

III. Besoldung

99 Kantonale Anstellung. Festlegung des Erfahrungsanteils

- **Inzidente Normenkontrolle von Art. 36 Abs. 3 PLV. Die Regelung, wonach Personalgruppen mit festem Grundlohn ("Grundlöhner") ein Erfahrungsanteil ausgerichtet wird, welcher der durchschnittlichen Lohnentwicklung des übrigen Staatspersonals ("Leistungslöhner") entspricht, ist rechtmässig. Insbesondere ist sie mit dem Rechtsgleichheitsgebot sowie mit § 22 LD vereinbar (Erw. II/4).**

Aus dem Entscheid des Personalrekursgerichts vom 5. Dezember 2008 in Sachen X. gegen Justizbehörden (2-BE.2005.50016).

Aus den Erwägungen

II.

4.

4.1.

Weiter ist zu prüfen, ob bei den jährlichen Lohnveränderungen ab 1. Januar 2002 der Erfahrungsanteil des Beschwerdeführers jeweils korrekt festgelegt worden ist.

4.2.

Gemäss § 22 Abs. 2 LD kommt bei positiver Gesamtbeurteilung zum Grundlohn ein vom Regierungsrat bzw. vom Obergericht festgelegter Erfahrungsanteil dazu, welcher höchstens 20 % des Grundlohnes betragen kann. § 36 Abs. 3 PLV hält fest, dass die individuelle Lohnentwicklung im Erfahrungsanteil der durchschnittlichen Lohnentwicklung im Leistungsanteil entspricht. In Anwendung dieser Bestimmung erfolgten die jährlichen Lohnanpassungen des Beschwerdeführers jeweils nach Massgabe der durchschnittlichen Lohnentwicklung, welche für den Leistungsanteil der Leistungslöhne gesprochen worden war. Konkret wurde der jährliche Erfahrungsan-

teil in der Zeit zwischen 2001 und 2005 von Fr. 3'127.90 auf Fr. 8'352.10 erhöht.

4.3.

4.3.1.

Somit ist im Sinne einer inzidenten Normenkontrolle vorfrageweise zu klären, ob die vom Regierungsrat in § 36 Abs. 3 PLV statuierte Koppelung der individuellen Lohnentwicklung im Erfahrungsanteil an die durchschnittliche Lohnentwicklung im Leistungsanteil im Hinblick auf höherrangiges Recht zulässig ist.

4.3.2.

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 8 Abs. 1 BV ist verletzt, wenn im öffentlichen Dienstverhältnis gleichwertige Arbeit ungleich entlohnt wird (PRGE vom 11. Juli 2005 in Sachen S.W., Erw. II/2/b).

Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die Behörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Kriterien auszuwählen, die für die Besoldung von öffentlichrechtlich Angestellten massgebend sein sollen. Verfassungsrechtlich ist 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 erkannt, dass Art. 8 BV 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 (BGE 131 I 105, Erw. 3.1).

4.3.3.

Die Unterteilung des Staatspersonals in eine Gruppe mit Leistungslohn und eine Gruppe mit Erfahrungslohn beruht auf sachlichen Gründen. Die Einführung eines leistungsorientierten Lohnsystems dient der Gerechtigkeit, Flexibilität, Leistungs- und Führungsbetonung (vgl. dazu Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 19. Mai 1999 [Botschaft], S. 13 f.). Eine Leistungsbeurteilung ist jedoch bei gewissen Berufsgruppen nicht

sinnvoll; teils wegen Fehlens der Kriterien, teils mangels einer eindeutigen Hierarchie (Botschaft, S. 20). Insbesondere bei Richtern ist zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit von einer Leistungsbeurteilung abzusehen (Protokoll der Sitzung vom 10. September 1999 der Nichtständigen Kommission Nr. 17 "Personalvorlagen", S. 321; Regina Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 289 ff.). Die in § 36 Abs. 3 PLV vorgenommene Unterscheidung zwischen der individuellen Lohnentwicklung im Erfahrungsanteil und Leistungsanteil ist daher mit dem Rechtsgleichheitsgebot ohne weiteres vereinbar.

4.3.4.

Mit der Koppelung der individuellen Lohnentwicklung im Erfahrungsanteil an die durchschnittliche Entwicklung im Leistungsanteil (§ 36 Abs. 3 PLV) ist vom Regierungsrat ein starres System eingeführt worden, in welchen die "Grundlöhner" mit zunehmender Erfahrung bei positiver Gesamtbeurteilung automatisch vorrücken und in regelmässigen Zeitabständen in den Genuss von Lohnerhöhungen kommen. Eigentlicher Grund für diesen Automatismus ist der Entscheid, die "Grundlöhner" keiner Leistungsbeurteilung zu unterziehen und ihnen stattdessen zum Grundlohn einen Erfahrungsanteil auszurichten. Denn es liegt auf der Hand, dass die konkrete Berufserfahrung eines Mitarbeiters anhand dessen Dienstjahre gemessen wird und damit automatisch mit jedem weiteren Jahr zunimmt. Dass bei der Bemessung der Entwicklung des Erfahrungsanteils auf die durchschnittliche Entwicklung bei den Leistungslohnbezügern abgestellt wird, ist eine Folge der Anwendung des Rechtsgleichheitsprinzips. In § 11 Abs. 1 Satz 3 LD wird im Zusammenhang mit der Steuerung der Lohnentwicklung explizit festgehalten, dass die Personalgruppen mit Positions- und Leistungsanteil und Gruppen mit Grundlohn und Erfahrungsanteil in der durchschnittlichen Lohnentwicklung auf die Dauer gleich zu behandeln sind. Das Interesse des Staates an einer einheitlichen Lohnentwicklung der verschiedenen Personalkategorien ist zentral.

4.3.5.

Demzufolge ist die in § 36 Abs. 3 PLV vorgesehene Koppelung an die durchschnittliche Lohnentwicklung nicht zu beanstanden. Ein Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsgebot ist nicht ersichtlich.

4.4.

(...)

4.5.

Zu prüfen ist allerdings, ob der Regierungsrat in Anbetracht der Bestimmung des § 22 Abs. 2 LD überhaupt die Kompetenz hatte, auf dem Verordnungsweg eine Regel über die Bemessung des Erfahrungsanteils aufzustellen.

Prof. Peter Hänni hat diese Frage im Gutachten ausführlich geprüft (vgl. Erw. 3.3.2.3). In § 22 Abs. 2 Satz 2 LD heisst es, dass bei positiver Gesamtbeurteilung "ein vom Regierungsrat bzw. Obergericht festgelegter Erfahrungsanteil" zum Grundlohn dazu kommt. Diesen Wortlaut könnte man dahin verstehen, dass für die Anpassung der Erfahrungslöhne von Mitarbeitern der allgemeinen Verwaltung der Regierungsrat und bei Justizbehörden das Obergericht zuständig ist. Hänni kommt in diesem Zusammenhang jedoch zum Schluss, dass sich die Selbständigkeit der Justizverwaltung nach § 96 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV; SAR 110.000) nur auf jene Bereiche bezieht, deren Regelung durch die Exekutive die richterliche Unabhängigkeit einschränken könnte. Das sei vorliegend jedoch nicht der Fall. Der Spielraum für die individuelle Lohnentwicklung liege im tieferen einstelligen Prozentbereich. Die Gefahr einer Beeinflussung der Richter durch die jährliche Lohnanpassung sei somit gering. Der Umstand, dass allen Bezüglern eines Erfahrungslohns grundsätzlich eine gleich hohe Lohnerhöhung zugesprochen werde, schränke das Risiko einer Beeinflussung der richterlichen Tätigkeit zusätzlich ein. Würde die Lohnanpassung durch das Obergericht vorgenommen, wäre – schon wegen den beschränkten finanziellen Mitteln und des Grundsatzes von § 11 Abs. 1 Satz 3 LD – eine von der geltenden Lösung wesentlich abweichende, andere Regelung kaum möglich. Darüber hinaus bestünde die Gefahr einer Ungleichbehandlung der Erfahrungslohnbezüglern aus der Justizverwaltung und jenen aus anderen Verwaltungsbereichen (Gutachten

a.a.O., S. 33 ff.). Gestützt auf diese Überlegungen kommt das Gericht zum Schluss, dass die Erwähnung des Obergerichts in § 22 Abs. 2 LD so zu verstehen ist, dass dieses bei den Justizbehörden lediglich über die positive Gesamtbeurteilung zu befinden hat, welche dann den entsprechenden Erfahrungsanteil auslöst. Der Regierungsrat allein ist dagegen für die Regelung der Anpassung / Bemessung von Erfahrungslöhnen sowohl der Justizbehörden als auch der allgemeinen Verwaltung zuständig.

Demnach kann festgehalten werden, dass die Bestimmung des § 36 Abs. 3 PLV mit § 22 Abs. 2 LD ohne weiteres vereinbar ist. Die Zuständigkeit der Verwaltungskommission des Obergerichts ein von § 36 Abs. 3 PLV unabhängiges System betreffend Festlegung des Erfahrungsanteils auszugestalten und umzusetzen, ergibt sich folglich nicht.

4.6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Festlegung des Erfahrungsanteils des Beschwerdeführers im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen nicht zu beanstanden ist. Insbesondere ergibt sich auch kein Anspruch, innert einer gewissen Dauer den maximalen Erfahrungsanteil erreichen zu können.

Verwaltungsbehörden

I. Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht

100 Beschaffenheit einer Privatstrasse

- Das öffentliche Recht regelt die Dimensionierung wie auch die Festigkeit und die technische Ausgestaltung (Ausbaustandard) von Privatstrassen nicht.

Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 8. Mai 2009, i.S. F. gegen D., I. und Gemeinderat Suhr.

Aus den Erwägungen

4. b) (...) Die kantonalen gesetzlichen Grundlagen regeln lediglich die Beschaffenheit von öffentlichen Strassen (§ 44a ABauV), wohingegen über die Beschaffenheit von privaten Strassen keine Bestimmung existiert. Private Strassen, an denen kein Gemeingebrauch besteht, werden durch die VSS-Normen nur insofern geregelt, als es sich um Grundstückszufahrten handelt. Als «Grundstückszufahrt» im Sinne der VSS-Norm SN 640 050 wird eine für die Benützung mit Strassenfahrzeugen bestimmte Verbindung (private Ein- und Ausfahrt) zwischen einer öffentlichen, vortrittberechtigten Strasse und einem anliegenden Grundstück mit kleinem Verkehrsaufkommen verstanden (siehe auch AGVE 2006, S. 483). Für Privatstrassen gilt ausschliesslich, dass sie das Erfordernis einer hinreichenden Zufahrt erfüllen müssen (vgl. AGVE 1976, S. 269). (...)

d) (...) § 92 Abs. 1 BauG hält fest, dass Strassen, Wege und Plätze ihrer Zweckbestimmung entsprechend und möglichst flächensparend zu erstellen, zu ändern und zu erneuern sind. Das Kriterium der Öffentlichkeit einer Sache knüpft nicht an ihre Zugehörigkeit zum Gemeinwesen an, sondern an ihre Zweckgebundenheit. «Öffentlich» bedeutet in diesem Zusammenhang «öffentlich-rechtlich», unmittelbar öffentlichen Zwecken dienend, für alle bestimmt sein,