

I. Verwaltungsgerichtshof. Entscheid vom 6. April 2001 in der Beschwerdesache (1A 97 3) **114 Kindergärtnerinnen, 84 Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen, 1 Werklehrerin, 9 Berufsverbände**, alle vertreten durch Fürsprecher Rainer Weibel, Herrengasse 30, 3011 Bern, **Beschwerdeführer**, gegen den **Staatsrat des Kantons Freiburg**, Staatskanzlei, Chorherrengasse 17, 1701 Freiburg, **Beschwerdegegner**, betreffend **Besoldung der Kindergärtnerinnen und der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen, (Entscheid des Staatsrats vom 8. Oktober 1996)**

**hat sich ergeben:**

- A. Der Kanton Freiburg hat die Besoldung seines Personals im Gesetz vom 26. Februar 1987 über die Besoldungen des Staatspersonals (GBStP; SGF 122.72.1) geregelt. Er sieht die Einreihung des Personals in Gehaltsklassen 1 (Minimum) bis 34 (Maximum) vor; die Differenz zwischen dem Maximum und dem Minimum jeder Klasse wird in zehn Stufen unterteilt (Art. 4 Abs. 1 und 2 GBStP). Es gibt drei Gehaltsklassen (Art. 14 GBStP): die Anfangsklasse, die Funktionsklasse und die Selektionsklasse. Grundsätzlich wird der Mitarbeiter (bei allen männlichen Berufsbezeichnungen ist selbstverständlich immer auch die weibliche diesen Beruf ausübende Person gemeint, und umgekehrt) des Staats bei seiner Anstellung in die Anfangsklasse eingereiht (Art. 16 GBStP). Der Anfangslohn für die nach dem 1. März 1994 angestellten Mitarbeiter wird zwei Klassen unter den im Einreichungsverzeichnis festgesetzten Funktionsklassen angesetzt (Art. 4 Abs. 2<sup>bis</sup> des Beschlusses vom 19. November 1990 über die Funktionen des Staatspersonals (SGF 122.72.21)). Wenn der Mitarbeiter drei Jahre im Dienste des Staats tätig war, kann die Besoldung in der Funktionsklasse festgesetzt werden (Art. 19 Abs. 1 lit. a GBStP). Die Einreihung in die Selektionsklasse erfolgt unter anderem dann, wenn das Gehalt des Mitarbeiters während mindestens fünf Jahren auf dem Maximum der Funktionsklasse gesperrt war (Art. 20 Abs. 1 lit. a GBStP). Die Selektionsklasse liegt eine Klasse über der Funktionsklasse (Art. 4 Abs. 3 des Beschlusses vom 19. November 1999; SGF 122.72.21)

Bei der Einreihung der Funktionen hat der Staatsrat namentlich die Art und den Umfang der Aufgaben, die Ausbildung und die erforderlichen Kenntnisse, die hierarchische Stellung und die Verantwortung sowie die erschwerenden Umstände und Gefahren, die sich aus der Funktion ergeben, zu berücksichtigen (Art. 13 GBStP).

- B. Für die Bewertung und Einreihung der Funktionen hat der Staatsrat eine ständige beratende Kommission (nachfolgend: KBF) geschaffen, welche die Funktionen zu bewerten und in die in Art. 4 GBStP festgesetzte Gehaltsskala einzureihen hat (vgl. Reglement vom 11. Juni 1991 über das Verfahren zur Bewertung und Einreihung der Funktionen des Staatspersonals, SGF 122.72.22).

Die KBF setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen und zwar dem Dienstchef des Personalamts als Präsidenten, drei Personalvertretern und drei weiteren Personen, die vom Staatsrat bezeichnet werden. Von den drei vom Staatsrat bezeichneten Personen müssen mindestens zwei Staatsangestellte sein. Die KBF prüft die verschiedenen bestehenden Bewertungssysteme; sie trifft eine Vorauswahl und erstellt einen Bericht mit ihren Vorschlägen. Dieser Bericht wird der Delegation des Staatsrats für Personalfragen zugestellt. Die Delegation prüft den Kommissionsbericht und unterbreitet ihn mit ihrer Stellungnahme dem Staatsrat. Dieser genehmigt in der Form eines Beschlusses ein allgemeines Bewertungssystem. Weiter wird die KBF von der erwähnten Delegation oder vom Staatsrat beauftragt, die Funktionen zu bewerten und in die in Art. 4 GBStP festgesetzte Gehaltsskala einzureihen. Der entsprechende Bericht der KBF enthält das Bewertungsergebnis und schliesst mit einem Einreichungsantrag. Den Entscheid über die Einreihung der Funktionen in die Gehaltsskala fällt schliesslich der Staatsrat (Art. 2, 3 und 4 des Reglements vom 11. Juni 1991).

Nach dem Beschluss des Staatsrats vom 29. Juni 1999 über das System zur Bewertung der Funktionen des Staatspersonals (SGF 122.72.24) hat der Staatsrat beschlossen, die im Dienste des Staats oder seiner Anstalten ausgeübten Funktionen nach dem Funktionsbewertungssystem Evalfri (= "Système d'évaluation des fonctions à l'état de Fribourg") zu bewerten. Die Bewertungskriterien beziehen sich auf den intellektuellen (58%), den psychosozialen (17%) und den physischen Bereich (8%) sowie den Bereich der Verantwortung (17%). Jeder Bereich enthält Unterkriterien, die mit Punkten versehen werden; pro Bereich werden maximal 280 Punkte vergeben.

- C. Nach dem erwähnten Beschluss vom 19. November 1990 werden die Lehrkräfte, soweit hier von Belang, wie folgt in die Gehaltsskala eingereiht (siehe Anhang zum Beschluss: Einreihung der Funktionen des Personals des Staats Freiburg Ziff. 3 00 Unterrichtswesen):

3 00	Funktionen:	Klasse:
3 10	<i>Kindergärten und Primarschulen</i>	
010	Kindergärtner/in	10 (vor dem 1.

		Januar 1997 in der Klasse 9),
030	Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerin	14
050	Primarlehrer/in	16
070	Sonder- und Kleinklassenlehrer/in	20
3 20	<i>Orientierungsschulen (OS)</i>	
010	Handfertigungslehrer/in OS	13-15
030	Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrer/in OS	14
050	Lehrer/in für besondere Fächer OS	16-20
070	Werkklassenlehrer/in OS	20
090	Realklassenlehrer/in OS	20
110	Lehrer/in in der allgemeinen Fächer OS	20

Das Gehalt für diese Klassen war gemäss Art. 4 Abs. 1 GBStP auf den 1. Januar 1996 auf folgende Beträge festgesetzt worden:

<b>Klasse</b>	<b>Minimum (Franken)</b>	<b>Maximum (Franken)</b>
9	45'753.60	59'777.40
10	47'414.40	62'022.60
11	49'179.60	64'372.80
12	51'045.60	66'822.60
13	53'011.80	69'372.60
14	55'081.80	71'985.60
15	57'256.20	74'744.40
16	59'530.80	77'562.00
17	61'914.00	80'487.60

18	64'406.40	83'521.80
19	67'002.00	86'661.00
20	69'706.80	89'907.60

Zusätzlich zu diesem Jahresgehalt hat der Mitarbeiter Anrecht auf ein dreizehntes Monatsgehalt, das einem Zwölftel des jährlichen Grundgehalts entspricht (Art. 12<sup>bis</sup> GBStP).

D. Im Jahre 1994 gelangte Micheline Aebischer, damals Kindergärtnerin in St. Silvester, an den Staatsrat und verlangte unter anderem die Einstufung in eine höhere Lohnklasse. Diesem Begehren schlossen sich in der Folge nebst anderen Kindergärtnerinnen auch Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen, eine Werklehrerin, mehrere Lehrer- und Lehrerinnenverbände und andere Verbände an. Die Rechtsbegehren wurden mehrmals abgeändert. Im Wesentlichen wurde schliesslich verlangt, dass rückwirkend und in Zukunft

- die Kindergärtnerinnen sowie die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen der Kindergärten und Primarschulen:
  - in die Anfangsklasse 15
  - in die Funktionsklasse 16
  - und in die Selektionsklasse 18.
- die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen der Orientierungsstufe:
  - in die Anfangsklasse 15
  - in die Funktionsklasse 16 - 20
  - und in die Selektionsklasse 22.

einzureihen seien. Zur Begründung machten die Antragsteller insbesondere eine Verletzung von Art. 4 Abs. 2 aBundesverfassung, aBV, (gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit; entspricht Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit]) geltend.

Der Staatsrat beauftragte darauf die KBF mit einem Gutachten. Diese gab ihren Bericht am 23. Dezember 1994 ab (im Folgenden: Bericht KBF I), der drei Varianten in Form von Vorschlägen enthielt. Die KBF stützte sich bei ihrer Arbeit offenbar auch auf ein in den Jahren 1992 und 1993 von Peter Uhl erstelltes Arbeitsplatzbewertungssystem. Uhl war zu einer gewissen Zeit Mitarbeiter des Personalamts. Auf Veranlassung des Staatsrats nahm die KBF eine weitere Bewertung vor. Dabei beurteilte sie 65 Schlüsselfunktionen, die in der Folge bei der Bewertung der übrigen Funktionen der Kantonsverwaltung als Fixpunkte oder Orientierungshilfe dienen sollten. Dieser

zweite Bericht wurde am 2. Oktober 1996 abgegeben (im Folgenden: Bericht KBF II). Er lehnte sich an das von Christian Katz und Christof Baitsch entwickelte Arbeitsplatzbewertungssystem ABAKABA an (= Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch; siehe Christian Katz und Christof Baitsch: in Lohngleichheit für die Praxis, zwei Instrumente zur geschlechtsunabhängigen Arbeitsbewertung, Zürich 1996, herausgegeben vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann).

E. Der Staatsrat fällte am 8. Oktober 1996 folgenden Entscheid:

- "1. *Die heutige Einreihung der Kindergärtnerinnen ist nicht diskriminierend im Sinne von (a)BV Artikel 4 Abs. 2 Satz 3. Deshalb wird das Begehren der Kindergärtnerinnen, die Einreihung ihrer Funktion in die Gehaltsklasse der Primarlehrerinnen und -lehrer oder die rückwirkende Neueinreihung, abgewiesen.*
2. *Die heutige Einreihung der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen ist nicht diskriminierend im Sinne von (a)BV Artikel 4 Abs. 2 Satz 3. Deshalb wird das Begehren der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen die rückwirkende Einreihung ihrer Funktion in die Gehaltsklasse der Primarlehrerinnen und -lehrer und der OS-Lehrerinnen und -Lehrer, abgewiesen.*
3. *Unter dem Vorbehalt der Genehmigung des Voranschlags durch den Grossen Rat wird die Einreihung der Kindergärtnerinnen ab 1. Januar 1997 von der Funktionsklasse 9 in die Funktionsklasse 10 erhöht. Diese Änderung erfolgt aufgrund vermehrter Aufgaben der Kindergärtnerinnen im Bereich der Abklärung und Integration von Kindern mit psycho-physiologischen Schwierigkeiten.*
4. *(Rechtsmittelbelehrung).*
5. *(Mitteilung)".*

F. Mit Beschluss des Staatsrats vom 21. Januar 1997 wurden die Kindergartenlehrkräfte rückwirkend auf den 1. Januar 1997 in die Funktionsklasse 10 eingereiht.

- G. Am 15. Januar 1997 gelangten die eingangs erwähnten Lehrkräfte und Verbände mit einer als "Verwaltungsgerichtsbeschwerde und Klage" bezeichneten Eingabe an das Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg und stellten in ihrer 148 Seiten umfassenden Schrift folgende Rechtsbegehren:

**"1. Materielle Begehren**

- 1.1. *Artikel 1 und 2 des Entscheids des Staatsrats vom 8. Oktober 1996 (Nr. 2136), mit welchem einerseits die Nichtdiskriminierung der gegenwärtigen Gehaltsklasseneinreihung festgestellt und andererseits die rückwirkende Neueinreihung der beschwerdeführerischen Kindergärtnerinnen (Funktion 3 10) und Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen (Funktion 3 10) in die Gehaltsklasse 16 abgewiesen wurde, seien aufzuheben.*
- 1.2. *Subsidiär sei festzustellen, dass die Funktionen Kindergärtnerinnen und Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in geschlechtsdiskriminierender Weise im Sinne von (a)BV Art. 4 Abs. 2, Satz 3 eingereiht worden sind.*
- 1.3. *Die beschwerdeführerischen Kindergärtnerinnen und Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen seien in die Gehaltsklasse 16, subsidiär in höhere als die gegenwärtigen Gehaltsklassen einzureihen.*
- 1.4. *Den beschwerdeführerischen Kindergärtnerinnen und Handarbeit- und Hauswirtschaftslehrerinnen sei die vom kantonalen Personalamt zu berechnende summenmässige Differenz zwischen den Bruttogehältern, auf welche sie auf Grund einer diskriminationsfreien Neueinreihung in eine höhere Gehaltsklasse Anspruch haben, und den Bruttogehältern, die sie auf Grund der angefochtenen bisherigen Gehaltsklassen bezogen hatten, und unter Berücksichtigung der bezüglich Klassenkategorie (Anfangs-, Funktions- und Selektionsklasse) und Stufen wohl erworbenen Rechte, nach Abzug der gesetzlichen Sozialbeiträge und Ueberweisung der entsprechenden Beiträge an die Sozialinstitutionen, zuzüglich eines Verzugszinses von 5% ab Fälligkeit jedes Monatsgehalts rückwirkend auf 5 Jahre gerechnet ab individueller Einreichung der im Verlauf des Jahres 1994 gestellten Neueinreichungsbegehren, auszubezahlen.*

- 1.5. *Subsidiär zur vorstehenden Ziff. 1.4. sei den beschwerdeführerischen Kindergärtnerinnen rückwirkend auf 5 Jahre, gerechnet ab individueller Einreichung der im Verlauf des Jahres 1994 gestellten Neueinreichungsbegehren, subsidiär rückwirkend auf den von Amtes wegen festzustellenden Zeitpunkt der Gehaltsdifferenz auszubezahlen, die sich aus der gemäss Art. 3 des angefochtenen Entscheids verfügten Neueinreichung ergibt.*
- 1.6. *Eventuell seien Artikel 1 und 2 des Entscheids aufzuheben und an die Vorinstanz verbunden mit der Weisung zurückzuweisen, den BF (= Beschwerdeführern) innert 30 Tagen vollumfängliche Akteneinsichtsrecht zu gewähren.*

## **2. Prozessuale Begehren**

- 2.1. *Den BF (= Beschwerdeführern) sei eine 60-tägige Nachfrist zur Ergänzung der Begründung der vorliegenden Beschwerde- und Klageschrift anzusetzen.*
- 2.2. *Die Verwaltungsrichterin Marianne Jungo habe in den Ausstand zu treten.*
- 2.3. *Der Schriftenwechsel sei zunächst auf die materiellen Begehren gemäss vorstehenden Ziff. 1.1 bis Ziff. 1.3. zu beschränken und den BF sei im Fall der vollständigen oder teilweisen Gutheissung dieser Begehren im Rahmen eines weiteren Schriftwechsels eine Nachfrist zur Ergänzung der Begründung der Begehren Ziff. 1.4. und 1.5. einzuräumen.*
- 2.4. *Es sei ein zweiter Schriftenwechsel anzuordnen.*
- 2.5. *Den BF sei eine angemessene Frist zur Stellungnahme zu den beantragten edierten Akten und zu den beantragten durchgeführten Zeugeneinvernahmen einzuräumen.*
- 2.6. *Es sei festzustellen, dass Art. 3 des angefochtenen Entscheids insoweit in Rechtskraft getreten ist, als er mit der vorliegenden Beschwerde nicht angefochten ist.*

*2.7. Soweit das Verfahren im Sinne von Rechtsbegehren Ziff. 1.6 aufgehoben wird, seien die subsidiär geltend gemachten Begehren gemäss Ziff. 1.4 und 1.5 zum neuen Entscheid des SR (= Staatsrat) zu sistieren."*

H. Mit Zwischenentscheid vom 4. Juli 1997 entschied der I. Verwaltungsgerichtshof:

- die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der Beschwerde vom 15. Januar 1997 anzuerkennen;
- die Eingabe vom 15. Januar 1997 als Beschwerde entgegenzunehmen und auf die Klage nicht einzutreten;
- die Beschwerdelegitimation der Lehrkräfte und Verbände mit Ausnahme der Verbände "GFME und GFM-ACT-ACM" anzuerkennen;
- das Gesuch um eine 60-tägige Nachfrist zur Ergänzung der Beschwerdeschrift abzuweisen;
- die Beschränkung des Schriftenwechsels auf die Ziffern 1.1. bis 1.3. der Rechtsbegehren abzuweisen;
- den Beschwerdeführern eine Frist von zwanzig Tagen zu setzen, um eine neue, maximal dreissig Seiten nicht überschreitende Beschwerdeschrift abzufassen.

Weiter stellte der Hof fest, dass Verwaltungsrichterin Jungo von sich aus in den Ausstand tritt.

Diese Massnahmen sind im Entscheid vom 4. Juli 1997 begründet; es wird darauf verwiesen.

I. Die neue Beschwerdeschrift wurde dem Gericht am 20. August 1997 übergeben. Die Beschwerdeführer rügen in formeller Hinsicht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil ihnen die Einsicht in verschiedene Akten verweigert worden sei; sodann kritisieren sie die Zusammensetzung und Arbeit der KBF. Materiell machen sie eine Verletzung von Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 3 aBV sowie des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (GIG; SR 151.1) geltend. Nach ihrer Ansicht liegt eine historische Diskriminierung ihres Berufs (glaubhaft) vor. Sie bringen weiter vor, der Bericht KBF II (ABAKABA) sei widersprüchlich und ungenau. Auf die weiteren Einzelheiten wird in den nachfolgenden Erwägungen eingetreten.

Der Staatsrat beantragt in seiner Beschwerdeantwort vom 23. Dezember 1997, die Beschwerde abzuweisen. Er führt aus, dass den Beschwerdeführern alle vorhandenen Akten zur Verfügung gestellt worden seien. Eine Diskriminierung der Lehrkräfte liege nicht vor. Der Lohnunterschied der Kindergärtnerinnen im Vergleich zu den Primarlehrkräften sei insbesondere deshalb gerechtfertigt, weil die Arbeitszeit nicht die gleiche sei.

Es folgten weitere Schriftenwechsel. Die Prozessparteien erhielten auch Gelegenheit, sich zu den verschiedenen Urteilen, die das Bundesgericht in gleichen oder ähnlichen Fällen mittlerweile zu befinden hatte, zu äussern. Im Wesentlichen hielten die Parteien an ihren Standpunkten fest.

Dem Vertreter der Beschwerdeführer wurden mehrere, unaufgefordert eingereichte Unterlagen zurückgewiesen (vgl. Schreiben des Instruktionsrichters vom 29. Januar 1997, act. 7, vom 18. Februar 1997, act. 12, und vom 3. März 1997, act. 16).

- J. Am 23. Juni beziehungsweise am 2. Juli 1999 fand eine Instruktionsverhandlung statt. In der Folge wurde das Beweisverfahren abgeschlossen und dabei insbesondere entschieden, auf die Durchführung einer geplanten Expertise zu verzichten.

Die Schlussverhandlung, welche auf das Halten der Parteivorträge (Plädoyer) beschränkt war, fand am 21. Februar 2001 statt.

### **Der I. Verwaltungsgerichtshof zieht in Erwägung:**

1. Mit einer Beschwerde kann gerügt werden die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 77 Abs. 1 lit. a und des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege, VRG, SGF 150.1 ). Nach Art. 78 Abs. 2 VRG kann die Unangemessenheit nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherung betrifft (lit. a) oder die Angelegenheit der Beschwerde an eine zur Überprüfung dieser Rüge befugte Bundesbehörde unterliegt (lit. b) oder ein Gesetz diesen Beschwerdegrund ausdrücklich vorsieht (lit. c). Im vorliegenden Fall kann das Verwaltungsgericht die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids nicht überprüfen, da keiner der in Art. 78 Abs. 2 VRG genannten Fälle vorliegt (BGE 125 II 385 Erw. 5d; auch: KATHRIN ARIOLI/FELICITAS FURRER ISELI, Die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes auf öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse, 1999, Rz. 402 S. 159).
2. a) Während des vorinstanzlichen Verfahrens trat das Gleichstellungsgesetz (GIG) in Kraft. Dessen Art. 17 sieht vor, dass der Anspruch nach Art. 5 Abs. 1 lit. d GIG, das heisst, die Zahlung des wegen Lohndiskriminierung geschul-

deten Lohns, nur dann nach neuem Recht beurteilt wird, wenn die zivilrechtliche Klage nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erhoben worden ist oder die erstinstanzlich zuständige Behörde bei Inkrafttreten noch keine Verfügung getroffen hat (BGE 124 I 223 Erw. 1a/cc; 124 II 409 Erw. 2b und c; BGE 124 II 436 nicht in der amtlichen Publikation veröffentlichte Erw. 1d). Das war hier der Fall: Der Staatsrat fällte seinen Entscheid am 8. Oktober 1996, während das Gleichstellungsgesetz am 1. Juli 1996 in Kraft trat. Infolgedessen hat das Verwaltungsgericht die Beschwerde auch gestützt auf die Bestimmungen des Gleichstellungsgesetzes zu beurteilen.

- b) Im Laufe des Beschwerdeverfahrens setzte der Staatsrat das neue Funktionsbewertungssystem Evalfri in Kraft (vgl. oben unter Sachverhalt Punkt B). Zudem haben die Gehälter der Staatsangestellten seit Erlass des angefochtenen Entscheids jedes Jahr Änderungen erfahren (vgl. etwa Beschluss des Staatsrats vom 14. Dezember 1999 über den Teuerungsausgleich und den Solidaritätsbeitrag des Staatspersonals im Jahre 2000, SGF 122.72.31). Damit stellt sich die Frage, auf welche Sach- und Rechtslage vorliegend abzustellen ist.

Die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsakts ist grundsätzlich nach der Rechtslage zurzeit seines Erlasses zu beurteilen. Bei der Prüfung der Frage, ob die Löhne der beschwerdeführenden Lehrkräfte diskriminierend sind, ist daher vom Rechtszustand auszugehen, der im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung (8. Oktober 1996) galt. Das System Evalfri kann aber zur Beurteilung der Angelegenheit herangezogen werden, da es sich weder zulasten der Beschwerdeführer auswirkt noch deren Rechtsschutz beeinträchtigt (vgl. BGE 126 II 522 Erw. 3b).

3. Mit Verfügung vom 4. Juli 1997 wies der I. Verwaltungsgerichtshof die fast 150 Seiten umfassende Beschwerdeschrift zurück mit der Aufforderung, eine neue, 30 Seiten nicht überschreitende Beschwerdeschrift zu verfassen. Die neue "gekürzte Fassung der materiellen Begründung" vom 20. August 1997 weist zwar nur noch 28 Seiten auf. Der Vertreter der Beschwerdeführer hat jedoch einen Teil seiner ursprünglichen Beschwerde ("Chronologie historischer Vorgänge ..."), mit welcher er eine historische Diskriminierung der Kindergärtnerinnen zu behaupten versucht, als Beweismittel (Beleg 12) dem Gericht übergeben. Damit ist er der Einladung vom 4. Juli 1997 nicht nachgekommen, weshalb auf seine Ausführungen nicht einzutreten und das Beweismittel 12 aus den Akten zu weisen ist. Damit wird nicht etwa gegen Art. 6 Abs. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) verstossen, der den Anspruch auf Zugang zu einem Gericht gewährleistet. Denn den Beschwer-

deführern wurde Gelegenheit zur Verbesserung ihrer ursprünglichen Beschwerdeschrift gesetzt.

Weiter wurden dem Vertreter der Beschwerdeführer mehrere, während des Beschwerdeverfahrens unaufgefordert eingereichte Unterlagen zurückgewiesen. Die Beschwerdeführer hatten genügend Gelegenheit, sich zur Sache zu äussern.

4. Im Zwischenentscheid vom 4. Juli 1997 hat das Verwaltungsgericht seine Zuständigkeit anerkannt, die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer (mit zwei Ausnahmen; vgl. zur Beschwerdebefugnis der Verbände auch BGE 125 I 71 Erw. 1b/aa S. 75) und die Passivlegitimation des Staats bejaht und weiter entschieden, dass auf die Eingabe der Beschwerdeführer, soweit sie sie als verwaltungsrechtliche Klage bezeichnet haben wollen, nicht eingetreten wird. Das Gericht hat ebenfalls die Gesuche um Ergänzung der Beschwerdeschrift und Beschränkung des Verfahrens auf zwei Rechtsbegehren abgewiesen. Die prozessualen Begehren 2.1. bis 2.5. sind damit erledigt. Weiter wird Kenntnis genommen, dass Art. 3 des angefochtenen Entscheids nicht angefochten wird (Begehren 2.6.). In formeller Hinsicht ist zu prüfen, ob eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Akteneinsichtsrecht; Begehren 1.6. und 2.7.) vorliegt. Weiter werden die Einwände gegen die Zusammensetzung der KBF und deren Arbeit zu behandeln sein. Materiell ist dann zu beurteilen, ob die Gehälter der beschwerdeführerischen Kindergärtnerinnen sowie der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen diskriminierend und gegebenenfalls in eine höhere Gehaltsklasse einzureihen sind.
5. a) Die Beschwerdeführer machen geltend, dass ihnen entscheidrelevante Akten, namentlich historische Akten, aus denen die gesamten Umstände und Gründe der angefochtenen Einreihungen ersichtlich wären, weitgehend nicht vorgelegt worden seien. Sie hätten mit einer detaillierten Akteneinsichtsliste vergeblich darum ersucht, diese Akten im Staatsarchiv, bei der Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten (nachfolgend: Erziehungsdirektion) und beim Personalamt zu edieren. Zwar sei ihnen ein Aktenpaket zugestellt worden, doch seien die rechtserheblichen historischen Einreihungsvorgänge daraus nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführer hätten im vorinstanzlichen Verfahren geltend gemacht, die angefochtenen Einreihungen seien das Ergebnis historischer Diskriminierungsvorgänge, welche ihre Funktionen direkt oder indirekt betreffen. Indirekt insofern, als andere Funktionen der gleichen Funktionsgruppe (Primarlehrer/in; Orientierungsstufenlehrer/in) und des übrigen Staatspersonals im Verhältnis zu ihren Funktionen ungerechtfertigt höher eingereiht worden seien.

Zur Untermauerung ihrer Behauptung zeigen die Beschwerdeführer verschiedene Beispiele auf (siehe Ziff. 3 S. 7 ff. der Beschwerdeschrift vom 20. August 1997) und behaupten, diese seien ein dringendes Indiz für weitere Diskriminierungen, die sich nur aufgrund vollständiger Einsicht in die archivierten staatlichen Einreichungsakten substantiell beweisen lassen würden. Der angefochtene Entscheid sei auf diese Vorbringen, Beweisanträge und Akteneinsichtsgesuche nicht eingegangen. Die historischen Akten seien auch deshalb rechtserheblich, weil sie im angefochtenen Entscheid hätten berücksichtigt werden müssen.

Weiter rügen die Beschwerdeführer, dass ihnen die Einsicht in die Akten der KBF verweigert worden sei, obwohl der angefochtene Entscheid die streitigen Einreichungen im Wesentlichen mit den Ergebnissen der Arbeit der KBF rechtfertige und zwar nicht nur mit den aktenkundigen Berichten, sondern auch mit nicht aktenkundigen Dokumenten. Diese Akten seien rechtserheblich, so insbesondere die Arbeitsplatzbewertung von Peter Uhl aus dem Jahre 1992/93. Dieses vom Personalamt neu entwickelte Arbeitsplatzbewertungssystem habe zum provisorischen Ergebnis geführt, dass die Kindergärtnerinnen zu tief eingereiht seien. Dieser Bericht habe die Arbeit der KBF massgeblich beeinflusst.

Der angefochtene Entscheid beruht nach Ansicht der Beschwerdeführer primär auf dem modifizierten Arbeitsplatzbewertungssystem ABAKABA. Die von der KBF beigezogenen und produzierten Akten stellten keine internen Akten dar, die den Beschwerdeführern vorenthalten werden dürften. So hätten sie Anspruch auf Einsicht in folgende Akten:

- 1) Das modifizierte System ABAKABA.
- 2) Die Funktionsbeschreibungen, welche die äusseren Aufgaben umschreiben (...).
- 3) Die Fragebogen und Interviewprotokolle der befragten Funktionsträger, eventuell anonymisiert.
- 4) Die ausgefüllten Kriterienformulare jeder Funktion.
- 5) Die geprüften Kriteriengewichtungsvarianten.
- 6) Die Tafel, welche die einzelnen Funktionen gemäss Punktetotal in die Gehaltsskala einführt.
- 7) Die Übersichtstafeln, aus denen alle Funktionen mit allen Kriterien beziehungsweise Punkten vergleichsweise ersichtlich sind.
- 8) Die Sitzungsprotokolle der KBF (...).
- 9) Allfällige weitere Aktenstücke, welche die KBF zur Funktionsbeschreibung, Kriterienanwendung etc. bei den betroffenen Behörden, Direktionen und Abteilungen erhoben haben.

Die Beschwerdeführer meinen auch, nicht nur Anspruch auf Einsicht in die Einreichungsformulare ihrer eigenen Funktionen, sondern auch in die Formulare der 65 Schlüsselfunktionen zu haben, die im Rahmen des Funktionsbe-

wertungssystems Evalfri geprüft worden sind. Nur in Kenntnis der Bewertung aller Funktionen lasse sich nachprüfen, ob die Merkmale und Kriterien im vertikalen (Funktionsgruppe Lehrberufe aller Bildungsstufen) und horizontalen (männlichen Berufe und Berufe in vergleichbaren Gehaltsklassen) rechtsgleich angewendet worden seien. An diesen Formularen bestehe kein schützenswertes Geheimhaltungsinteresse des Staats oder Privater. Schliesslich seien ihnen die unterschiedlichen Ergebnisse der verschiedenen überprüften Merkmalgewichtungsvarianten zu eröffnen, weil daraus die Extremwerte der potentiellen Diskriminierung ihrer Funktion im Vertikal- und Horizontalvergleich ersichtlich würden.

- b) Demgegenüber wendet der Staatsrat ein, die Erziehungsdirektion und das Personalamt hätten den Beschwerdeführern alle in ihrem Besitz befindlichen Akten zur Verfügung gestellt, und er hätte sich für seinen Entscheid auf keine anderen als die den Beschwerdeführern bekannten Akten gestützt. Nachforschungen im Staatsarchiv seien indes keine durchgeführt worden, weil es sehr wenig wahrscheinlich sei, dass dort in der vorliegenden Sache interessierende Akten abgelegt worden seien. Die Problematik der Einreihung der Funktionen beim Staat hätte bis in den letzten Jahren zu keinen schriftlichen Anmerkungen und erklärenden Berichten Anlass gegeben. Dies liege daran, dass von 1950 bis 1980 das Ausmass der staatlichen Tätigkeit geringer gewesen sei als heute und dass es deshalb nicht üblich gewesen sei, jedem Entscheid des Staatsrats Anmerkungen und Berichte beizufügen. Es genüge, die Sammlung der Gesetze, die Rechenschaftsberichte der Direktionen oder das Amtliche Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rats dieser Zeitspanne einzusehen, um festzustellen, dass die heutige staatliche Tätigkeit nicht mit derjenigen der vergangenen Zeiten vergleichbar sei; auch sehr bedeutende Gesetzesbotschaften hätten dazumal nur wenige Seiten umfasst.

Der Staatsrat reichte zu dieser Frage ebenfalls eine Stellungnahme der KBF ein. Diese weist darauf hin, dass mit dem KBF-Bericht II jener vom 23. Dezember 1994 (= KBF-Bericht I) und die Arbeitsbewertung von Peter Uhl aufgehoben und ersetzt worden seien. Die beiden letzt genannten Untersuchungen hätten den KBF-Bericht I nicht beeinflusst. Im vorliegenden Fall werde nunmehr das völlig neue System Evalfri vorgestellt. Eine Vermischung mit den vorangegangenen Studien sei ausgeschlossen. Hinsichtlich der anderen Akten verweist die KBF auf den Datenschutz. Das Bewertungssystem stütze sich hauptsächlich auf Fragebogen, die von Mitarbeitern des Staats freiwillig ausgefüllt worden seien. Es sei deshalb äusserst wichtig, dass sie anonym blieben, was während der Testphase auch garantiert worden sei. Wäre diese Garantie nicht gegeben, könnten künftige Freiwillige von anderen Mitarbeitern unter Druck gesetzt werden. Die Testergebnisse der 65 Schlüsselfunktionen hätten auch keinen definitiven Wert, da sie ausschliess-

lich dazu benutzt wurden, das Funktionsbewertungssystem zu "positionieren und zu eichen".

- c) Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben. Das VRG regelt die Gehörsansprüche der Verfahrensbeteiligten in den Art. 57 ff. Danach haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör, bevor ein Entscheid getroffen wird (Art. 57 Abs. 1 VRG). Insbesondere haben sie und ihre Vertreter oder Beistände Anspruch darauf, die Aktenstücke einzusehen, welche die Tatsachen, auf die sich der Entscheid stützt, belegen sollen (Art. 63 Abs. 1 VRG). Die Behörde darf die Akteneinsicht nur verweigern, wenn ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse es erfordert oder es im Interesse einer noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung notwendig ist. Die Verweigerung der Einsichtnahme darf sich nur auf die geheim zu haltenden Aktenstücke erstrecken (Art. 64 Abs. 1 und 2 VRG).

Unabhängig davon greifen die unmittelbar aus Art. 4 der hier noch massgebenden aBV folgenden Verfahrensregeln zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz, die dem Bürger in allen Streitsachen ein bestimmtes Mindestmass an Verteidigungsrechten gewährleisten (BGE 121 I 230 Erw. 2a und b). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts fliesst aus Art. 4 aBV insbesondere das Recht der betroffenen Person, sich vor Erlass eines sie betreffenden Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 116 Ia 94 Erw. 3b).

Nach dem Gesagten lässt sich feststellen, dass die kantonalen Regeln mit den aus Art. 4 aBV abgeleiteten Gehörsansprüchen weitgehend übereinstimmen.

- d) Das Akteneinsichtsrecht soll den Parteien dazu verhelfen, sich über alle für das Verfahren wesentlichen Unterlagen zu orientieren. Es ist gleichsam Vorbedingung zu einer wirksamen und sachbezogenen Ausübung des Äusserungsrechts. Die Parteien müssen sich über die Eingaben und Vernehmlassungen, über die als Beweismittel dienenden Aktenstücke und über Niederschriften eröffneter Verfügungen in Kenntnis setzen können, damit sie die Grundlagen zur Verteidigung der eigenen Interessen erarbeiten können (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1993, N 128 S. 86). Das Einsichtsrecht erfasst die Eingaben von Parteien und Vernehmlassungen von Behörden, alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke und die

Niederschriften eröffneter Verfügungen. Wie jedes andere Grundrecht kann auch jenes auf Akteneinsicht Einschränkungen erfahren. Diese bedürfen einer gesetzlichen Grundlage sowie eines öffentlichen Interesses und sie müssen verhältnismässig sein. Ein Akteneinsichtsrecht besteht, wie erwähnt, zudem nur dann, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts unterliegen die verwaltungsinternen Akten, wie beispielsweise Aktennotizen oder interne Stellungnahmen, nicht dem Einsichtsrecht (BGE 122 I 150 Erw. 6a; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, N 1142 ff. S. 221).

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids.

- e) Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens hat der Staatsrat den Beschwerdeführern den Rapport Uhl, einen Evaluationsbogen und noch andere Unterlagen vorgelegt (vgl. Eingabe des Personalamts vom 3. September 1999). Das Gericht hatte und hat im Übrigen keine Veranlassung, den Staatsrat zur Herausgabe weiterer Akten aufzufordern. Denn dieser legt glaubhaft dar, dass in früherer Zeit über die Gehaltseinreihung keine schriftlichen Protokolle erstellt worden sind. Dieses Verhalten entspricht auch dem Grundsatz, dass in den Sitzungsprotokollen des Staatsrats die Beratungen nicht festgehalten werden (vgl. Art. 6 Abs. 1 des Beschlusses vom 24. Januar 1967 über die Abfassung und die Ausfertigung der Beschlüsse des Staatsrats, SGF 122.0.17); die Beratungen sind denn auch geheim (Art. 36 des Gesetzes vom 8. Mai 1848 über die Organisation des Staatsrats und seiner Direktionen, SGF 122.0.1). Bewertungen des Arbeitsplatzes haben offenbar auch keine stattgefunden. In der Vergangenheit haben weder Gesetz noch Verordnung umschrieben, wie die Einreihung in die Gehaltsklassen zu erfolgen hatten. Offenbar hat der Staatsrat früher von Fall zu Fall entschieden, und ohne dass er auf besondere Richtlinien oder Kriterien zurückgegriffen hätte. Jedenfalls hat er im Verfahren glaubhaft dargetan, dass keine historischen Akten hinsichtlich Gehaltseinreihung vorhanden sind. Weitergehende Nachforschungen in dieser Hinsicht, namentlich im Staatsarchiv, erübrigen sich somit. Dass der Vertreter der Beschwerdeführer trotzdem weiter auf die Herausgabe der seit 1960 angeblich erstellten Akten beharrt, ist umso weniger verständlich, als diese zur Klärung des Sachverhalts nichts beitragen dürften. Dass in der damaligen Zeit im Staat gewisse Frauen gegenüber Männern hinsichtlich Gehalt diskriminiert waren, ist erstellt und unbestritten (vgl. BGE 105 Ia 120). Das will indes nicht bedeuten, wie weiter unten darzustellen sein wird, dass die beschwerdeführenden Lehrkräfte (heute noch)

diskriminiert würden. Im Übrigen wird im angefochtenen Entscheid kein Bezug auf frühere Akten genommen, die demnach auch gar nicht Grundlage für den Entscheid des Staatsrats bilden konnten. Der Staatsrat nahm auch keinen Bezug auf die Analyse von Peter Uhl und den KBF-Bericht I.

- f) Im Kanton Freiburg besteht keine Bestimmung, dass die Beratungen und Beschlüsse der KBF (oder anderer, ähnlicher Kommissionen) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass es sich bei diesen Protokollen, sofern sie überhaupt vorhanden wären, um verwaltungsinterne Akten handelt, die nicht dem Akteneinsichtsrecht unterliegen (vgl. dazu ALFRED KÖLZ/JÜRG BOSSHART/MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, N. 67 ff. zu § 8 und BVR 2000 S. 1 bezüglich eines Gesuchs um Einsichtnahme in die Protokolle einer Ortsplanungskommission). Es mag zwar zutreffen, dass die Abgrenzung zwischen einem verwaltungsinternen Papier und einem für den Beweis erheblichen Dokument nicht immer ganz einfach ist (ARTHUR HÄFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 144 ff.). Im angefochtenen Entscheid wird aber auf die von den Beschwerdeführern verlangten Akten kein Bezug genommen und es wird auf diese Akten auch nicht abgestützt. Schliesslich kommt der KBF ohnehin keine Entscheidungsbefugnis zu. Es handelt sich um eine Konsultativkommission und deren Arbeit kommt kein Beweischarakter zu, sondern diente dem Staatsrat vielmehr zur Meinungsbildung. Die KBF ist auch aus Vertretern des Personals zusammengesetzt. Dass sich diese und andere Mitglieder in gewissen Situationen anders, zum Beispiel weniger direkt und unbefangen, äussern würden, wenn sie wissen, dass ihre Voten an aussenstehende Drittpersonen weitergeleitet werden, liegt auf der Hand (vgl. BVR 2000 S. 1 Erw. 3d/bb). Es besteht somit ein berechtigtes Interesse daran, dass die Protokolle der KBF der Öffentlichkeit und mithin den Beschwerdeführern nicht zugänglich gemacht werden.

Eine solche Massnahme ist auch verhältnismässig. Mit der Geheimhaltung der Protokolle ist kein schwerwiegender Eingriff in die Rechtsstellung der Beschwerdeführer verbunden. Die verschiedenen Argumente, die für eine angebliche Diskriminierung sprechen, können auch ohne diese Protokolle vorgebracht und beurteilt werden.

Nicht anders verhält es sich mit den im Rahmen des Funktionsbewertungssystems Evalfri geprüften 65 Schlüsselfunktionen. Die entsprechenden Ergebnisse wurden anhand von Fragebogen erarbeitet, die von Mitarbeitern des Staats ausgefüllt worden sind und denen der Staat offenbar Diskretion zugesichert hat. Die Namen der Personen könnten zwar abgedeckt werden, es lässt sich jedoch nicht ausschliessen, dass einzelne Mitarbeiter anhand ihrer Antworten trotzdem identifiziert werden könnten. Überdies wäre es eine

krasse Verletzung des Vertrauensverhältnisses zwischen dem Staat und den betroffenen Mitarbeitern, wenn trotz Zusicherung die Fragebögen an Dritte ausgehändigt würden. Ein solches Vorgehen würde in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem stehen, was die Beschwerdeführer mit der Einsicht in die erwähnten Akten schliesslich zu erreichen versuchen.

- g) Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die verschiedenen Gesuche der Beschwerdeführer um Akteneinsicht unbegründet und daher abzuweisen sind. Einzelne Dokumente wurden während des Verfahrens ausgehändigt, andere haben gar nie bestanden und bei den übrigen handelt es sich um verwaltungsinterne Akten, für welche die Beschwerdeführer kein Einsichtsrecht geltend machen können. Die Berichte und Protokolle der KBF sind auch deshalb nicht auszuhändigen, weil dieser Kommission keine Entscheidfunktion zukommt. Amtsberichte und Berichte von Fachleuten, die lediglich der behördeinternen Meinungsbildung dienen, muss grundsätzlich keine Einsicht gewährt werden (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., N. 31 zu § 7). Der Instruktionsrichter hat den Staat auch nicht vergeblich um die Herausgabe bestimmter Akten gebeten. Schliesslich ist es nicht nachvollziehbar, was die seit dem Jahre 1960 (möglicherweise) vorhandenen Akten zur Klärung der Sache beitragen könnten. Von einer Verletzung des Akteneinsichtsrechts kann somit keine Rede sein.
6. a) In formeller Hinsicht kritisieren die Beschwerdeführer weiter die Arbeit der KBF. Diese verfüge nicht über die gestützt auf Art. 52 VRG geforderte Unbefangenheit. Sie habe eine konfliktträchtige Vielfachfunktion zu erfüllen gehabt, die ihre Unbefangenheit immanent beeinträchtigt hätte. Auch sei der Frauenanteil zu gering gewesen. In der siebenköpfigen Kommission habe sich nur eine Frau befunden, was weder dem Frauenanteil der Bevölkerung noch jenem des Staatspersonals entspreche. Die Beurteilung eines Gesuchs, mit welchem eine geschlechtsbedingte Lohndiskriminierung geltend gemacht werde, könne nur durch eine Kommission mit einem angemessenen Frauenanteil objektiv beurteilt werden. Nicht unbefangen seien namentlich jene Kommissionsmitglieder gewesen, die dem Staatspersonal angehören. Zudem werde die Kommission vom Chef des Personalamts präsiert, der selbst beziehungsweise dessen Amt an den angefochtenen Einreichungen und an der Behandlung früherer Gehaltserhöhungsgesuche beteiligt gewesen sei. Gleich verhalte es sich mit Christian Katz, den der Staat beigezogen habe. Als Fachmann und Mitautor des Systems ABAKABA, der die Einführung des Systems in leitender Funktion begleitet habe, habe Katz ein Interesse daran gehabt, dass sich der Staat für sein Modell entscheide. Die Mitglieder der Kommission hätten sich auch daran geärgert, dass die Beschwerdeführer Kritik am KBF-Bericht I geübt hätten. Der KBF fehle es auch an der nötigen Fachkompetenz. Sie sei von der Maxime beseelt gewe-

sen, die angefochtenen Einreihungen zu bestätigen. Die Befangenheit der KBF sei den Beschwerdeführern erst nach Kenntnisnahme des Gutachtens rechtsgenügend erkennbar gewesen, weil sie (die Beschwerdeführer) über das Vorgehen nie präzise informiert worden seien. Aus diesen Gründen müssten ihre Einreihungen unter Berücksichtigung der historischen Einreihungsvorgänge durch ein gerichtlich anzuordnendes unabhängiges Gutachten überprüft werden.

- b) Erfordert die Feststellung gewisser Tatsachen Fachkenntnisse, so kann die Behörde eine Begutachtung anordnen (Art. 52 Abs. 1 VRG). Diese Bestimmung ermöglicht es der Behörde, zur Klärung des Sachverhalts ein Gutachten (Expertise) als Beweismittel anzuordnen. Die KBF kann als eine ständig beratende Kommission kein Gutachten, sondern lediglich fachliche Stellungnahmen im Sinne von Amtsberichten ERSTELLEN (THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, N. 33 zu Art. 19). Das Bernische Verwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass Amtsberichte, in denen feststehende Tatsachen sachverständig gewürdigt werden, unbekümmert darum, dass in gewissem Umfang eine Tatsachenfeststellung als Basis zur Sachwürdigung logisch unabdingbare Voraussetzung ist und allenfalls auch eine Ortsbesichtigung vorgenommen werden muss, nicht als Beweismittel (Gutachten, Augenschein) im prozessrechtlichen Sinne qualifiziert werden können (BVR 1994 S. 20 Erw. 2b).
- c) Daraus ergibt sich, dass es sich bei der KBF weder um ein verwaltungsexternes Sachverständigengremium noch um eine verwaltungsunabhängige Kommission handelt. Ihre Berichte und Anträge können demnach auch nicht als neutrale Beurteilung bewertet werden. Es kommt ihr bezüglich Einreihung in die Gehaltsskala auch gar keine Entscheidfunktion zu. Sie hat dem Staatsrat Antrag zu stellen, weshalb ihr lediglich beratende Funktion zukommt. Der eigentliche Entscheid wird vom Staatsrat gefällt. Gegenüber den Beschwerdeführern trat denn auch nur der Staatsrat und nicht die KBF in Erscheinung. Dem Staatsrat ist, insoweit er sich an die Erwägungen und Anträge der KBF hält, gleichwohl die Art der Begründung seiner Verfügung, für die er selber und nicht die KBF die Verantwortung trägt, freigestellt. Dabei kann er sich an die Begründung der KBF halten, beziehungsweise diese im Wortlaut übernehmen; er kann sie aber abändern und ergänzen. In jedem Fall aber muss der in Form einer beschwerdefähigen Verfügung zu kleidende Entscheid des Staatsrats eine ausreichende Begründung enthalten. Der Hinweis auf die von der KBF vertretene Auffassung kann genügen, wenn diese selber hinlänglich begründet ist und dem Gesuchsteller bekannt gemacht wird (vgl. dazu BGE 108 V 130 Erw. 4c; Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, VPB, 62/1998 Nr. 65 Erw. 4.1. mit Hinweisen). Schon aus

diesem Grund ist der von den Beschwerdeführern gegen die Kommissionsmitglieder hinsichtlich Befangenheit und deren Arbeit erhobene Einwand zurückzuweisen.

- d) Die Vertretung lediglich einer Frau in der KBF mag unglücklich sein. Auch ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Zusammensetzung einer beratenden Kommission einen Entscheid beeinflussen kann. Aber es ist wiederholt darauf hinzuweisen, dass der Staatsrat als Entscheidbehörde nicht an die Anträge der Kommission gebunden ist. Nur darauf kommt es an. Dass sein Entscheid ungenügend begründet und die Erwägungen und Anträge der KBF - soweit sie überhaupt wiedergeben sind und darauf Bezug genommen wird - unrichtig und unvollständig wären, behaupten die Beschwerdeführer nicht.
- e) Der von Seiten der Beschwerdeführer erhobene Vorwurf der Befangenheit von Christian Katz ist unbegründet. Daran kann auch der Hinweis auf BGE 125 II 541 Erw. 4 nichts ändern. In dieser Angelegenheit hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich als Vorinstanz Christian Katz zum Experten bestimmt, obwohl er für eine Prozesspartei (VPOD) vorgängig Gutachten erstellt beziehungsweise Stellungnahmen abgegeben hatte. Das Bundesgericht hat in diesem Fall eine Voreingenommenheit bejaht. In der vorliegenden Angelegenheit wurde Katz nicht vom Gericht zum Gutachter beauftragt, sondern vom Staatsrat beziehungsweise von der KBF als Berater beigezogen; Art. 52 VRG kommt demnach nicht zur Anwendung.

Die gegen Christian Katz erhobene Kritik muss zudem als unverständlich bezeichnet werden. In einem Kommentar zu BGE 125 II 530 (siehe AJP 2000 S. 1006) führt die Verfasserin GABRIELA MATEFI aus, dass Katz einer der wenigen kompetenten und auf Diskriminierungsfragen sensibilisierten Arbeitswissenschaftler in der Schweiz sei und auch an mehreren Gutachten, die vom Bundesgericht in seinen Entscheiden beigezogen wurden, beteiligt gewesen sei. Der Ausschluss seiner Gutachtertätigkeit wegen Befangenheit laufe mehr oder weniger auf ein Verbot hinaus, in Gerichtsverfahren als Gutachter tätig zu sein. Weiter wird darauf hingewiesen, dass das Bewertungssystem von Katz in den Kantonen Aargau und Freiburg eingesetzt werde und im Kanton Nidwalden dazu beigetragen habe, eine Lohnstreitigkeit im Vorfeld zu klären und einen Lohnprozess zu vermeiden.

- f) Aber selbst wenn die Kritik hinsichtlich der Zusammensetzung der KBF und der Befangenheit von Christian Katz gerechtfertigt wäre, ist die Beanstandung der Verletzung der Ausstandspflicht, die erstmals in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben wurde, als zu spät erfolgt zu betrachten. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben muss eine Ablehnung von Richtern und Gutachtern usw. unverzüglich geltend gemacht werden, sobald der Aus-

standsgrund bekannt ist, andernfalls der Anspruch auf Ablehnung verwirkt ist (BGE 121 I 225 Erw. 3). Die Zusammensetzung der Kommission ist mindestens seit 1996 im Staatskalender des Kantons Freiburg veröffentlicht. Die Beschwerdeführer hätten also genügend Zeit gehabt, die Zusammensetzung der Kommission vor Erlass der angefochtenen Verfügung zu rügen. Das haben sie unterlassen. Auch deshalb ist ihre Rüge nicht zu hören.

7. Die Beschwerdeführer beantragen gestützt auf die nach ihrer Ansicht vorhandenen Befangenheit der KBF die Durchführung einer Expertise. Der Instruktionsrichter teilte mit Schreiben vom 5. Februar 1999 den Verfahrensparteien mit, der I. Verwaltungsgerichtshof werde eine Expertise durchführen lassen. Das Gericht liess sich dabei nicht von den Vorbringen der Beschwerdeführer leiten, sondern wies darauf hin, dass sein Entscheid in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGE 117 Ia 269) erfolge.

Das Gericht kann die in einem Beweisbeschluss vertretene Auffassung im Nachhinein ändern und somit auch einmal angeordnete Beweismittel widerrufen und gegebenenfalls andere Beweismittel anordnen. Im erwähnten Urteil 117 Ia 269 hat das Bundesgericht zwar festgestellt, dass das Nichteinholen eines arbeitswissenschaftlichen Gutachtens den Anspruch auf das rechtliche Gehör verletze; unmittelbar aus dem Diskriminierungsverbot könne sich ein Anspruch auf ein gerichtliches Fachgutachten ergeben (BGE 125 II 385 Erw. C mit Hinweisen). In einer neueren Entscheidung (Praxis 2000 S. 333 Erw. 4b) hat es jedoch erkannt, dass das Kantonale Verwaltungsgericht unter Umständen ohne Gehörsverletzung auf das Einholen eines Gutachtens verzichten könne.

Gestützt auf die in letzter Zeit ergangenen Bundesgerichtsurteile bezüglich Lohndiskriminierung ist der I. Verwaltungsgerichtshof zur Auffassung gelangt, dass auf den Beweisbeschluss vom 5. Februar 1999 zurückzukommen und kein Gutachten durchzuführen ist. Anhand der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt sich die Beschwerde auch ohne arbeitswissenschaftliches Gutachten beurteilen (Praxis 2000 S. 333 Erw. 4b).

Es ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Frage, ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten seien, nicht wissenschaftlich objektiv und wertfrei entschieden werden kann (vgl. unten Erw. 8c und d). Es kann somit kein Arbeitsbewertungsverfahren existieren, welches die schematische und "richtige" Einstufung der verschiedenen Berufsfunktionen zuliesse, ohne dass letztlich auch Wertungen vorgenommen werden müssten. Daraus folgt, dass es nicht Aufgabe des Gerichts sein kann, sich abstrakt und abschliessend mit den verschiedenen Arbeitsbewertungssystemen und den Kritiken der Wissenschaftler zu befassen - genannt seien

die Vereinfachte Funktionsanalyse (VFA) und das System ABAKABA - sondern vielmehr ist das Augenmerk auf die konkrete Evaluation der in Frage stehenden Berufsfunktionen zu richten (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 22. Januar 2001, VK 1996.00017; 1996.00016; 1996.00013).

8. a) Bezüglich der Gleichberechtigung von Mann und Frau enthält Art. 8 Abs. 3 der mittlerweile in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) inhaltlich dieselbe Bestimmung wie Art. 4 Abs. 2 aBV (BGE 126 II 217 Erw. 4a). Danach sind Mann und Frau gleichberechtigt. Nach Satz 3 von Art. 8 Abs. 3 BV haben Mann und Frau Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Wer demnach gleichwertige Arbeit wie ein Arbeitnehmer des anderen Geschlechts verrichtet, kann verlangen, gleich entlohnt zu werden wie dieser. Dabei handelt es sich um einen im öffentlich- wie im privatrechtlichen Anstellungsverhältnis direkt durchsetzbaren individualrechtlichen Anspruch, der eigentlich keiner Konkretisierung durch den Gesetzgeber bedarf (BGE 124 II 409 Erw. 1a und d/hh-ii).
- b) Das Gleichstellungsgesetz konkretisiert den Grundsatz der Lohngleichheit. So dürfen nach Art. 3 GIG Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden, namentlich nicht unter Berufung auf den Zivilstand, auf die familiäre Situation oder, bei Arbeitnehmerinnen, auf eine Schwangerschaft (Abs. 1). Das Verbot gilt insbesondere für die Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung (Abs. 2).

Eine direkte Diskriminierung liegt vor, wenn sich eine Ungleichbehandlung ausdrücklich auf die Geschlechtszugehörigkeit oder auf ein Kriterium stützt, das nur von einem der beiden Geschlechter erfüllt werden kann, und sie sich nicht sachlich rechtfertigen lässt. Eine sachliche Rechtfertigung für eine direkte Ungleichbehandlung kann darin liegen, dass auf dem Geschlecht beruhende biologische oder funktionale Unterschiede eine Gleichbehandlung absolut ausschliessen (BGE 124 II 409 Erw. 7).

Von einer indirekten Diskriminierung ist demgegenüber auszugehen, wenn eine formal geschlechtsneutrale Regelung im Ergebnis wesentlich mehr beziehungsweise überwiegend Angehörige des einen Geschlechts ohne sachliche Rechtfertigung gegenüber jenen des anderen erheblich benachteiligt (BGE 125 I 71 Erw. 2a). Bei der Frage, ob eine indirekte Diskriminierung vorliegt, ist zu prüfen, ob die unterschiedlich entlohnten Tätigkeiten gleichwertig sind (vgl. hierzu BGE 124 II 409 Erw. 9a und b). Nach diesem Ent-

scheid (Erw. 9c) liegt eine diskriminierende Bewertung vor, wenn Unterschiede in der Besoldung an geschlechtsspezifische Merkmale anknüpfen, ohne dass das durch die Art der auszuübenden Tätigkeit sachlich begründet wäre. Das kann beispielsweise dadurch geschehen, dass geschlechtsspezifische Kriterien berücksichtigt beziehungsweise stark gewichtet werden, die für die Art der auszuübenden Tätigkeit nicht erforderlich oder unbedeutend sind, oder umgekehrt nicht berücksichtigt beziehungsweise schwach gewichtet werden, obwohl sie für die Tätigkeit wichtig sind.

Eine besoldungsmässige Diskriminierung liegt vor, wenn zum Nachteil eines geschlechtstypisch identifizierten Berufs Lohnunterschiede bestehen, welche nicht sachbezogen in der Arbeit selber begründet sind. Untersagt sind somit Lohnunterschiede, die auf geschlechtsspezifische Umstände abstellen. Eine Diskriminierung liegt nicht nur vor, wenn ein typisch weiblicher gegenüber einem typisch männlichen Beruf ungerechtfertigt benachteiligt wird, sondern auch, wenn dies zwischen einem typisch weiblich und einem geschlechtsmässig neutral identifizierten Beruf erfolgt (Praxis 2000 S. 223 Erw. 5a mit Hinweisen). Eine Ungleichbehandlung, welche nicht spezifisch Angehörige des einen Geschlechts betrifft, fällt demgegenüber nicht in den Geltungsbereich von Art. 4 Abs. 2 aBV beziehungsweise des Gleichstellungsgesetzes, sondern beurteilt sich einzig nach Art. 4 Abs. 1 aBV (BGE 125 II 541 Erw. 2a mit Hinweisen). Nach dieser Bestimmung ist im öffentlichen Dienstverhältnis gleiche Arbeit grundsätzlich gleich zu entlohnen. Beruht jedoch die ungleiche Besoldung auf objektiven Gründen wie Alter, Dienstalder, familiäre Belastungen, Qualifikationsgrad, Risiken, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit oder Aufgabenbereich usw., verstösst sie nicht gegen Art. 4 Abs. 1 aBV. Bei der Lehrerbesoldung stellen solch objektive Kriterien etwa die zur Unterrichtstätigkeit erforderliche Ausbildung, die Schulart, die Stundenzahl, die Klassengrösse und die mit der Tätigkeit verbundene Verantwortung dar (BGE 121 Ia 49 Erw. 4c). Das Bundesgericht hat denn auch eine unterschiedliche Entlohnung von Arbeitslehrerinnen gegenüber Primarlehrkräften mit Unterschied in der Ausbildung und Berufstätigkeit gerechtfertigt.

- c) Das Lohngleichheitsgebot bezieht sich nicht nur auf gleiche, sondern auch auf gleichwertige Arbeit. Statistisch belegte Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern können ein Indiz für Lohndiskriminierungen bilden; doch müssen die unterschiedlich entlohnerten Tätigkeiten gleichwertig sein. Bei der Frage der Gleichwertigkeit handelt es sich entgegen einer in der Lehre teilweise vertretenen Ansicht nicht schon um die Frage nach Rechtfertigungsgründen, sondern um die Frage, ob überhaupt eine Tatbestandsvoraussetzung für das Lohngleichheitsgebot erfüllt beziehungsweise ob eine - allenfalls zu rechtfertigende - Ungleichbehandlung vorliegt (BGE 124 II 409 Erw. 9a).

Unterschiedliche Tätigkeiten müssen daher aufgrund eines Bewertungsmassstabs verglichen werden. Dazu können die auszuübenden Funktionen als solche beziehungsweise die darin gestellten Anforderungen (Arbeitsplatz- oder Funktionsbewertung), die individuellen Merkmale der Stelleninhaber (Alter, Dienstalter, Ausbildung usw.) sowie die Art und Weise, wie die betroffenen Personen diese Funktionen ausführen (Leistungsbewertung), berücksichtigt werden. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, kann nicht wissenschaftlich objektiv und wertfrei entschieden werden, sondern hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Es gibt verschiedene Bewertungsverfahren, die sich je in der Aufgliederung, Gewichtung und Bewertung der verschiedenen Anforderungsarten voneinander unterscheiden (BGE 124 II 409 Erw. 9 b mit Hinweisen).

- d) Den zuständigen Behörden kommt bei der Ausgestaltung eines Besoldungssystems im öffentlichen Dienst ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu; sie können aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandselemente auswählen, die für die Besoldung von Beamten massgebend sein sollen. Das Lohngleichheitsgebot schränkt diesen grossen Ermessensspielraum nicht grundsätzlich ein; es bedeutet nicht, dass nur noch eine ganz bestimmte Methode für die Bewertung von Arbeitsplätzen zulässig wäre; es verbietet jedoch die Wahl von geschlechtsdiskriminierenden Bewertungs- und Vergleichskriterien. Eine diskriminierende Bewertung liegt vor, wenn Unterschiede in der Besoldung an geschlechtsspezifische Merkmale anknüpfen, ohne dass das durch die Art der auszuübenden Tätigkeiten sachlich begründet wäre (BGE 125 II 541 Erw. 5c; 125 I 71 Erw. 2c/aa; 124 II 409 Erw. 9b; 123 I 1 Erw. 6b/c; 121 I 49 Erw. 4c).

In diesem Rahmen ist es verfassungsrechtlich zulässig, einzelne Funktionen tiefer einzureihen als bisher. Ein Besoldungssystem beruht darauf, dass die jeweiligen Funktionen in Relation zu anderen bewertet werden (Praxis 1999 S. 8 Erw. 3c). Dass das gesamte Lohnsystem ein "austariertes" Ganzes darstellt, steht einer gerichtlichen Überprüfung der Besoldungseinreihung nicht entgegen. Allein darin, dass eine (männliche oder weibliche) geschlechtstypische Funktion tiefer eingestuft wird als eine geschlechtsneutrale oder eine für das andere Geschlecht typische Funktion, liegt noch keine Diskriminierung. Ob eine solche vorliegt, kann nur beurteilt werden, wenn die in Frage stehende Funktion mit ihren Vernetzungen im gesamten Lohngefüge betrachtet wird. Zu diesem Zweck muss die zur Diskussion stehende geschlechtstypische Funktion mit bestimmten anderen (nicht geschlechtstypischen) Funktionen verglichen werden. Dabei darf sich aber der Vergleich nicht auf eine bestimmte Funktionsgruppe beschränken, sondern muss die Vernetzung zwischen den einzelnen Gruppen einbeziehen (BGE 125 II 385 Erw. 5e mit Hinweisen).

- e) Die Bewertung und Einstufung einer bestimmten Tätigkeit oder Funktion ist weder eine reine Sach- noch Rechts- noch Ermessensfrage, sondern enthält Elemente von allen dreien (BGE 125 II 385 Erw. 5b). Allerdings handelt es sich dabei nicht um Ermessensfragen im engeren Sinn. Das würde nur dann zutreffen, wenn die Verwaltungsbehörde befugt wäre, als gleichwertig beurteilte Tätigkeiten in einem bestimmten (Ermessens-)Rahmen einer höheren oder tieferen Klasse zuzuweisen. Steht die Gleichberechtigung von Mann und Frau in Frage, wird jedoch durch Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV gerade dies untersagt; für gleichwertige Arbeit besteht Anspruch auf gleichen Lohn. Hingegen trifft es zu, dass der unbestimmte Rechtsbegriff der Gleichwertigkeit (von Arbeitstätigkeiten) Beurteilungsspielräume schafft, die in erster Linie die politischen Behörden auszufüllen haben. Auch wenn Bewertungsfragen, wie das Bundesgericht wiederholt festgehalten hat (BGE 125 II 385 Erw. 5c, 118 la 35 Erw. 3b), vom Gericht zu überprüfende Rechtsfragen darstellen, hat es sich deshalb bei der Nachprüfung der von der Verwaltungsbehörde vorgenommenen Bewertungen Zurückhaltung aufzuerlegen. Das gilt in besonderem Masse, wenn die Verwaltungsbehörde im Bemühen um ein nach den herrschenden gesellschaftlichen Auffassungen "gerechtes" Lohnsystem eine Arbeitsbewertung nach einem anerkannten Verfahren durchgeführt hat, welches durch den möglichst weitgehenden Einbezug der Betroffenen und ihrer Verbände einen hohen Grad von Akzeptanz erreicht hat. Das Gericht besitzt nicht das von den Projektgremien im Lauf des Verfahrens erworbene und durch Expertentätigkeit unterstützte Würdigungsvermögen und kann es sich auch mit Hilfe eines oder einer Sachverständigen im Nachhinein und ausserhalb des konkreten Bewertungsprozesses nicht aneignen. Das Gericht, das ohnehin nicht die absolute Richtigkeit der Einstufungen, sondern unter dem Gesichtswinkel des Diskriminierungsverbots unzulässige Unterscheidungen festzustellen hat, hält sich deshalb zurück bei der Überprüfung von Stelleneinreihungen, die aufgrund eines arbeitswissenschaftlich einwandfrei und korrekt durchgeführten Bewertungsverfahrens zustande gekommen sind. Das Gericht beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verwaltung sich an die für das Bewertungsverfahren aufgestellten Regeln gehalten hat, ob alle massgeblichen Umstände ermittelt und berücksichtigt worden sind, ob die Wertungen nach nachvollziehbaren Kriterien und mit gleichen Massstäben vorgenommen worden sind und ob Abweichungen gegenüber den Einreihungen, wie sie sich aufgrund der im analytischen Bewertungsverfahren erzielten Arbeitswertpunkte ergeben, sachlich gerechtfertigt und durch die Verwaltungsbehörde oder die Projektgremien hinreichend begründet worden sind (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 22. Januar 2001 Erw. 3b, VK.1996.00017).

Im Übrigen ist eine gewisse richterliche Zurückhaltung bei der Beurteilung von Besoldungsfragen auch deshalb angebracht, weil nicht nur das Verhältnis zwischen zwei Kategorien von Bediensteten, sondern immer auch das

gesamte Besoldungssystem zu berücksichtigen ist. Die Gleichstellung der einen Gruppe mit einer anderen führt häufig zu einer Ungleichbehandlung gegenüber einer dritten Gruppe. Der Gesetzgeber oder Verfassungsrichter läuft daher stets Gefahr, neue Ungleichheiten zu schaffen, wenn er im Hinblick auf zwei Kategorien von Bediensteten Gleichheit erzielen will (ZBI 98/1997 S. 210 Erw. 2d).

- f) Bezüglich der Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung wird eine Diskriminierung vermutet, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird (Art. 6 GIG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung weist der Begriff des "Glaubhaftmachens" zwei Aspekte auf: einerseits ist dem Richter die Wahrscheinlichkeit des Vorliegens der anspruchsbegründenden Tatsachen darzulegen, und andererseits muss dieser entweder abschliessend oder doch zumindest summarisch prüfen, ob sich aus diesen Tatsachen der geltend gemachte Anspruch ergibt. Das Gericht darf dabei weder blosser Behauptungen genügen lassen noch einen stringenten Beweis verlangen; es braucht nicht die volle Überzeugung des Gerichts vom Vorhandensein der glaubhaft zu machenden Tatsachen herbeigeführt zu werden, sondern es genügt, dass eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür spricht, auch wenn das Gericht noch mit der Wahrscheinlichkeit rechnet, dass sie sich nicht verwirklicht haben könnten (ZBI 99/1998 S. 480 Erw. 5). Glaubhaft zu machen ist eine direkte oder indirekte Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Nicht erforderlich ist, dass die Diskriminierung wahrscheinlicher ist als die Nichtdiskriminierung. Die Tatsache, dass eine bestimmte Massnahme, die sich für die Betroffenen negativ auswirkt, einseitig zum Nachteil eines geschlechtstypischen Berufs getroffen wird oder sich so auswirkt, ist ein gewichtiges Indiz für das Vorliegen einer Diskriminierung (BGE 125 III 368 Erw. 4; 124 II 436 7c; ARIOLI/FURRER ISELI, a.a.O., Rz. 283 und 284 S. 116/117, je mit Hinweisen). Sind die von den Beschwerdeführern zu beweisenden Anspruchsvoraussetzungen, nämlich die ungleiche Besoldung und die Gleichwertigkeit der Arbeit glaubhaft gemacht, obliegt es dann der arbeitgebenden Partei zu beweisen, dass trotz dieser Vermutung keine Diskriminierung vorliegt, weil sich die Ungleichbehandlung auf sachliche Gründe stützen lässt.
- g) Die Beschwerdeführer stützen ihre Beschwerde nicht auf Art. 4 Abs. 1 aBV, sondern auf Art. 4 Abs. 2 Satz 3 aBV und Art. 5 Abs. 1 GIG. Art. 4 Abs. 1 aBV überliess dem Gesetzgeber einen weiteren Spielraum als Art. 4 Abs. 2 aBV und insbesondere Satz 3 von Abs. 2. Während für eine unterschiedliche Behandlung nach Art. 4 Abs. 1 aBV ein sachlicher Grund genügt, war nach Art. 4 Abs. 2 aBV eine unterschiedliche Behandlung von Mann und Frau nur noch zulässig, wenn auf dem Geschlecht beruhende biologische und funk-

tionale Unterschiede eine Gleichbehandlung absolut ausschliessen. Diesem genaueren Massstab entsprechend galten im Rahmen von Art. 4 Abs. 2 aBV auch strengere Anforderungen an die richterliche Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, namentlich gestützt auf Satz 3 von Abs. 2 bei glaubhaft gemachten versteckten Lohndiskriminierungen (ZBI 98/1997 S. 207 Erw. 2b).

9. a) Die beschwerdeführenden Lehrkräfte kritisieren ihre Einstufung in verschiedener Hinsicht. So beanstanden sie ihre Einstufung nicht nur im Verhältnis zu den Primarlehrkräften, sondern betrachten sich auch im Verhältnis zum übrigen Staatspersonal als diskriminiert. Nach ihrer Ansicht ist auch die Funktion der Primarlehrkräfte als vertikale Vergleichsfunktion in den letzten Jahren feminisiert und selbst lohndiskriminiert geworden. Sie rügen, dass sie im Gegensatz zu allen anderen Funktionen grundsätzlich diskriminiert würden. Das gelte allgemein hinsichtlich Einreihung der Frauenberufe, so für die Polizeihostessen, Telefonistinnen, Direktionssekretärinnen und für die Arbeitnehmerinnen im Pflegebereich. Ihre Einreihung sei das Endprodukt einer historischen Entwicklung, die nach bestimmten wechselnden Regeln oder Methoden und unter bestimmten Umständen vorgenommen worden sei. Auch sei nicht berücksichtigt worden, ob der KBF-Bericht II und das System ABAKABA wesentliche Einreihungsverschiebungen für das übrige Staatspersonal zur Folge habe. Die tiefere Arbeitszeit schliesslich begründe die jetzige Klassierung nicht, da ihre Arbeit, wie alle übrigen staatlichen Funktionen, eine Vollzeitbeschäftigung sei.
- b) Es scheint, dass die Beschwerdeführer mit diesen Vorbringen nicht nur die Einreihung der Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen, sondern das gesamte kantonale Besoldungssystem, insbesondere aber die Einstufung der Primarlehrkräfte sowie mehrerer weiblicher Berufe in Frage stellen wollen und mithin generell die Einreihung des weiblichen Staatspersonals. Es stellt sich die Frage, ob ein solches Vorgehen zulässig ist.
- c) Das Verwaltungsgericht beurteilt als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen. Der Beschluss des Staatsrats über die Einreihung des Staatspersonals ist eine Allgemeinverfügung (vgl. hierzu BGE 125 I 313). Ein solcher Rechtssatz kann nicht angefochten werden, weil das Verwaltungsgericht nicht zur so genannten abstrakten Normenkontrolle befugt ist (FZR 1994 S. 141; RDAF 2000 S. 202 mit Hinweisen). Er kann aber akzessorisch auf seine Rechtmässigkeit hin überprüft werden, denn gestützt auf Art. 10 Abs. 3 VRG kann eine Norm auf entsprechende Rüge hin im Anwendungsfall auf ihre Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht überprüft werden; dem

höherrangigen Recht widersprechende Vorschriften darf das Gericht nicht anwenden. Eine begründete Lohnungleichheit ist daher im Einzelfall selbst dann zu beheben, wenn sie auf einem "austarierten kantonalen Lohnsystem" (BGE 117 Ia 262 Erw. 3c) beruht.

Der angefochtene Entscheid gilt als konkrete und einzelfallbezogene Verfügung. So hat sich das Verfahren nur auf die Prüfung der Einreihung der Kindergärtnerinnen, Handarbeit- und Hauswirtschaftslehrerinnen zu beschränken. Wenn eine Verletzung des Lohnleichheitsgebots in diesen Einzelfällen festgestellt wird, ist sie zu beheben. Somit ist die Einstufung beziehungsweise die Besoldung der Primarlehrkräfte und des anderen weiblichen Staatspersonals hier nicht zu prüfen. Das Bundesgericht hat zudem festgestellt, dass sich aus Art. 4 Abs. 1 aBV keine Pflicht ergebe, bei jeder Lohnstreitigkeit das ganze Besoldungssystem einer analytischen Arbeitsplatzbewertung zu unterziehen. Eine solche lasse sich allenfalls dann anordnen, wenn sich dem Richter tatsächliche Fragen stellen, die wegen der Komplexität des Besoldungssystems nicht ohne spezifisches Fachwissen beurteilt werden können (BGE 121 Ia 49 Erw. 4b); dies ist vorliegend nicht der Fall.

- d) Im Übrigen geht es bei der Bestimmung der Vergleichsgruppen um eine Rechtsfrage, weshalb eine Partei nicht durch ihr Rechtsbegehren die Vergleichsgruppe bestimmen kann (BGE 126 II 217 Erw. 4c, in der amtlichen Publikation nicht veröffentlicht). Die Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen verlangen maximal eine der Lohnklasse 16 entsprechenden Entlohnung. In dieser Lohnklasse können nach der heute geltenden Ordnung nebst den Primarlehrkräften mehr als vierzig andere Berufe zugewiesen werden. Die Wertigkeit unterschiedlicher Tätigkeiten ist anhand eines Bewertungsverfahrens zu vergleichen (vgl. dazu die Erwägungen in BGE 124 II 409 Erw. 9). Im vorliegenden Fall ist es naheliegend, die Tätigkeit der Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen mit jener der Primarlehrkräfte zu vergleichen. Die in den letzten Jahren ergangenen Entscheide des Bundesgerichts und verschiedener kantonalen Verwaltungsgerichte sind so vorgegangen und die Beschwerdeführer selber stellen solche Vergleiche dar.
10. Der Beruf der Kindergärtnerin gilt unbestrittenermassen als typisch weiblicher. Die Berufe der Handarbeits- und der Hauswirtschaftslehrerinnen sind gerichtsnotorisch ebenfalls typische Frauenberufe (Praxis 2000 S. 333 Erw. 2 mit Hinweisen). Hinsichtlich des Berufes der Primarlehrkräfte weist die Statistik gesamtschweizerisch einen Frauenanteil von rund 70% Frauen aus. Der Primarlehrerberuf wird jedoch aus der historischen Prägung dieses Berufes bisher gemeinhin als geschlechtsmässig neutral betrachtet und

gerade auch in Lohngleichheitsverfahren als neutraler Vergleichsberuf gegenüber typischen Frauenberufen herangezogen (Praxis 2000 S. 223 Erw. 5a mit Hinweisen).

11. a) Die Beschwerdeführer bringen im Wesentlichen vor, ihre Gehaltseinreihung sei das Endprodukt einer historischen Entwicklung. So seien die Primarlehrerinnen in den Jahren 1965 bis 1979 etwa 10% tiefer entlohnt worden als ihre männlichen Kollegen. Noch früher seien verheiratete Frauen nicht beamtet oder angestellt worden und bei Verheiratung indirekt zur Kündigung gezwungen worden. Erst im Jahre 1979 sei diese Lohndiskriminierung beseitigt worden. Bis zu diesem Jahre seien die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen als mit den Primarlehrerinnen gleichwertige Funktion erachtet worden, weil beide Funktionen in der gleichen Gehaltsklasse eingereiht waren. Auch die Kindergärtnerinnen seien in einem relativen Verhältnis zur Funktion der weiblichen und nicht der männlichen Primarlehrer eingereiht worden. Anlässlich der Korrektur der Lohndiskriminierung der Primarlehrerinnen seien die Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen nicht neu beziehungsweise höher eingereiht worden. Grundsätzlich hätten ihre Löhne analog zu denjenigen der Primarlehrerinnen um 10% erhöht werden müssen. Diese Unterlassung stelle eine eklatante historische Geschlechtsdiskriminierung dar, die bis zum heutigen Tag nachwirke. Die Kindergärtnerinnen seien bis 1969 von der Gemeinde angestellt und indirekt in der kantonalen Gehaltsklasse 13 eingereiht worden. Bei der im Jahre 1969 erfolgten Anstellung durch den Staat sei diese Einreihung ohne weitere Überprüfung formell bestätigt worden. Im Jahre darauf sei ihre Lohndiskriminierung noch verstärkt worden, weil der Lohn der Primarlehrkräfte erhöht worden sei, die Kindergärtnerinnen aber in der gleichen Klasse verblieben. Für die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen hätte die Neuordnung beziehungsweise die Neueinstufung sogar eine Senkung des realen Bruttogehalts zur Folge gehabt.

Im Jahre 1987 sei mit dem Gesetz vom 26. Februar 1987 (= GBStP) eine neue Gehaltsskala eingeführt worden. Dabei habe man bei den Primarlehrkräften die Dienstjahre berücksichtigt, nicht aber bei den Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen. Für die Kindergärtnerinnen habe man im Gegensatz zu den anderen Lehrkräften keine Selektionsklasse vorgesehen. Weiter habe man im Schuljahr 1986/87 für die Schüler und Schülerinnen gleichberechtigten Handarbeits- und Hauswirtschaftsunterricht eingeführt. Damit sei eine erhebliche neue und zusätzliche Anforderung an die entsprechenden Lehrkräfte gestellt worden; diese Neuerung sei aber mit keiner Neueinreihung honoriert worden.

Am 20. Dezember 1988 seien die Funktionen der Primarlehrkräfte und der Kindergärtnerinnen um eine Klasse erhöht worden nicht aber jene der Hand-

arbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen. Letztere seien damit im Vergleich zu den Primarlehrern erneut diskriminiert worden, weil der Verzicht auf eine Erhöhung sachlich in keiner Weise begründet gewesen sei.

Weiter weisen die Beschwerdeführer darauf hin, dass ihnen im Jahre 1993 gestützt auf eine Arbeitsplatzbewertung von Peter Uhl von der Erziehungsdirektion mitgeteilt worden sei, eine Neueinreihung könne infolge der Budgetprobleme nicht zugesichert werden.

Die letzte Lohndiskriminierung sei 1997 erfolgt, als die Pflichtlektionenzahl der Primarlehrer von 30 auf 28 herabgesetzt worden sei und zwar ohne Lohnreduktion. Der Staatsrat habe immer die Gehaltsdifferenz zwischen den Kindergärtnerinnen und den Primarlehrkräften mit dem Unterschied der Pflichtlektionenzahl begründet.

Weitere diskriminierende Ungleichbehandlungen zwischen Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen sowie den Primarlehrkräften schienen auch die jeweiligen Spesenregelungen und steuerlichen Ungleichbehandlungen zu sein.

- b) Der Staatsrat bestreitet die Vorbringen der Beschwerdeführer. Er weist darauf hin, dass die Kindergärtnerinnen früher von den Gemeinden angestellt wurden und die Gehälter ziemlich gering gewesen seien. Mit der Änderung ihrer Stellung hätte keine Kindergärtnerin eine Verschlechterung ihrer Lohnsituation in Kauf nehmen müssen. Seit 1951, anlässlich der Festlegung der Besoldungsklassen, habe sich der Staatsrat einzig auf die vom und im Gesetz festgelegten Kriterien gestützt und bei der Einreihung in die Besoldungsklassen insbesondere nie darauf geachtet, ob eine Funktion weitgehend oder ausschliesslich von Frauen ausgeübt wurde. Es habe damals kein wissenschaftliches System des Typs ABAKABA gegeben. Trotzdem habe man nicht willkürlich gehandelt.
  
- c) Die Kindergärtnerinnen waren bis 1996 in der Funktionsklasse 9, die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in der Funktionsklasse 14 eingereiht. Diese Einstufung, wie übrigens auch jene der anderen Berufe, beruht nicht auf einer analytischen Arbeitsbewertung. Weder Gesetz noch Verordnung noch andere Materialien sagen, nach welchen Kriterien in der Vergangenheit die Einstufung in eine bestimmte Lohnklasse vorgenommen worden ist. Hinweise allgemeiner Art gibt lediglich Art. 13 Abs. 2 GBStP. Der Staatsrat führt zur Problematik der Einstufung aus, dass er sich seit 1951 einzig auf die vom und im Gesetz festgelegten Kriterien gestützt habe. Bei der Festlegung einer Besoldungsklasse habe er insbesondere nie darauf geachtet, ob eine Funktion weitgehend oder ausschliesslich von Frauen ausgeübt werde. Er gibt aber zu, dass die heutige Klassifikation rein vom Arbeitswert her

gesehen eindeutig zu tief sei und die Kindergärtnerinnen grundsätzlich in die gleiche Gehaltsklasse wie die Primarlehrkräfte oder ein bis zwei Klassen darunter eingestuft sein sollten. Die Arbeitszeit sei jedoch zu unterschiedlich, sodass eine derartige Einstufung nicht möglich sei; andernfalls müsse der Beschäftigungsgrad herabgesetzt werden. Diese Lösung habe aber nicht eine Besserstellung der Kindergärtnerinnen zur Folge, jedoch eine Diskriminierung der Primarlehrkräfte, die dann ihrerseits gegenüber den Kindergärtnerinnen diskriminiert sein würden.

- d) Weiter ist erstellt und unbestritten, dass die Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in einer tieferen Lohnklasse eingereiht sind als die Primarlehrkräfte und mithin weniger verdienen als diese. Das vermag für sich allein noch keine Vermutung einer Diskriminierung zu begründen; andernfalls wäre jede (männliche oder weibliche) geschlechtsspezifischen Tätigkeit vermutungsweise diskriminiert, da sich praktisch immer eine höher besoldete geschlechtsneutrale Funktion finden lässt. Bis zum Jahre 1969, als die Kindergärtnerinnen von den Gemeinden angestellt waren, gab es offenbar kein einheitliches Lohnsystem. Dass es damals Lohnungleichheiten gab, bestreitet auch der Staatsrat nicht. Das versties aber weder gegen das Willkürverbot noch gegen das Gleichbehandlungsgebot (vgl. BGE 121 Ia 49 Erw. 3b).
- e) Entgegen den Angaben des Staatsrats wurden früher die Primarlehrerinnen in eine niedrigere Klasse der Besoldungstabelle eingereiht als ein entsprechend qualifizierter Lehrer. Das Bundesgericht hat diese prinzipielle Ungleichbehandlung als Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit und mithin als diskriminierend bezeichnet. Die Lehrerinnen haben Anspruch auf gleiche Besoldung wie ihre männlichen Kollegen (vgl. hierzu BGE 105 Ia 120). Demzufolge kann heute ein Vergleich zwischen Kindergärtnerinnen und den Primarlehrkräften angestellt werden.
- f) Zur Begründung für das Vorliegen einer Diskriminierung stützen sich die Beschwerdeführer auch auf zwei Pressemitteilungen, die sich auf Studien der Universität von Genf und des Nationalfonds beziehen. Diese Berichte gehen auf die im Kanton Freiburg tätigen Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen nicht speziell ein. Auf die Erwägungen in dieser Arbeit ist somit nicht einzutreten.
- g) Aus dem Gesagten lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die Kindergärtnerinnen von ihrem Arbeitswert her zugegebenermassen zu tief angesetzt sind. Die Behauptung der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen sie seien früher in der gleichen Gehaltsklasse eingereiht gewesen wie

die Primarlehrkräfte, blieb vom Staatsrat unbestritten. Damit ist eine Diskriminierung der genannten Lehrkräfte hinreichend glaubhaft gemacht, weshalb die Voraussetzungen für die Beweislastleichterung gemäss Art. 6 GIG gegeben sind.

12. a) In seinem Entscheid verweist der Staatsrat im Wesentlichen auf die Erhebungen im KBF-Bericht II vom 2. Oktober 1996. Dabei handelte es sich um einen Zwischenbericht, der zur Ausarbeitung eines neuen Bewertungssystems der Funktionen des Staatspersonals geführt hat (vgl. Art. 3 des Reglements vom 11. Juni 1991). Für dieses System hat die KBF 180 Fragebögen für 65 Schlüsselpositionen an verschiedene Mitarbeiter des Staatspersonals verschickt, welche beraten wurden und die Fragebögen auszufüllen hatten. Sie hat 61 "Interviews" mit rund 140 Personen durchgeführt und darauf die Fragebögen ausgewertet und die 47 Kriterien und Unterkriterien mit Punkten bewertet. Diese Kriterien betreffen folgende Bereiche:
- der intellektuelle Bereich ("I");
  - der psycho-soziale Bereich ("PS");
  - der physische Bereich ("P") und
  - der Bereich Verantwortung ("V").

Die KBF hat dazu ausgeführt, dass ihre Arbeit die genaue Ermittlung der Arbeitszeit nicht einschliesse. Kein Bewertungssystem sei für eine genaue Untersuchung der Arbeitszeit geschaffen. Solche Untersuchungen würden den Rahmen der Bewertungssysteme sprengen. Sie müssten gegebenenfalls von den Anstellungsbehörden vorgenommen werden. Die Funktionen der Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen seien wie alle anderen Schlüsselfunktionen behandelt worden. Die Untersuchung hinsichtlich der Kindergärtnerinnen mache eine Abweichung von ungefähr 38% zwischen der Funktionsklasse 9 und der Situation nach der Bewertung mit ABAKABA sichtbar. Diese Bewertung stufe - je nach Gewichtung - die Funktion der Kindergärtnerin immer noch zwischen 3 und 11% unter derjenigen der Primarlehrkräfte ein. In Anwendung des gewählten Systems könne sich für die Kindergärtnerinnen im Extremfall eine Einreihung nahe bei den Primarlehrern oder im anderen Fall mehrere Klassen darunter ergeben.

- b) Aus diesem Bericht zog der Staatsrat den Schluss, dass der Unterschied der Gehaltsklassen in der unterschiedlichen Ausbildung in Bezug auf den Inhalt sowie die derzeitige Dauer begründet sei. Im Ergebnis war jedoch für den Staatsrat die Frage der Arbeitszeit ausschlaggebend. Der KBF-Bericht II gehe in seiner Bewertung von einer gleichen Arbeitszeit für beide Funktionen (Kindergärtnerinnen/Primarlehrkräfte) aus. Nach dem heutigen System würden vollamtliche Primarlehrkräfte und Kindergärtnerinnen mit einem Beschäftigungsgrad von 100% angestellt. Die unterschiedliche Arbeitszeit

werde bei der Einreihung berücksichtigt. Das sei nicht nur bei den Kindergärtnerinnen der Fall, sondern auch beispielsweise bei den Schulzahnärzten, die bis zum 1. Januar 1992 in der Klasse 24 zu 100% eingereiht waren, obschon sie während den Schulferien nicht arbeiteten. Dann seien sie in die Lohnklasse 30 aber nicht mehr mit einem Beschäftigungsgrad von 100% eingereiht worden; man habe manchmal auch eine gegenteilige Massnahme gewählt und zwar die Änderung der Einreihung nach unten mit gleichzeitiger Arbeitszeiterhöhung. Das sei im Jahre 1986 für die Lehrer der Sonderfächer der Orientierungsschule der Fall gewesen. Eine Anstellung zu 100% biete den Kindergärtnerinnen alle Vorteile, die mit einer solchen Anstellung verbunden seien (Ausrichtung von Treueprämien; der Kinderzulagen durch den Arbeitgeber sowie andere Sozialabgaben).

- c) Das im Juni 1999 vorgelegte System Evalfri ergab für Mitarbeiter im Unterrichtswesen - soweit für das vorliegende Verfahren relevant - auf das Jahr 1998 bezogen folgende Ergebnisse: (siehe die Ausführungen unter Sachverhalt Punkt B):

Funktion	Ergebnis								
	I	PS	P	V	I	PS	P	V	Total
					58%	17%	8%	17%	
Kindergärtnerin	84	145	50	70	195	99	16	48	357
Handarbeits-Hauswirtschaftslehrerin	98	100	65	70	227	68	21	48	364
Primarlehrer	98	145	50	70	227	99	16	48	390

Die verschiedenen Bereiche umfassen folgende Aspekte:

- Bereich "I":  
 Fachliche Anforderungen (= Fachausbildung: Anlehre, Einführung, Berufslehre, Mittelschule, höhere Berufsausbildung, Hochschule)  
 Zusatzwissen und Berufserfahrung  
 Anforderungen an organisatorische Fähigkeiten  
 Belastung bei der Gestaltung von Handlungs- und Entscheidungsspielräumen  
 Belastende Arbeitsunterbrechungen
- Bereich "PS":  
 Anforderungen an die mündliche Kommunikationsfähigkeit, an die Kooperationsfähigkeit, an das Einfühlungsvermögen und die Überzeugungskraft

Bereich "P":	Belastende psychosoziale Bedingungen Anforderungen an die Muskelkraft und an die Bewegungs- präzision Belastende zeitliche Bedingungen, belastende Umgebungs- bedingungen
Bereich "V":	Verantwortung für die Arbeitsergebnisse anderer Personen, für menschliches Leben, materielle Werte, den Schutz der Umwelt.

In diesem Bewertungssystem werden die Arbeitszeiten der Staatsangestellten nicht berücksichtigt. Folglich ist die Arbeitszeit für die Einreihung in eine bestimmte Lohnklasse nicht relevant.

13. a) Die Beschwerdeführenden betrachten das Vorgehen des Staatsrats als unzulässig. Sie bestreiten nicht, dass die Arbeitszeit zwar als mit Art. 4 aBV vereinbares rechtsgleiches objektives Einreihungskriterium in Frage komme. Die differenzierende Berücksichtigung der Arbeitszeit als Einreihungskriterium verletze aber die kantonale Staatspersonalgesetzgebung. Art. 10 des Gesetzes vom 22. Mai 1975 über das Dienstverhältnis des Staatspersonals (StPG; SGF 122.70.1) gehe von Vollzeiten aus. Für das gesamte Staatspersonal gelte eine einheitliche wöchentliche Arbeitszeit von 42 Stunden und jeder Mitarbeiter, der nur einen Teil seiner Zeit für sein Amt aufwenden müsse, erhalte ein im gleichen Verhältnis gekürztes Gehalt. Somit dürfe eine tiefere Arbeitszeit im Verhältnis zu anderen Funktionen nicht mittels einer tieferen Einreihung, sondern nur durch ein Teilgehalt berücksichtigt werden. Die gehaltsvermindernde Berücksichtigung der Arbeitszeit verletze Art. 4 Abs. 2 aBV, weil die Funktion Kindergärtnerin wie alle übrigen staatlichen Funktionen eine Vollzeitfunktion sei. Sie führe zu einer tieferen gesellschaftlichen Wertschätzung des Berufs und gewähre keine standesgemässe Familienexistenz.
- b) Im Urteil 124 II 436 Erw. 8d/dd (Fall der Solothurner Kindergärtnerinnen) hat das Bundesgericht unter anderem festgehalten, dass das tiefere Pensum einer Kindergärtnerin im Vergleich zu einer Lehrperson an der Primarschule nicht mit Rücksicht auf das Geschlecht der Kindergärtnerinnen festgelegt werde, sondern deshalb, weil die Kinder im Kindergarten aus pädagogischen Gründen eine geringere Lektionenzahl haben als in der Primarschule. Es hat das Ergebnis des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn, dass das massgebende Arbeitspensum der Kindergärtnerinnen mindestens 10% tiefer liege als dasjenige der Primarlehrer, nicht beanstandet und den Entscheid, die Einreihung der Kindergärtnerinnen um zwei Lohnklassen zu reduzieren, bestätigt (BGE 124 II 436 Erw. 9h). In einem anderen Entscheid betreffend den Kanton Zürich hat das Bundesgericht das vorinstanzliche Ergebnis, die

Arbeitszeit der Kindergärtnerin betrage 87% derjenigen der Primarlehrer und die entsprechende Lohndifferenz von 18% nicht beanstandet (vgl. auch BGE 125 II 541 Erw. 7a).

In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Arbeitszeit mit anderen Lehrkräften und nicht mit den übrigen Beamten verglichen werden muss, da das Arbeitspensum in pädagogischen Berufen nicht in einer festen Zahl von Arbeitsstunden festgelegt wird (BGE 125 II 530 Erw. 4c und f).

14. a) Das Gesetz über das Dienstverhältnis des Staatspersonals (StPG) ist auf diejenigen Personen anwendbar, die ständig eine voll- oder hauptamtliche Funktion beim Staat oder seinen Anstalten ausüben und dafür ein Gehalt beziehen. Das Ausführungsreglement bestimmt, in welchen Fällen eine zeitlich befristete Funktion als ständige und eine teilamtliche als hauptamtliche betrachtet wird (Art. 1 Abs. 1 und 2 StPG). Danach steht in einer hauptamtlichen Funktion und ist demzufolge dem StPG unterworfen, wer 50% oder mehr einer vollamtlichen Funktion ausübt (Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 10. Juli 1985 für das Staatspersonal; StPR, SGF 122.70.11). Wer eine Funktion ausübt, die weniger als 50% einer vollamtlichen Funktion ausmacht, untersteht nicht dem Gesetz und wird durch privatrechtlichen Vertrag angestellt (Art. 2 Abs. 3 StPR). Unter Vorbehalt gegenteiliger Bestimmungen besonderer Gesetze oder des Ernennungsbeschlusses hat der Mitarbeiter die vorgeschriebene Arbeitszeit voll der amtlichen Tätigkeit zu widmen (Art. 10 Abs. 1 StPG). Die wöchentliche Arbeitsdauer beträgt 42 Stunden und wird auf fünf Tage verteilt (Art. 43 Abs. 1 und 44 Abs. 1 StPR). Für das Lehrpersonal (darunter fallen Lehrpersonen der Kindergärten, Primarschulen, Sonderklassen, Orientierungsschulen, Mittelschulen sowie des Konservatoriums; siehe dazu: Art. 2 des Reglements vom 20. August 1991 betreffend die besonderen Bestimmungen über das Dienstverhältnis des Lehrpersonals, das der Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten untersteht, SGF 415.0.11) verteilt sich die wöchentliche Arbeitszeit auf fünf oder sechs Tage (Art. 21 des Reglements vom 20. August 1991). Der Mitarbeiter, der nur einen Teil seiner Zeit für sein Amt aufwenden muss, erhält ein im gleichen Verhältnis gekürztes Gehalt (Art. 27 GBStP).
- b) Die Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen üben wie die Primarlehrkräfte eine Beschäftigung von mehr als 50% einer vollamtlichen Funktion aus. Sie stehen also in einer hauptamtlichen Funktion und sind dem StPG unterworfen. Bei der Einreihung in die Besoldungsklasse berücksichtigt der Staatsrat, wie erwähnt, die Unterschiede in der Arbeitszeit. Eine Möglichkeit wäre, die Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in die gleiche Lohnklasse wie die Primarlehrkräfte (oder

einige Klassen darunter) einzureihen. Das hätte zur Folge, dass nicht nur der Lohn entsprechend der Arbeitszeit, sondern auch sämtliche Zulagen (Treuprämien, Arbeitgeberkinderzulagen) gekürzt werden müssten (vgl. unten Erw. 18b). Die vom Staatsrat gewählte Lösung lässt sich nicht beanstanden, da er bei der Einreihung namentlich die Art und den Umfang der Aufgaben eines Mitarbeiters zu berücksichtigen hat (Art. 13 Abs. 2 GBStP). Die unterschiedlichen Arbeitszeiten als lohnbestimmenden Faktor sind somit zu berücksichtigen, was auch das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat. Mithin rechtfertigt eine unterschiedliche Unterrichtsverpflichtung eine unterschiedliche Einstufung. Ein solches Vorgehen verstösst nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot. Die Beschwerdeführer bringen hierzu nichts vor, was zu einem anderen Ergebnis führen würde. So begründen die Kindergärtnerinnen insbesondere ihre Behauptung, sie müssten ihre ganze Arbeitswoche (= 6 Tage) in den Dienst des Staats stellen, nicht weiter. Unbegründet ist weiter der Einwand, ihr Lohn lasse keine standesgemässe Familienexistenz zu, namentlich, wenn berücksichtigt wird, dass 25% des Staatspersonals gleich viel oder weniger verdient.

- c) Nach dem Gesagten ist es somit zulässig, einzelne Funktionen aufgrund eines niedrigen Arbeitspensums tiefer einzureihen. Denn, wie erwähnt, beruht ein Besoldungssystem darauf, dass die jeweiligen Funktionen in Relation zu anderen bewertet werden. Diese Wertungen und die darauf basierenden Einstufungen können nicht objektiv und wertfrei erfolgen, sondern entsprechen gewissen zeit- und situationsbedingten Gegebenheiten und Anschauungen und unterliegen einem entsprechenden Wandel (Praxis 2000 S. 223 Erw. 5a). Es kann grundsätzlich nicht diskriminierend sein, für ein kleineres Arbeitspensum einen geringeren Lohn zu bezahlen als für ein höheres. Dieses Vorgehen verstösst nicht gegen das Lohngleichheitsgebot. Rechtungleich wäre im Gegenteil, ein qualitativ gleichwertiges, aber quantitativ geringeres Pensum gleich zu entlohnen wie ein grösseres (BGE 124 II 436 Erw. 8c). Somit dürfen die beschwerdeführenden Lehrkräfte gegebenenfalls wegen unterschiedlichen Arbeitszeiten tiefer eingestuft werden als die Primarlehrkräfte. Es stellt sich die Frage der Quantifizierung dieses Pensums.
15. a) Der wöchentliche Stundenplan eines vollzeitlich geführten Kindergartens zählt 20 bis 22 Lektionen. Die örtlichen Schulbehörden können entscheiden, dass der Unterricht im Kindergarten teilzeitlich erteilt wird. In diesem Fall zählt der wöchentliche Stundenplan mindestens zehn Lektionen (Art. 27 Abs. 1 lit. a und b des Ausführungsreglements vom 16. Dezember 1986 zum Schulgesetz, RSchG, SGF 411.0.11). Die Dauer einer Lektion beträgt 50 Minuten (Art. 30 Abs. 1 RSchG). Nach Art. 20 Abs. 1 lit. a des Reglements vom 20. August 1991 umfasst der Vollzeitunterricht für den

Kindergarten je nach dem wöchentlichen Stundenplan des Kindergartens 20 bis 22 Unterrichtseinheiten. Die wöchentliche Unterrichtszeit einer Kindergärtnerin beträgt somit mindestens 20 oder höchstens 22 Lektionen zu 50 Minuten. Wieso im Reglement vom 20. August 1991 die Begriffe "Unterrichtseinheit" und "Einheit" gebraucht werden, ist unerfindlich; offensichtlich besteht aber zum Begriff "Lektion" kein Unterschied.

Demgegenüber zählt der wöchentliche Stundenplan der Primarschule 25 Lektionen für die Schüler der ersten und der zweiten Stufe sowie 28 Lektionen für die Schüler der übrigen Stufen (Art. 28 Abs. 1 lit. a und b RSchG). Der wöchentliche Vollzeitunterricht für einen Primarlehrer beträgt 30 Einheiten, wovon 28 als Unterrichtseinheiten und mindestens 2 Einheiten für andere Aufgaben als Unterricht am Mittwochnachmittag verwendet werden (Art. 20 Abs. 1 lit. b des Reglements vom 20. August 1991).

Die Kindergärtnerinnen haben demnach im Vergleich zu den Primarlehrkräften eine unterschiedliche Anzahl Lektionen zu absolvieren; dieser Unterschied beträgt nach Reglement zwischen acht und zehn Stunden.

- b) Der Staatsrat führte im angefochtenen Entscheid aus, dass der Stundenplan der vollamtlichen Kindergärtnerinnen je nach Schulkreis 19 bis 21 wöchentliche Lektionen umfasse. In der Beschwerdeantwort vom 23. Dezember 1997 wird diese Aussage korrigiert und festgehalten, dass die Kindergärtnerinnen 20 Lektionen in der Woche zu leisten haben. Die Primarlehrkräfte seien für die zwei ersten Primarstufen zu 27 Lektionen und ab der dritten Stufe zu 30 Lektionen verpflichtet. Zu den zusätzlichen Arbeiten ausserhalb der Unterrichtszeiten gehörten für beide Kategorien: die Zeit, die für die Unterrichtsvorbereitung, die Korrektur der Schülerarbeiten, die Aufsicht der Schüler während der Schulzeit, die Kontakte mit den Eltern und die mit der Stellung verbundenen pädagogischen und administrativen Aufgaben aufgewendet wird (vgl. Art. 19 Abs. 1 des Reglements vom 20. August 1991). Die Kindergärtnerinnen würden viel Zeit für die Vorbereitung investieren und hätten ausserhalb der Unterrichtszeit einen grösseren Teil an Betreuung zu bewältigen. Die Primarlehrkräfte brauchten viel Zeit für Korrekturarbeiten und für Einzelgespräche mit den Eltern.
- c) In einer Stellungnahme vom 27. Dezember 2000 an das Gericht führt der Dienstchef des Personalamts aus, dass Kindergärtnerinnen für eine vollamtliche Anstellung zwischen 20 und 22 effektive Lektionen zu geben haben. Das volle Gehalt bei einer 100%-Beschäftigung werde salärtechnisch immer auf der Grundlage von 21 Lektionen ausbezahlt und zwar unabhängig ob effektiv 20 oder 22 Lektionen unterrichtet würden. Es gebe auch Kindergärtnerinnen, die weniger als 20 Lektionen unterrichteten. Solchen würde der

Beschäftigungsgrad und mithin das Gehalt proportional gekürzt. Einige Kindergärtnerinnen würden mehr als 22 Stunden Lektionen erteilen. Dabei handle es sich entweder um Überstunden oder um eine persönlich von der betroffenen Lehrperson gewünschten Arbeitszeiteinteilung. Diese Überschreitung der maximalen Lektionenanzahl sei alleine von der Gemeinde oder von der betroffenen Lehrkraft zu verantworten und gebe keinen Anlass für eine andere Einreihung oder für mehr Lohn. In diesem Zusammenhang weist der Personalchef darauf hin, dass der Staat den Gemeinden die Lohnzahlungen der Lehrkräfte in den Kindergärten und Primarschulen aufgrund eines komplizierten Verteilschlüssels belaste. Es könne deshalb nicht angehen, dass Lehrkräfte, die in einigen Gemeinden mehr Lektionen erteilen als reglementarisch vorgeschrieben von den anderen Gemeinden bezahlt würden.

Gemäss der erwähnten Stellungnahme vom 27. Dezember 2000 erteilen im Schuljahr 2000/2001 105 Kindergärtnerinnen zwischen 20 und 22 Lektionen (Mittelwert 21,4 = Vollzeitbeschäftigung), 133 Kindergärtnerinnen zwischen 10,5 und 19,9 Lektionen (Mittelwert 12,7; Beschäftigungsgrad zwischen 50 und 99,9%) und 42 Kindergärtnerinnen zwischen 1 und 10,4 Lektionen (Mittelwert 6,1; Beschäftigungsgrad unter 50%). Im Französischen Kantonsteil erteilen 18 Kindergärtnerinnen durchschnittlich 22,6 und im deutschen Kantonsteil 7 Kindergärtnerinnen 22,4 Lektionen.

- d) Hinsichtlich der Primarlehrkräfte führt der Personalchef aus, dass diese bis zum Herbst 1998 zwischen 27 und 30 Lektionen zu erteilen gehabt hätten. Das sei darauf zurückzuführen gewesen, dass die Unterrichtszeiten unterschiedlich waren. In der ersten und zweiten Primarklasse hatten die Schüler 24 bis 26 Lektionen und der Lehrer 27 Lektionen Unterricht zu erteilen. In der dritten Klasse betrug der Unterricht der Kinder 27 bis 30 Stunden und der Lehrer hatte 30 Stunden zu erteilen. Ab der vierten Klasse betrug die Anzahl Lektionen jeweils 30 Einheiten. Der Unterschied der Lektionen zwischen Schüler und Lehrer ist auf den alternierenden Unterricht (Teilung der Klassen) zurückzuführen, das heisst, der Lehrer hatte für bestimmte Lektionen beispielsweise nur eine Hälfte der Schüler zu unterrichten, während die andere Hälfte schulfrei hatte.

Seit Herbst 1998 haben die Lehrer aller Primarschulstufen 30 Lektionen Unterricht zu erteilen und zwar 28 Lektionen in der Klasse und 2 Einheiten Präsenz am Mittwochnachmittag in der Schule (vgl. Art. 20 Abs. 1 lit. b des Reglements vom 20. August 1991).

Vor dem Herbst 1998 sei den Primarlehrkräften mit Vollbeschäftigung das volle Gehalt salärtechnisch auf der Grundlage von 30 Lektionen ausbezahlt worden, unabhängig davon, ob sie 27, 28, 29 oder 30 Lektionen erteilt hätten.

ten. Lehrer, die weniger als 27 Stunden (heute 28 Stunden) unterrichtet hätten, sei das Gehalt proportional gekürzt worden.

- e) In seiner Vernehmlassung vom 28. Oktober 1998 führte der Staatsrat aus, dass die Kindergärtnerinnen 21 x 50 Minuten (Lektion) Unterricht erteilen. Für die Berechnung der Arbeitszeit wird die Zeit der Lektionen wegen der Vorbereitungs- und Korrigierzeit mal zwei multipliziert; für die Pausen werden 150 Minuten hinzugefügt. Das ergibt einen wöchentlichen Gesamtaufwand von 2250 Minuten oder 37,5 Stunden. Für die Primarlehrkräfte wird die gleiche Berechnung angestellt ( $30 \times 50 \times 2 + 150 = 3150$  Minuten oder 52,5 Stunden).
- f) Der Vertreter der Beschwerdeführer erachtet den vom Staatsrat angestellten Lektionenvergleich als unzutreffend. So müssten auch die Ankunftszeit und die Pausen berücksichtigt werden. Die Kindergärtnerinnen würden 22 und mehr Lektionen erbringen; der Unterschied zu den Primarlehrkräften mache im Ergebnis nur 2 Lektionen aus. In seiner Eingabe vom 15. Februar 2001 macht er weiter geltend, dass die salärtechnische Grundlage von 21 Lektionen weder eine gesetzliche noch reglementarische Grundlage habe noch sei sie mit den Sozialpartnern vereinbart worden und sie sei auch nicht ausgewiesen. Diese Regelung sei diskriminierend, weil die Mehrheit der Kindergärtnerinnen mehr als diesen Mittelwert arbeiten würden. Die Angaben des Personalchefs hinsichtlich der Anzahl derjenigen Lehrkräfte, die mehr als 22 Unterrichtseinheiten leisteten, sei unrichtig; es seien weitaus mehr. Grundsätzlich sei es so, dass die Kindergärtnerinnen im Durchschnitt annähernd 22 Lektionen gearbeitet hätten und die Primarlehrkräfte nicht wesentlich mehr als 27 Lektionen.
- g) Bei pädagogischen Berufen wird die Arbeitszeit in der Regel nicht wie bei anderen Arbeitnehmern in einer festen Zahl von Arbeitsstunden festgelegt, sondern durch eine bestimmte Zahl von Pflichtlektionen und übrige Pflichtpräsenzzeit. Zu dieser Zeit kommt ein gewisser Aufwand hinzu für Vor- und Nachbereitung des Unterrichts, Gespräche mit Eltern und dergleichen. Dieser Aufwand und damit auch die gesamte Arbeitszeit einer Lehrkraft lassen sich naturgemäss nicht leicht quantifizieren. Immerhin lässt sich unter der Voraussetzung, dass bei verschiedenen Kategorien von Lehrkräften das Verhältnis zwischen Pflichtpräsenzzeit und gesamter Arbeitszeit etwa gleich ist, mit einem Vergleich der Pflichtpräsenzzeit auch die gesamte Arbeitszeit vergleichen. Dieser Methode haftet eine immanente Ungenauigkeit an, so lange nicht zuverlässig bekannt ist, ob die Annahme eines gleichen Verhältnisses zwischen Pflichtpräsenzzeit und gesamter Arbeitszeit zutrifft. Mangels genauerer Untersuchungen wurde diese Methode jedoch im Kanton

Solothurn angewendet und vom Bundesgericht zugelassen (BGE 125 II 539 Erw. 4f).

- h) Hinsichtlich der effektiven Lektionenzahl lässt sich kein genauer Vergleich anstellen. Vollamtliche Kindergärtnerinnen erteilen zwischen mindestens 20 und höchstens 22 Lektionen. Für den Vergleich mit den Primarlehrkräften scheint es sinnvoll, wie dies der Staatsrat gemacht hat, einen Durchschnitt von 21 Pflichtlektionen anzunehmen. Der Umstand, dass es unbestrittenermassen Kindergärtnerinnen gibt, die mehr als 22 Lektionen erteilen, ist hierbei nicht zu berücksichtigen, da es sich nicht um eine Frage des Salärs, sondern um die Durchsetzung der vorgeschriebenen Höchstzahl der Lektionen handelt. Die Verordnung schreibt maximal 22 Lektionen vor; daran haben sich die Behörden zu halten und die Kindergärtnerinnen haben Anspruch, dass die reglementarisch vorgeschriebene Stundenanzahl eingehalten wird. Somit leisten die Kindergärtnerinnen in der Woche  $21 \times 50 \times 2 + 150 = 2250$  Minuten oder 37,5 Stunden.

Bis zum Herbst 1998 hatten die Primarlehrkräfte zwischen 27 und 30 Lektionen zu erteilen. Aus den gleichen Gründen wie bei den Kindergärtnerinnen ist auch hier von einem Durchschnitt auszugehen und zwar von 28,5 Stunden. Ihre Arbeitszeit beträgt somit  $28,5 \times 50 \times 2 + 150 = 3000$  Minuten oder 50 Stunden. (Es ist nicht anzunehmen, dass Primarlehrkräfte wöchentlich auch tatsächlich 50 Stunden Arbeit leisten; ein Teil ihrer Tätigkeit dürfte in den Schulferien ausgeübt werden.)

Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Kindergärtnerinnen beträgt somit 75% ( $100 \times 37,5 : 50$ ) derjenigen der Primarlehrkräfte.

- i) Dieser Gegenüberstellung halten die Kindergärtnerinnen mehrere Einwände entgegen.

aa. So bestreiten sie die Feststellung im angefochtenen Entscheid, Primarlehrkräfte hätten häufiger Einzelgespräche mit den Eltern zu führen als die Kindergärtnerinnen; eine solche Behauptung sei durch nichts belegt. Nach ihrer Ansicht haben Eltern kleiner Kinder ein viel höheres Bedürfnis nach Kontakten mit den Lehrpersonen, denen sie ihre Kinder anvertrauen. Demgegenüber weist der Staatsrat darauf hin, dass in der Primarschule Promotionsentscheide zu treffen seien, was bei der Kindergartenstufe nicht der Fall sei. Von daher seien Einzelgespräche mit den Eltern in der Primarschule sehr wichtig.

Der Einwand der Kindergärtnerinnen vermag nicht zu überzeugen. Zwar haben Primarlehrkräfte wie auch Kindergärtnerinnen vor und nach dem Unterricht Zeit für die Schulkinder aufzubringen, sei es für Schülerberatung,

Beantwortung von Fragen zum Lehrstoff, zu Hausaufgaben usw. Das Bundesgericht hat im Fall der Solothurner Kindergärtnerinnen die Erfahrungstat-  
sache festgehalten, dass die Vorbereitungszeit pro Lektion bei höherer  
Schulstufe aufwendiger ist (BGE 124 II 436 Erw. 8d/ee). Mithin haben die  
Lehrkräfte auf der Primarschulstufe für die Vorbereitung der Lektionen pro  
Schulwoche grundsätzlich mehr Zeit aufzubringen als die Kindergärtnerinnen  
für die Vorbereitung ihrer Wochenlektionen. Hinzu kommt noch der Zeitauf-  
wand für die Nachbearbeitung (Prüfungskorrekturen, Durchsicht von schriftli-  
chen Arbeiten, Hausaufgaben usw.). Bei den Kindergärtnerinnen fallen  
erfahrungsgemäss weniger beziehungsweise kaum Nachbearbeitungszeiten  
an, weil die Schüler auf dieser Stufe noch keine schriftliche Arbeiten zu ver-  
fassen haben (vgl. hierzu Urteil des Bundesgerichts zu den Kindergärtnerin-  
nen des Kantons Schwyz *in Praxis* 2000 S. 333 Erw. 3b). Jedenfalls kann  
nicht behauptet werden, die Kindergärtnerinnen hätten eine längere Vorbe-  
reitungszeit als die Primarlehrkräfte. Wenn im vorliegenden Fall für beide  
Berufsgruppen die gleiche Vorbereitungszeit angenommen wird, lässt sich  
dies nicht beanstanden.

bb. Die Kindergärtnerinnen bemängeln die Nichtberücksichtigung der  
Ankunftszeit und der Pausen. Dieser Einwand ist unbegründet, weil der  
Staatsrat für Pausen 150 Minuten in der Woche angerechnet hat.

cc. Die Kindergärtnerinnen behaupten, dass sich die wöchentliche Arbeitszeit  
auf fünf oder sechs Tage verteile. Die Präsenzzeitordnung zwingt sie, ihre  
ganze Arbeitswoche in den Dienst des Staats zu stellen und verunmögliche  
es ihnen faktisch, einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit nachzugehen.  
Kindergartenunterricht verlange eine laufende Planung und Vorbereitung, die  
namentlich die von Tag zu Tag wechselnden und sich entwickelnden  
Bedürfnisse der Kinder berücksichtigen müsse und nur zwischen den Halb-  
tagesabschnitten geleistet werden könne. Das Ansehen ihrer Lehrfunktion  
verbiете ihnen auch, mit einer beliebigen Arbeit ihr für eine qualifizierte  
Lehrfunktion schmales Gehalt aufzubessern.

Dieser Einwand ist, soweit relevant, unbegründet. Die Vorbereitungszeit, die  
für die Kindergärtnerinnen nicht grösser sein dürfte als diejenige der Primar-  
lehrkräfte, ist bei der oben angeführten Berechnung der wöchentlichen  
Arbeitszeit berücksichtigt. Wenn sie auch nicht jede beliebige Arbeit anneh-  
men wollen oder können, so steht den Kindergärtnerinnen zumindest mehr  
Freizeit zu, welche sie nach eigenem Gutdünken verwenden können (BGE  
124 II 436 Erw. 8d/cc).

dd. Weiter behaupten die Beschwerdeführer, die Differenzierung nach Lek-  
tionenzahl sei unzulässig, weil der angefochtene Entscheid nicht nachweise,  
dass die objektive Arbeitsleistung der Kindergärtnerinnen im Verhältnis zu  
den Primarlehrkräften geringer sei und zwar im Verhältnis der geringeren

Arbeitszeit. Eine geringere Arbeitszeit führe regelmässig zu einer höheren Leistung.

Dieser Einwand ist nicht nachvollziehbar. Es ist erstellt, dass die Kindergärtnerinnen weniger Lektionen erteilen als Primarlehrer. Das erklärt sich auch daraus, dass Kinder im Kindergarten aus pädagogischen Gründen eine geringere Lektionenzahl besuchen als an der Primarschule. Unterschiede in der Lektionenzahl bei den Lehrberufen sind auch deshalb gerechtfertigt, weil die Vorbereitungszeit pro Lektion bei höherer Schulstufe aufwendiger ist (BGE 124 II 436 Erw. 8d/dd und 8d/ee). Das Verwaltungsgericht hat keinen Anlass, von dieser bundesgerichtlichen Auffassung abzuweichen.

ee. Nach Ansicht der Beschwerdeführer führt die Arbeitszeitdifferenzierung zu einer mit Art. 4 Abs. 2 aBV nicht vereinbaren tieferen gesellschaftlichen Wertschätzung des Berufs der Kindergärtnerinnen, namentlich im Verhältnis zu den Primarlehrkräften. Die Wertschätzung eines Berufs hänge stark von der relativen Höhe des Gehalts ab.

Kindergärtnerinnen verdienen weniger als Primarlehrkräfte. Dieser Umstand ist, wie dargelegt, in erster Linie auf das niedrige Arbeitspensum zurückzuführen. Daraus ableiten zu wollen, dass der Beruf der Kindergärtnerin minderwertig sei, ist unbegründet.

ff. Nach Ansicht der Kindergärtnerinnen kann mit ihrem Verdienst keine standesgemässe Familienexistenz erreicht werden. Die Schaffung einer Vollzeitfunktion zu einem im Verhältnis zum Arbeitswert tieferen Gehalt verstosse gegen das Verbot diskriminierender Arbeitsbedingungen, wenn diese Regelung praktisch ausschliesslich einen typischen Frauenberuf betreffe. Es sei diskriminierend, eine Funktion mit hohen Qualitäten und Anforderungen so schlecht zu entlohnen, dass kein einziger Mann diese Funktion übernehme, weil er sich damit die Gründung einer eigenen Familie erschwere. Im Kanton Freiburg scheine es keine männlichen Kindergärtner zu geben.

Die Behauptung, im Kanton Freiburg würden Männer nur aus finanziellen Gründen den Beruf eines Kindergärtners nicht ergreifen, ist unbegründet. In den Lohnklasse 1 bis 10 sind, wie der Staatsrat ausführt, 25% des gesamten Personals - darunter auch männliche Angestellte - eingereiht. Es kann nicht allen Ernstes behauptet werden, dieses Personal erziele einen Verdienst, der keine standesgemässe Familienexistenz gewährleiste.

gg. Die Kindergärtnerinnen machen auch geltend, die Primarlehrkräfte hätten wegen des Religions- und des Bibelunterrichts weniger Pflichtlektionen zu erteilen.

Zutreffend ist, dass der Religionsunterricht von Vertretern der anerkannten Kirchen erteilt wird (Art. 27 des Gesetzes vom 23. Mai 1985 über den Kin-

dergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule; Schulgesetz; SGF 411.0.1; Art. 37 und 38 des RSchG). Das kann aber am Ergebnis, dass die Arbeitszeit der Kindergärtnerinnen deutlich tiefer liegt als diejenige der Primarlehrkräfte nichts ändern. Denn die Kinder sind nicht zur Teilnahme am Religionsunterricht verpflichtet, was die Anwesenheit des Primarlehrers nötig macht.

- j) Zusammenfassend ist festzustellen, dass das massgebende Arbeitspensum der Kindergärtnerinnen in zeitlicher Hinsicht der Kinder deutlich tiefer liegt (durchschnittlich 75% des Pensums der Primarlehrkräfte) als dasjenige der Primarlehrkräfte. Das kommt in der Funktionsbewertung Evalfri nicht zum Ausdruck, weil die reduzierte Arbeitszeit nicht berücksichtigt wird. Schon aus diesem Grunde sind die Kindergärtnerinnen hinsichtlich der Besoldung tiefer einzureihen.

16. In seiner Vernehmlassung vom 23. Mai 2000 verweist der Staatsrat auch auf die unterschiedliche Dauer und den unterschiedlichen Inhalt der Ausbildung zwischen den Kindergärtnerinnen und den Primarlehrkräften.

Nach den Unterlagen des kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerseminars beträgt der Ausbildungsgang für Kindergärtnerinnen nach der Orientierungsschule vier Jahre und für Primarlehrkräfte fünf Jahre. Inhaber einer Matura absolvieren die Ausbildung jeweils in zwei Jahren. Die Stundentafel weist folgende Unterschiede auf (die Zahlen beziehen sich auf die im Monat im jeweiligen Lehrgang in allen Klassen geforderten Fächer):

	Kindergärtnerinnen	Primarlehrkräfte
Fächer in Allgemeinbildung	87,5	130,5
Fächer in Berufsbildung	144	178

In beiden Ausbildungslehrgängen finden gleich lange Sport-, Studien- und Wirtschaftswochen statt; die Schüler und Schülerinnen haben ebenfalls Schulpraktika und während ihren Ferien Sozialpraktika zu absolvieren. Der Unterschied in der Ausbildung kommt im Bericht Evalfri unter dem Bereich "I" zum Ausdruck. Hier wurden die Primarlehrkräfte mit 98 und die Kindergärtnerinnen mit 84 Punkten bewertet, was einen Unterschied von 14,28% ausmacht. Auch aus diesem Grund rechtfertigt sich eine tiefere Einstufung der Kindergärtnerinnen.

17. Die übrigen Ergebnisse des Systems Evalfri weisen für Kindergärtnerinnen und Primarlehrkräfte genau gleiche Werte auf. Es erübrigt sich somit darauf näher einzutreten, umso weniger als keine Anzeichen vorliegen, dass die Kindergärtnerinnen in den Bereichen "PS", "P" oder "V" höher zu bewerten wären als Primarlehrer. Das Gericht hat demnach auch keinen Anlass, hinsichtlich der Arbeitsplatzbewertung ein Gutachten anzuordnen, zumal im Rahmen einer antizipierten Beweiswürdigung nicht mit einem im Wesentlichen anderen Ergebnis zu rechnen wäre. Denn es ist anerkannt, dass tiefere Arbeitszeiten und Unterschiede hinsichtlich Ausbildung eine tiefere Besoldung zu rechtfertigen vermögen. Zu prüfen bleibt nunmehr der lohnmassige Unterschied.

18. a) Im Jahre 1996 hatten die Kindergärtnerinnen mit der Lohnklasse 9, 13. Monatslohn inbegriffen, ein Gehalt von:

- mindestens  $45'753.60 + 3812.80 = 49'566.40$  Franken und

- höchstens  $59'777.40 + 4981.45 = 64'758.85$  Franken;

jenes der Primarlehrer in der Lohnklasse 16, 13. Monatslohn inbegriffen betrug:

- mindestens  $59'530.80 + 4960.90 = 64'449.70$  Franken und

- höchstens  $77'562.00 + 6463.50 = 84'025.50$  Franken.

Dies ergab er eine effektive Differenz von jeweils 14'883.30 und 19'266.65 Franken. In Prozenten ausgedrückt machte der Minderverdienst der Kindergärtnerinnen zu Beginn ihrer Tätigkeit:

- ( $64'449.70$  Franken = 100%;  $14'883.30 : 64'449.70 \times 100$ ) 23,09% und dann:

- ( $84'025.50 = 100%$ ;  $19'266.65 : 84'025.50 \times 100$ ) 22,92% aus.

Die Eingabe der Beschwerdeführer veranlasste den Staatsrat die Kindergärtnerinnen ab dem 1. Januar 1997 in die Funktionsklasse 10 einzureihen. Die Lohnunterschiede zu den Primarlehrkräften beträgt seither effektiv:

- mindestens ( $64'449.70 - 51'365.60$ ) 13'084.10 Franken oder 20,30%,

- höchstens ( $84'025.50 - 67'191.15$ ) 16'834.35 Franken oder 20,03%.

Diesen Lohnunterschied begründet der Staatsrat, wie erwähnt, im Wesentlichen mit der Berücksichtigung der Arbeitszeit als lohnbestimmenden Faktor. Es wurde dargelegt, dass das Arbeitspensum der Kindergärtnerinnen um 25% tiefer liegt als jenes der Primarlehrkräfte. Dieser Unterschied genügt, um eine Lohndifferenz von bis zu 23,09% zu rechtfertigen. Dieser Gehaltsunterschied ist zwar erheblich höher als in den anderen Kantonen. So hat das Bundesgericht hinsichtlich der Stadt Zürich eine Differenz von rund 18% gegenüber Primarlehrkräften als nicht diskriminierend angenommen. Ferner hat es in einem Urteil betreffend den Kanton Thurgau eine Besoldungsdifferenz von rund 16% als nicht diskriminierend betrachtet. Im Fall betreffend die Kindergärtnerinnen im Kanton Schwyz hat es festgestellt, dass, da bereits

die Differenz aufgrund des qualitativen Arbeitswerts diskriminierungsfrei mit 12% angenommen werden könne, bereits ein geringfügig tieferes Arbeitspensum genügen würde, um die streitige Lohndifferenz von 16 bis 17% zu rechtfertigen. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass in anderen Kantonen andere Verhältnisse herrschen, namentlich hinsichtlich Arbeitszeit. Im Übrigen kann es nicht darum gehen, gleiche Löhne wie in anderen Kantonen zu bezahlen. Massgebend ist ein Bewertungsvergleich nur zwischen Tätigkeiten in verschiedenen Anstellungsverhältnissen, aber bei ein und demselben Arbeitgeber. Die Kantone können nicht verpflichtet werden, gleiche Löhne zu bezahlen wie in anderen Kantonen (Praxis 2000 S. 333 Erw. 6h; ELISABETH FREIVOGEL, *in* Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, herausgegeben von Margrith Bigler-Eggenberger und Claudia Kaufmann, Rz. 104 zu Art. 3).

Anzufügen ist, dass sich der Richter, wie bereits erwähnt, in Besoldungsfragen zurückzuhalten hat, um zu vermeiden, dass durch lohnmassige Veränderungen im Hinblick auf zwei Kategorien von Bediensteten im Vergleich zu einer dritten oder vierten Kategorie von Mitarbeitern des Staats neue Ungleichheiten geschaffen werden. Von daher erweist sich der Lohn der Kindergärtnerinnen - auch vor dem 1. Januar 1997 - ausgehend vom grossen Unterschied hinsichtlich Arbeitspensum und der unterschiedlichen Ausbildung als nicht diskriminierend. Es kann nicht in Frage kommen, die Kindergärtnerinnen besoldungsmässig den Primarlehrkräften gleichzustellen.

- b) Man kann sich die Frage stellen, ob die Kindergärtnerinnen allenfalls zu einem reduzierten Pensum in der Lohnklasse 16 entlohnt werden sollen und nicht zu einem Vollpensum der Lohnklasse 10 oder 9. Das Bundesgericht hat eine solche Lösung als nicht zwingend bezeichnet. Zur Begründung führte es aus, dass das Lohngleichheitsgebot einen beitragsmässig gleichen Lohn für gleiche beziehungsweise gleichwertige Arbeit verlange; ob dieser Betrag mit einem Teilpensum in einer höheren Lohnklasse oder mit einem Vollpensum in einer tieferen Klasse bezahlt werde, sei unerheblich, sofern mit dieser Differenzierung nicht andere Nachteile verbunden seien (BGE 124 II 436 Erw. 8e). Eine Entlohnung zu einem Teilpensum in der Lohnklasse 16 hätte zur Folge, dass auch alle anderen Leistungen des Staats - wie Treueprämien, Kinderzulagen des Arbeitgebers - entsprechend zu reduzieren wären. Zu prüfen wäre auch, ob gegebenenfalls Verschlechterungen hinsichtlich 2. Säule, Lohnfortzahlung bei Krankheit, Unfall und Mutterschaft in Kauf zu nehmen wären. Im Jahre 1996 betrug der Lohn in der Lohnklasse 16, Stufe 10 (13. Monatslohn inbegriffen), 84'025.50 Franken jährlich. Gesetzt den Fall, ein Primarlehrer wäre zu einem Teilpensum von 75% in diese Klasse eingestuft worden, hätte sein Verdienst 63'019.12 Franken betragen. Der Lohn in der Klasse 9, Stufe 10, betrug 64'758.85 Franken,

jener in der Lohnklasse 10, Stufe 10, 67'191.15 Franken. Die Kindergärtnerinnen würden somit in der Klasse 16 lohnmässig keinen Vorteil ziehen.

Auch heute verhält es sich nicht anders. Für das Jahr 2001 beträgt der Lohn in der Lohnklasse 16, Stufe 10, 88'617.10 Franken und jener in der Klasse 10, Stufe 10, 70'863 Franken. Der Primarlehrer mit einem Pensum von 75% würde 66'462.82 Franken verdienen, somit ebenfalls weniger als eine vollamtliche Kindergärtnerin in der Lohnklasse 10.

- c) Im angefochtenen Entscheid führte der Staatsrat im Zusammenhang mit der Arbeitszeit aus, dass auch andere Mitarbeiter seines Personals gleich behandelt würden wie die Kindergärtnerinnen. So seien die Schulzahnärzte bis zum 1. Januar 1992 in der Klasse 24 zu 100% eingereiht gewesen, obschon sie während der Schulferien nicht arbeiteten. Danach seien sie aufgrund einer neuen Bewertung unabhängig ihrer Arbeitszeit neu in die Klasse 30 eingereiht worden; der Beschäftigungsgrad entspreche aber nicht mehr 100%. Eine gegenteilige Massnahme sei bezüglich der Lehrer der Sonderfächer der Orientierungsschule getroffen worden und zwar die Änderung der Einreihung nach unten mit gleichzeitiger Arbeitszeiterhöhung.

Nach Auffassung der Beschwerdeführer widerlegen diese Beispiele die Diskriminierungsvermutung nicht, sondern beweisen vielmehr das Gegenteil. Das Beispiel der Schulzahnärzte würde nur ganz wenige Beamte betreffen. Da sie Vollzeitangestellte waren, durften sie während der Schulferien keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Die neue Regelung würde das nun erlauben und sie könnten im Gegensatz zu den Kindergärtnerinnen davon auch tatsächlich Gebrauch machen. Die Schulferien seien für Schulzahnärzte echte Freizeit gewesen, weil sie nicht wie das Lehrpersonal gezwungen waren, ihre Präsenzzeit vorzubereiten. Mit der neuen Regelung sei lediglich im Interesse der Staatsfinanzen eine faktische Teilzeitbeschäftigung eingeführt worden. Im Falle der Lehrer der Sonderfächer sei einer berechtigten Gehaltsforderung dadurch entsprochen worden, dass der Staat für eine Vollzeitfunktion eine Vollzeitleistung verlange, die vorher klar nicht erbracht worden sei. Eine solche erhöhte Arbeitsleistung könne auch von den Kindergärtnerinnen verlangt werden, wenn sich aufgrund einer Arbeitszeituntersuchung ergebe, dass sie merklich weniger Arbeit erbringen würden als das Staatspersonal mit 42 Stunden pro Woche. Dafür gebe es aber keinen Beweis.

Die zwei Beispiele in der angefochtenen Verfügung wollen aufzeigen, dass nicht nur Kindergärtnerinnen mit einem Vollpensum in einer tieferen Lohnklasse eingestuft sind. Etwas anderes lässt sich daraus nicht ableiten, schon gar nicht, dass gerade deshalb eine Diskriminierung vorliege. Dies gilt umso weniger als die Schulzahnärzte weder gleiche noch gleichwertige Arbeit leisten.

- d) Nach dem Gesagten bleibt festzustellen, dass die Kindergärtnerinnen im Durchschnitt 25,7% weniger Arbeit leisten als Primarlehrkräfte. Die Lohnunterschiede variieren zwischen 22,92 und 23,09% (Lohnklasse 9) und zwischen 20,03 und 20,30% (Lohnklasse 10). Diese Unterschiede sind nicht als diskriminierend zu bezeichnen. Die Beschwerde der Kindergärtnerinnen erweist sich demnach als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.
19. a) Hinsichtlich der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen verweist der Staatsrat auf die Analyse der KBF. Danach gebe es im Vergleich mit den Primarlehrkräften in Bezug auf das psycho-soziale Kriterium und das Kriterium Verantwortung Unterschiede. Das sei darauf zurückzuführen, dass die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen nicht für die nahezu ganze intellektuelle Entwicklung der Schüler verantwortlich seien. Zu den Lehrkräften der Orientierungsschulen und der Sonderfächer gebe es einen deutlichen Unterschied in der Ausbildung. Für den Unterricht eines Sonderfachs sei nach der Grundausbildung (Primarlehrerpatent oder Maturitätsausweis) eine Zusatzausbildung erforderlich, die bei den Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen nicht nötig sei; sie müssten lediglich über ein Diplom des Lehrerseminars II verfügen. Der Staatsrat verweist ebenfalls auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts: Die Unterschiede in der Entlohnung verletze das Recht auf gleichen Lohn von Mann und Frau dann nicht, wenn sie nicht auf dem Geschlecht, sondern auf Qualitätsgrad und Risiken beruhen.
- b) Nebst den Einwänden, welche bereits hinsichtlich der Kindergärtnerinnen vorgebracht wurden, bringen die Beschwerdeführer vor, dass aus der Tatsache, dass der Unterschied ausschliesslich mit den Kriterien des psychosozialen Bereichs und der Verantwortung gerechtfertigt werde, ergebe sich e contrario, dass die Kriterien anderer Bereiche keine Differenzierung zuungunsten der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen rechtfertige oder allfällige Differenzierungen sich gegenseitig aufheben würden. Die Experten und die Autoren von ABAKABA hätten in ihrer Beurteilung des Kriteriums "Verantwortung" von zu Beginn "gleichwertig" auf "nicht mehr gleichwertig" auf "grosse Unterschiede" stark zuungunsten des Frauenberufs der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen modifiziert und dem frauenberufsgünstigende Kriterium zunehmend weniger Gewicht beigemessen. Zudem würden Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen durch die Art und Anstellung und durch die Stundenplangestaltung im Verhältnis zu anderen Funktionen, insbesondere zu anderen Lehrberufen, erheblich benachteiligt. Einerseits würden sie nicht im Vollzeit- oder Teilzeitamt angestellt, sondern zum Lektionenlohn, das heisst vergleichsweise im Stundenlohn; dabei werde von der Maximalpflichtlektionenzahl der Primarlehrer, das heisst von 30 Wochenlektionen ausgegangen. Ein Lektionenlohn betrage somit 1/30 in der Funktionsklasse 14. Andererseits würden den Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen verunmöglicht, 30 Lektionen in der Woche

zu leisten. Das organisatorische Problem liege darin, dass ihr Unterricht in Doppel- und Dreifachlektionen unterrichtet werden müsse. Als "Wanderlehrerinnen" würde es ihnen verunmöglicht, die Doppel- und Dreifachlektionen zeitlich aneinander zu hängen.

- c) Der Beruf der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerin ist ein typischer Frauenberuf und kann mit demjenigen der Primarlehrkräfte verglichen werden (BGE 124 II 409 Erw. 8b). Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen sind in der Lohnklasse 14 eingereiht. Ihre Besoldung entspricht zwischen 92,52 und 92,82% der Primarlehrerbesoldung. Nach Art. 20 Abs. 1 lit. b des Reglements vom 20. August 1991 (SGF 415.0.11) haben sie wöchentlich in der Primarschule 30 und in der Orientierungsschule 26 Lektionen zu leisten. Grundsätzlich gelten sie als Wanderlehrerinnen, was sie zum Unterricht an mehreren Schulen verpflichtet (Art. 87 RSchG). Als solche werden sie für die Fahrten zum Arbeitsort, der ausserhalb der Wohngemeinde liegt, entschädigt. Die Entschädigung besteht darin, dass die Fahrzeit nach einer bestimmten Formel als Unterrichtszeit angerechnet wird und die Fahrkosten vergütet werden (Art. 37 und 38 des Reglements vom 20. August 1991; SGF 415.0.11). Nach dem Bericht Evalfri besteht der wesentliche Unterschied zu den Primarlehrkräften im Bericht "PS". Darunter fallen die Anforderungen an die mündliche Kommunikationsfähigkeit, an die Kooperationsfähigkeit, an das Einfühlungsvermögen und die Überzeugungsfähigkeit sowie an belastende psychosoziale Bedingungen.
- d) Der Ausbildungsgang für Handarbeit- und Hauswirtschaftslehrerinnen dauert ebenfalls fünf Jahre. Der wesentliche Unterschied zu den Primarlehrkräften bezieht sich auf die Ausbildung im Bereich Allgemeinbildung. In diesem Bereich sind monatlich 81,5 Stunden zu leisten, was 37,55% der Ausbildung der Primarlehrkräfte ausmacht. Die Ausbildung der Primarlehrkräfte erweist sich somit als breiter. Die Unterschiede in den Lehrgängen sind auf die berufliche Tätigkeit ausgerichtet, die beim Primarlehrer mehr und grössere Fachkenntnisse voraussetzt als bei der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerin. Schon dieser Umstand begründet eine tiefere Einstufung. Aus diesem Grund hat auch das Bundesgericht eine Besoldungsdifferenz von Arbeitslehrerinnen zu den Haushaltungslehrerinnen und zu den Primarlehrerinnen von 250 Franken (Anfangsbesoldung) bis 350 Franken (Höchstbesoldung) nicht beanstandet. Damit weist aber nicht nur die Ausbildung, sondern bereits die Berufstätigkeit des Primarlehrers einen höheren Qualifikationsgrad auf. Die betroffenen Tätigkeiten können auch nicht als gleichwertig angesehen werden, weshalb ihre unterschiedliche Einstufung vor Art. 4 Abs. 2 Satz 3 aBV standhält (BGE 117 Ia 270).

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat in einem gleichen Fall die unterschiedliche Einstufung mit der Vielfalt der Fächer bei den Primarlehrkräften begründet, aber dafür bei den Handarbeitslehrerinnen erhöhte Anforderungen infolge des stufenübergreifenden Unterrichts und des ständigen Klassenwechsels veranschlagt. Das bedinge eine erhöhte geistige Regsamkeit. Es hat jedoch die bei den Primarlehrkräften erforderliche stündliche Umstellung auf neue Fächer als anforderungsreicher bezeichnet. Das Bundesgericht hat diese Auffassung geschützt (BGE 124 II 409 Erw. 10f/aa).

- e) Die tiefere Lohnklassierung rechtfertigt sich nach dem Gesagten aufgrund der Ausbildungsgänge und der unterschiedlichen Tätigkeit. Die unterschiedliche Entlohnung ist damit nicht auf geschlechtsspezifische Gründe zurückzuführen, weshalb eine Verletzung des GIG und von Art. 4 Abs. 2 aBV ausscheidet. Ein Verstoss gegen Art. 4 Abs. 1 aBV kann auch deshalb nicht angenommen werden, weil ein Unterschied in der Ausbildung und im Qualitätsgrad besteht, denen bei der Festsetzung des Lohns Rechnung getragen werden darf. Die Beschwerde der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen ist somit ebenfalls abzuweisen.
20. Unter den Beschwerdeführern befindet sich X, Werklehrerin in der Gemeinde Kerzers. Diese Beschwerdeführerin legt nicht dar, in welcher Lohnklasse sie eingereiht ist, weshalb ihre Stellung diskriminierend sein soll und in welche Lohnklasse sie infolgedessen eigentlich eingereiht werden sollte. Auf ihre Beschwerde ist somit mangels eines Antrags und einer Begründung nicht einzutreten (Art. 81 und 82 VRG).
21. Das Beschwerdeverfahren ist gestützt auf Art. 13 Abs. 5 GIG kostenlos. Die Beschwerdeführer sind unterliegende Partei, weshalb sie keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben (Art. 137 Abs. 1 VRG).

**Demnach entscheidet  
der I. Verwaltungsgerichtshof:**

1. Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten wird, abgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4. Gegen diesen Entscheid kann, soweit eine Verletzung des Gleichstellungsgesetzes gerügt wird, beim Bundesgericht innert dreissig Tagen Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (Art. 13 Abs. 1 GIG).
  
5. Dieser Entscheid wird eröffnet:
  - a) dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführer;
  - b) dem Staatsrat des Kantons Freiburg.

103.7;106.16