

Le principe général d'**égalité** ancré à l'art. 8 al. 1 Cst. octroie un droit à ce qu'une inégalité salariale soit corrigée d'une manière appropriée et dans un délai convenable mais ne confère **pas de droit à un traitement salarial égal avec effet rétroactif** (c. 5.4).

Besetzung

Bundesrichterin Leuzinger, Präsidentin,
Bundesrichter Ursprung, Frésard, Maillard, Bundesrichterin Heine,
Gerichtsschreiber Lanz.

Verfahrensbeteiligte

1. A.,
2. B.,
3. C.,
alle drei vertreten durch Rechtsanwalt Viktor Rüegg,
Beschwerdeführer,

gegen

Kanton Luzern,
Bildungs- und Kulturdepartement,
Bahnhofstrasse 18, 6002 Luzern,
Beschwerdegegner.

Gegenstand

Öffentliches Personalrecht (Besoldung),

Beschwerde gegen den Entscheid
des Kantonsgerichts Luzern
vom 11. Juni 2014.

Sachverhalt:

A.

Die öffentlichen Berufsschulen im Kanton Luzern wurden teils durch den Kanton und teils durch Gemeinden geführt. Am 1. Januar 2003 wurden die kommunalen Berufsschulen der Trägerschaft des Kantons unterstellt ("kantonalisiert"). Die betroffenen Berufsschullehrpersonen, unter ihnen A. und C., wurden in Besitzstandsgarantie mit der Lohnklasse und -stufe übernommen, in der sie in diesem Zeitpunkt eingereiht waren. B. war in diesem Zeitpunkt bereits an einer kantonalen Berufsschule tätig. Größere Unterschiede bei den übernommenen Besoldungseinreihungen korrigierte der Kanton in der zweiten Jahreshälfte 2003. Auf den 1. August 2006 wurde das kantonale Besoldungsrecht für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste revidiert. A., B. und C. wurden unter Fortführung ihrer bisherigen Lohnentwicklung neu eingereiht. Per 1. Februar 2011 beschloss der Regierungsrat bei den Lehrpersonen der Sekundarstufe II eine Stufenharmonisierung. Die Lehrpersonen wurden gestützt auf hierfür geschaffene Kriterien neu eingestuft. Dies führte auf den 1. Februar 2011 bei verschiedenen Berufsschullehrpersonen, unter ihnen A., B. und C. zu einer höheren

Einstufung und entsprechenden Mehrentlöhnung. Einige Berufsschullehrpersonen, worunter die genannten, verlangten daraufhin, sie seien auch rückwirkend ab 1. August 2006 so einzustufen. Ein Schlichtungsverfahren, in welchem ein Gutachten des Dr. D., Professor für Personalmanagement, vom 3. Mai 2013 eingeholt wurde, endete ohne Einigung.

B.

A., B. und C. reichten gemeinsam Klage beim Verwaltungsgericht des Kantons Luzern ein. Sie beantragten, ihnen seien für die Zeit vom 1. August 2006 bis 31. Januar 2011 Löhne von Fr. 34'608.50, Fr. 19'260.45 resp. Fr. 28'998.30 je nebst Zins nachzuzahlen. Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit Entscheid vom 11. Juni 2014 ab.

C.

A., B. und C. führen gemeinsam Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Rechtsbegehren, es sei der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an das kantonale Gericht zurückzuweisen.

Der Kanton Luzern beantragt, auf die Beschwerde von B. sei nicht einzutreten; im Übrigen seien die Beschwerden abzuweisen.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Entscheid einer letzten kantonalen Instanz, der nicht beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann (Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG). Der angefochtene Entscheid betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis und somit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit (Art. 82 lit. a BGG). Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit, weshalb der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben ist. Der nach Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG erforderliche Streitwert ist erreicht.

Die übrigen Voraussetzungen für das Eintreten auf die Beschwerde sind ebenfalls erfüllt. Soweit der Beschwerdegegner die Beschwerdebefugnis von B. bestreitet, kann ihm nicht gefolgt werden. Geltend gemacht wird, diese sei von der Kantonalisierung der kommunal geführten Berufsschulen gar nicht betroffen worden. Das beschlägt indessen nicht die Frage der letztinstanzlichen Beschwerdelegitimation.

2.

2.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 f. BGG, insbesondere wegen Verletzung von Bundesrecht (Art. 95 lit. a BGG), erhoben werden. Die Verletzung kantonalen Bestimmungen bildet - abgesehen von den hier nicht gegebenen Fällen gemäss Art. 95 lit. c und d BGG - nur dann einen zulässigen Beschwerdegrund, wenn eine derartige Rechtsverletzung einen Verstoß gegen Bundesrecht im Sinne von Art. 95 lit. a BGG, beispielsweise das Willkürverbot (Art. 9 BV), oder Völkerrecht im Sinne von Art. 95 lit. b BGG zur Folge hat (BGE 137 V 57 E. 1.3 S. 60; 136 I 241 E. 2.4 S. 249; 133 II 249 E. 1.2.1 S. 251 f.).

2.2. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), nur die geltend gemachten Vorbringen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind. Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; zum Ganzen: BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f. mit Hinweisen).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 105 Abs. 2 BGG).

3.

Die Beschwerdeführer wurden anlässlich der per 1. Februar 2011 beschlossenen Stufenharmonisierung höher eingestuft mit entsprechendem Lohnanstieg. Sie machen geltend, sie hätten bereits ab 1. Januar 2003 Anspruch auf eine entsprechende Höhereinstufung und den damit verbundenen Mehrlohn. Letzterer sei ab 1. August 2006 zuzusprechen.

4.

Die Lehrpersonen an den luzernischen kantonalen und kommunalen Berufsschulen waren seit je nach den kantonalen personalrechtlichen Gesetzen und Verordnungen angestellt. Zu erwähnen sind die Besoldungsordnung für die Lehrpersonen vom 23. März 1999 (G 1999 68; nachfolgend: BOL) sowie die Personal- und Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen vom 27. April 1999 (G 1999 89; nachfolgend: PBVOL). In diesen Erlassen enthaltenen System von Besoldungsklassen und -stufen waren für die Lehrpersonen der Sekundarstufe II, unter ihnen die Berufsschullehrpersonen, die Besoldungsklassen 15-23 vorgesehen (§ 2 BOL, Funktionsgruppe C). Die Lehrperson wurde bei der erstmaligen Einreihung in der Regel in eine Besoldungsstufe der Bewährungsklasse eingereiht und stieg nach einer gewissen Zeit in die Zielklasse auf (§ 7 PBVOL). Innerhalb der Besoldungsklasse erfolgte nach regierungsrätlichen Vorgaben jedes Jahr ein Anstieg um mindestens eine Stufe (§ 8 Abs. 1 und 2 PBVOL). Die kantonalen Richtlinien betreffend Einreihung der Lehrpersonen in das kantonale Personalrecht hingegen galten für die kommunal angestellten Lehrpersonen nicht.

5.

Die Beschwerdeführer wurden vor dem 1. Januar 2003 als kommunale resp. kantonale Berufsschullehrpersonen angestellt und besoldungsmässig eingereiht. Sie machen nicht geltend, hiebei seien Rechtsvorschriften verletzt worden. Vielmehr bemängeln sie "ihre kantonalen Ersteinreihungen ab 1.1.2003" als zu tief. Die gegenteilige Beurteilung der Vorinstanz verletze zum einen das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV und das Legalitätsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BV und zum anderen das Gleichbehandlungsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV.

5.1. Die Beschwerdeführer beziehen sich mit den "kantonalen Ersteinreihungen" auf die am 1. Januar 2003 erfolgte Kantonalisierung der kommunalen Berufsschulen. Es ist indessen nicht nachvollziehbar, was sich hiebei für B. geändert haben soll, war diese doch bereits kantonal angestellt. Darauf braucht aber nicht weiter eingegangen zu werden, da die Beschwerde ohnehin abzuweisen ist, wie die folgenden Erwägungen zeigen.

5.2. Bei den kommunalen Berufsschullehrpersonen übernahm der Kanton ab 1. Januar 2003 als neuer Arbeitgeber die zwischen dem Gemeindeschulträger und der Lehrperson vereinbarten Anstellungsbedingungen, wobei die Besoldung in Besitzstandswahrung keine Veränderung erfuhr. Das ergibt sich aus einer Aktennotiz vom 15. Januar 2002, einem Informationsblatt vom 17. Mai 2002 und einem Schreiben an die Lehrpersonen vom Juni 2002.

5.3.

5.3.1. Die Vorinstanz hat erkannt, der Kanton habe aus mehreren Gründen darauf verzichten dürfen, die Berufsschullehrpersonen anlässlich der Kantonalisierung neu einzureihen. Die Arbeitssituation habe sich für die bisherigen Lehrpersonen nicht geändert. Sie hätten an den gleichen Schulen unterrichtet sowie die gleiche Stelle bekleidet und seien hierarchisch gleich eingeordnet gewesen. Selbst das anwendbare kantonale Recht sei unverändert geblieben. Einzig der öffentlich-rechtliche Arbeitgeber habe gewechselt. Die bisherigen Lehrpersonen seien nach der PBVOL 99 (insbes. § 7) eingereiht worden, welche auch nach der Überführung gültig geblieben und erst per 1. August 2006 durch ein neues Besoldungsreglement abgelöst worden sei. Die Beschwerdeführer machten nicht geltend, ihre Ersteinreihung sei nicht korrekt gewesen, sondern bestätigten vielmehr deren

Richtigkeit. Unter diesen Umständen sei nicht zu beanstanden, dass der Kanton damals auf eine Neueinreihung sämtlicher Lehrpersonen verzichtet und die Arbeitsverhältnisse unter Gewährung der Besitzstandsgarantie in den kantonalen Schuldienst überführt habe.

5.3.2. Die vorinstanzliche Beurteilung ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer widerspruchs- und willkürfrei. Selbst wenn eine andere Betrachtungsweise allenfalls ebenfalls vertretbar wäre, genüge dies nicht, um den angefochtenen Entscheid als willkürlich erscheinen zu lassen (BGE 140 III 167 E. 2.1 S. 168; 138 I 305 E. 4.3 S. 319 mit Hinweis). Es fehlt im massgeblichen Zeitraum an einer kantonalrechtlichen Grundlage, welche eine Neueinreihung und die beantragte höhere Einstufung geboten hätte. Die Vorinstanz hat hiebei insbesondere auch erwogen, die Grundsätze für die Ersteinstufung gemäss den internen kantonalen Richtlinien "Besoldungseinstufungen Schuljahr 2002/2003" seien für erstmals als Lehrpersonen Tätige und nicht für das Kollektiv der früher kommunal angestellten Berufsschullehrpersonen bestimmt gewesen. Die Beschwerdeführer könnten sich daher nicht darauf berufen. Diese Beurteilung ist jedenfalls nicht unhaltbar. Daran ändert auch die Berufung der Beschwerdeführer auf einen Fall "E." nichts. Die Vorinstanz hat in vertretbarer Weise dargelegt, weshalb ihre dortige Beurteilung hier zu keinem anderen Ergebnis führt. Die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführer hiezu rechtfertigen keine andere Betrachtungsweise. Entgegen der in der Beschwerde sodann vertretenen Auffassung hat das kantonale Gericht auch die übrigen kantonalen Besoldungsvorschriften weder willkürlich angewendet noch in Verletzung des Legalitätsprinzips nicht angewendet. Aus den massgeblichen Erlassen ergibt sich namentlich, dass die konkrete Einstufung jeweils auf einem Zusammenspiel verschiedener Kriterien beruhte, welches je nach deren Gewichtung nicht zwingend eine bestimmte "richtige" Stufe zur Folge hatte. Das gilt nicht nur für die am 1. Januar 2003 in Kraft gestandenen besoldungsrelevanten Erlasse, sondern auch für das am 1. August 2006 in Kraft getretene revidierte Besoldungsrecht. Entsprechend können sich die Beschwerdeführer auf keine Rechtsnorm berufen, welche die von ihnen postulierte Lohnstufe als richtig und eine andere Betrachtungsweise als willkürlich erscheinen liesse. Das Gutachten D. vom 3. Mai 2013 rechtfertigt keine andere Betrachtungsweise, zumal der Experte ausdrücklich von einem erheblichen Ermessensspielraum der für die Einreihung zuständigen Behörden ausgeht. Die in diesem Zusammenhang erhobene Rüge, das kantonale Gericht habe den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV verletzt, indem es sich zu wenig mit dem Gutachten D. auseinandergesetzt und beantragte Beweismitteln nicht abgenommen habe, ist nicht stichhaltig. Der angefochtene Entscheid ist auch bezüglich der Expertise hinreichend begründet und von weiteren Beweismassnahmen ist kein entscheiderelevant neuer Aufschluss zu erwarten, weshalb die Vorinstanz zu Recht davon abgesehen hat. Der Einwand, das kantonale Gericht sei fälschlicherweise davon ausgegangen, die Beschwerdeführer opponierten ihrer Einreihung ab 1. Januar 2003 nicht, verfängt ebenfalls nicht. Die entsprechende Erwägung im angefochtenen Entscheid kann vielmehr zwanglos so verstanden werden, dass die Beschwerdeführer ihre Ersteinreihung anlässlich ihrer - vor dem 1. Januar 2003 erfolgten - Anstellung nicht beanstanden wollten, was jedenfalls zutrifft.

5.4. Zu prüfen bleibt das Vorbringen, Art. 8 Abs. 1 BV gebiete, den Beschwerdeführern die per 1. Februar 2011 erfolgte Höhereinstufung und den entsprechenden Mehrlohn auch rückwirkend zuzusprechen.

5.4.1. Nach **Art. 8 Abs. 1 BV** sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Rechtsprechungsgemäss gilt deshalb, **dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird.** Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere verletzt, **wenn hinsichtlich einer entscheidewesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen** (BGE 136 V 231 E. 6.1 S. 237; vgl. auch BGE 140 I 77 E. 5.1 S. 80; je mit Hinweisen).

Vom allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV zu unterscheiden ist der geschlechtsbezogene Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau nach Art. 8 Abs. 3 BV (vgl. auch: Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann [Gleichstellungsgesetz; GlG; SR 151.1]). Eine Verletzung dieses Gebots wird hier nicht geltend gemacht.

Das kantonale Gericht hat eine auf Art. 8 Abs. 1 BV gestützte rückwirkende Höhereinstufung mit Hinweis auf BGE 131 I 105 abgelehnt.

5.4.2. In BGE 131 I 105 hat das Bundesgericht entschieden, dass der Anspruch auf gleiche Entlohnung von Mann und Frau aufgrund von Spezialnormen in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 aBV bzw. Art. 8 Abs. 3 BV sowie des Gleichstellungsgesetzes als subjektives Individualrecht ausgestaltet ist; bei Nachweis einer ungerechtfertigten Diskriminierung besteht damit ein direkter Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Lohn, der im Rahmen der (bundesrechtlichen) Verjährungsregeln auch rückwirkend geltend gemacht werden kann. **Bei ungleichen Besoldungen, die nicht geschlechtsspezifisch bedingt diskriminierend sind, liegen die Dinge anders: Hier gilt als Schranke lediglich das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV, welches nicht unmittelbar ein subjektives Recht auf einen rechtsgleichen Lohn verschafft, sondern nur einen Anspruch auf Beseitigung der Ungleichheit und lediglich indirekt zur Folge haben kann, dass der öffentliche Arbeitgeber einem Betroffenen zur Beseitigung einer Rechtsungleichheit höhere Leistungen ausrichten muss (BGE 131 I 105 E. 3.6 S. 109 f.). Aus dem allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV ergibt sich daher kein direkter bundesrechtlicher Anspruch auf rückwirkende Ausrichtung einer rechtsgleichen Besoldung. Von Verfassungen wegen kann lediglich ein Anspruch auf Korrektur der rechtsungleichen Besoldung auf geeignete Weise und innert angemessener Frist geltend gemacht werden.** Was die Angemessenheit der Frist anbelangt, so darf in vertretbarer Weise berücksichtigt werden, wann sich ein Betroffener erstmals gegen die beanstandete Rechtsungleichheit gewehrt hat. **Es ist nicht unhaltbar, einen rechtsungleichen Zustand erst mit Wirkung ab jenem Zeitpunkt zu korrigieren, in dem durch den Betroffenen ein entsprechendes Begehren überhaupt gestellt worden ist. Auch bei Lohnforderungen, die an sich rückwirkend erfüllt werden können, erscheint es nicht stossend und willkürlich, die unter dem Titel der allgemeinen Rechtsgleichheit erforderliche Korrektur erst ab dem Zeitpunkt der Geltendmachung des entsprechenden Anspruches zu gewähren.** Das lässt sich ohne weiteres begründen, wo der zu niedrige Lohn in Form einer anfechtbaren und in Rechtskraft erwachsenen Verfügung festgesetzt worden ist, doch kann die Beschränkung der Korrektur auf den künftigen Zeitraum auch dann eine verfassungsrechtlich ausreichende Massnahme darstellen, wenn der rechtsungleiche Lohn vom Betroffenen bis zur Geltendmachung des Anspruches widerspruchslos akzeptiert worden ist (BGE 131 I 105 E. 3.7 S. 110 f.; vgl. auch E. 3.8 S. 111).

5.4.3. Die Vorinstanz hat erwogen, gestützt auf diese Rechtsprechung hätten die Beschwerdeführer einen Anspruch auf Behebung einer allfälligen Rechtsungleichheit. Weitergehende Ansprüche, insbesondere auf eine rückwirkende Lohnzahlung, könnten sie aber aus Art. 8 Abs. 1 BV nicht ableiten. Die Behebung der Rechtsungleichheit habe sodann innert angemessener Frist zu erfolgen. Die Beschwerdeführer seien im Rahmen der Stufenharmonisierung auf Sekundarstufe II per Anfang Februar 2011 neu eingereiht bzw. eingestuft worden. Seit diesem Zeitpunkt seien allfällige Ungleichheiten, die seit der Überführung der Berufsschulen in die kantonale Trägerschaft per 1. Januar 2003 bestanden hätten, ausgeräumt. Entsprechend brauche die Frage nach der angemessenen Frist nicht weiter verfolgt zu werden.

Diese Beurteilung hält sich in allen Teilen an die Grundsätze gemäss BGE 131 I 105. Das wird auch nicht bestritten. Die Beschwerdeführer beanstanden aber die in BGE 131 I 105 bezüglich Rückwirkung getroffene Differenzierung zwischen Art. 8 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 3 BV. Diese Rechtsprechung sei, auch im Sinne von LGVE 2008 II Nr. 1, zu revidieren. Weder aus dem dort Gesagten noch aus den weiteren Ausführungen der Beschwerdeführer ergeben sich aber ernsthafte sachliche Gründe (vgl. hierzu: BGE 138 III 359 E. 6.1 S. 361 mit Hinweisen), welche eine Änderung der

bundesgerichtlichen Praxis zu rechtfertigen vermöchten. Diese trifft eine verfassungsmässige und sachgerechte Unterscheidung zweier voneinander abgrenzbarer Regelungsbereiche. Festzuhalten bleibt, dass das kantonale Gericht hier ebenfalls zu Recht von Beweisergänzungen abgesehen hat. Die Beschwerde ist mithin abzuweisen.

6.

Die Kosten des Verfahrens sind von den unterliegenden Beschwerdeführern zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 13. März 2015

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Leuzinger

Der Gerichtsschreiber: Lanz