

II. Besoldung

89 Kantonales Dienstverhältnis. Höhe des Leistungsanteils.

- Für die Beurteilung der Frage, wie hoch ein Leistungsanteil festzusetzen ist, darf nicht bloss auf den Vergleich mit einzelnen Mitarbeitenden derselben Funktion abgestellt werden. Zu berücksichtigen ist vielmehr die Positionierung sämtlicher Mitarbeitenden mit vergleichbaren Voraussetzungen über alle Lohnstufen hinweg.

Aus dem Entscheid des Personalrekursgerichts vom 8. September 2006 in Sachen T. gegen Regierungsrat (2-BE.2005.50017).

Sachverhalt

T. wurde ursprünglich in die Lohnstufe 12 eingeteilt; sein Jahresbruttolohn von Fr. 101'131.80 wurde per 1. April 2001 unverändert überführt. Per 1. Januar 2002 erfolgte eine Lohnerhöhung auf Fr. 103'811.45.

Aufgrund einer Neubewertung des Arbeitsplatzes von T. wurde er mit Verfügung vom 2. Mai 2002 rückwirkend per 1. April 2001 der Lohnstufe 13 zugeordnet. Die Jahresbruttolöhne 2001 und 2002 wurden unverändert auf Fr. 101'131.80 bzw. Fr. 103'811.45 belassen. T. verlangt, die per 1. Januar 2002 gewährte Lohnerhöhung sei nach Massgabe der Einreihung in die Lohnstufe 13 rückwirkend neu festzulegen.

Aus den Erwägungen

II/1. Gemäss § 4 LD setzt sich der Lohn zusammen aus einem Positionsanteil, einem Leistungsanteil und allfälligen Lohnzulagen.

Umstritten ist in concreto die Höhe des Leistungsanteils ab dem 1. Januar 2002.

2.

2.1. Bei der Festlegung des Anfangslohnes werden die für die vorgesehene Arbeit bedeutsamen Berufs- und Lebenserfahrungen im Leistungsanteil berücksichtigt (§ 8 Abs. 1 LD). Der Regierungsrat bzw. das Obergericht oder die von diesen bezeichneten Stellen ermitteln jährlich auf Grund der Leistungsbeurteilung und der bisherigen Lohnentwicklung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Leistungsanteil (§ 6 Abs. 1 LD). Die Bandbreite für den Leistungsanteil beträgt 40 % des Positionsanteils (§ 6 Abs. 4 LD).

2.2. Gemäss § 35 Abs. 3 PLV erfolgt die Festsetzung des Anfangslohns unter Berücksichtigung der Erfahrungen in früheren Stellen, ausgewiesenen Fähigkeiten und der besonderen Eignung für die neue Stelle; Lebenserfahrung sowie Erfahrungen in Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit werden angemessen einbezogen. § 36 Abs. 1 PLV schreibt vor, dass für die Lohnentwicklung innerhalb des Leistungsanteils folgende Aspekte massgebend sind:

- "a) die für die Leistungshonorierung verfügbare Lohnsumme,
- b) die auf Grund des jährlichen Gesprächs erfolgte Beurteilung der Leistungen der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters,
- c) die aktuelle Lohnposition der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters innerhalb des Leistungsanteils,
- d) das pflichtgemässe Ermessen der Anstellungsbehörde."

2.3. Ergänzend zu den zitierten Bestimmungen des Lohndekrets sowie der Personal- und Lohnverordnung erliess der Regierungsrat die "Richtlinien zur Festlegung des Leistungsanteils des Lohnes" vom 29. August 2001 (im Folgenden: Richtlinien). Darin wird unter anderem festgehalten, dass jährlich eine Leistungsbeurteilung (DIALOG) erfolgt (Richtlinien Ziffer 2). Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einer A-, B1- oder B2-Beurteilung steigen im Leistungsband schrittweise bis zum Maximum von 140 %, wobei der Anstieg bei einer A-Beurteilung rascher erfolgt als bei einer B1- bzw. B2-Beurteilung (Richtlinien Ziffer 3, in Kraft seit 18. September 2002). Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einer regelmässigen C-Beurteilung können nicht bis zum Maximum der Lohnstufe ansteigen und nicht

mit einer kontinuierlichen Lohnerhöhung rechnen (Richtlinien Ziffer 4). Nach der Überführung in das neue Lohnsystem noch bestehende oder durch Neuanstellungen entstandene, ungerechtfertigte Lohnunterschiede werden ausgeglichen (Richtlinien Ziffer 5 Abs. 1). Bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit vergleichbarem Amts- und Lebensalter, die in der gleichen Lohnstufe eingereiht sind und gleich beurteilt werden, aber im Leistungsband unterschiedlich positioniert sind, sollen die im Leistungsband tiefer Stehenden einen prozentual höheren Leistungsanteil erhalten (Richtlinien Ziffer 5 Abs. 2). Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben keinen Rechtsanspruch auf eine jährliche Lohnerhöhung (Richtlinien Ziffer 6).

2.4. In Bezug auf das Übergangsrecht ist wesentlich, dass die früheren Besoldungen grundsätzlich per 1. April 2001 unverändert in das neue Lohnsystem gemäss Lohndekret überführt wurden (Ausnahme: die frühere Besoldung lag unter dem Minimum oder über dem Maximum der neuen Lohnstufe und die Voraussetzungen betreffend Wahrung des Besitzstands waren nicht erfüllt; vgl. Ziffer 1 ff. des Anhangs III Lohndekret). Die erstmaligen individuellen Lohnanpassungen erfolgten per 1. Januar 2002 (Ziffer 5 Anhang III LD). Eine explizite Bestimmung, bis zu welchem Zeitpunkt das neue Lohnsystem vollumfänglich eingeführt bzw. durch die Überführung perpetuierte oder neu entstandene Lohnungleichheiten eliminiert sein müssen, lässt sich den einschlägigen Erlassen nicht entnehmen.

3.

3.1. Trotz nachträglicher Zuweisung des Beschwerdeführers in die Lohnstufe 13 (anstatt 12) wurde darauf verzichtet, seine Besoldung rückwirkend per 1. Januar 2002 zu erhöhen. Die Vorinstanz führt im Wesentlichen aus, dass sich der Beschwerdeführer gemäss der (rückwirkenden) Lohnverfügung vom 20. Dezember 2002 im fraglichen Zeitraum innerhalb des Lohnbandes der Lohnstufe 13 bei 113,54 % befunden habe. Gegenüber zwölf Vergleichspersonen der Funktion P., welche per 1. Januar 2002 einen höheren Zuwachs des Leistungsanteils erhielten, habe er sich damit an vierthöchster Stelle befunden. Damit erscheine das Lohngefüge innerhalb der Funktionsgruppe P. durchaus kohärent und nachvollziehbar. Es könne nicht gesagt werden, für den Beschwerdeführer habe im damaligen Zeitpunkt

lohnmässig ein "Nachholbedarf" bestanden, um ihn innerhalb der Lohnstufe 13 höher zu positionieren. Trotz dem Umstand, dass eine Vergleichsperson per 1. Januar 2002 einen rund Fr. 550.-- höheren Leistungsanteilszuwachs erhielt, könne von einer Verletzung des Lohngleichheitsgrundsatzes keine Rede sein.

3.2. Die Argumentation der Vorinstanz beschränkt sich auf die folgenden Vergleiche: Den Vergleich mit einzelnen Mitarbeitenden der Funktion P. (betreffend Höhe des Zuwachses des Leistungsanteils per 1. Januar 2002), den Vergleich mit sämtlichen Mitarbeitenden dieser Funktionsgruppe (betreffend Stellung innerhalb des Lohnbandes per 1. Januar 2002) sowie den Vergleich mit einer bestimmten Person. Diese Vergleiche vermögen indessen insofern nicht zu genügen, als nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Richtlinien ("Bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern [...], die in der gleichen Lohnstufe eingereiht sind [...]"; Richtlinien Ziffer 5 Abs. 2) der Vergleich mit sämtlichen einer bestimmten Lohnstufe zugewiesenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern massgebend ist. Ein derartiger Vergleich wurde in concreto unterlassen. Die Argumentation der Vorinstanz erweist sich demzufolge von vornherein als mangelhaft.

3.3. Die von der Vorinstanz vorgenommene Beschränkung der Vergleichsbasis lässt sich auch nicht auf das Lohndekret oder die Personal- und Lohnverordnung stützen, im Gegenteil: Gemäss § 36 Abs. 1 lit. c PLV erfolgt die Lohnentwicklung unter anderem nach Massgabe der aktuellen Lohnposition der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters innerhalb des Leistungsanteils. Eine Einschränkung, wonach die aktuelle Lohnposition nur in Relation zu einer bestimmten Funktionsgruppe oder zu einer bestimmten Lohnstufe (vgl. Richtlinien Ziffer 5 Abs. 2) zu berücksichtigen wäre, fehlt. Insofern erweist sich nicht nur die Argumentation der Vorinstanz als zu eng, sondern auch die Formulierung der Richtlinien. Massgebend ist nicht der Vergleich mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der gleichen Funktion oder der gleichen Lohnstufe, sondern der Vergleich über alle Funktionen und Lohnstufen hinweg. Nur so lässt sich gewährleisten, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unabhängig davon, welcher Lohnstufe sie zugeordnet sind, innerhalb des Leistungsbandes grundsätzlich gleichmässig entwickeln.

3.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die vorinstanzliche Begründung a priori fehlerhaft ist. Für die Beurteilung der Frage, welcher Leistungsanteil einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter zusteht, darf nicht bloss auf die Positionierung anderer Mitarbeitenden derselben Funktion abgestellt werden; zu berücksichtigen ist vielmehr die Positionierung sämtlicher Mitarbeitenden mit vergleichbaren Voraussetzungen über alle Lohnstufen hinweg. In der Praxis lässt sich dieser Vergleich durch ein so genanntes "Lohntool" erreichen. Vorliegend kann offen bleiben, ob die Software, welche die kantonale Abteilung Personal + Organisation verwendet, den entsprechenden Anforderungen genügt.

3.5. Der Vollständigkeit halber gilt es, zusätzlich auf die nachfolgenden Punkte hinzuweisen:

3.5.1. Die vorstehenden Ausführungen bedeuten keineswegs, dass sich die Lohnentwicklungen stringent nach einem bestimmten "Lohntool" zu richten hätten. Vielmehr steht es der Anstellungsbehörde frei, im Rahmen ihres pflichtgemässen Ermessens hiervon abzuweichen. Dabei hat sie eine "ganzheitliche Auseinandersetzung mit der Lohnentwicklung der einzelnen Mitarbeitenden und der gesamten Organisationseinheit" sicherzustellen; dabei sind auch diejenigen relevanten Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die in der Leistungsbeurteilung bzw. im "Lohntool" keinen Niederschlag finden (z.B. Lohnentwicklungen der jeweiligen Mitarbeitenden in den vergangenen Jahren, Weiterbildungen, etc.). Ausgangspunkt für die Lohnfestsetzung ist und bleibt jedoch stets der Gesamtvergleich über sämtliche Lohnstufen und Organisationseinheiten hinweg; Abweichungen sind einzelfallweise zu begründen. Nur so lässt sich erreichen, dass die Lohnentwicklung in der gesamten Verwaltung nach einem grundsätzlich einheitlichen Massstab erfolgt.

3.5.2. Es kann vorliegend offen gelassen werden, ob mit den erstmaligen individuellen Lohnanpassungen per 1. Januar 2002 das neue Lohnsystem bereits vollumfänglich umgesetzt oder ob dieses Ziel erst in einem späteren Zeitpunkt erreicht wurde. Ebenso kann in Bezug auf die zweitgenannte Variante offen bleiben, ob und gegebenenfalls für welche Zeitdauer über den 1. Januar 2002 hinaus mit der vollständigen Einführung des neuen Lohnsystems zugewartet werden

durfte. Wesentlich ist indessen, dass allfällige durch die Überführung entstandenen Verzerrungen über die gesamte Verwaltung hinweg nach einheitlichen Gesichtspunkten ausgeglichen werden mussten. Selbst für den Fall, dass dem Beschwerdeführer aus übergangsrechtlichen Gründen per 1. Januar 2002 noch nicht die ihm gemäss neuem Lohnsystem zustehende Besoldung zugesprochen werden konnte, erweist sich demzufolge ein Gesamtvergleich als unumgänglich.

Im Übrigen erscheint die von der Vorinstanz als massgeblich erachtete Vergleichsbasis (Mitarbeitende innerhalb einer bestimmten Funktionsgruppe) namentlich auch aus Gründen des Übergangsrechts unzulässig. Dies ergibt sich daraus, dass jene Funktionen, welche mit dem neuen Lohnsystem auf ein höheres Lohnniveau angehoben wurden, aufgrund der Übergangsregelung (Ziff. 1 Abs. 1, Ziff. 2 Abs. 1 sowie Ziff. 3 Abs. 1 Anhang III LD) per 1. April 2001 tendenziell im unteren Bereich des Lohnbands ihrer Lohnstufe lagen (je grösser der Anstieg des Lohnniveaus, desto tiefer die Position innerhalb des Lohnbandes). Würde sich in den Folgejahren die Lohnentwicklung primär nach dem Lohnvergleich innerhalb der einzelnen Funktionen richten, würden die Besoldungen der Betroffenen deutlich weniger schnell ansteigen als nach Massgabe des Vergleichs über alle Lohnstufen hinweg.

4. Im Zusammenhang mit der erwähnten unzulässigen Beschränkung der Vergleichsbasis ergibt sich, dass relevante Vergleichszahlen inklusive einer Berechnung des Lohns des Beschwerdeführers gemäss einem geeigneten "Lohntool" fehlen. Ebenso mangelt es an jeglichen Angaben darüber, welche spezifischen Gründe in concreto ein allfälliges Abweichen vom "Lohntool" rechtfertigen könnten. Der Sachverhalt ist insofern nur mangelhaft abgeklärt. Entsprechend ist der angefochtene Entscheid aufzuheben und das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dem Personalrekursgericht steht zwar grundsätzlich die Ermessensüberprüfung zu, doch ist in concreto Zurückhaltung geboten, da über den Einzelfall hinaus grundsätzliche Fragestellungen betreffend die Umsetzung des neuen Lohnsystems tangiert sind. Es erweist sich daher nicht als sachgerecht, den Fall im vorliegenden Verfahren abschliessend zu beurteilen. Dies gilt umso mehr, als auch das Interesse des Beschwerdefüh-

rers an einer nochmaligen Beschwerdemöglichkeit für eine Rückweisung spricht. Die dadurch verursachte Verzögerung des Verfahrens ist in Kauf zu nehmen. Nachdem die Vorinstanz für den Entscheid, welcher nunmehr aufgehoben wird, sehr viel Zeit aufwendete, ohne dass aus den Akten ein entsprechender Instruktionsaufwand ersichtlich wäre, wird sie angehalten, die Angelegenheit beförderlich zu behandeln.

90 Kommunal angestellte Lehrperson.

- **Bei unveränderter Funktion bleibt der überführte Lohn unabhängig von der konkreten Lehrtätigkeit gewährleistet.**

Aus dem Entscheid des Personalrekursgerichts vom 17. November 2006 in Sachen L. gegen Einwohnergemeinde G. (2-BE.2006.22).

Aus den Erwägungen

II/1.

1.1. Mit dem Lohndekret Lehrpersonen wurde für alle Lehrpersonen, welche dem Geltungsbereich des Gesetzes über die Anstellung von Lehrpersonen unterliegen, ein neues Lohnsystem eingeführt. Das Dekret trat per 1. Januar 2005 in Kraft (§ 38 LDLP).

1.2. Anhang IV LDLP enthält die Überführungsregelungen bezüglich dem Übergang zum neuen Lohnsystem.

Die früheren Besoldungen samt Ortszulagen wurden grundsätzlich per 1. Januar 2005 unverändert überführt (Ziffer 1 Abs. 1 Anhang IV LDLP). Auf den gleichen Zeitpunkt definierte das Departement B. für jede Funktion des Einreihungsplans eine Normalkurve, "die gemäss den im Jahr 2003 anrechenbaren Praxisjahren einer im Überführungszeitpunkt startenden auf 160 % des Positionslohns im 57. Altersjahr ausgerichteten Lohnentwicklung folgt" (Ziffer 2 Abs. 1 Anhang IV LDLP). In Bezug auf Abweichungen des überführten bisherigen Lohnes von der Normalkurve legt Ziffer 3 Anhang IV LDLP Folgendes fest: