



Fall-Nr.: K 2007/4
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 13.03.2008
Entscheiddatum: 13.03.2008

Urteil Verwaltungsgericht, 13.03.2008

Lohngleichheit im öffentlichen Dienstrecht, Art. 8 BV (SR 101), Art. 79bis VRP (sGS 951.1). Der Anspruch auf gleiche Pflichtlektionenzahl kann als vermögensrechtlicher Anspruch aus einem Dienstverhältnis auf dem Klageweg geltend gemacht werden. Da auf das Gestaltungsbegehren der Kläger nicht eingetreten werden konnte, beschränkte sich das Verwaltungsgericht auf die Prüfung des Feststellungsbegehrens. Die Differenzen hinsichtlich Pflichtlektionenzahl zwischen Lehrkräften der Berufsmittelschule im Vergleich zu jenen der Wirtschafts- bzw. Fachmittelschulen erscheinen aufgrund der Unterschiede hinsichtlich Art der Schulen und den daraus folgenden Unterschieden in bezug auf Vor- und Nachbereitungsaufwand für die Lehrkräfte nicht als ungerechtfertigte Ungleichbehandlung (Verwaltungsgericht, K 2007/4).

K 2007/4

Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen

Lohngleichheit im öffentlichen Dienstrecht, Art. 8 BV (SR 101), Art. 79bis VRP (sGS 951.1). Der Anspruch auf gleiche Pflichtlektionenzahl kann als vermögensrechtlicher Anspruch aus einem Dienstverhältnis auf dem Klageweg geltend gemacht werden. Da auf das Gestaltungsbegehren der Kläger nicht eingetreten werden konnte, beschränkte sich das Verwaltungsgericht auf die Prüfung des Feststellungsbegehrens. Die Differenzen hinsichtlich Pflichtlektionenzahl zwischen Lehrkräften der Berufsmittelschule im Vergleich zu jenen der Wirtschafts- bzw. Fachmittelschulen erscheinen aufgrund der Unterschiede hinsichtlich Art der Schulen und den daraus folgenden



Unterschieden in bezug auf Vor- und Nachbereitungsaufwand für die Lehrkräfte nicht als ungerechtfertigte Ungleichbehandlung (Verwaltungsgericht, K 2007/4).

Urteil vom 13. März 2008

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf,
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig;
Gerichtsschreiberin
Dr. R. Hirt

In Sachen

B.B

P.B.

P.F.

P.V.

Kläger,

alle vertreten durch Rechtsanwalt R.

gegen



St.Galler Gerichte

Kanton St. Gallen, vertreten durch die Regierung,
Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Beklagter,

betreffend

Lohnleichheit im öffentlichen Dienstverhältnis

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Mit der ergänzenden Verordnung über das Dienstverhältnis der Lehrpersonen an Berufs- und Weiterbildungszentren (sGS 231.31, abgekürzt EVD-BS), in Kraft getreten am 1. August 2005, wurden die Lohnlaufbahnen der Lehrkräfte an Berufsfachschulen jenen der Lehrkräfte an den Mittelschulen (Maturitätsschule, Wirtschaftsmittelschule [abgekürzt WMS], Diplom- bzw. Fachmittelschule [abgekürzt FMS]) angeglichen. Zudem erfolgte eine Harmonisierung der Pflichtlektionenzahl für Lehrpersonen an gewerblich-industriellen Berufsfachschulen und Lehrpersonen an kaufmännischen Berufsfachschulen. Gemäss Anhang der EVD-BS hat ein Lehrer an einer Berufsfachschule in der Laufbahn A für ein Vollpensum 25 Lektionen zu leisten. Demgegenüber hat eine Hauptlehrkraft für wissenschaftliche Fächer an einer Mittelschule gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. a der ergänzenden Verordnung über das Dienstverhältnis der Mittelschul-Lehrkräfte (sGS 143.4, abgekürzt EVD-MS) lediglich 23 Jahreswochenlektionen zu absolvieren.

Mit Schreiben vom 28. Februar 2005 stellten O.T. und P.V. im Namen von 17 Lehrerinnen und Lehrern von Berufsmittelschulen (Berufsmaturitätslehrgänge an Berufsfachschulen, abgekürzt BMS) beim Erziehungsdepartement (heute Bildungsdepartement, abgekürzt BLD) den Antrag auf Gleichstellung der BMS-Lehrkräfte mit den Lehrkräften der WMS hinsichtlich Anzahl der zu leistenden Pflichtlektionen. In der Folge kam es am 6. April 2005, 9. Juni 2006 und 21. August



St.Galler Gerichte

2006 zu Treffen zwischen Vertretern der Lehrkräfte der BMS und Vertretern sowie des Vorstehers des BLD. In deren Anschluss führte das BLD eine Vernehmlassung bei den Berufs- und Weiterbildungszentren (abgekürzt BWZ) sowie beim Amt für Mittelschulen und den betroffenen Verbänden zu diesem Begehren durch. Anlässlich eines weiteren Treffens zwischen den Parteien am 7. Juni 2007 wurde als Alternativvorschlag eine Reduktion der Pflichtlektionenzahl für alle Berufsschullehrer auf 24 Stunden diskutiert. Mit Schreiben vom 3. Juli 2007 teilten die anwaltlich vertretenen Lehrkräfte der BMS mit, dass starke rechtliche und sachliche Argumente für eine Gleichstellung der BMS-Lehrkräfte mit den analogen Funktionen an den Mittelschulen sprächen, weshalb am Begehren auf Reduktion der Pflichtlektionen auf 23 festgehalten würde. Am 27. August 2007 teilte der Vorsteher des BLD den Vertretern der BMS-Lehrkräfte mit, dass die Regierung eine partielle Reduktion der Pensenverpflichtungen für Lehrpersonen an der BMS ablehne. Die Regierung habe aber noch keinen Beschluss über die Harmonisierung sämtlicher Pensenverpflichtungen der Berufsfachschullehrer getroffen, sondern habe das BLD zu neuen Abklärungen aufgefordert.

B./ Mit Eingabe vom 19. Oktober 2007 erhoben B.B., P.B., P.F. und P.V. - langjährige Lehrpersonen an der BMS am gewerblichen Berufs- und Weiterbildungszentrum bzw. dem Kaufmännischen Berufs- und Weiterbildungszentrum St. Gallen - Klage gegen den Kanton St. Gallen. Sie beantragen, es sei festzustellen, dass die Kläger als Lehrpersonen an den gewerblichen und kaufmännischen Berufsmittelschulen des Kantons St. Gallen gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt BV) hinsichtlich Besoldung und Pflichtlektionenzahl gleich zu behandeln seien wie Lehrpersonen an den Wirtschaftsmittelschulen des Kantons St. Gallen. Zudem sei die Pflichtlektionenzahl der klagenden Lehrkräfte für das Schuljahr 2008/09 auf 23 Lektionen pro Woche herabzusetzen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Das BLD beantragte in seiner Klageantwort vom 29. November 2007 die Abweisung der Klage, soweit darauf einzutreten sei, unter Kostenfolgen zu Lasten der klagenden Lehrkräfte. In der Replik vom 10. Januar 2008 und der Duplik vom 28. Januar 2008 hielten die Parteien an ihren Begehren fest.

Die einzelnen Vorbringen der Verfahrensbeteiligten werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.



Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Das Verwaltungsgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 80 und Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 58 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP).

1.1. Das Verwaltungsgericht beurteilt als erste Klageinstanz vermögensrechtliche Ansprüche aus der Mitgliedschaft bei einer Behörde oder aus dem öffentlichen Beamten- oder Angestelltenverhältnis; ausgenommen sind Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Versicherungen (Art. 79^{bis} VRP). Als vermögensrechtlich gelten insbesondere Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen. Auf dem Klageweg auszutragen sind damit auch Streitigkeiten über Gehaltsansprüche, die sich aufgrund einer kontroversen Anwendung und Auslegung von Besoldungserlassen ergeben (GVP 2002 Nr. 75). Richtet sich ein vermögensrechtlicher Anspruch aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis gegen ein Gemeinwesen, so kann die Klage erst erhoben werden, wenn die oberste in der Sache zuständige Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens den Anspruch abgelehnt hat (Art. 80 Abs. 2 VRP).

1.1.1. Die Kläger fordern eine Gleichbehandlung mit den Lehrkräften der WMS und der FMS hinsichtlich der von ihnen zu leistenden Pflichtstunden. Gemäss Praxis des Bundesgerichts zum Begriff der "vermögensrechtlichen Angelegenheit" i.S.v. Art. 85 i.V.m. Art. 51 Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110, abgekürzt BGG) ist für die Qualifizierung eines Anspruchs zum einen der Rechtsgrund des streitigen Anspruchs zum andern der verfolgte Zweck massgebend (B. Rudin, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, N 12 zu Art. 51 und N 18 ff. zu Art. 85 BGG). Im Anwendungsbereich der verwaltungsrechtlichen Klageverfahren ist allerdings zu berücksichtigen, dass kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetze den Begriff der vermögensrechtlichen Ansprüche teilweise enger umschreiben und das Vorliegen einer vermögensrechtlichen Streitigkeit teilweise nicht bereits dann bejaht wird, wenn ein wirtschaftlicher Zweck im Vordergrund steht, sondern nur dann, wenn der Klageantrag auf einen Geldbetrag geht oder eine klar bezifferbare Leistung verlangt wird (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 18 zu Art. 87; M. Merker, Rechtsmittel, Klage und



Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. Juli 1968, Zürich 1998, N 32 zu § 60).

Das von den Klägern gestellte Begehren um Gleichbehandlung der Lehrkräfte der BMS mit jenen der WMS und FMS hinsichtlich Pflichtlektionenzahl erweist sich dann als Geltendmachung eines vermögensrechtlichen Anspruchs, wenn berücksichtigt wird, dass die in Frage stehenden unterschiedlichen Pflichtstundenregelungen bei gleicher Jahresbesoldung zu einer ungleichen Lektionenbesoldung der Lehrkräfte führen. Das Begehren der Kläger ist damit insoweit auf dem Klageweg durchsetzbar, als eine Erhöhung des im Rahmen ihres Anstellungsverhältnisses ausgerichteten Stundensatzes (direkt über eine höhere Besoldung oder indirekt über eine geringere Zahl von Pflichtstunden) verlangt wird.

1.1.2. Für das Dienstverhältnis der Lehrpersonen an kantonalen Berufs- und Weiterbildungszentren sowie sachgemäss an Berufsschulen von nichtstaatlichen Trägern gelten die allgemeinen Vorschriften zum Dienstrecht für das Staatspersonal (vgl. Art. 1 Abs. 2 der EVD-BS). Die Kläger erfüllen zudem eine Aufgabe im öffentlichen Interesse und werden nach öffentlich-rechtlichen Regeln entlohnt (vgl. Art. 5 EVD-BS). Das Anstellungsverhältnis ist dementsprechend als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren.

Der im vorliegenden Fall geltend gemachte Anspruch auf gleiche Entlohnung für die geleisteten Pflichtlektionen ergibt sich jedoch nur mittelbar aus dem Anstellungsverhältnis zwischen den Klägern und dem Beklagten. Der Anspruch auf Erhöhung des Lektionenlohnes wird aus dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz abgeleitet, der nach Auffassung der Kläger durch die am 1. August 2005 in Kraft getretene Revision des für das Anstellungsverhältnis relevanten Besoldungserlasses (EVD-BS) verletzt werde. Das Klagebegehren hätte damit auch im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesgericht geltend gemacht werden können (Art. 82 i.V.m. Art. 87 BGG). Vorliegend wird jedoch auf dem Klageweg eine Überprüfung der anwendbaren Besoldungsverordnung verlangt. Art. 81 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) verpflichtet sämtliche Recht sprechenden Instanzen zur akzessorischen Kontrolle der von ihnen angewendeten Erlassen. Da Streitigkeiten über Gehaltsansprüche, die sich aufgrund einer kontroversen Anwendung und Auslegung von Besoldungserlassen ergeben, auf dem Klageweg auszutragen sind,



kann im Rahmen dieser Verfahren auch die inzidente Kontrolle der in Frage stehenden Besoldungserlasse verlangt werden.

1.1.3. Vor der Einleitung des Klageverfahrens haben die Kläger mit dem Beklagten eine einvernehmliche Lösung gesucht. Mit Schreiben vom 27. August 2007 stellte sich der Beklagte jedoch auf den Standpunkt, dass die von den Klägern geforderte Harmonisierung der Pensenverpflichtungen für Berufsfachschullehrpersonen und der Mittelschullehrpersonen weiter geprüft werden müsse und deshalb dem Begehren noch nicht entsprochen werden könne. Die Vorgabe von Art. 80 Abs. 2 VRP ist damit erfüllt.

Aus dem Gesagten folgt, dass das Verwaltungsgericht zur Beurteilung der Streitsache im Klageverfahren sachlich zuständig ist.

1.2. Die Klagelegitimation setzt ein schutzwürdiges Interesse an der vom Gericht verlangten Entscheidung voraus. Zur Anhebung eines Klagebegehrens i.S.v. Art. 79^{bis} VRP ist legitimiert, wer einen vermögensrechtlichen Anspruch in eigenem Namen behauptet (vgl. GVP 2002 Nr. 75). Für die prozessuale Legitimation ist dagegen unerheblich, ob dem Kläger der behauptete Anspruch tatsächlich zusteht, über diese Frage ist mittels Sachurteil zu entscheiden.

1.2.1. Soweit die Kläger ihren Anspruch auf eine höhere Lektionenentschädigung im eigenen Namen und gestützt auf ein zwischen ihnen und dem Beklagten bestehendes Anstellungsverhältnis geltend machen, kann ihre Klagelegitimation bejaht werden. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass das Urteil des Verwaltungsgerichts nur für die Kläger eine unmittelbare Rechtswirkung entfalten kann (vgl. BGE 121 I 104 E. 4). Das Ergebnis einer inzidenten Normenkontrolle entfaltet jedoch für künftige Verfahren in der gleichen Sache eine Bindungswirkung.

1.2.2. Die Kläger verlangen zum einen die Feststellung einer Verfassungsverletzung zum andern - unter dem Titel "Leistungsbegehren" - die Herabsetzung der Pflichtlektionenzahl für das Schuljahr 2008/09 auf 23 Lektionen pro Woche. Das für ein Feststellungsbegehren notwendige Feststellungsinteresse ist im Klageverfahren als



besondere Form des allgemeinen Rechtsschutzinteresses als Prozessvoraussetzung zu prüfen.

Die von den Klägern gestellten Rechtsbegehren können nebeneinander keinen Bestand haben. Das für ein Feststellungsbegehren notwendige Feststellungsinteresse fehlt namentlich dann, wenn das Rechtsschutzinteresse der klagenden Partei durch ein rechtsgestaltendes Urteil gewahrt werden kann (vgl. BGE 128 V 48 E. 3a mit Hinweisen). Entgegen der Bezeichnung der Kläger handelt es sich beim Begehren um Herabsetzung der Pflichtlektionenzahl um ein Gestaltungsbegehren, das bei einer Gutheissung zu einer neuen Rechtslage für die Kläger führen würde und damit einem Feststellungsbegehren in jedem Fall vorzugehen hätte. Auf das Feststellungsbegehren ist deshalb nur dann einzutreten, wenn das Gestaltungsbegehren als unzulässig zu qualifizieren ist.

1.2.2.1. Die Beseitigung von gesetzgeberischen Ungleichbehandlungen setzt in aller Regel nicht bloss die Aufhebung bzw. Nichtanwendung der in Frage stehenden Norm, sondern - um unzumutbare Regelungsdefizite zu verhindern - die Schaffung einer verfassungskonformen Ersatzregelung voraus (vgl. B. Rüttsche, Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, Diss. Bern, Basel 2002, S. 89 ff.). Die Zulässigkeit und Zumutbarkeit von richterlichen Ersatzregelungen wurde vom Bundesgericht teilweise ausdrücklich abgelehnt, indem auf entsprechende Begehren nicht eingetreten wurde (vgl. BGE 125 I 107 E. 1b mit Hinweisen). Insbesondere im Bereich des Verbots der Doppelbesteuerung sowie hinsichtlich des Grundrechts auf gleichen Lohn für Mann und Frau (Art. 8 Abs. 2 Satz 3 BV) hat das Bundesgericht jedoch anerkannt, dass bei der Durchsetzung dieser Grundrechtsgehalte auch rechtsgestaltende Urteile möglich sein müssen (vgl. BGE 125 I 85 f. E. 4d/bb; 124 II 454 E. 10g mit Hinweisen). Aus der Praxis des Bundesgerichts folgt, dass eine allgemeine Bestimmung der zulässigen Rechtsfolgen einer Grundrechtsverletzung nicht möglich ist. Vielmehr hat eine einzelfallbezogene Abwägung der in Frage stehenden Interessen an einer Verwirklichung des Grundrechtsschutzes auf der einen Seite und an der Beachtung des Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzips auf der anderen Seite zu erfolgen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 711; Rüttsche, a.a.O., S. 331 ff.). Die Schaffung von Ersatzregeln kommt insbesondere dann in Betracht, wenn fundamentale schutzwürdige Interessen der Grundrechtsträger



betroffen sind, der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber seit längerer Zeit untätig geblieben ist bzw. Anpassungsfristen unbenutzt verstreichen liess und eine Ersatzlösung relativ einfach zu treffen wäre (B. Rütsche, Rechtsfolgen von Normenkontrollen, in: ZBI 6/2005, S. 273 304, S. 275 ff. mit Hinweisen; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 704 ff.; BGE 116 V 212 E. 3a).

Den politischen Behörden steht in Organisations- und Besoldungsfragen ein grosser Ermessensspielraum zu (BGE 123 I 8 E. 6b mit Hinweisen). Diesen Spielraum hat das Verwaltungsgericht nicht nur bei der Überprüfung einer geltend gemachten Ungleichbehandlung zu beachten, sondern ist den Behörden auch bei der Beseitigung der allfällig festgestellten Ungleichbehandlung zuzugestehen. Gemäss Art. 84 Abs. 2 und Art. 95 Bst. g des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) und Art. 57 und Art. 85 des Mittelschulgesetzes (sGS 215.1) obliegt es der Regierung, die Besoldung sowie die Organisation des Lehrpersonals durch Verordnung festzulegen. Es liegt deshalb auch weitgehend im Ermessen der Regierung, durch welche Massnahmen die allenfalls zu Unrecht bestehende Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Kategorien von Lehrkräften behoben werden soll. Auch wenn im vorliegenden Fall die Beseitigung der allfälligen Ungleichbehandlung durch eine reine Regelgestaltung erfolgen könnte und damit die Schaffung einer gerichtlichen Ersatzregelung als relativ einfach erscheint, würde dadurch im vorliegenden Fall das administrative Vollzugsinteresse erheblich beeinträchtigt. Dem Verwaltungsgericht fehlen insbesondere die für eine planende Tätigkeit notwendigen Kenntnisse über die zur Verfügung stehenden Mittel. Es ist nicht genügend abschätzbar, wie weit zumindest kurzfristig der Schulbetrieb an der BMS durch eine richterliche Ersatzregelung über die Pflichtpensen der Lehrkräfte beeinträchtigt würde, wie weit die zusätzliche Belastung des Staatshaushalts zumutbar wäre und insbesondere, welche neuen Ungleichbehandlungen innerhalb der an Berufsfachschulen unterrichtenden Lehrpersonen geschaffen würden. Demgegenüber erweist sich die geltend gemachte Ungleichbehandlung nicht als besonders schwerwiegend. Aufgrund dieser Interessenlage hat sich das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall einer gerichtlichen Ersatzlösung zu enthalten und die allenfalls notwendige Schaffung einer Ersatzregelung der Regierung zu überlassen.

Auf das Gestaltungsbegehren der Kläger ist deshalb nicht einzutreten.



1.2.2.2. Aus der vorangehenden Erwägung folgt, dass im vorliegenden Fall eine Aufhebung des in Frage stehenden Besoldungserlasses aufgrund der entstehenden Regelungsdefizite nicht möglich und die gerichtliche Schaffung einer Ersatzlösung mit dem administrativen Vollzugsinteresse nicht vereinbar ist. Da es sich um ein erstinstanzliches Klageverfahren handelt, kommt zudem auch die Rückweisung an die Vorinstanz als mögliche Rechtsfolge nicht in Betracht. Da auf das Gestaltungsbegehren nicht einzutreten ist, bleiben die übrigen Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Feststellungsbegehrens zu prüfen.

Das Bundesgericht hat die Feststellung von Grundrechtsverletzungen lange Zeit grundsätzlich nicht ins Urteilsdispositiv aufgenommen und die Beschwerde abgewiesen, obwohl eine Verfassungsverletzung festgestellt wurde (vgl. BGE 124 I 201 E. 5c). Von dieser Praxis ist das Bundesgericht in einem jüngeren Entscheid abgewichen und hat die Feststellung der Grundrechtswidrigkeit als eigenständige Rechtsfolge anerkannt und die Beschwerde gestützt auf diese Feststellung gutgeheissen (BGE 129 I 206 E. 9). Dieser Auffassung ist zu folgen. Auch wenn eine Aufhebung, Nichtanwendung des in Frage stehenden Erlasses oder die Schaffung einer Ersatzregelung nicht zulässig ist, muss durch die Feststellung der Rechtswidrigkeit dem Interesse des Grundrechtsträgers an einer Verwirklichung des ihm zustehenden Grundrechtsschutzes soweit wie möglich Rechnung getragen werden. Der Mangel an einer geeigneten Rechtsfolge lässt eine Grundrechtsverletzung noch nicht als zulässig und die Beschwerde als unbegründet erscheinen. Die Zulässigkeit eines Feststellungsbegehrens setzt zudem voraus, dass der Kläger an der sofortigen Feststellung ein erhebliches und aktuelles schutzwürdiges Interesse hat, welches kein rechtliches zu sein braucht, sondern auch bloss tatsächlicher Natur sein kann. Dieses konkrete Interesse ist vom Kläger darzulegen, da die Klage nicht dazu dienen kann, Feststellungen zu bloss abstrakten Fragen des objektiven Rechts zu erlangen.

Da die Kläger nach wie vor entsprechend der in Frage stehenden Besoldungsverordnung entlohnt werden und die darin festgehaltenen Pflichtstunden zu leisten haben, ist ein aktuelles und schutzwürdiges Interesse an einer Feststellung der Rechtmässigkeit der EVD-BS zu bejahen.



1.3. Die Eingabe der Kläger vom 19. Oktober 2007 entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 80 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 64 Abs. 1, Art. 45 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

Auf die Klage ist daher im Umfang des Feststellungsbegehrens einzutreten.

2. Die Kläger bringen vor, dass das gegenüber Lehrkräften der WMS und FMS um zwei Stunden höhere Pflichtpensum für Lehrkräfte der BMS gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV verstosse.

2.1. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 8 **neues Fenster** Abs. 1 **BV neues Fenster** ist verletzt, wenn im öffentlichen Dienstverhältnis gleichwertige Arbeit ungleich entlohnt wird. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Innerhalb der Grenze des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die Behörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Kriterien auszuwählen, die für die Besoldung von Beamten massgebend sein sollen (vgl. BGE 129 I 165 E. 3.2 mit Hinweisen). Den Behörden steht - wie bereits festgehalten - insbesondere bei Organisations- und Besoldungsfragen ein grosser Ermessensspielraum zu. Dies vor allem dann, wenn durch die Beseitigung einer Ungleichbehandlung die Gefahr besteht, dass neue Ungleichheiten geschaffen werden und das Gefüge eines ganzen Besoldungssystems in Frage gestellt würde (BGE 123 I 8 E. 6b mit Hinweisen). Verfassungsrechtlich ist zudem nicht verlangt, dass die Besoldung allein nach der Qualität der geleisteten Arbeit bzw. den tatsächlich gestellten Anforderungen bestimmt wird. Ungleichbehandlungen müssen sich aber vernünftig begründen lassen bzw. sachlich haltbar sein. So hat das Bundesgericht festgehalten, dass Art. 8 Abs. 1 **BV neues Fenster** (bzw. Art. 4 Abs. 1 aBV) nicht verletzt ist, wenn Besoldungsunterschiede auf objektive Motive wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortlichkeiten zurückzuführen sind. Im Bereich der Lehrerbesoldung wurden auch die notwendige Ausbildung, die Art der Schule, die Zahl der Unterrichtsstunden oder die Klassengrösse als sachliche Gründe für eine unterschiedliche Besoldung anerkannt (BGE 129 I 165 f. E. 3.2; 123 I 8 f. E. 6c und d; 121 I 106 f. E. 4d; 121 I 53 E. 4c mit Hinweisen).



2.2.

2.2.1. Der Beklagte begründet die unterschiedlichen Pflichtpensen bei Lehrern der BMS und der WMS bzw. FMS insbesondere mit der organisatorischen Gliederung der Sekundarstufe II in zwei Schultypen sowie mit den unterschiedlichen Anforderungen, die diese Schulen an die Lehrpersonen stellten. Die Zweiteilung der Sekundarstufe II sei insbesondere aus der Entwicklung der jeweiligen Schultypen auf der Basis unterschiedlicher föderaler Regelungsebenen zu erklären. Erst im Jahr 2002 seien die zehn Berufsfachschulen - mit Ausnahme der Schreinerfachklassen und der Konditorenfachschule - in die Trägerschaft des Kantons überführt worden. Vor der Kantonalisierung hätten sich die Anstellungsbedingungen und die Lohnkarrieren von Lehrpersonen an gewerblich-industriellen und von solchen an kaufmännischen Berufsschulen unterschieden. Lehrpersonen an gewerblich-industriellen Berufsfachschulen hätten ein Pflichtpensum von 26 Lektionen, die Handelslehrpersonen an kaufmännischen Berufsfachschulen ein Pflichtpensum von 24 Lektionen zu leisten gehabt. Mit der EVD-BS sei diese Ungleichbehandlung behoben worden. Das neue Pflichtpensum von 25 Lektionen habe damit der einen Gruppe von Berufslehrpersonen eine Verbesserung für eine andere Gruppe eine Verschlechterung gebracht. Die Revision der Anstellungsbedingungen habe so aber kostenneutral erfolgen können. Die Trennung zwischen BMS und WMS bzw. FMS sei zudem aus pädagogischen und organisatorischen Gründen zu bevorzugen. Berufsmaturitätsschulen seien - mit Ausnahme der Berufsmaturitätslehrgänge für gelernte Berufsleute - von Teilzeitlernenden besucht, während die WMS und FMS Vollzeitschulen seien. Dies würde ermöglichen, diese Schulen an die Gymnasien anzugliedern und so Synergien zu schaffen.

Im weiteren begründet der Beklagte die Ungleichbehandlung mit den unterschiedlichen Lektions-Dotationen je Fach. Diese seien insbesondere in der WMS wesentlich höher als beispielsweise in der kaufmännischen BMS. Die Stoffvermittlung erfolge an einer WMS damit vertiefter als in der BMS, was sich auch auf die notwendige Vorbereitungszeit und die Durchführung des Unterrichts auswirke. Zudem sei es einer Lehrperson an der WMS nicht im gleichen Mass möglich, Parallelklassen zu unterrichten und dadurch den Vorbereitungsaufwand zu vermindern. Auch führe eine Vollzeitschule, an der die Lehrperson einziger Ansprechpartner für Eltern und Schüler



sei, zu einem intensiveren Betreuungsverhältnis als an einer Teilzeitschule. Ebenfalls ins Gewicht falle, dass die Lehrpersonen an der WMS in der Regel auch an Gymnasien unterrichteten, umgekehrt würden nur wenige Berufsschullehrer ausschliesslich Berufsmaturitätsunterricht erteilen, sondern würden auch im ordentlichen Berufsfachschulunterricht eingesetzt.

Aufgrund dieser nach Auffassung des Beklagten sachlich gerechtfertigten Trennung der WMS von der BSM und den sich daraus ergebenden Organisationseinheiten sei die Gleichbehandlung sämtlicher Berufsschullehrer höher zu bewerten als die Gleichstellung der Lehrpersonen der BMS mit jenen der WMS und FMS. Andernfalls würde die Homogenität innerhalb des Systems der Berufsfachschulen aufgebrochen, was zu unzumutbaren Ungleichbehandlungen einzelner Lehrpersonen führen würde. Zudem würden nicht sämtliche Berufsschullehrer, die Berufsmaturitätsunterricht erteilen, auch die Qualifikationen für den Unterricht an einer WMS oder FMS mitbringen. Für sie käme eine Gleichstellung mit den Lehrpersonen an der WMS und FMS ohnehin nicht in Frage, was zu weiteren Ungleichbehandlungen innerhalb der Gruppe der Berufsschullehrer führen würde.

2.2.2. Die Kläger sind demgegenüber der Auffassung, dass kein in der Rechtsprechung anerkanntes Motiv für eine ungleiche Besoldung erfüllt sei. Die Hauptlehrer an der BMS würden die identische Arbeit ausführen wie jene an der Mittelschule. In beiden Fällen würden die Schüler zur Berufsmaturität geführt. Bezüglich den Kriterien der geistigen Anforderungen, der Verantwortung in der Betreuung, im Selektionsverfahren und bei der Bearbeitung des Unterrichtsstoffs beständen nicht die geringsten Unterschiede. Auch die Ausbildungsanforderungen seien identisch. Die Lehrpersonen müssten sogar noch eine zusätzliche berufspädagogische Qualifikation erbringen.

Das vom Beklagten in den Vordergrund gerückte Kriterium der organisatorischen Einheit der Berufsschulen ist nach Auffassung der Kläger kein sachliches Argument, das eine ungleiche Entlohnung bei gleichwertiger Arbeit rechtfertigen könnte. Mit der Berufung auf organisatorische Strukturen könnten beliebige Lohndiskriminierungen gerechtfertigt werden. Zudem gebe es bereits heute unterschiedliche Besoldungen und Laufbahnen an den Berufsschulen.



Irrelevant sei auch, dass der Unterricht seitens der Auszubildenden berufsbegleitend und nicht vollzeitlich erfolge. Es sei nicht weniger anspruchsvoll, einen bestimmten Schulstoff innert kürzerer Zeit zu vermitteln, dies würde gar eine höhere methodische Leistung bedeuten. Zudem sei der Unterricht mit mehreren Parallelklassen nicht weniger anspruchsvoll, da ein zusätzlicher Korrekturaufwand entstünde und der stündliche Klassenwechsel eine erhebliche Umstellungsleistung erfordere. Zu beachten sei auch, dass an der BMS für erwachsene Berufsleute ebenfalls ein Vollzeitunterricht angeboten werde. Ein relevanter Unterschied hinsichtlich der Anforderungen an den Unterricht, der die unterschiedlichen Pflichtpensen rechtfertigen könnte, sei nicht zu erkennen.

2.3. Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass zwischen den Lehrpersonen der BMS sowie der WMS und FMS keine relevanten Unterschiede hinsichtlich der Ausbildung, der notwendigen Berufserfahrung sowie der Aufgabenbereiche bestehen, die eine ungleiche Besoldung rechtfertigen würden. Beide Gruppen von Lehrpersonen führen die Schülerinnen und Schüler zu einer Berufsmatura bzw. im Falle der Lehrkräfte an einer FMS voraussichtlich zu einer Fachmatura und damit zu einem Abschluss, der den Zugang zu einer Fachhochschule gewährleistet. Der Beklagte hat die Gleichwertigkeit der Berufsaufträge von Lehrpersonen an den Berufs- und Weiterbildungszentren sowie an den Mittelschulen im Rahmen der Angleichung der Lohnlaufbahnen auch ausdrücklich anerkannt (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 28. September 2004, S. 1). Obwohl heute nicht sämtliche Lehrkräfte der BMS über die notwendigen Qualifikationen verfügen, um an einer WMS oder FMS zu unterrichten, müssen seit dem Inkrafttreten der EVD-BS im Jahr 2005 die Lehrpersonen der BMS über einen Abschluss auf der Stufe Universität, Fachhochschule oder höhere Berufsbildung mit pädagogischem Abschluss verfügen und zudem noch eine berufspädagogische Bildung nachweisen können. Damit werden an die Ausbildung der BMS-Lehrkräfte weitgehend die gleichen Anforderungen gestellt, wie an die Ausbildung der WMS- und FMS-Lehrkräfte. Zu prüfen bleibt, ob die vom Beklagten geltend gemachte, historisch begründete organisatorische Gliederung der Sekundarstufe II oder die Art der Schule die unterschiedlichen Pflichtpensen der Lehrpersonen zu rechtfertigen vermögen.

2.3.1. Die BMS sind als Teil der Berufsfachschulen dem Amt für Berufsbildung unterstellt, während die WMS und FMS dem Amt für Mittelschulen zugeteilt sind.



Dementsprechend sind die BMS sowohl örtlich als auch organisatorisch den verschiedenen kantonalen Berufsfachschulen angegliedert, die WMS und die FMS (mit Ausnahme der Kantonsschule am Brühl St. Gallen) dagegen den kantonalen Mittelschulen. Der Anschluss der BMS an die Berufsfachschulen erscheint aufgrund ihres ebenfalls in erster Linie (mit Ausnahme der Berufsmaturitätsausbildung nach Berufsabschluss [BMS-2 Lehrgänge]) lehrbegleitenden Charakters und des sich daraus ergebenden Teilzeitunterrichts als sinnvoll. Die sich daraus ergebende Zweiteilung der Sekundarstufe II vermag jedoch entgegen der Auffassung des Beklagten eine lohnmassige Ungleichbehandlung der Lehrkräfte an der BMS und WMS bzw. FMS nicht zu rechtfertigen. Der aus dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz fließende Anspruch auf gleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit bezieht sich zum einen nicht nur auf Dienstverhältnisse innerhalb der gleichen organisatorischen Einheit, sondern auf sämtliche Anstellungsverhältnisse eines grundrechtsgebundenen Arbeitgebers. Zum andern kann die organisatorische Gliederung einer Behörde - für sich allein betrachtet - nicht als sachlicher Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Gleichwertigkeit der in Frage stehenden Tätigkeiten gelten. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit würde durch die Zulassung dieses Anknüpfungskriteriums im öffentlichen Dienstverhältnis weitgehend illusorisch. Für die Beurteilung der Gleichwertigkeit der in Frage stehenden Tätigkeit ist deshalb nicht an die organisatorische Einteilung anzuknüpfen, sondern an die auszuübende Funktion als solche bzw. die daran gestellten Anforderungen, die individuellen Merkmale der Stelleninhaber (Alter, Dienstalster, Ausbildung usw.) sowie an die Art und Weise, wie die betroffenen Personen diese Funktionen ausführen.

2.3.2. Der Vergleich des Lehrplanes der BMS mit den Stundentafeln der WMS und FMS ergibt, dass die Lehrgänge der BMS über deutlich geringere Lektionen-Dotationen verfügen als jene der WMS- und FMS-Lehrgänge. Während die Schüler der BMS zwischen 12-15 Lektionen pro Schulwoche zu bestreiten haben, sind es für Schüler an einer WMS oder FMS dagegen zwischen 30-36 Lektionen. Dieses Verhältnis spiegelt sich - mit Abweichungen je nach Fachrichtung - auch in den Hauptfächern Deutsch (WMS mit Schwerpunkt Sprache 480 Lektionen, FMS mit Schwerpunkt Erziehung 360, gewerbliche Berufsmaturität 240), 2. Landessprache (WMS 380/FMS 340/BMS 120), Englisch (WMS 440/FMS 340/BMS 160), Mathematik (WMS 320/FMS 320/BMS 240)



und Rechnungswesen/BWL/VWL (WMS 960/BMS 400) wieder. Die zwei in Frage stehenden Mittelschultypen unterscheiden sich zudem dahingehend, dass die BMS weitgehend (mit Ausnahme der Berufsmatura für Berufsleute) als Teilzeitschule besucht wird, die WMS und die FMS dagegen Vollzeitschulen sind. Daraus kann gefolgert werden und ist seitens der Kläger auch unbestritten, dass Lehrkräfte der BMS aufgrund der geringeren Stundenanzahl pro Fach und des Teilzeitcharakters der BMS häufiger verschiedenen Parallelklassen den gleichen oder ähnlichen Schulstoff zu vermitteln haben. Lehrkräfte an einer WMS oder FMS haben dagegen in weniger Parallelklassen ein breiteres und tieferes Stoffwissen zu vermitteln. Auch wenn durchaus anzuerkennen ist, dass die Vermittlung des für eine Berufsmatura notwendigen Pflichtstoffs in kürzerer Zeit anspruchsvoll ist und das Führen von mehreren Parallelklassen eine erhöhte Umstellungsleistung verlangt, kann vor diesem Hintergrund davon ausgegangen werden, dass Lehrkräfte der BMS durchschnittlich einen geringeren Vorbereitungsaufwand pro Lektion haben, als Lehrkräfte der WMS und FMS. Nicht überzeugend ist dagegen die Auffassung der Kläger, dass das Führen von Parallelklassen zu einem höheren Korrekturaufwand führe. Es ist davon auszugehen, dass an der BMS häufiger Prüfungen zum gleichen Sachgebiet in verschiedenen Klassen durchgeführt werden, an der WMS und FMS dagegen - aufgrund der höheren Lektionenzahl pro Fach - häufiger Prüfungen zu verschiedenen Themenbereichen für die gleiche Schulklasse. Daraus kann geschlossen werden, dass der Aufwand für die Prüfungsvorbereitung sowie die Prüfungskorrektur an der BMS in etwa jenem an der WMS und FMS entspricht. Ebenfalls nicht zu überzeugen vermag der Einwand, dass auch an der BMS Vollzeitklassen (BMS-2 Lehrgänge) geführt würden und deshalb eine Ungleichbehandlung der Lehrkräfte nicht gerechtfertigt sei. Aufgrund der lediglich einjährigen Dauer der BMS-2 Lehrgänge sind hier die Überlegungen des Bundesgerichts in dem von den Parteien verschiedentlich zitierten Urteil über die Besoldung von Mittelschullehrern und Berufsschullehrern einschlägig. Eine höhere Pensumsverpflichtung erscheint hier durch die geringeren Anforderungen an die Unterrichtsplanung aufgrund des kürzeren Zeithorizonts gerechtfertigt. Zudem ist bei einjährigen Lehrgängen die Wiederholungsrate des Unterrichtsstoffs wesentlich höher als bei Lehrgängen, die über acht Semester geführt werden (vgl. BGE 1P.413/1999 vom 6. Oktober 1999 1P.413/1999 E. 3b f.).



Aus dem Gesagten folgt, dass die vom Beklagten getroffene Unterscheidung zwischen Lehrkräften der BMS und jenen der WMS und FMS nachvollziehbar ist. Die Art der Schule und die daraus folgenden Unterschiede hinsichtlich Lektionenzahl pro Fach und der Möglichkeit, mehrere Parallelklassen zu führen, ist als sachliches Argument für eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der Pflichtpensen und damit auch in bezug auf die Besoldung pro Lektion anzuerkennen. Dies umso mehr, als die unterschiedliche Besoldung pro Lektion bei einem geringeren Vor- und Nachbearbeitungsaufwand pro Lektion zu einer Angleichung hinsichtlich des tatsächlichen Stundenlohnes führt. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass die Beurteilungen der Gleichwertigkeit der Arbeit von Wertungsentscheidungen abhängen, die unterschiedlich ausfallen können und denen ein gewisser Schematismus inhärent ist. Auch hat der Beklagte zutreffend festgehalten, dass die Gleichbehandlung der Lehrkräfte der BMS mit jenen der WMS und FMS innerhalb der Lehrkräfte an Berufsschulen zu neuen Ungleichbehandlungen führen würde. Dies insbesondere deshalb, weil die Lehrkräfte der BMS nicht zwingend ausschliesslich Maturitätsunterricht erteilen und nicht durchwegs über die für den Unterricht an einer Mittelschule geforderten Qualifikationen verfügen. Die Festlegung der durch diese Lehrkräfte zu leistenden Pflichtlektionenzahl würde erheblich erschwert werden.

2.3.3 Die Zulässigkeit von Besoldungsunterschieden ist auch eine Frage des Masses. Die Kläger sind hinsichtlich der Einreihung in Lohnklassen und -stufen vollständig den Lehrkräften der WMS bzw. FMS gleichgestellt und erhalten damit auch die gleiche Jahresbesoldung. Die Besoldung für eine Lektion (inkl. 13. Monatslohn) lag liegt bei Lehrkräften der BMS in der Lohnklasse 22/1 im Jahr 20087 bei Fr. 90.6592.10 bei Lehrkräften einer Mittelschule bei Fr. 98.55100.10, was einer Differenz von rund 8% entspricht (vgl. Besoldungstabelle Lektionen Lektionen Mittelschullehrkräfte 2008, zur Zeit abrufbar unter www.schule.sg.ch, Schulverwaltung7, zur Zeit abrufbar unter www.schulen.sg.ch). Das Verhältnis von 8% bleibt auch bei einem Anstieg der Lohnklassen konstant. Wird berücksichtigt, dass das Bundesgericht auch Lohndifferenzen von über 30% (BGE 129 I 166 E. 3.2 f.) als zulässig erachtet hat, erscheint eine Differenz von lediglich 8% hinsichtlich der Lektionenbesoldung nicht bereits aufgrund seines Masses als unhaltbar.



2.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass eine unterschiedliche Pflichtstundenzahl für verschiedene Kategorien von Lehrkräften nicht zum vornherein gegen Art. 8 Abs. 1 BV verstösst. Der Regierung kommt bei der Gestaltung des Besoldungssystems und der Bestimmung der relevanten Anknüpfungspunkte für Besoldungsunterschiede ein weiter Ermessensspielraum zu. Die hier vorgebrachten Unterschiede hinsichtlich Art der Schule und die daraus folgenden Unterschiede in bezug auf Vor- und Nachbereitungsaufwand pro Lektion für Lehrkräfte der BMS im Vergleich zu jenen der WMS bzw. FMS können deshalb als sachliches Kriterium für eine ungleiche Festlegung der Pflichtpensen und damit auch einer ungleichen Besoldung pro Lektion anerkannt werden. Die Klage ist damit als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

3. Gemäss Art. 97^{bis} Abs. 1 lit. b VRP werden im Beschwerdeverfahren betreffend das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis in sachgemässer Anwendung von Art. 343 Abs. 3 Obligationenrecht (SR 220, abgekürzt OR) keine amtlichen Kosten erhoben, sofern der Streitwert unter Fr. 30'000.-- liegt. Diese Bestimmung ist analog auch auf das Klageverfahren anzuwenden (GVP 2001 Nr. 57). Im vorliegenden Fall ist der Streitwert entsprechend einer Kapitalisierung der geltend gemachten Lohndifferenz festzulegen. Diese beträgt bereits in der tiefsten Lohnstufe 22/1 pro Lektion Fr. 7.908.-- (Fr. 100.10Fr. 98.55 - Fr. 90.65Fr. 92.10) d.h. bei 1'000 Lektionen pro Jahr (25 Lektionen pro Woche x 40 Wochen) einen Lohnunterschied von Fr. 7'9008'000.--. Entsprechend der Regel von Art. 73 Abs. 2 lit. a Zivilprozessordnung (sGS 961.2) und Art. 51 Abs. 4 BGG ist bei ungewisser Dauer von wiederkehrenden Leistungen der zwanzigfache Betrag der einjährigen Leistung einzusetzen. Im vorliegenden Fall ist damit die Streitwertgrenze von Fr. 30'000.-- gemäss Art. 343 Abs. 2 OR erreicht. Eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 2'000.-- wird angerechnet. Beat Benz, Peter Bock, Peter Frommenwiler und Peter Vaterlaus haften solidarisch für den ausstehenden Restbetrag von Fr. 2'000.-- (Art. 96bis VRP). Er wird gesamthaft bei Beat Benz erhoben.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen. Die Kläger sind unterlegen (Art. 98^{bis} VRP), und der Beklagte hat kein Begehren um ausseramtliche Entschädigung gestellt.



Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Klage wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens Klageverfahrens von Fr. 4'000.-- bezahlen die Kläger unter Anrechnung des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.--. Die Kläger haften solidarisch für den ausstehenden Restbetrag von Fr. 2'000.--, der gesamthaft bei Beat Benz erhoben wird.

- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Versand dieses Entscheides an:

- die Kläger

- den Beklagten

am:

Rechtsmittelbelehrung:



St.Galler Gerichte

Die Rechtsmittelberechtigung gegen diesen Entscheid richtet sich nach Art. 82 ff., insbesondere Art. 83 lit. g und Art. 85 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 BGG. Das Rechtsmittel ist innert dreissig Tagen nach der Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.