



Fall-Nr.: B 2019/112
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 04.06.2020
Entscheiddatum: 18.05.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 18.05.2020

Verbandsklage nach Gleichstellungsgesetz; Art. 8 Abs. 3 BV; Art. 3, Art. 6, Art. 7 Abs. 1 GIG. Passivlegitimation des Kantons und Zulässigkeit einer Feststellungsklage im vorinstanzlichen Klageverfahren. Die kantonale Regelung über den Berufsauftrag für Lehrpersonen diskriminiert die Kindergartenlehrpersonen, weil sie keine differenzierte Regelung bzw. Entlöhnung der Pausenaufsicht vorsieht und der Beklagte den Beweis, dass die Regelung diskriminierungsfrei umgesetzt werden kann, nicht erbracht hat (Verwaltungsgericht, B 2019/112).

Entscheid vom 18. Mai 2020

Besetzung

Präsident Zürn; Vizepräsident Eugster, Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg und Engeler; Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte

Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,

Beschwerdeführer,

gegen

Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 28,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

und

Kantonaler Lehrerinnen- und Lehrerverband St. Gallen, Zürcherstrasse 204c,
9014 St. Gallen,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Severin Bischof, Degginger Bischof Zlabinger,
St. Leonhard-Strasse 20, Postfach 123, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

Verbandsklage nach Gleichstellungsgesetz

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Der Kantonsrat beauftragte in der Novembersession 2012 die Regierung, eine Gesetzesvorlage für einen grundlegend erneuerten Berufsauftrag für die Lehrpersonen der Volksschule vorzubereiten. Masseinheit des Berufsauftrags sollte nicht mehr das wöchentliche Unterrichtspensum in Lektionen, sondern die Jahresarbeitszeit sein. Entsprechend sollte der Beschäftigungsgrad in Prozenten bemessen und mit dem neuen Berufsauftrag eine schlüssige Lohnordnung verbunden werden. Die Regierung erfüllte den parlamentarischen Auftrag mit dem XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz, der Verordnung zum Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen und dem Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen (Vollzugsbeginn jeweils 1. August 2015). Die Berufstätigkeit der Lehrpersonen gliedert sich seither in vier Arbeitsfelder: das Arbeitsfeld Unterricht (Kernauftrag) und die drei Arbeitsfelder Schülerinnen und Schüler, Schule sowie Lehrperson (erweiterter Auftrag). Die vier Arbeitsfelder werden dabei jeweils in Prozenten der Jahresarbeitszeit gewichtet (vgl. zum Ganzen Botschaft zum XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz, in: ABI 2014 127 ff., S. 128 f.). Am 12. November 2014 erliess der Erziehungsrat das Reglement über den Berufsauftrag der Volksschul-Lehrpersonen (abrufbar unter: www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente; nachfolgend: Reglement).



B.

Am 8. Juli 2017 gelangte der Kantonale Lehrerinnen- und Lehrerverband St. Gallen (KLV) mit einem Schlichtungsbegehren betreffend Verbandsklage nach dem Gleichstellungsgesetz gegen den Kanton St. Gallen, Bildungsdepartement, an die Schlichtungsstelle in Personalsachen. Er beantragte, es sei festzustellen, dass die kantonalen Arbeitszeitregelungen für Lehrpersonen – indem sie keine differenzierte Entlöhnung der Pausenaufsicht vorsehen – die Kindergartenlehrpersonen diskriminieren im Sinn von Art. 3 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (SR 151.1, Gleichstellungsgesetz, GlG) sowie Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV). Nachdem am 30. August 2017 eine Schlichtungsverhandlung durchgeführt worden war, stellte die Schlichtungsstelle am 25. September 2017 die Nichteinigung fest (act. 9/2/4). Mit Eingabe vom 4. Dezember 2017 reichte der KLV Klage bei der Verwaltungsrekurskommission ein (act. 9/1). Mit Entscheid vom 9. Mai 2019 hiess die Verwaltungsrekurskommission die Klage gut und stellte fest, dass die kantonale Regelung über den Berufsauftrag für Lehrpersonen die Kindergartenlehrpersonen im Sinn von Art. 3 GlG sowie Art. 8 Abs. 3 BV diskriminiere, indem sie keine differenzierte Regelung bzw. Entlöhnung der Pausenaufsicht vorsehe (act. 2).

C.

Das Bildungsdepartement (Beschwerdeführer) erhob gegen den Entscheid der Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) mit Eingabe vom 23. Mai 2019 (act. 1) und Ergänzung vom 26. Juni 2019 (act. 5) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid vom 9. Mai 2019 betreffend Verbandsklage nach Gleichstellungsgesetz sei aufzuheben. Am 5. August 2019 verzichtete die Vorinstanz auf einen Antrag und eine Vernehmlassung verbunden mit dem Hinweis auf die spezielle Konstellation im Klageverfahren, in welchem sich Kläger und Beklagter wie im Zivilprozess auf Augenhöhe gegenüberstehen (act. 8). Der KLV (Beschwerdegegner) liess sich am 8. Oktober 2019 durch seinen Rechtsvertreter vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. 13). Mit Eingabe vom 28. November 2019 hielt der Beschwerdeführer an dem in der Beschwerde gestellten Antrag fest (act. 18). Weitere Eingaben datieren vom 2. Dezember 2019 (Vorinstanz, act. 21), vom 6. Januar 2020 (Beschwerdegegner, act. 24), vom 13. Januar 2020 (Vorinstanz, act. 26) und vom 20. Januar 2020 (Beschwerdeführer, act. 27).

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 86^{bis} des Volksschulgesetzes [sGS 213.1, VSG] in Verbindung mit Art. 81^{bis} des Personalgesetzes [sGS 143.1, PersG], Art. 71g des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1, VRP]). Die Rechtsprechung erfolgt in Fünferbesetzung, weil eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung vom Verwaltungsgericht erstmals zu beurteilen ist (vgl. Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 1 und 4 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1).

Der Beschwerdeführer ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den am 10. Mai 2019 versandten Entscheid wurde mit Eingabe vom 23. Mai 2019 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 26. Juni 2019 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

Unbeachtlich bleibt jedoch der pauschale Verweis des Beschwerdeführers in der Beschwerde auf seine Ausführungen im vorinstanzlichen Klageverfahren. Da aus einem solchen Verweis nicht hervorgeht, in welchen Punkten und weshalb der vorinstanzliche Entscheid fehlerhaft sein soll, genügt er den Anforderungen an eine Rechtsmittelbegründung nicht (vgl. VerwGE B 2017/46 vom 20. März 2018 E. 1 mit Hinweis auf VerwGE B 2013/76 vom 16. April 2014 E. 1 und B 2012/19 vom 29. August 2012 E. 2.3).

2.

Umstritten ist zunächst, ob der Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Klageverfahren passivlegitimiert war – das heisst, ob sich die Klage gegen den Beschwerdeführer als beklagte Partei richten konnte.

2.1.

Bei der Beantwortung der sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen ist entscheidend, welche Intensität der Einflussnahme gegeben ist, respektive ob aufgrund der Intensität der faktischen Einflussnahme in Bezug auf die Rüge der Diskriminierung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder eines privaten Unternehmens Arbeitgebereigenschaft zuerkannt werden muss. Dies auch dann, wenn es sich bei ihnen bezogen auf die konkret in Frage stehenden Arbeitsverhältnisse gar nicht um den



formellen Arbeitgeber handelt. Je nach Fragestellung kann dabei Einflussnahme in organisatorischer Hinsicht, im fachlichen Bereich oder bei Fragen der Entlöhnung von Belang sein. Letztere wiederum bildet die Kernverpflichtung eines Arbeitgebers. Nehmen Körperschaften oder Firmen diesbezüglich massgeblichen Einfluss, behalten sie sich typische Arbeitgeberrechte vor. Sind die in Frage stehenden Arbeitsverhältnisse rechtlich oder faktisch gar in ein Lohnsystem eingegliedert, welches nicht auf die formelle Arbeitgebereigenschaft beschränkt ist und auch nicht von diesem allein bestimmt wird, so können Lohnvergleiche mit anderen Arbeitsverhältnissen dieses Systems verlangt werden, selbst wenn die formelle Arbeitgebereigenschaft der Vergleichspositionen identisch ist. Das bedeutet, dass beispielsweise die Passivlegitimation eines Kantons bejaht und der Lohnvergleich mit anderen Lehrkräften zugelassen werden muss, wenn die Entlöhnung von Gemeindekindergartenlehrpersonen massgeblich von einem Lohnsystem, das auf Kantonsebene beschlossen wird, bestimmt oder mitbestimmt wird. Die Fragen nach der Passivlegitimation von Körperschaften mit faktischer Arbeitgeberqualität stellen sich nicht nur bezogen auf die Lohngleichheit. So kann beispielsweise die Beförderungs- oder Ausbildungspolitik oder die Arbeitsorganisation eines Unternehmens ebenso von der Muttergesellschaft, die formellrechtlich nicht Arbeitgeberin der Angestellten der Tochtergesellschaft ist, bestimmt werden. Ist dies der Fall und sind solche Richtlinien oder Weisungen bezüglich beispielsweise Organisation und Zuteilung von Arbeit, Aus- und Weiterbildung oder Beförderung diskriminatorisch, so muss die Muttergesellschaft ins Recht gefasst werden können, auch wenn sie formellrechtlich nicht Arbeitgeberin ist. Das Dargelegte gilt im Ergebnis ohne weiteres auch für die massgebende öffentlich-rechtliche Körperschaft: Wer faktisch Arbeitgeberfunktionen ausübt, trägt die rechtliche Verantwortung dafür, dass er dies ohne Verletzung des Gleichstellungsgesetzes tut. Mit einer Verbandsklage oder -beschwerde können demnach auch für die Lohnbemessung (oder andere Diskriminierungen) (mit)verantwortliche öffentlich-rechtliche Körperschaften ins Recht gefasst werden, die formell nicht Lohnschuldner oder Arbeitgeber sind (E. Freivogel, in: Kaufmann/Steiger-Sackmann [Hrsg.], Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, Basel 2009, N 22, 26 f. zu Art. 7 GlG).

2.2.

Gemäss Art. 64 VSG wird das Arbeitsverhältnis der Lehrpersonen mit der Schulgemeinde begründet und nicht mit dem Kanton. Lohnschuldner sind ebenfalls die Schulgemeinden. Formellrechtlicher Arbeitgeber der Kindergartenlehrpersonen ist somit die jeweilige Schulgemeinde. Die Lohnhöhe richtet sich jedoch nach dem Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen (sGS 213.51, LLG), welches vom



Kantonsrat erlassen wurde und kann demnach nicht von der Schulgemeinde bestimmt werden. Der kantonal vorgegebene Raster der Lohnklassen lässt den Schulgemeinden bei der Einordnung der einzelnen Lehrpersonen sodann nur sehr wenig Handlungsspielraum. Weiter legt Art. 78^{bis} VSG fest, dass Arbeitszeit und Ferien der Lehrpersonen sich im Rahmen der Schulorganisation nach den Vorschriften für das Staatspersonal richten, wobei die Regierung unter anderem die Jahresarbeitszeit durch Verordnung bestimmt. Weiter sieht Art. 78^{ter} Abs. 2 VSG vor, dass der Erziehungsrat – und nicht etwa die (Schul-)Gemeinde – die Arbeitsfelder durch Reglement umschreibt und begrenzt. Das Reglement wiederum bestimmt dabei die Bandbreiten und empfiehlt Standards für die Gewichtung der einzelnen Arbeitsfelder, bzw. für das Arbeitsfeld Unterricht gar die Arbeitszeit je Lektion (Art. 78^{quater} lit. a und b VSG). Damit stellen die für das Arbeitsverhältnis massgebenden gesetzlichen Grundlagen im Wesentlichen kantonales Recht dar. Die Gemeinden verfügen demnach über keinen wesentlichen Spielraum mehr, vielmehr nimmt der Kanton darauf massgeblich Einfluss. Daran ändert auch Art. 78^{sexies} VSG nichts, wonach Schulrat und Lehrperson im Arbeitsvertrag den Beschäftigungsgrad der einzelnen Arbeitsfelder in Prozenten vereinbaren. Ebenso verfügen die Schulgemeinden etwa hinsichtlich der Summe der Stellenprozente und Lohnkosten innerhalb der kantonal vorgegebenen Bandbreite lediglich über einen begrenzten Verhandlungsspielraum. Dementsprechend hat die Vorinstanz die Passivlegitimation des Kantons im vorinstanzlichen Klageverfahren zu Recht bejaht.

2.3.

Soweit der Beschwerdeführer seinerseits nach wie vor die Legitimation des Beschwerdegegners zur Erhebung einer Feststellungsklage bestreitet, kann ihm nicht gefolgt werden. Gemäss Art. 7 GIG können Organisationen Diskriminierungen lediglich feststellen lassen. Gestützt auf das Gleichstellungsgesetz können sie aber weder ein Verbot erwirken noch die Beseitigung der Diskriminierung und die Herstellung des rechtmässigen Zustandes, noch die Leistung an Dritte verlangen (BGer 8C_696/2016 vom 19. September 2017 E. 1.4 mit weiteren Hinweisen; Arioli/Furrer Iseli, Die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse, Basel 1999, Rz. 121). Folglich war der Beschwerdegegner im vorinstanzlichen Verfahren zur Ergreifung einer Feststellungsklage legitimiert, und die Vorinstanz hat denn auch zu Recht die Passivlegitimation des Beschwerdeführers bejaht.

3.

Mann und Frau sind gleichberechtigt; sie haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit (Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV). Gemäss Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 GIG dürfen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden, namentlich nicht unter Berufung auf den Zivilstand,



St.Galler Gerichte

auf die familiäre Situation oder, bei Arbeitnehmerinnen, auf eine Schwangerschaft. Das Verbot gilt insbesondere für die Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung.

Nach Art. 6 GlG wird bezüglich der Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung eine Diskriminierung dann vermutet, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird. Diese Beweislastleichterung gilt auch bei der Verbandsklage und -beschwerde. Wird eine Diskriminierung glaubhaft gemacht, so ist dies richterlich festzustellen, sofern nicht die beklagte Partei erfolgreich den Gegenbeweis erbracht hat, dass die Ungleichbehandlung nicht diskriminatorisch ist (Freivogel, a.a.O., N 44 zu Art. 7 GlG). Glaubhaftmachen bedeutet, dass es genügt, dem Gericht aufgrund objektiver Anhaltspunkte den Eindruck einer gewissen Wahrscheinlichkeit des Vorhandenseins der in Frage stehenden Tatsache zu vermitteln, ohne dass dabei die Möglichkeit ausgeschlossen sein muss, dass die Verhältnisse sich auch anders gestalten könnten. Glaubhaft gemacht ist daher eine Tatsache bereits schon dann, wenn für deren Vorhandensein gewisse Elemente sprechen, selbst wenn das Gericht noch mit der Möglichkeit rechnet, dass sie sich nicht verwirklicht haben könnte (BGer 8C_696/2016 vom 19. September 2017 E. 3.2).

4.

Nicht strittig ist zu Recht, dass der Beruf der Kindergartenlehrperson nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung als frauentypischer Beruf einzuordnen ist (vgl. BGer 8C_696/2016 vom 19. September 2019 E. 4.2; BGer 2A.253/2001 vom 8. Oktober 2002 E. 3.1). Art. 8 Abs. 3 BV bzw. Art. 3 GlG sind nur anwendbar auf Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts. Das setzt voraus, dass ein geschlechtsspezifisch identifizierter Beruf gegenüber einem geschlechtsneutralen oder einem mit dem anderen Geschlecht identifizierten Beruf benachteiligt wird (vgl. BGer 1A.34/1999 vom 5. Oktober 1999 E. 2, in: Pra 89 [2000] Nr. 57). Da der Beruf der Primarlehrperson ebenfalls als frauentypisch gilt (vgl. BGE 141 II 411 E. 8.2.3), ist in Übereinstimmung mit den vorinstanzlichen Ausführungen festzuhalten, dass vorliegend ein Vergleich lediglich mit dem Beruf der (nicht geschlechtsspezifisch geprägten) Oberstufenlehrperson stattzufinden hat. Im Übrigen kann – anstelle von Wiederholungen – auf die diesbezüglich zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz (dort E. 5 des angefochtenen Entscheids, act. 2) verwiesen werden.

Umstritten und zu prüfen ist dagegen, ob die kantonale Regelung über den Berufsauftrag für Lehrpersonen die Kindergartenlehrpersonen im Sinn von Art. 3 GlG



sowie Art. 8 Abs. 3 BV diskriminiert, indem keine differenzierte Regelung bezüglich Entlohnung der Pausenaufsicht vorgesehen ist. Die Verfahrensbeteiligten sind sich dabei zu Recht einig, dass die Pausenaufsicht zur Schulzeit – und damit zur Arbeitszeit aller Volksschul-Lehrpersonen (Kindergarten, Primarschule, Oberstufe) – gehört. So haben die verantwortlichen Lehrpersonen aller Stufen alles Zumutbare zu unternehmen, um Gefahren für die ihnen anvertrauten Schülerinnen und Schüler abzuwenden. Während der Schulzeit und während besonderen (Schul-)Veranstaltungen liegt die Verantwortung für die Sicherheit der Schülerinnen und Schüler bei der Schule und damit bei den zuständigen Lehrpersonen. Die Pausen und die Zeiten unmittelbar vor und nach dem Unterricht gehören unbestrittenermassen ebenfalls zur Schulzeit (vgl. BGE 124 II 436 E. 9e; vgl. zum Ganzen auch Handreichung des Amts für Volksschule zum Berufsauftrag der Volksschul-Lehrpersonen, Version 29.05.2017, S. 10, abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/anstellung-lehrpersonen; nachfolgend: Handreichung).

5.

5.1.

Der kantonale Gesetzgeber hat die Jahresarbeitszeit der Lehrpersonen bei einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent auf 1906 Stunden festgelegt (vgl. Art. 13 der Verordnung zum Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen, sGS 213.14, VPVL). Nach Art. 9 des Reglements wird die Arbeitszeit in den Arbeitsfeldern im Verhältnis zur gesamten Arbeitszeit gemäss Beschäftigungsgrad in der Regel (= Standard) wie folgt bemessen: "Unterricht" 88 Prozent (lit. a); "Schülerinnen und Schüler" 4 Prozent (lit. b); "Schule" 5 Prozent (lit. c); "Lehrpersonen" 3 Prozent (lit. d). In Art. 10 des Reglements sind für die vier Arbeitsfelder Bandbreiten vorgesehen, welche mit dem Arbeitsvertrag für eine vom Standard abweichende Bemessung der Arbeitszeit der Lehrpersonen ausgenützt werden können (Abs. 1). Eine abweichende Bemessung erfolgt etwa im Arbeitsfeld "Unterricht" durch eine Anpassung der Anzahl Unterrichtslektionen (Reduktion, Erweiterung), in den übrigen Arbeitsfeldern durch Wegfall oder Ergänzung von Tätigkeiten (Abs. 2). Unabhängig vom Beschäftigungsgrad beträgt die Summe der Prozentanteile der Arbeitszeit über alle Arbeitsfelder 100 Prozent (Abs. 4). Eine Jahreswochenlektion im Arbeitsfeld "Unterricht" löst dabei eine Arbeitszeit von 59.903 Stunden oder 3.143 Prozent der Jahresarbeitszeit bei einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent aus (Art. 13 Abs. 1 des Reglements). Gemäss Art. 13 Abs. 2 lit. a des Reglements unterrichtet eine Lehrperson mit einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent im Standard der Gewichtung der Arbeitszeit in



den Arbeitsfeldern nach Art. 9 des Reglements 28 Jahreswochenlektionen (entspricht 1'906 Stunden).

5.2.

Der mit dem XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz eingeführte Berufsauftrag ist uneingeschränkt auch auf die Kindergartenlehrpersonen anwendbar: Die Jahresarbeitszeit sowie der Umrechnungsfaktor von Zeit auf Lektionen sind für die Kindergartenlehrpersonen und die Lehrpersonen der Volksschule i.e.S. identisch, und die Arbeitsfelder sind für beide Stufen grundsätzlich die gleichen (ABI 2014 127 ff., S. 160). Eine Kindergartenlehrperson hat unbestrittenermassen eine Jahresarbeitszeit (in allen Arbeitsfeldern) von gerundet 1'702 Stunden zu leisten. Dabei werden die Arbeitsfelder aufgrund dieses reduzierten Beschäftigungsumfangs anteilmässig gekürzt (vgl. Handreichung, S. 17).

5.3.

Die Beaufsichtigung in Pausen, vor und nach dem Unterricht ist gemäss Anhang I Ziff. 1 des Reglements dem Arbeitsfeld "Schule" zugeordnet, welches im Standard mit 5 Prozent und einer Bandbreite von 2 und 17 Prozenten gewichtet ist. Das Arbeitsfeld umfasst weiter die Teilnahme an den Teamsitzungen, an Sitzungen und Veranstaltungen mit Behörden, die Mitwirkung bei der Team- und Qualitätsentwicklung im Rahmen des lokalen Führungs- und Qualitätskonzepts, die Mitwirkung an Schulentwicklungsprojekten und Unterrichtsentwicklung, die Teilnahme an den Stufenkonventen, die Mitarbeit bei der schulbezogenen Elterninformation und Elternmitwirkung, die Erledigung von administrativen Aufgaben, die Koordination mit anderen Lehrpersonen und bei Stufenübertritten, die Teilnahme an schulinternen Weiterbildungen, die Mitarbeit bei der internen und externen Evaluation sowie die Festsetzung gemeinsamer pädagogischer Grundsätze (z. B. bei der Hausaufgaben-Praxis, Notengebung u.a.).

6.

Zu prüfen ist zunächst, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausging, dass der Beschwerdegegner eine Diskriminierung der Kindergartenlehrpersonen gegenüber den Oberstufenlehrpersonen hinsichtlich der Anrechnung der Pausenaufsicht als glaubhaft gemacht erachtet hat.

6.1.

Zur Glaubhaftmachung der Diskriminierung erwog die Vorinstanz im Wesentlichen, dass der Aufwand für die Pausenaufsicht spätestens ab drei Pausenaufsichten wöchentlich im mit 5 Prozent gewichteten Arbeitsfeld "Schule" nicht mehr vollständig



Platz finde und somit in jenem Feld mindestens teilweise nicht angerechnet werde. Ausserdem sei eine Flexibilisierung, das heisst eine Ausdehnung des Arbeitsfelds "Schule" zulasten eines anderen Arbeitsfelds aufgrund des in diesen Bereichen ebenfalls eingeschränkten Spielraums kaum möglich. Gestützt auf die Umfrage, welche in den Jahren 2015 und 2017 durch die Kantonale Kindergartenkonferenz bzw. den Beschwerdegegner durchgeführt worden sei, sei glaubhaft, dass rund die Hälfte der Kindergartenlehrpersonen fünf Pausenaufsichten pro Woche leisteten; ein weiterer grosser Anteil nehme drei bis vier Pausenaufsichten pro Woche wahr.

6.2.

Die vorinstanzlichen Berechnungen zum Arbeitsfeld "Schule" sind nachvollziehbar (vgl. act. 2 E. 6b): Bei einer Jahresarbeitszeit der Kindergartenlehrperson von (gerundet) 1702 Stunden stehen für das mit 5 Prozent gewichtete Arbeitsfeld "Schule" rund 85 Arbeitsstunden zur Verfügung. Übernimmt die Kindergartenlehrperson dreimal in der Woche die Pausenaufsicht, ergibt sich daraus ein Aufwand von 39 Stunden, bei wöchentlich fünf Pausenaufsichten ein solcher von 65 Stunden. Damit verbleiben den Kindergartenlehrpersonen für die weiteren, im Arbeitsfeld "Schule" aufgelistete Tätigkeiten noch 46 bzw. 20 Stunden. Für die wöchentlichen Teamsitzungen sind bei einer Stunde pro Woche 39 Stunden und für die schulinternen Weiterbildungen maximal 30 Stunden (vgl. Art. 7 Abs. 1 des Reglements) veranschlagt, womit die für das Arbeitsfeld "Schule" im Standard vorgesehenen 85 Stunden bereits vollständig aufgebraucht sind. Für weitere, diesem Arbeitsfeld zugewiesene Tätigkeiten verbleibt damit offensichtlich kein Raum mehr. Daran ändert auch nichts, dass die in den Arbeitsfeldern umschriebenen Tätigkeiten gemäss Anhang I des Reglements lediglich eine Aufzählung der möglichen Tätigkeiten einer Lehrperson darstellen. Im Übrigen gestand der Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren selbst ein, dass von einer übermässigen Belastung ausgegangen werden müsse, sofern die Pausenaufsicht an allen fünf Wochentagen der gleichen Lehrperson übertragen werde (vgl. act. 9/15 S. 2). Ein Vergleich mit der Gesamtarbeitszeit (vgl. hierzu BGer 2A.253/2001 vom 8. Oktober 2002 E. 4.4) einer Oberstufenlehrperson bestätigt eine Benachteiligung der Kindergartenlehrperson: Unbestritten blieb, dass eine Oberstufenlehrperson kaum mehr als einmal wöchentlich die Pausen zu beaufsichtigen hat. Ihr werden im Arbeitsfeld "Schule" für die Pausenaufsicht mithin lediglich 13 Stunden angerechnet. Insgesamt stehen ihr im entsprechenden Arbeitsfeld rund 95 Stunden zur Verfügung. Unter Berücksichtigung von 39 Stunden Teamsitzungen und maximal 30 Stunden schulinternen Weiterbildungen verblieben der Oberstufenlehrperson im Standard nach wie vor ein positiver Saldo zur Erledigung der weiteren im Arbeitsfeld "Schule" vorgesehenen Tätigkeiten. Dass dabei die Kindergartenlehrpersonen in der Regel drei



oder mehr Pausen in der Woche beaufsichtigen müssen, erscheint aufgrund der Umfrageergebnisse des Beschwerdegegners ebenfalls als glaubhaft, nachdem im Jahr 2015 235 der 287 befragten Kindergartenlehrpersonen eine entsprechende Aussage machten. Im Jahr 2017 ergab eine weitere Umfrage ein ähnliches Bild, indem 121 von 243 Kindergartenlehrpersonen angaben, fünf Pausenaufsichten pro Woche leisten.

6.3.

In Erwägung 6c des angefochtenen Entscheids setzt sich die Vorinstanz nachvollziehbar mit der in Art. 10 des Reglements vorgesehenen Möglichkeit der Flexibilisierung der Arbeitsfelder auseinander. Offensichtlich erscheint dabei, dass eine wesentliche Kürzung der Arbeitsfelder "Lehrpersonen" (Standardgewichtung 3 Prozent) und "Schülerinnen und Schüler" (Standardgewichtung 4 Prozent) zulasten des Arbeitsfelds "Schule" nicht möglich ist. Eine Vergrösserung des Arbeitsfelds "Schule" ist demnach nur denkbar, wenn beim Arbeitsfeld "Unterricht" eine Kürzung vorgenommen wird. Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, sind die Anzahl Lektionen im Arbeitsfeld "Unterricht" jedoch vorgegeben. Der Beschwerdeführer legte nicht dar, wie eine Reduktion des Arbeitsfelds "Unterricht" konkret vorzunehmen wäre, ohne dass eine solche Verlagerung wiederum zu einer Verschiebung der glaubhaft gemachten Ungleichbehandlung führen würde.

6.4.

Zusammenfassend ist aufgrund der voranstehend dargelegten Anhaltspunkte der Schluss der Vorinstanz, eine indirekte Diskriminierung der Kindergartenlehrpersonen gegenüber den Oberstufenlehrpersonen sei glaubhaft gemacht worden, nicht zu beanstanden.

7.

Zu prüfen ist im Folgenden deshalb, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausging, der Beschwerdeführer habe im Rahmen der Beweislastumkehr den Beweis, dass die Regelung diskriminierungsfrei umsetzbar sei, nicht erbracht.

7.1.

Der Beschwerdeführer führt zur Begründung im Wesentlichen aus, die Beaufsichtigung gehöre zum Berufsauftrag einer jeden Lehrperson und sei deshalb in der Regel nicht speziell zu entschädigen. Eine Anrechnung im Arbeitsfeld Schule sei daher nur dann angezeigt, wenn eine Lehrperson überdurchschnittlich oft Pausenaufsicht zu leisten habe. Mit der Bandbreite von 2 bis 17 Prozent im Arbeitsfeld Schule könne angemessen berücksichtigt werden, wenn eine Lehrperson mehr oder weniger belastet sei als es in der standardmässigen Verteilung der Arbeitsfelder vorgesehen sei. Wie die



Verteilung der Arbeitszeit im konkreten Einzelfall erfolge, sei vom Schulträger mit der Lehrperson zu vereinbaren und im Arbeitsvertrag festzuhalten. Schliesslich unterrichte auch in Einzelkindergärten in aller Regel nicht nur eine Lehrperson, weshalb die Pausenaufsicht auch dort auf zwei oder mehrere Lehrpersonen aufgeteilt werden könne. Eine Übernahme von fünf Pausenaufsichten pro Woche sei bei entsprechender Organisation daher die Ausnahme.

7.2.

Der Beschwerdeführer belässt es auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren – wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren – bei allgemein gehaltenen Ausführungen, aufgrund derer er die glaubhaft gemachte Diskriminierung in Frage gestellt haben will. Es kann daher grundsätzlich auf die zutreffenden Darlegungen im angefochtenen Entscheid verwiesen werden (vgl. act. 2 E. 7a, b), an denen uneingeschränkt festgehalten werden kann. Der Beschwerdeführer scheint übersehen zu haben, dass er aufgrund der in Verfahren wie dem vorliegenden geltenden Beweislastumkehr den vollen Beweis zu erbringen hat und es nicht bei einer allgemein gehaltenen Bestreitung belassen darf. So hätte er beispielsweise mit Unterlagen zu belegen gehabt, wie eine diskriminierungsfreie Umsetzung des Berufsauftrags für die Kindergartenlehrpersonen möglich ist. Ein Verweis darauf, dass die Verteilung der Arbeitszeit im konkreten Einzelfall vom Schulträger mit der Lehrperson zu vereinbaren und im Arbeitsvertrag festzuhalten sei, genügt jedenfalls offenkundig nicht. Insbesondere würde eine Kompensation der für die Pausenaufsicht benötigten Arbeitszeit durch einen Verzicht im Arbeitsfeld "Schule" oder in einem anderen Arbeitsfeld lediglich zu einer Verschiebung der Ungleichbehandlung und damit einer weiteren Diskriminierung führen. Verschiebungen in den einzelnen Arbeitsfeldern verlagern vielmehr das Problem. Der Beschwerdeführer verweist in seiner Beschwerde zwar auf eine Erhebung der Schulaufsicht im Schuljahr 2018/2019 (vgl. act. 6/1+2), wonach im Kindergarten nur in einer einzigen Gemeinde die Kindergartenklassen von nur einer Lehrperson unterrichtet würden. Wie der Beschwerdegegner jedoch zu Recht anmerkt, gibt die Liste keine Auskunft darüber, wie weit die aufgelisteten Personen in den Gesamtkindergarten integriert sind, ob sie sich beispielsweise mit der ganzen Klasse, mit Untergruppen oder nur einzelnen Kindern oder einem einzigen Kind beschäftigen. Aus der Liste geht ebenfalls nicht hervor, wie oft diese Personen im Kindergarten anwesend sind. Die Folgen der Beweislosigkeit hat der Beschwerdeführer sich entgegenhalten zu lassen.

8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Das Verfahren ist gemäss Art. 13 Abs. 5 Satz 1 GIG kostenlos, weshalb keine amtlichen Kosten zu



erheben sind.

Angesichts des Beschwerdeausgangs ist der Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Sein Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. In der Verwaltungsrechtspflege ist die Honorarpauschale innerhalb des von Art. 22 Abs. 1 Ingress der Honorarordnung (sGS 963.75, HonO) festgelegten Rahmens vor Verwaltungsgericht zwischen CHF 1'500 und CHF 15'000 (lit. b) festzulegen. Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG; vgl. dazu BGE 141 I 124 E. 4 und BGer 1C_53/2015 vom 12. Mai 2015 E. 2.5). Im vorliegenden Verfahren erscheint ein Honorar von CHF 5'000 zuzüglich CHF 200 pauschale Barauslagen (4 % von CHF 5'000, Art. 28^{bis} Abs. 1 HonO) als angemessen. Entsprechend dem Verfahrensausgang hat der Staat (Bildungsdepartement) den Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren mit CHF 5'200 zu entschädigen (mangels Antrags gemäss Art. 29 HonO ohne Mehrwertsteuer).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine amtlichen Kosten erhoben.

3.

Der Staat (Bildungsdepartement) entschädigt den Beschwerdegegner ausseramtlich mit CHF 5'200 (inkl. Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer).