____ im ersten Hauptkriterium die zweithöchste Stufe «erheblich ($\leq 75\%$)» erreicht. Die BKD berücksichtigt dagegen bereits im ersten Hauptkriterium, welche Fächer der Beschwerdeführer zu welchem Pensum unterrichtet und inwiefern Kompetenzen aus der Zusatzausbildung in diesen Fächern weitergegeben werden können. Die BKD hat diese Prüfung somit bereits unter dem Kriterium «Umfang» vorgenommen, während die B._____ die Frage der Anwendbarkeit im Unterricht unter dem Kriterium «Ausmass» beantwortete (vorne E. 4.4). Welche Vorgehensweise für die Beurteilung der direkten Umsetzbarkeit von Zusatzausbildungen sachgerecht ist, ist nicht ohne weiteres klar. Das gilt auch mit Blick auf den Grundsatzentscheid der BKD aus dem Jahr 2019, anhand dessen die neue Praxis des Kantons entwickelt wurde. Dort betrug der Anteil der Zusatzausbildung an der Unterrichtsfunktion «weniger als zehn Prozent», konnte in diesem Anwendungsbereich aber dauernd eingesetzt werden. Das Ausmass der Umsetzbarkeit wurde dennoch als derart gering beurteilt, dass kein Anspruch auf zusätzliche Gehaltsstufen bestand (E. 2.3.2.4.3). Nach dem aktuellen System wären der Lehrkraft gestützt auf diese Begründung aber wohl mindestens zwei zusätzliche Gehaltsstufen zu gewähren (Anteil des Teilbereichs zwar «gering», Ausmass jedoch «dauernd»; vorne E. 3.7). Klar ist jedenfalls, dass Pensum und Inhalt der Zusatzausbildung in die Beurteilung einfließen müssen, da allfällige zusätzliche Gehaltsstufen für die gesamte Unterrichtsfunktion und nicht bloss für ein einzelnes Fach gewährt werden. Selbst wenn mit der B._____ davon ausgegangen wird, das Pensum des betroffenen Fachs sei im ersten Hauptkriterium noch nicht zu beachten und der Beschwerdeführer erreiche dort die zweithöchste Stufe «erheblich ($\leq 75\%$)», müsste dieser beim zweiten Hauptkriterium mindestens die zweittiefste Stufe «gelegentlich ($\geq 25\%$)» erreichen um zusätzliche Gehaltsstufen beanspruchen zu können (vorne E. 3.8).

5.3 Der Beschwerdeführer unterrichtet «Gesellschaft» im Rahmen des allgemeinbildenden Unterrichts (Grundausbildung Drogist/in EFZ), «Wirt-

schaft und Gesellschaft» in der kaufmännischen Grundbildung sowie «Finanz- und Rechnungswesen» als Schwerpunktfach im Bildungsgang der Berufsmaturität Wirtschaft und Dienstleistung (vorne Bst. A). Gestützt auf sein Wirtschaftsstudium und das Lehrdiplom erfüllt er die Voraussetzungen zur Unterrichtserteilung und verfügt über das nötige Fachwissen in diesen Fächern. Zu Recht bestreitet er die fehlende Umsetzbarkeit seiner Zusatzausbildung im Fach «Gesellschaft» nicht mehr: Im schulinternen Lehrplan sind Bilanz- und Mehrwertsteuerrecht nicht Bestandteil des allgemeinbildenden Unterrichts (vgl. Lehrplan ABU, einsehbar auf <www....>). Die Zusatzausbildung ist demnach bereits bei zehn von 27 Wochenlektionen, ausmachend 37 Prozent des Unterrichtspensums (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.4.3.1 S. 11), nicht direkt umsetzbar. Sowohl im Fach «Wirtschaft und Gesellschaft» (kaufmännische Berufsbildung) als auch im «Finanz- und Rechnungswesen» (Berufsmaturität) werden die Bilanz und Erfolgsrechnung behandelt, jedoch nicht «Bilanzrecht» als solches. Rechtliche Grundzüge der Mehrwertsteuer, deren Berechnung und das Verbuchen der Umsatzsteuer sind in beiden Fächern Bestandteil des Lehrplans. Es geht jedoch vorab um die Vermittlung von Grundlagen und Grundkenntnissen (vgl. Bildungsplan, Kauffrau/Kaufmann EFZ, Leistungszielkatalog Wirtschaft und Gesellschaft, einsehbar unter: <www.sbfi.admin.ch>, Rubriken «Bildung/Berufliche Grundbildung/ Berufsverzeichnis», Berufsnummer 68400, Bildungsplan, Unterordner «LZ-Kataloge Schulen», Dateiname «WuG_B-Profil [...]» bzw. «WuG_E-Profil», beide Stand 1.1.2017, sowie Lehrpläne Berufsmaturität, Wirtschaft und Dienstleistungen Typ Wirtschaft und Typ Dienstleistungen, beide gültig ab 1.1.2018, einsehbar unter: <www.bkd.be.ch> Rubriken «Bildung/ Berufsbildung/Berufsmaturität/Rund um die Berufsmaturität/Kantonale Lehrpläne für die Berufsmaturität»). Das spezifische rechtliche Fachwissen kann im Unterricht dieser Fächer somit nur sehr begrenzt eingesetzt werden. Wohl mag die Zusatzausbildung dem Beschwerdeführer ermöglichen, den Unterricht zu bereichern (vgl. Beschwerde S. 8 f.). Massgebend sind aber letztlich die Ziele gemäss den Lehrplänen. Mit seinem Wirtschaftsstudium verfügt der Beschwerdeführer über vertiefte Buchhaltungskennnisse, die insbesondere im Fach «Finanz- und Rechnungswesen» einen Schwerpunkt bilden. Hingegen ist nicht erstellt und leuchtet auch nicht ein, weshalb die spezifischen rechtlichen Zusatzkenntnisse für das Erreichen der Lern- bzw. Leistungsziele wesentlich sein sollen.

5.4 Im Ergebnis wirft die Praxis des Kantons zur Anrechnung von zusätzlichen Gehaltsstufen wegen qualifizierter Zusatzausbildungen zwar einige methodische Fragen auf (vgl. auch Beschwerde S. 12). Im vorliegenden Fall ist indes entscheidend, dass die Zusatzausbildung des Beschwerdeführers im Unterricht gemessen an den Zielen der Lehrpläne kaum von Nutzen ist. Ob Personen mit universitären Zusatzausbildungen aufgrund der erwähnten Praxis «praktisch von der Möglichkeit einer Gehaltserhöhung» ausgeschlossen (Beschwerde S. 7) oder Personen mit fachlich qualifizierten Zusatzausbildungen gegenüber solchen mit pädagogisch-didaktisch qualifizierten Zusatzausbildungen beim Gehaltsaufstieg benachteiligt werden (Beschwerde S. 9 f.), muss hier nicht allgemein untersucht werden. Ausschlaggebend ist, dass das Fachprogramm in Bilanz- und Mehrwertsteuerrecht im Unterricht des Beschwerdeführers nur sehr beschränkt einsetzbar ist. Unabhängig von der Frage, bei welchem Prüfschritt dieser Aspekt, differenziert nach verschiedenen Fächern bzw. Pensen, zu berücksichtigen ist, ist es nach dem Gesagten jedenfalls sachlich vertretbar und nicht rechtsfehlerhaft (vorne E. 3.4), die direkte Umsetzbarkeit der Zusatzausbildung für die in Frage stehende Funktion (Art. 31 Abs. 1 LAV) zu verneinen. Folglich sind keine zusätzlichen Gehaltsstufen anzurechnen. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vorne E. 1.2).

6.

Der Beschwerdeführer wird bei diesem Ausgang des Verfahrens kostenpflichtig und hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 104 VRPG). Der sehr beschränkte Nutzen der hier interessierenden Zusatzausbildung wurde in den vorinstanzlichen Verfahren als massgebliches Kriterium für den Verzicht auf die Anrechnung zusätzlicher Gehaltsstufen angeführt. Es besteht daher trotz der aufgezeigten Unklarheiten im Zusammenhang mit der kantonalen Praxis kein Grund, die Kosten aufgrund besonderer Umstände abweichend vom Unterliegerprinzip zu verlegen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Beschwerdegegnerund mitzuteilen:
 - B. _____

Das präsidierende Mitglied:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, 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. i.V.m. Art. 85 Abs. 1 Bst. b BGG übersteigt Fr. 15'000.--.