

c) Die Parteien haben die gegenseitigen finanziellen Rechte und Pflichten eingehend geregelt. Ein zentraler Punkt der entsprechenden Vereinbarung war, dass der Kläger auf eigene Rechnung Dritte anstellen könne, jedoch selber für die anfallenden Lohnkosten und Sozialversicherungsbeiträge aufkommen müsse.

Die zitierte Regelung ist im erwähnten Protokollauszug unmissverständlich und transparent formuliert. Dem Kläger muss folglich bewusst gewesen sein, dass er die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge zu bezahlen hatte; es wurde ihm keineswegs eine zu hohe Entschädigung suggeriert (bezeichnenderweise unterlässt er eine gegenteilige Behauptung). Dabei ist wesentlich, dass die umstrittene Übernahme der Arbeitgeberbeiträge durch den Kläger keinen Abzug von einem vorbestimmten Bruttolohn zur Folge hatte, sondern einen von verschiedenen Faktoren für die vertragliche Festlegung der gegenseitigen Leistungen und Ansprüche bildete.

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen (lit. a und b) liegt kein Verstoß gegen zwingendes Recht vor; die umstrittene Regelung lässt sich folglich nicht beanstanden. Dies gilt umso mehr, als lediglich in Bezug auf die Angestellten die Pflicht zur Leistung der Arbeitgeberbeiträge auf den Kläger überbunden wurde; die Arbeitgeberbeiträge für den Kläger selber wurden ausschliesslich von der Beklagten bezahlt. Missbräuchliche oder auf Gesetzesumgehung gerichtete Absichten der Beklagten sind nicht erkennbar.

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass die vertraglich getroffene Regelung betreffend Bezahlung der Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherungen zulässig war. Ein Anspruch auf Rückzahlung der geleisteten Beiträge besteht daher nicht. Die Klage ist dementsprechend vollumfänglich abzuweisen.

112 Lohneinstufung. Gerichtliche Überprüfung von ABAKABA. Marktvergleich.

- **Das Arbeitsplatzbewertungssystem ABAKABA ist vom Personalrekursgericht nur mit Zurückhaltung gerichtlich überprüfbar. Auch in Bezug auf die Überprüfung der Anwendung von ABAKABA, d.h. der Bewertung der einzelnen Arbeitsplätze anhand der durch ABA-**

KABA vorgegebenen Kriterien, ist eine gewisse richterliche Zurückhaltung gerechtfertigt (Erw. I/3 und 4).

- **Es ist vertretbar, dass im Rahmen der Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation nach Massgabe von § 5 Abs. 4 LD lediglich ein Vergleich der Minimallöhne vorgenommen wird. Ein weitergehender Marktvergleich, welcher darüber hinaus auch die Lohnentwicklungsmöglichkeiten berücksichtigen würde, ist nicht zwingend vorzunehmen (Erw. II/4a).**

Aus dem Entscheid des Personalrekursgerichts vom 18. Oktober 2004 in Sachen X. gegen Beschluss des Regierungsrates (BE.2003.5008).

Aus den Erwägungen

I. 3. a) Das Personalrekursgericht überprüft im Beschwerdeverfahren die Feststellung des Sachverhalts sowie allfällige Rechtsverletzungen; zudem steht ihm die Überprüfung der Handhabung des Ermessens zu (AGVE 2001, S. 530 ff.).

b) aa) Dem Gesetzgeber kommt in Organisations- und Besoldungsfragen ein grosser Ermessens- bzw. Gestaltungsspielraum zu. Die zuständigen Behörden können innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots aus einer Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte diejenigen Tatbestandselemente auswählen, die sie für die Besoldung der Bediensteten als massgebend erachten (VPB 67.111, Erw. 3/b mit zahlreichen Hinweisen). Die gerichtliche Überprüfung entsprechender Erlasse erfolgt daher trotz umfassender Kognition lediglich mit einer entsprechenden Zurückhaltung (BGE 129 I 165 mit Hinweisen).

Gemäss § 5 Abs. 4 LD erlässt der Grosse Rat den Lohnstufenplan (Anhang I zum Lohndekret) und der Regierungsrat legt den Einreihungsplan (VO Einreihung) fest. Entsprechend den obigen Erwägungen dürfen beide Erlasse nur zurückhaltend gerichtlich überprüft werden.

bb) Als Basis von Lohnstufenplan und Einreihungsplan dient die Arbeitsplatzbewertung bzw. der entsprechende Bericht der Be-

wertungskommission (vgl. § 5 Abs. 3 und 4 LD). Daraus folgt, dass mittelbar auch dem Arbeitsplatzbewertungssystem ABAKABA rechtsetzender Charakter zukommt; es ist dem Lohnstufen- sowie dem Einreihungsplan immanent und wie diese nur mit Zurückhaltung gerichtlich überprüfbar.

Dieselbe Beurteilung ergibt sich auch aus einem anderen Grund: Die Kriterien für die Bewertung der Arbeitsplätze sind in § 5 Abs. 2 LD festgelegt. Darin wird das Arbeitsplatzbewertungssystem ABAKABA nicht explizit genannt; aufgrund der Auswahl und Formulierung der Kriterien lässt sich jedoch unschwer erkennen, dass die Bestimmung auf diese Methode zugeschnitten ist. Dieser Schluss ergibt sich auch daraus, dass bei Erlass des Lohndekrets die Arbeitsplatzbewertung ABAKABA weitgehend abgeschlossen war (vgl. Botschaft des Regierungsrats vom 19. Mai 1999 zum Lohndekret, S. 6) bzw. der Regierungsrat bereits 1996 beschlossen hatte, die Arbeitsplatzbewertung nach der Methode ABAKABA (Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch) durchzuführen. Das Arbeitsplatzbewertungssystem ABAKABA ist somit durch das Lohndekret implizit vorgegeben und darf daher wie das Lohndekret selber (vgl. lit. b hievor) nur mit erheblicher Zurückhaltung gerichtlich überprüft werden.

c) Das Arbeitsplatzbewertungssystem ABAKABA bildet ein arbeitswissenschaftlich anerkanntes Verfahren. Dies gilt unabhängig davon, dass es für die konkrete Umsetzung im Kanton Aargau in einigen Punkten leicht modifiziert wurde. Diese Differenzierungen erfolgten derart punktuell, dass das System dadurch keine massgeblichen Änderungen erfuhr. Hinzu kommt, dass einer der Mitbegründer des Systems in der Bewertungskommission vertreten war und damit gewährleistete, dass das System trotz der Modifikationen den arbeitswissenschaftlichen Anforderungen weiterhin genüge.

In Anbetracht dessen, dass das System ABAKABA einerseits durch das Gericht nur mit erheblicher Zurückhaltung überprüft werden kann (vgl. Erw. 3/b/bb hievor) und es anderseits arbeitswissenschaftlich anerkannt ist, besteht vorliegend kein Anlass dafür, ABAKABA grundsätzlich in Frage zu stellen. Dies rechtfertigt sich umso mehr, als die Beschwerdeführenden keine generellen Vorbehalte ge-

genüber dem angewandten Arbeitsplatzbewertungssystem geltend machen.

4. a) Durch das System ABAKABA vorgegeben sind insbesondere folgende Elemente:

aa) Merkmale

Das Arbeitsplatzbewertungssystem ABAKABA untersucht die Anforderungen und Belastungen, welche mit einem Arbeitsplatz unabdingbar verbunden sind, anhand von vier Merkmalsbereichen: intellektueller Bereich (I), psychosozialer Bereich (PS), physischer Bereich (P) und Verantwortungsbereich (V; Führungsverantwortung und Verantwortung bezüglich besonderer Risiken). Die vier Merkmalsbereiche (I/PS/P/V) sind unterteilt in 46 Untermerkmale, welche anhand eines Fragenkatalogs überprüft werden.

bb) Formularteil

Der sogenannte Formularteil enthält die Beurteilungsskalen zu sämtlichen Einzelmerkmalen sowie die "ungewichteten" (vgl. lit. b hiernach) Punktwerte für die einzelnen Beurteilungen. Die im Hinblick auf die Arbeitsplatzbewertung im Kanton Aargau durch die Bewertungskommission vorgenommenen Änderungen des Formularteils (so etwa bei den Kriterien I 2, 4; PS 3, 4.4 - 4.10; V 1 - 4) sind ausnahmslos arbeitswissenschaftlich begründbar und daher ebenfalls als systemimmanent zu betrachten.

cc) Handbuch

Eine Bewertungskommission sollte gleichsam ihren eigenen Massstab für die Arbeitsplatzbewertung finden. Im Handbuch "Arbeitsanalyse" hat die Bewertungskommission Beurteilungsmassstäbe hinsichtlich der einzelnen durch ABAKABA vorgegebenen Merkmale aufgestellt. Es will verstanden werden als "Nachschlagewerk für einen autorisierten Personenkreis (Personalverantwortliche, Generalsekretäre)" und "dokumentiert die Arbeitsweise und das im Verlauf von drei Jahren erworbene Know-how der Bewertungskommission." Es ging bei der Schaffung des Handbuchs im Wesentlichen darum, eine einheitliche Anwendung von ABAKABA über die gesamte Verwaltung sicherzustellen.

Das Handbuch ist insofern als systemimmanent zu betrachten, als es sich - der zitierten Zielsetzung entsprechend - auf eine Kon-

kretisierung der durch ABAKABA vorgegebenen Beurteilungskriterien beschränkt. Ohne Zurückhaltung zu überprüfen ist indessen die Frage, ob tatsächlich eine entsprechende Konkretisierung vorliegt oder ob das Handbuch Beurteilungsmassstäbe festlegt, welche nicht mehr mit den Vorgaben von ABAKABA vereinbar sind.

b) Nach dem Arbeitsplatzbewertungssystem ABAKABA kann für jeden Merkmalsbereich derselbe Maximalpunktwert erreicht werden; das System selber nimmt diesbezüglich keine Gewichtung vor. Diese Gewichtung erfolgt in einem von ABAKABA separaten, unabhängigen Schritt, da ihm kein arbeitswissenschaftlicher, sondern ein primär lohnpolitischer Charakter zugemessen wird.

Dem Lohnstufen- sowie dem Einreihungsplan liegt folgendes Gewichtungsmodell zugrunde: Intellektueller Bereich 65 %, psychosozialer Bereich 10 %, physischer Bereich 5 % und Verantwortungsbereich 20 %. In seiner Botschaft vom 31. Mai 2000 an den Grossen Rat über die Anhänge I, II und III zum Lohndekret (der Lohnstufenplan befindet sich in Anhang I) hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, Basis für die Erarbeitung des Lohnstufenplans sei u.a. das Gewichtungsmodell. Zwischen diesem und dem Lohnstufenplan bestehe ein enger Zusammenhang, indem mit dem Entscheid über den Lohnstufenplan implizit auch über die Gewichtung der Kriterien entschieden werde. Eine Veränderung der Gewichtung führe zu einer Veränderung der ABAKABA-Gesamtpunktzahlen, welche nicht automatisch mit dem Lohnstufenplan verknüpft werden könnten.

Aufgrund der zitierten Ausführungen des Regierungsrats ergibt sich, dass der Grosse Rat mit seinem Entscheid über Anhang I zum Lohndekret auch indirekt über das Gewichtungsmodell befunden hat. Damit kommt dem Gewichtungsmodell Dekretscharakter zu. Gemäss den Darlegungen unter Erw. 3/b hievor darf es folglich nur mit erheblicher Zurückhaltung überprüft werden.

c) In Bezug auf die Anwendung von ABAKABA, d.h. die Bewertung der einzelnen Arbeitsplätze anhand der durch ABAKABA vorgegebenen Kriterien, ist grundsätzlich von einer vollen Überprüfbarkeit durch das Personalrekursgericht auszugehen. Das Personalrekursgericht hat aufgrund seiner umfassenden Kognition (vgl. Erw. 3/a hievor) zu prüfen, ob die erarbeiteten Kriterien korrekt an-

gewendet wurden. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass das Gericht nicht das von den Projektgremien im Lauf des Verfahrens erworbene und durch Expertentätigkeit unterstützte Würdigungsvermögen besitzt. Insofern erweist sich auch im Rahmen der Anwendung von ABAKABA eine gewisse richterliche Zurückhaltung als gerechtfertigt.

(...)

II. 4. a) Die Beschwerdeführenden berufen sich in doppelter Hinsicht auf einen Marktvergleich: Einerseits auf einen Marktvergleich mit anderen Justizfunktionären im Kanton Aargau ("interner" Marktvergleich) und andererseits auf einen Marktvergleich mit denselben Funktionen anderer Kantone ("externer" Marktvergleich).

aa) Gemäss § 5 Abs. 4 LD legt auf der Basis des Berichts über die Arbeitsplatzbewertung und "unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation" (dem sogenannten Marktvergleich) der Grosse Rat den Lohnstufenplan und der Regierungsrat den Einreihungsplan fest. Die Arbeitsmarktkonformität wurde zusätzlich berücksichtigt, weil der Kanton Aargau der Konkurrenz durch andere Arbeitgeber ausgesetzt ist und sich folglich in seiner Lohnpolitik nicht nur an dem von ihm gewählten Lohnsystem ausrichten kann, sondern sich auch am Markt orientieren muss, um seine Mitarbeitenden nicht unter-, aber auch nicht überzubezahlen (vgl. insbesondere Protokoll des Grossen Rates vom 23. November 1999, S. 2504, Votum Otto Wertli zu § 5; Protokoll der nichtständigen Kommission Personalvorlagen vom 5. November 1999, S. 380, Votum Regierungsrätin Stéphanie Mörikofer). Bestünde keine Konkurrenz zu anderen Arbeitgebern, wäre kein Marktvergleich nötig. Daraus folgt, dass gestützt auf § 5 Abs. 4 LD grundsätzlich nur Marktvergleiche mit externen, nicht aber mit kantonsinternen Stellen vorzunehmen sind. Eine Ausnahme ist lediglich angezeigt, wenn die zum Vergleich herangezogene Stelle eine Marktkorrektur erfahren hat. Dies kann unter Umständen ein Indiz dafür sein, dass auch die umstrittene Stelle selber eine Marktkorrektur erfahren müsste.

Der Grundsatz, wonach keinerlei "interner" Marktvergleich vorzunehmen ist, schliesst selbstverständlich die Überprüfung nicht aus, ob bei der Bewertung von zwei verschiedenen kantonalen Stel-

len nach denselben Massstäben vorgegangen wurde. Dabei handelt es sich indessen nicht um einen eigentlichen Marktvergleich, sondern um die Beurteilung, ob das Arbeitsplatzbewertungssystem ABA-KABA korrekt angewendet wurde (sogenannter Quervergleich).

bb) In Bezug auf den externen Marktvergleich stellt sich vorab die Frage, welchen Anforderungen er zu genügen hat. Nach der Praxis der Abteilung P+O erfolgt lediglich ein Vergleich von Minimallöhnen, während nach Auffassung der Beschwerdeführenden zusätzlich die Möglichkeit der Lohnentwicklung, insbesondere die Maximallöhne, verglichen werden müssten.

aaa) Gemäss dem Wortlaut von § 5 Abs. 4 LD erfolgen die Festlegung von Lohnstufen- und Einreihungsplan "unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation". Der Lohnstufenplan definiert die Minimal- und Maximallöhne pro Lohnstufe; der Einreihungsplan weist die einzelnen Funktionen einer bestimmten Lohnstufe zu, welche - wie gesehen - durch Minimal- und Maximallohn umschrieben ist. Insofern drängt sich der Schluss auf, dass nicht nur in Bezug auf die Minimal-, sondern auch in Bezug auf die Maximallöhne ein Marktvergleich zu erfolgen hat.

bbb) Aufgrund der systematischen Auslegung ergibt sich Folgendes: § 5 LD hat die Marginalen "Positionsanteil und Arbeitsplatzbewertung". Auch aus § 4 lit. a LD ergibt sich, dass sich die Bestimmung von § 5 LD auf den Positionsanteil (= Minimallohn der jeweiligen Lohnstufe) bezieht. Daraus lässt sich schliessen, dass nach Massgabe von § 5 Abs. 4 LD einzig in Bezug auf den Positionsanteil ein Marktvergleich vorzunehmen ist; ein Vergleich allein der Minimallöhne erscheint insofern naheliegend.

Dieselbe Beurteilung ergibt sich auch aus dem folgenden Grund: Gemäss § 6 Abs. 4 LD beträgt die Bandbreite für den Leistungsanteil 40 % des Positionsanteils. Mit anderen Worten lässt sich aus der Höhe des Positionsanteils unmittelbar die Höhe des Maximallohnes ableiten. Daraus lässt sich folgern, dass sich der Fokus des Marktvergleichs gemäss § 5 Abs. 4 LD primär auf den Positionsanteil bezieht.

ccc) Für die historische Auslegung erscheint wesentlich, dass die Formulierung "unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktes" zu-

rückzuführen ist auf den Antrag, "dass im Positionsanteil die Arbeitsmarktlage mitberücksichtigt wird" (Protokoll der nichtständigen Kommission Personalvorlagen vom 10. August 1999, S. 226, Votum Daniel Knecht). In den Materialien finden sich im Übrigen keine weiteren schlüssigen Anhaltspunkte dafür, ob im Rahmen des Marktvergleichs nur auf die Minimallöhne abzustellen oder eine vertiefte Marktanalyse notwendig wäre.

ddd) Aus teleologischer Sicht erscheint es auf den ersten Blick hin sachgerecht, im Rahmen des Marktvergleichs nicht nur die Minimallöhne, sondern auch die unterschiedlichen Möglichkeiten der Lohnentwicklung einander gegenüber zu stellen, um ein möglichst vollständiges Abbild der Marktsituation zu erhalten. Dieser Überlegung ist indessen Folgendes entgegenzuhalten:

Das Arbeitsplatzbewertungssystem ABAKABA dient - wie alle Verfahren zur Arbeitsplatzbewertung - der Bemessung des Positionslohns. Die Berücksichtigung des Marktes bildet ein Korrektiv für jene Fälle, in denen das Resultat von ABAKABA nicht dem Markt entspricht (vgl. Erw. aa hievor), mithin der mittels ABAKABA ermittelte Positionslohn nicht marktkonform ist. Mittels Marktvergleich zu korrigieren ist somit einzig der Positionslohn; demzufolge erscheint ein Vergleich allein mit anderen Minimallöhnen als nahelegend.

In Anbetracht dessen, dass der Maximallohn ohnehin in einem fixen Verhältnis zum Positionslohn steht (+ 40 %; § 6 Abs. 4 LD), macht eine Überprüfung der Marktkonformität (auch) der weiteren Lohnentwicklung sowie des Maximallohnes grundsätzlich wenig Sinn. In diesem Zusammenhang ist wesentlich, dass jeder einzelnen Stelle nur eine bestimmte Lohnstufe zugeordnet ist. Insofern ist es a priori ausgeschlossen, einer allfälligen Marktdifferenz bei den Maximallöhnen mit einer zusätzlichen "Öffnung" einer zweiten (d.h. der nächsthöheren) Lohnstufe zu begegnen.

Es mag zutreffen, dass auch methodische und praktische Gründe gegen einen umfassenden Marktvergleich sprechen. Die entsprechenden Schwierigkeiten erscheinen indessen keinesfalls unüberwindbar; entsprechend sind sie nicht allzu hoch zu gewichten.

cc) Gesamthaft erachtet es das Gericht insbesondere aufgrund der Gesetzessystematik sowie der teleologischen Auslegung als vertretbar, dass zur Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation nach Massgabe von § 5 Abs. 4 LD lediglich ein Vergleich der Minimallöhne vorgenommen wird. Ein weitergehender Marktvergleich, welcher darüber hinaus auch die Lohnentwicklungsmöglichkeiten berücksichtigen würde, ist nicht zwingend vorzunehmen. In Bezug auf den Hinweis der Beschwerdeführenden auf den Perspektivenverlust bleibt anzumerken, dass dieser Umstand - welcher diverse Funktionen betrifft - auf der Einführung des neuen Lohnsystems beruht. Im Rahmen der Überführung ins neue Lohnsystem war es sogar möglich, nicht nur einen Perspektivenverlust, sondern gestaffelte Lohnsenkungen in Kauf nehmen zu müssen, wenn die ursprüngliche Bruttobesoldung nominal höher war als das Maximum der Lohnstufe der entsprechenden Funktion (vgl. Anhang III Ziff. 2 Abs. 2 zum Lohndekret).

113 Teuerungszulage. Übergangsrecht

- Die per 1. Januar 2001 gewährte "generelle Teuerungszulage" von 1.45% verpflichtete den Regierungsrat nicht, den Lohnstufenplan gemäss Anhang I Lohndekret entsprechend anzupassen (Erw. II/2).
- Das Vorgehen des Regierungsrates, den sog. "Besitzständern", welche über den 31. März 2001 hinaus beim Kanton tätig waren keine Teuerungszulage bzw. keine generelle Lohnerhöhung auszuzahlen, lässt sich namentlich nach Massgabe des Rechtsgleichheitsgebotes nicht beanstanden (Erw. II/3).

Aus dem Entscheid des Personalrekursgerichts vom 8. März 2004 in Sachen S. gegen Beschluss des Regierungsrates (BE.2004.50001).

Aus den Erwägungen

II. 2. a) Gemäss § 20 Abs. 1 BD wurde nach altem Recht zur Erhaltung der Kaufkraft in der Regel auf den Grundbesoldungen eine Teuerungszulage ausgerichtet. Betrug die Jahreststeuerung weniger als