

### III. Besoldung

#### 140 Lohngleichheit.

- Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung von Lohnverfügungen, die vor Inkrafttreten der Rechtsschutzbestimmungen des neuen Personalrechts ergangen sind (Erw. I/2).
- Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Richterliche Überprüfungsbefugnis (Erw. II/2).
- Eine unterschiedliche Ausbildung kann eine unterschiedliche Entlohnung rechtfertigen (Erw. II/3).
- Bejahung von sachlichen Gründen für eine ungleiche Entlohnung von Reallehrpersonen mit und ohne SEREAL-Ausbildung (Erw. II/4).
- Verhältnismässigkeit der Lohndifferenz (Erw. II/5).
- Frage offen gelassen, ob eine ungleiche Entlohnung der auf gleicher Schulstufe unterrichtenden Lehrkräfte nach künftigem Besoldungsrecht dem Gleichbehandlungsgebot standhalten würde (Erw. II/6).

Aus dem Entscheid des Personalrekursgerichts vom 21. Januar 2003 in Sachen W. gegen Verfügung des Vorstehers des Departements BKS vom 19. Juni 2002 (BE.2002.50005).

#### *Aus den Erwägungen*

I. 2. a) Das Personalgesetz trat am 1. April 2001 in Kraft; die massgebenden Rechtsschutzbestimmungen (§§ 37 ff. PersG) sind bereits am 1. November 2000 in Kraft gesetzt worden. Mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung stellt sich übergangsrechtlich die Frage, auf welchem Weg Lohnverfügungen, die vor dem 1. November 2000 ergingen, gerichtlich überprüfbar sind.

b) Der umstrittene Lohn für die Schuljahre 1999/2000 und 2000/2001 wurde seinerzeit mittels Verfügung festgesetzt. Dagegen

konnte keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (vgl. § 52 VRPG). Stattdessen bestand bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten, an denen das Gemeinwesen beteiligt war, die Möglichkeit zur Erhebung einer verwaltungsrechtlichen Klage beim Verwaltungsgericht (§ 60 Ziff. 3 VRPG in der ursprünglichen Fassung).

Mit Schaffung des Personalgesetzes ist § 60 Ziff. 3 VRPG revidiert worden. In der geltenden Fassung dieser Bestimmung (eingefügt durch § 50 Abs. 2 PersG) ist die verwaltungsrechtliche Klage an das Verwaltungsgericht u.a. dann unzulässig, wenn ein Spezialrekursgericht zuständig ist. Eine solche Situation liegt hier vor. Bei Streitigkeiten über den Lohn, insbesondere bei Einreihung in die Lohnstufe und bei Festsetzung des Lohns und der Lohnzulagen, hat eine Verfügung zu ergehen, die mittels Beschwerde anfechtbar ist (§ 39 Abs. 1 lit. a PersG i.V.m. § 48 Abs. 1 Ziff. a und b PLV). Hiergegen ist zuerst ein Schlichtungsverfahren anzustrengen; dann stehen die verwaltungsinterne Beschwerde an den Regierungsrat (§ 38 Abs. 1 PersG) und anschliessend die gerichtliche Beschwerde an das Personalrekursgericht (§ 40 PersG) offen.

c) aa) Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind neue Verfahrensvorschriften grundsätzlich sofort und uneingeschränkt anzuwenden, wenn die Kontinuität des materiellen Rechts dadurch nicht gefährdet wird und Übergangsbestimmungen nicht ausdrücklich etwas anderes vorsehen (BGE 115 II 101). Ausgehend vom Grundsatz der sofortigen Anwendbarkeit des neuen Verfahrensrechts sehen gesetzliche Übergangsbestimmungen regelmässig vor, dass neues Prozessrecht keine Anwendung findet auf die zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens bereits bei Rechtsmittelinstanzen hängigen Verfahren. Als massgebend wird der Zeitpunkt der Eröffnung der anfechtbaren Verfügungen und Entscheide erachtet. Findet die Eröffnung vor dem Inkrafttreten des neuen Prozessrechtes statt, so ist das alte, im anderen Falle das neue Recht anwendbar (AGVE 2001, S. 519 f.; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 79; Alfred Kölz, *Intertemporales Verwaltungsrecht*, in: ZSR 102 [1983] II, S. 222 ff. mit Hinweisen). Auch das Verwaltungsrechtspflegegesetz sieht vor, dass die bei seinem Inkrafttreten bereits angehobenen

Verfahren nach bisherigem Recht zu Ende geführt werden (§ 87 Satz 1 VRPG) und dass sich für Verfügungen und Entscheide, die nach seinem Inkrafttreten eröffnet werden, die Weiterziehbarkeit und das Verfahren in der Rechtsmittelinstanz nach neuem Recht bestimmt (§ 87 Satz 2 VRPG).

bb) Gestützt auf § 87 Satz 2 VRPG liesse sich insofern argumentieren, hinsichtlich der vor dem 1. November 2000 eröffneten Lohnverfügungen gelange das alte Recht zur Anwendung, das heisst, es sei weiterhin Klage beim Verwaltungsgericht zu erheben. Die Regelung von § 87 Satz 2 VRPG bezieht sich jedoch ausdrücklich auf "Verfügungen und Entscheide", also auf mittels *Beschwerde* weiterziehbare Verwaltungsakte (vgl. § 38 Abs. 1 VRPG) und lässt sich schon deshalb nicht auf diejenigen Fälle übertragen, in denen Ansprüche im Zusammenhang mit Lohnverfügungen seinerzeit auf dem *Klageweg* durchzusetzen waren. Dies gilt umso mehr, als die vollständige Einführung des neuen Verfahrensrechts dadurch unter Umständen über Jahre verzögert würde. Selbst nach Ablauf der Verjährungsfrist könnte formellrechtlich noch Klage erhoben werden, da die Einrede der Verjährung materiellrechtlicher Natur ist (Alfred Bühler/Andreas Edelmann/Albert Killer, Kommentar zur aargauischen Zivilprozessordnung, 2. Auflage, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1998, § 72 N 18). Es kommt hinzu, dass sich im Zusammenhang mit Lohnstreitigkeiten eine problematische Gabelung des Rechtswegs ergeben könnte: Sofern sich Mitarbeitende sowohl gegen den früheren als auch gegen den neuen (d.h. nach dem 1. November 2000 festgesetzten) Lohn wehren, müssten einerseits das Verwaltungsgericht im Klageverfahren sowie anderseits der Regierungsrat und das Personalrekursgericht im Beschwerdeverfahren weitestgehend identische Fragestellungen überprüfen.

cc) Verschiedene Nachteile ergäben sich auch dann, wenn das Personalrekursgericht als neu geschaffenes Fachgericht im Klageverfahren zu entscheiden hätte. Diese Lösung knüpft grundsätzlich am bisherigen Verfahrensrecht (Klageverfahren) an, doch liesse sich mangels einer entsprechenden Übergangsbestimmung kaum begründen, weshalb anstelle des Verwaltungsgerichts das Personalrekursgericht zuständig sein sollte. Zudem widerspräche die Geltendmachung

einer Lohnforderung auf dem Klageweg vor Personalrekursgericht dem Rechtsmittelsystem, wie es dem Personalgesetz zugrunde liegt. Bei Lohnstreitigkeiten kann das Personalrekursgericht nur mittels Beschwerde und nur nach durchgeführtem verwaltungsinternem Schlichtungsverfahren angerufen werden. Schliesslich ergäben sich auch hier die problematischen Konstellationen, dass zum einen die vollständige Einführung des neuen Rechts um Jahre verzögert würde und dass zum andern trotz identischer Fragestellung die vor dem 1. November 2000 festgelegten Löhne auf dem Klageweg, die übrigen Löhne auf dem Beschwerdeweg angefochten werden müssten.

d) aa) Demgegenüber erweist sich mit Blick auf das neue Recht eine Anfechtung beim Personalrekursgericht auf dem Beschwerdeweg als systemgerecht. Allerdings ist in den vorliegend zur Diskussion stehenden Fällen die Beschwerdefrist gegen die ursprüngliche Lohnverfügung regelmässig abgelaufen. Der Beschwerdeweg gegen derartige Lohnverfügungen steht aus diesem Grund nicht mehr offen. Es fragt sich deshalb, ob den Privaten ein Anspruch auf Erlass einer neuen anfechtbaren Verfügung zusteht.

bb) Ein solcher Anspruch ist in Fällen der vorliegenden Art mit Blick auf das gewichtige Interesse der Mitarbeitenden auf Gewährung eines genügenden Rechtsschutzes zu bejahen. Auf Gesuch eines Betroffenen hin kann eine Verfügung oder ein Entscheid durch die erstinstanzliche Behörde in Wiedererwägung gezogen werden (§ 25 Abs. 1 VRPG). Grundsätzlich besteht zwar kein Anspruch auf Behandlung eines Wiedererwägungsgesuchs. Ausnahmsweise ergibt sich indessen gestützt auf Art. 29 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) dann ein Anspruch, wenn sich die Verhältnisse seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben. Dazu kann auch eine Änderung des objektiven Rechts zählen (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 1832 f.).

Als wesentlich erweist sich vorliegend, dass die Betroffenen im Zeitpunkt des Erlasses der ersten Verfügung davon ausgehen konnten, ohne die Bindung an eine Frist ihre Lohnforderung einklagen zu können; zu beachten war lediglich die Verjährungsfrist. Die neuen Regelungen des Personalgesetzes mit Statuierung neuer Verfahren

und Zuständigkeiten stellen insofern eine wesentliche Änderung des objektiven Rechts dar. Es rechtfertigt sich daher, den betroffenen Personen innerhalb der Verjährungsfrist einen Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung zu gewähren.

e) Somit ergibt sich, dass der Betroffene Anspruch auf Erlass einer neuen Lohnverfügung hat, sofern die ursprüngliche Verfügung vor dem 1. November 2000 ergangen ist. Nach durchgeführtem Schlichtungsverfahren kann Verwaltungsbeschwerde und anschliessend beim Personalrekursgericht gerichtliche Beschwerde geführt werden (vgl. vorne, Erw. 2/b).

Im vorliegenden Fall konnte auf die Einreichung eines förmlichen Gesuchs um Erlass einer neuen Lohnverfügung verzichtet werden, nachdem der Vorsteher des Departements BKS die zur Durchführung eines Beschwerdeverfahrens erforderliche neue Verfügung am 19. Juni 2002 erlassen hatte.

3. und 4. (...).

II. 1. a) Der Beschwerdeführer macht geltend, mit der Einführung der SEREAL-Ausbildung hätten Reallehrpersonen mit SEREAL-Patent ab Beginn des Schuljahres 1999/2000 den höheren Lohn eines Sekundarlehrers erhalten, während die übrigen Reallehrpersonen den tieferen Reallehrerlohn erhielten. Diese Ungleichheit sei durch Revision der entsprechenden Bestimmungen beseitigt worden, weshalb der verfassungsmässige Zustand wiederhergestellt sei. Allerdings seien die Lehrpersonen mit einer altrechtlichen Reallehrerausbildung während zweier Jahre gegenüber den Lehrkräften mit einer SEREAL-Ausbildung in einer tieferen Lohnklasse eingestuft gewesen. Insofern sei der Grundsatz "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" nicht realisiert worden. Für die Besoldung stelle das aargauische Recht nicht auf Art und Dauer der Ausbildung ab, sondern auf die Schulstufe, auf welcher eine Lehrkraft unterrichte und für welche sie einzig die Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllen müsse.

b) Im März 1999 nahm das Departement BKS eine Arbeitsplatzbewertung für sämtliche Lehrpersonen in Angriff. Diese erfolgte im Wesentlichen auf der gleichen Basis wie jene in der kantonalen Verwaltung. Angesichts dieser laufenden Arbeitsplatzbewertung vertrat der Regierungsrat die Auffassung, es seien keine endgültigen

Entscheide über die Besoldung der Reallehrpersonen zu fällen und deshalb nur die Löhne der Reallehrkräfte mit SEREAL-Ausbildung anzupassen. Die Anhebung der Löhne war nach den Ausführungen des Regierungsrats gerechtfertigt angesichts der gleichwertigen Ausbildung und der einheitlichen Diplome, die sowohl für den Unterricht an Sekundar- als auch an Realschulen berechtigten sowie zwecks Vermeidung eines Mangels an Lehrkräften für die Realschulen (Botschaft des Regierungsrats vom 2. Juni 1999 zur Änderung der Lehrerbesoldungsdekrete I und II, S. 2). Gemäss den Ausführungen des Regierungsrats wurde aus finanzpolitischen Überlegungen und angesichts der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesgerichts darauf verzichtet, die Löhne der Reallehrpersonen mit altrechtlicher Ausbildung anzupassen. Die ungleiche Besoldung hätte mit der ursprünglich auf 2001 geplanten Inkraftsetzung des Gesetzes über die Anstellung der Lehrpersonen (GAL) korrigiert werden sollen. Nachdem sich jedoch die Einführung dieses Gesetzes verzögerte – die Volksabstimmung ist derzeit für den 18. Mai 2003 vorgesehen – und nachdem der Lehrerstellenmarkt insbesondere für Reallehrkräfte völlig ausgetrocknet war, sah sich der Regierungsrat gezwungen, dem Grossen Rat eine Anhebung auch der Löhne der altrechtlich ausgebildeten Reallehrpersonen zu beantragen (Botschaft vom 28. März 2001 zur Änderung der Lehrerbesoldungsdekrete I und II; Anpassung der Besoldung der altrechtlich ausgebildeten Reallehrpersonen [Botschaft 2001], S. 1 ff.).

In diesem Sinne führt das Departement BKS aus, die Angleichung der Löhne der Reallehrpersonen mit alter Ausbildung per 1. August 2001 sei im Wesentlichen aus marktwirtschaftlichen Überlegungen erfolgt. Weil der verfassungsmässige Zustand in Bezug auf die Entlohnung der Real- und der Sekundarlehrkräfte stets gewährleistet gewesen sei, habe es nie darum gehen können, diesen wiederherzustellen.

2. a) Eine Regelung verletzt den verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit, wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist ver-

letzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit (BGE 123 I 7; 121 I 104). Ein grosser Ermessensspielraum der kantonalen Behörden besteht nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts in besonderem Mass in Organisations- und Besoldungsfragen (BGE 123 I 8; 121 I 104; Christoph Meyer/Thomas Müller, Marktlöhne im öffentlichen Personalrecht, in: ZBl 102/2001, S. 249 ff., 255 ff.). Die Behörden sind innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung massgebend sein sollen (BGE 124 II 427; 123 I 8).

b) Geschlechtsunabhängig ergibt sich das Postulat der Lohngleichheit aus Art. 8 Abs. 1 BV. Diese Bestimmung ist verletzt, wenn gleichwertige Arbeit ungleich entlohnt wird (vgl. BGE 123 I 8; 121 I 53; 118 Ia 37; 117 Ia 273). Soweit es – anders als im vorliegenden Fall – um gleichwertige Arbeit zwischen Mann und Frau geht, gilt Art. 8 Abs. 3 BV als Spezialnorm. Diese Regelung belässt dem Gesetzgeber einen weniger weitgehenden Spielraum in der Gestaltungsfreiheit als Art. 8 Abs. 1 BV. Während für eine unterschiedliche Behandlung nach Art. 8 Abs. 1 BV ein sachlicher Grund genügt, ist nach Art. 8 Abs. 3 BV eine unterschiedliche Behandlung von Mann und Frau nur noch zulässig, wenn auf dem Geschlecht beruhende biologische und funktionale Unterschiede eine Gleichbehandlung absolut ausschliessen (BGE 116 V 207 ff.; LGVE 1997 II Nr. 2; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 458 ff.). Die Befugnis der Rechtsprechungsorgane zur Überprüfung einer Regelung auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 8 Abs. 1 BV ist unter diesem Blickwinkel enger als bei Art. 8 Abs. 3 BV. Der Beschwerdeführer rügt zwar u.a. eine Verletzung von Art. 8 Abs. 3 BV, doch ist offensichtlich, dass diese Spezialnorm in concreto nicht zur Anwendung gelangt.

Eine gewisse richterliche Zurückhaltung bei der Beurteilung von Besoldungsfragen ist letztlich auch deshalb angebracht, weil regelmässig nicht nur das Verhältnis zwischen zwei Kategorien von Bediensteten zur Diskussion steht, sondern immer auch das ganze Besoldungssystem zu berücksichtigen ist. Der Richter hat demnach sorgfältig darauf zu achten, dass nicht neue Ungleichheiten geschaffen werden (BGE 123 I 8; 120 Ia 333).

3. a) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Lohnunterschiede in der Regel nicht diskriminierend, die auf objektiven Gründen wie Ausbildung, Alter, Dienstalter, Qualifikation, Erfahrung, Aufgabenbereich oder Leistung beruhen (BGE 124 II 441 "Solothurner Kindergärtnerinnen"). Im Bereich der Lehrerbesoldungen sind auch Kriterien wie Art und Dauer der notwendigen Ausbildung, die Art der Schule, die Zahl der Unterrichtsstunden oder die Klassengrösse zulässig (BGE 123 I 8 "Berner Logopädinnen"; 121 I 53 "Schaffhauser Primarlehrer"). Unterschiede in der Ausbildung können berücksichtigt werden, wenn eine bessere Ausbildung für die Ausübung der Funktion gefordert oder doch von Nutzen ist. Demgemäss ist es zulässig, eine unterschiedliche Ausbildung lohnmassig zu berücksichtigen, auch wenn die ausgeübten Tätigkeiten gleichwertig oder gar gleich sind (BGE 123 I 10; 118 Ia 37 f. "Solothurner Berufsberaterinnen"; 117 Ia 276 "Berner Arbeitslehrerinnen").

b) In Anwendung dieser Grundsätze hat es das Bundesgericht beispielsweise als zulässig erachtet, Logopädinnen, die als Vorbildung eine Matura vorweisen konnten, tiefer zu besolden als ihre Berufskolleginnen mit einem Primarlehrerpatent, obwohl sie die gleiche Tätigkeit verrichteten. Die kantonale Vorinstanz hatte dazu ausgeführt, eine logopädische Lehrkraft mit Primarlehrerpatent verfüge über ein breiteres Wissen und Verständnis für die übrigen schulischen Belange und Lerninhalte. Ihre auf die ganze Schulbildung bezogenen methodischen, didaktischen und pädagogischen Kenntnisse liessen einen besseren Erfolg auch im Spezialgebiet und eine optimale Zusammenarbeit innerhalb des Lehrkörpers erwarten, und die Vorbildung mit Primarlehrerpatent dauere länger als die Vorbildung Matura. Diese Überlegungen erachtete das Bundesgericht als



objektiv und sachlich haltbar, und deshalb mit dem Gleichbehandlungsgebot als vereinbar (BGE 123 I 9 f.).

4. a) Die Ausbildung der Reallehrkräfte (und der Primarlehrkräfte) erfolgte ursprünglich an der Höheren Pädagogischen Lehranstalt (HPL) und dauerte vier Semester. Demgegenüber bedurfte es für die Lehrberechtigung an Sekundarschulen eines aargauischen Primarlehrerpatents und eines zweisemestrigen Französischstudiums. Mit Einführung der SEREAL-Ausbildung per 1. März 1994 wurden die Lehrgänge für Sekundarlehrkräfte und Reallehrkräfte zusammengeführt. Deren Ausbildung findet heute während drei Jahren am Didaktikum für Oberstufenlehrkräfte statt. Daran schliesst sich ein Einführungsjahr an, in welchem die Auszubildenden mit einem Pensum von 50 % unterrichten. Die Ausbildung umfasst auch einen Sprachaufenthalt sowie ein Wirtschaftspraktikum. Qualitative Unterschiede zur altrechtlichen Ausbildung ergeben sich hinsichtlich des Erwerbs verschiedener Schlüsselqualifikationen, vor allem in den didaktischen Fächern. Die Absolventen der SEREAL-Ausbildung haben nach Darstellung des Vertreters des Departements BKS bei Eintritt in das Berufsleben breitere und vertiefte Kenntnisse, welche die altrechtlich ausgebildeten Reallehrkräfte erst nach mehreren Jahren Berufspraxis erwerben. So ist es mit einer SEREAL-Ausbildung neu möglich, alle Fächer, insbesondere auch Französisch, zu unterrichten, selbst wenn während des Lehrgangs Schwergewichte in der Fächerauswahl gebildet werden und im Schulalltag eine Reallehrkraft angesichts des hohen Stundenpensums in der Regel nicht alle Fächer abzudecken vermag.

b) Die Aussage des Beschwerdeführers, dass sich das aargauische Lohnsystem im Bildungswesen prinzipiell auf Schulstufen beziehe, trifft in dieser allgemeinen Form nicht zu. So verweist das Departement BKS zu Recht nur schon auf die Entlöhnung der Instrumentallehrpersonen, die stark von der Ausbildung abhängt (§ 39 Abs. 1 lit. g Ziff. 5-7 LBD I; § 11 Abs. 1 lit. g Ziff. 5-7 LBD II). Abgesehen davon zeigt sich aber ganz allgemein, dass das geltende aargauische System der Lehrerbesoldungen nicht unerheblich vom Kriterium der *Ausbildung* der Lehrkräfte geprägt ist. So erhalten etwa Lehrkräfte an Bezirksschulen u.a. deshalb einen höheren Lohn

als Sekundar- und Realschullehrkräfte, weil sie eine andere Ausbildung vorzuweisen haben (vgl. sodann z.B. auch § 39 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 und 2 LBD I; § 11 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 und 2 LBD II). Umso mehr rechtfertigt sich daher eine temporär unterschiedliche Entlohnung der Reallehrpersonen mit und ohne SEREAL-Ausbildung. Der Umstand, dass Lehrkräften, die an einer Schulstufe unterrichten, für die sie die nötige Ausbildung nicht besitzen, der Lohn um 5 % gekürzt wird (§ 39 Abs. 2 LBD I, § 11 Abs. 2 LBD II) zeigt entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers gerade, dass gemäss geltendem Recht die Lehrerbesoldung zumindest nicht unerheblich auch vom Kriterium der Ausbildung geprägt ist.

c) Damit ist erstellt, dass nach geltendem aargauischen Recht die Ausbildung ein wesentliches Kriterium für die Entlohnung der Lehrkräfte bildet. Der SEREAL-Lehrgang unterscheidet sich sodann deutlich von der altrechtlichen Ausbildung für Reallehrkräfte. Sie dauert insbesondere nicht nur erheblich länger als früher und bedarf damit grösserer finanzieller Aufwendungen seitens der angehenden Lehrkräfte. Auch in qualitativer Hinsicht unterscheidet sie sich von der altrechtlichen Ausbildung, indem namentlich die didaktischen Fächer ein stärkeres Gewicht erhalten. Sie ist für die Ausübung der Funktion einer Reallehrkraft zweifellos nützlich und auch erforderlich in dem Sinne, dass grundsätzlich keine Alternativen zum SEREAL-Lehrgang angeboten werden, um den Beruf einer Reallehrkraft zu ergreifen.

Somit liegen sachliche Gründe im Sinne der angeführten Rechtsprechung vor, die grundsätzlich eine ungleiche Entlohnung rechtfertigen. Daran vermag – bei allem Verständnis des Gerichts für das Anliegen des Beschwerdeführers – auch der Umstand nichts zu ändern, dass bewährte Reallehrpersonen tiefer eingestuft waren als ihre jungen Kolleginnen und Kollegen mit Didaktikumsabschluss, obwohl sie während dieses Zeitraums teilweise auch als Praxis-Lehrkräfte in der Ausbildung von SEREAL-Studierenden tätig waren. Bei dieser Sachlage ist ebenfalls unerheblich, dass eine altrechtlich ausgebildete Reallehrperson trotz Erfüllen der Wählbarkeitsvoraussetzungen keine Möglichkeit hatte, für den fraglichen Zeitraum den Lohn einer Lehrkraft mit SEREAL-Ausbildung zu erhalten.

d) Wohl hatte es der Regierungsrat, wie der Beschwerdeführer zu Recht darauf hinweist, ursprünglich als gerechtfertigt erachtet, die Löhne aller Reallehrpersonen auf den Zeitpunkt der ersten Diplomierungen für das Bestehen der SEREAL-Ausbildung auf das Niveau der Sekundarlehrpersonen anzuheben (Botschaft des Regierungsrats vom 31. März 1993 zum Dekret über die Ausbildung von Lehrkräften für die Real- und die Sekundarschule, S. 6; vgl. auch Botschaft 2001, S. 1). Aus der entsprechenden Äusserung des Regierungsrats in einer Botschaft an das Parlament lassen sich indessen keine geldwerten Ansprüche zu Gunsten des Beschwerdeführers ableiten, zumal die Änderung der einschlägigen Lehrerbesoldungsdekrete nicht in der Kompetenz des Regierungsrats, sondern in derjenigen des Grossen Rats liegt. Eine Verletzung des verfassungsrechtlich verankerten Vertrauensschutzprinzips macht der Beschwerdeführer denn auch zu Recht nicht geltend.

5. Die Zulässigkeit von Besoldungsunterschieden ist nach der Rechtsprechung auch eine Frage des Masses (BGE 123 I 11; 121 I 107). So hat es das Bundesgericht in einem bereits erwähnten Entscheid als verfassungsrechtlich zulässig erachtet, Logopädinnen, die als Vorbildung eine Matura vorweisen konnten, rund 8-9 % tiefer zu besolden als ihre Kolleginnen mit einem Primarlehrerpatent. Als massgebend erachtete das Bundesgericht dabei sowohl die erhöhten Anforderungen als auch die längere Dauer der Ausbildung zur Primarlehrkraft (BGE 123 I 9 ff.).

Die vom Beschwerdeführer bezifferten Lohnunterschiede während der Schuljahre 1999/2000 und 2000/2001 werden vom Departement BKS anerkannt. Damit lag der Lohn des Beschwerdeführers während dieser beider Jahre rund 6.5-7.0 % tiefer als derjenige einer Reallehrperson mit SEREAL-Ausbildung. Es kann daher im Licht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht gesagt werden, die Lohndifferenz sei unverhältnismässig hoch gewesen. Dies muss umso mehr gelten, als die unterschiedliche Entlohnung nur während einer Übergangszeit von zwei Jahren vorlag. Für eine Korrektur des während dieser Dauer bestehenden Lohnunterschieds durch das Personalrekursgericht besteht demnach kein Anlass.

6. a) Das Personalrecht für Lehrpersonen und das für sie geltende Besoldungsrecht befinden sich derzeit noch in Revision. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vorab das GAL, das voraussichtlich dieses Jahr dem Volk unterbreitet wird (vgl. Erw. 1/b hievon).

Gestützt auf das GAL soll ein "Dekret über die Löhne der Lehrpersonen" (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP) ergehen. Im entsprechenden verwaltungsinternen Entwurf vom 28. November 2001 (nachfolgend: E LDLG) – der Regierungsrat hat die Vorlage noch nicht dem Grossen Rat unterbreitet – ist vorgesehen, dass sich der Lohn aus einem Positionslohnanteil, einem Erfahrungsanteil und allfälligen Lohnzulagen zusammensetzt (§ 4 E LDLP). Der Positionslohnanteil soll für alle Funktionen aufgrund des bestehenden Lohngefüges, einer Marktanalyse aufgrund des Vergleichs mit Referenzkantonen und einer nach einheitlichen Kriterien vorgenommenen Bewertung der Arbeitsplätze im Sinne von § 5 Abs. 2 LD ermittelt werden (§ 5 Abs. 1 E LDLP).

Aufgrund der verwaltungsintern vorliegenden Ergebnisse der Arbeitsplatzbewertung und des Marktvergleichs der Löhne werden im künftigen Besoldungssystem keine Unterschiede zwischen neu- und altrechtlich ausgebildeten Reallehrpersonen mehr bestehen (Botschaft 2001, S. 3). Offenbar gelangte man zur Überzeugung, dass der unterschiedlichen Ausbildung der Reallehrpersonen inskünftig nicht mehr dasselbe Gewicht beizumessen sei.

b) Ist die Gleichstellung von Reallehrpersonen mit altrechtlicher Ausbildung und von Lehrkräften mit einer SEREAL-Ausbildung aus marktwirtschaftlichen Überlegungen erfolgt und hätte aus verfassungsrechtlicher Sicht darauf auch verzichtet werden können, bedeutet dies im Grunde genommen, dass die Gleichstellung auch wieder rückgängig gemacht werden könnte. Es liegen indessen keinerlei Anhaltspunkte vor, dass eine derartige Massnahme tatsächlich beabsichtigt wäre. Vielmehr herrscht nach Angaben des Departements BKS gegenwärtig noch immer Lehrermangel, und ein Marktvergleich mit verschiedenen Kantonen hat offenbar gezeigt, dass der Kanton Aargau eher tiefe Löhne ausrichtet. Zudem erschiene eine erneute Lohndifferenzierung insbesondere im Hinblick auf das In-

krafttreten des GAL und dessen Folgeerlasse als fragwürdig. Gesamthaft lässt sich nämlich feststellen, dass im Rahmen der Arbeitsplatzbewertung der Ausübung einer bestimmten Funktion eine grössere (bzw. der absolvierten Ausbildung eine geringere) Bedeutung zugemessen wird als dies bisher der Fall war. In diesem Licht erscheint zweifelhaft, ob unter dem zukünftigen Recht die umstrittene Lohndifferenz den Anforderungen an die Rechtsgleichheit standhalten würde; allenfalls könnte sich eine ungleiche Entlohnung von auf der gleichen Schulstufe unterrichtenden Lehrkräften als verfassungswidrig erweisen.

7. Damit liegen (bzw. lagen für den Zeitraum vom 1. August 1999 bis 31. Juli 2001) sachliche Gründe im Sinne der angeführten Rechtsprechung vor, um die Reallehrpersonen mit SEREAL-Ausbildung gemäss geltendem kantonalem Besoldungsrecht im fraglichen Ausmass höher zu entlohnen als ihre Kolleginnen und Kollegen mit altrechtlicher Ausbildung. Das geltende Recht stellt verhältnismässig stark auch auf die Ausbildung der Lehrkräfte ab. Demgegenüber wird im zukünftigen Recht angesichts der neuen Arbeitsplatzbewertung das Kriterium der Ausbildung voraussichtlich etwas in den Hintergrund treten. Während der Dauer, für die der Beschwerdeführer eine rechtsungleiche Entlohnung geltend macht, bestand noch keine neue, definitive und verbindliche Arbeitsplatzbewertung für Lehrpersonen. Eine Ungleichbehandlung der Löhne der altrechtlich und der neuerechtlich ausgebildeten Reallehrpersonen lässt sich verfassungsrechtlich nicht beanstanden, da sie gestützt auf das geltende kantonale Recht auf sachlichen Gründen beruhte. Deshalb erübrigt sich die Prüfung, ob dem Beschwerdeführer bei einem Verstoss gegen Art. 8 Abs. 1 BV ein Anspruch auf Nachzahlung des Lohns zustehen würde (vgl. immerhin Urteil des Bundesgerichts 2P.463/1996 vom 16. März 1998, zitiert in BGE 124 II 450).



## **Verwaltungsbehörden**





## I. Gemeinderecht

### 141 Polizeirechtliches Verbot; Zuständigkeit, Rechtsnatur und Beschwerdefähigkeit.

- **Zuständigkeit des Gemeinderates zum Erlass von Verfügungen und Anordnungen für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit; Beschwerdefähigkeit eines polizeirechtlichen Verbotes im Allgemeinen (Erw. 2 a).**
- **Abgrenzung von Verfügung, Allgemeinverfügung und Rechtssatz im Allgemeinen; Rechtsschutzinteresse als Auslegungskriterium (Erw. 2 b und c).**
- **Kommunales Paintball-Verbot; Beschwerdefähige Verfügung oder Rechtssatz? (Erw. 3. a und b).**

Entscheid des Regierungsrates vom 6. November 2002 in Sachen E.G.U. gegen Departement des Innern.

### *Aus den Erwägungen*

1. Zur Begründung ihres Entscheides vom 2. April 2002 führte die Gemeindeabteilung des Departementes des Innern (nachfolgend: Vorinstanz) im Wesentlichen an, dass es sich beim Beschluss des Gemeinderates U. vom 17. September 2001 nur im formellen Sinne um eine Verfügung handle, materiell gesehen der Beschluss ansonsten generell-abstrakter Natur sei. Der Gemeinderat U. besitze zwar die Kompetenz generell-abstrakte Rechtssätze zum Polizeigüterschutz zu erlassen, nach dem geltenden Gemeindegesetz stehe ihm aber keine allgemeine Rechtssetzungskompetenz zu, sondern nur eine Kompetenz zum Erlass eines Polizeireglements. Vorliegend seien die Inhalte aller in diesem Zusammenhang ergangenen Beschlüsse aber gerade nicht ins bestehende Polizeireglement aufgenommen worden, was die Entfaltung entsprechender Wirkungen von