

Veröffentlichung im Amtsbericht.

**Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 19 Abs. 1 und Abs. 4 PG; Art. 6, Art. 8 Abs. 1 sowie Art. 36 Abs. 1 und Abs. 2 VRG; § 2, § 3 und § 4 Abs. 1 LV. Überprüfung der Lohnbandeinreihung; Kognition des Obergerichts, erforderliche Unterlagen, Begründungserfordernis, Akteneinsichtsrecht (OGE 60/2008/20 vom 25. September 2009)**

*Lohneinstufungssysteme beruhen auf zahlreichen Vorgaben, Bewertungen und Vergleichen, welche mit erheblichem Ermessen verbunden sind und besonderes Fachwissen erfordern. Das Obergericht kann grundsätzlich nur Rechts- und Verfahrensfehler der Einstufungsentscheide korrigieren (E. 1b).*

*Für die Überprüfung der Lohnbandeinreihung einer bestimmten Funktion müssen vollständige Bewertungsunterlagen für die betreffende Funktion sowie für die Funktionen im Bereich sachlich berechtigter Quervergleiche vorgelegt werden. Wird die Einreihung trotz entsprechendem Antrag der Betroffenen ohne diese Unterlagen vorgenommen, so werden der Anspruch auf eine nachvollziehbare Begründung und das Akteneinsichtsrecht verletzt; schutzwürdige Interessen, die eine Akteneinsicht ausschliessen, bestehen nicht (E. 2c und d).*

Die Stelleninhaber der kantonalen Funktion A. akzeptierten ihre Lohnbandeinreihung nicht. Nach Durchführung des vorgesehenen Ombudsverfahrens verlangten sie einen Entscheid des Regierungsrats und den vorgängigen Beizug detaillierter Bewertungsakten für ihre eigene Funktion sowie für ähnliche Funktionen. Der Regierungsrat lehnte den Aktenbeizug ab und bestätigte die Lohnbandeinreihung. Auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Betroffenen hob das Obergericht den Regierungsratsentscheid auf und wies die Sache an den Regierungsrat zurück.

*Aus den Erwägungen:*

*1.- ...*

*b) Zu beachten ist, dass mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde lediglich Rechtsverletzungen, Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung gerügt werden*

können (Art. 36 Abs. 1 VRG<sup>1</sup>). Wegen blosser Unangemessenheit einer Verfügung kann dagegen nicht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (Art. 36 Abs. 2 VRG). Dies ist bei der Überprüfung der Lohneinstufung von grosser Bedeutung, da diese regelmässig auf einem Einstufungssystem beruht, das zahlreiche Vorgaben, Bewertungen und Vergleiche umfasst, welche naturgemäss mit erheblichem Ermessen verbunden sind und ein besonderes Fachwissen erfordern. Selbst ein über volle Kognition (inklusive Angemessenheitsprüfung) verfügendes Verwaltungsgericht ist daher nur beschränkt in der Lage, die Einstufung einer konkreten Funktion zu überprüfen und muss sich im Wesentlichen darauf beschränken, allfällige Rechtsfehler der Einstufung zu korrigieren.<sup>2</sup> Umso grössere Bedeutung kommt einem korrekten Einstufungsverfahren und der Einhaltung der geltenden Verfahrensgarantien zu.

2.– a) Mit dem Personalgesetz vom 3. Mai 2004<sup>3</sup> wurde ein *neues Lohnsystem* für das *Staatspersonal* eingeführt.<sup>4</sup> Gemäss Art. 19 Abs. 1 PG haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Anspruch auf einen angemessenen Lohn. Dieser richtet sich nach den Anforderungen und Belastungen der Funktion sowie der Leistung und Erfahrung und berücksichtigt auch den Arbeitsmarkt; bei der Anstellung ist überdies auch die nutzbringende Erfahrung angemessen zu berücksichtigen. Die Grundsätze der Lohnfestlegung regelt gemäss Art. 19 Abs. 4 PG der Regierungsrat. Dieser hat gestützt auf diese Ermächtigung eine Lohnverordnung<sup>5</sup> erlassen. Gemäss § 2 LV wird jede Funktion analytisch unter Berücksichtigung der Anforderungen und Belastungen bewertet, wobei die Voraussetzungen für eine ausreichende Erfüllung der Aufgaben massgebend sind (Abs. 1). Zur Bewertung der sogenannten Ankerfunktionen und zur Plausibilisierung der Schlüsselfunktionen setzt der Regierungsrat ein Bewertungsteam ein, in welchem die Personaldienste, Fachbereiche und Personalverbände vertreten sind (Abs. 2). Die Schlüsselfunktionen werden grundsätzlich durch Mitglieder des vom Regierungsrat eingesetzten Bewertungsteams bewertet (Abs. 3). Die weiteren Funktionen werden grundsätzlich durch die im Bewertungsteam vertretenen Personaldienste bewertet

<sup>1</sup> Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (VRG, SHR 172.200).

<sup>2</sup> Vgl. auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Nr. A-3627/2007 vom 9. Januar 2008, E. 4.1.

<sup>3</sup> Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 3. Mai 2004 (Personalgesetz, PG, SHR 180.100).

<sup>4</sup> Vgl. dazu auch Vorlage des Regierungsrats vom 17. Juni 2003 betreffend Revision des Personal- und Lohnrechts, insbesondere S. 10 ff.

<sup>5</sup> Verordnung über die Entlohnung des Staatspersonals vom 27. September 2005 (Lohnverordnung, LV, SHR 180.101).

und haben sich nach den Anker- und Schlüsselfunktionen auszurichten (Abs. 4). Gemäss § 3 LV ergibt sich der Wert einer Funktion aus der Summe der Einzelbewertungen (Abs. 1). Die im Bewertungsteam vertretenen Personaldienste ordnen jede Stelle einer Funktion und aufgrund des Funktionswerts einem Lohnband zu (Abs. 2). Gemäss § 4 Abs. 1 LV sind die Lohnbandzuteilungen der Anker- und Schlüsselfunktionen dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen. Die Lohnbandzuteilung der weiteren Funktionen erfolgt durch die im Bewertungsdienst vertretenen Personaldienste, sofern sich der Regierungsrat nicht die Genehmigung der Lohnbandzuteilung einzelner weiterer Funktionen vorbehält. Die Personaldienste können dem Regierungsrat über das zuständige Departement von sich aus weitere Funktionen zur Genehmigung unterbreiten. ...

*b)* Im vorliegenden Fall wurde das Einstufungs- und Anfechtungsverfahren gemäss den zitierten Bestimmungen durchgeführt. Die Funktion der Beschwerdeführer wurde als sogenannte weitere Funktion durch den Personaldienst vorgenommen, ausgehend von der vom Regierungsrat genehmigten Ankerfunktion B. Die Beschwerdeführer sind mit der vorgenommenen Einreihung ins Lohnband X. nicht einverstanden und machen geltend, ihre Funktion entspreche derjenigen der Funktion C., welche wie [die Funktion D.] in Lohnband Y. eingereiht sei. Die Verantwortung [der Funktion D.] sei unbestrittenerweise höher als diejenige [der Funktion A.]. Allerdings stelle sich die Frage, in welchem Mass die Verantwortung geringer sei ... Jedenfalls nicht vertretbar sei die Ungleichbehandlung gegenüber der [Funktion C.]. ...

*c)* Hieraus ergibt sich, dass insbesondere die Bewertung der Funktion der Beschwerdeführer im Verhältnis zu den Funktionen B., C. und D. umstritten ist. Wie die Beschwerdeführer zu Recht geltend machen, müssen für die Überprüfung dieser sachlich berechtigten Frage die Bewertungen der entsprechenden Funktionen im Einzelnen miteinander verglichen werden können. In der vorliegenden Sache ist dies nicht möglich, weil die detaillierten Bewertungsunterlagen für die erwähnten Funktionen nicht bekannt sind.<sup>6</sup> Insbesondere fehlen jegliche Unterlagen zu den Funktionen C. und D. Die Bewertungsprotokolle zu den Funktionen B. und A. liegen zwar vor, doch werden darin nur die berücksichtigten Anforderungen und ihre zeitliche Beanspruchung angegeben. Ein Anspruch auf Beizug dieser Unterlagen ergibt sich dabei insbesondere aus dem in Art. 29 Abs. 2 BV<sup>7</sup> verankerten Grundsatz des rechtlichen Gehörs, welcher einerseits eine genügende und nachvollziehbare Begründung der Verwaltungsentscheide und die Einsicht der Par-

<sup>6</sup> Siehe hierzu E. 2d.

<sup>7</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

teilen in die entsprechenden Akten verlangt<sup>8</sup>, wie dies dementsprechend die hier geltenden Verfahrensregeln von Art. 6 und Art. 8 Abs. 1 VRG vorsehen.

d) Was im angefochtenen Regierungsratsentscheid gegen einen entsprechenden Aktenbeizug bzw. ein entsprechendes Akteneinsichtsrecht geltend gemacht wird, ist unbehelflich. Schutzwürdige private oder öffentliche Interessen, welche allenfalls einer Akteneinsicht aufgrund von Art. 6 VRG entgegenstehen könnten, sind nicht konkret dargelegt worden und auch nicht ersichtlich. Da im Interesse des Rechtsschutzes ein strenger Massstab angelegt werden muss, kämen ohnehin nur wichtige öffentliche Interessen wie die Staatssicherheit und der Schutz von Polizeigütern oder besonders schutzwürdige Privatinteressen, insbesondere die Wahrung von Persönlichkeitsrechten oder der Schutz von Geschäftsgeheimnissen, in Frage.<sup>9</sup> Solche Interessen sind vorliegend nicht betroffen, zumal es um objektive Funktionsbewertungen, nicht etwa um subjektive Leistungsbewertungen geht, das heisst somit auch keine Personendaten im Sinne der Datenschutzgesetzgebung vorliegen.

Wie dargelegt, kann die Bewertung der fraglichen Funktionen ohne die entsprechenden Unterlagen nicht sinnvoll überprüft werden. Dementsprechend erfolgte durch den Regierungsrat, welcher ebenfalls nicht über die verlangten Akten verfügte, auch keine nachvollziehbare, auf detaillierten Angaben beruhende Begründung der Gesuchsabweisung. Vielmehr wird lediglich die Stellungnahme des kantonalen Personalamts wiedergegeben, welches die erfolgte Bewertung nur mit allgemeinen Ausführungen, nicht aber gestützt auf die offengelegten, konkreten Bewertungsunterlagen begründet. Beim abgelehnten Akteneinsichtsbegehren handelt es sich somit keineswegs um eine unzulässige Beweismittelsuche. Vielmehr kann die von der Verwaltung vorgenommene Besoldungseinstufung der Beschwerdeführer und der Vergleich mit ähnlichen Funktionen in dem von der Exekutive geschaffenen Bewertungssystem aus den erwähnten Gründen ohne entsprechende Unterlagen nicht vorgenommen werden, was sowohl den Begründungsanspruch als auch das Akteneinsichtsrecht der Beschwerdeführer verletzt.<sup>10</sup> Insofern ist auch der Vergleich mit der Überprüfung der Bewertung einzelner schriftlicher Prüfungen zum vorneherein nicht angebracht, zumal vom Staat geschaffene Akte zu überprüfen sind, welche genügend begründet werden müssen.

<sup>8</sup> Vgl. dazu *Gerold Steinmann* in St. Galler Kommentar zum Bundesverfassung, 2. A., Zürich/Basel/Genf/St. Gallen 2008, Art. 29 Rz. 27 ff., S. 593 ff.

<sup>9</sup> Vgl. dazu *Kölz/Bosshart/Röhl*, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 9 Rz. 1 ff., S. 183 ff.; vgl. auch Art. 47 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV, SHR 101.000).

<sup>10</sup> Vgl. in diesem Sinn auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Nr. A-3627/2007 vom 9. Januar 2008, E. 3.

Die Einreihung der einzelnen Funktionen ergibt sich gestützt auf die unter den jeweiligen Anforderungsniveaus beziehungsweise Bewertungsdimensionen<sup>11</sup> zugeordneten Kriterien, für die aufgrund einer vorgegebenen Skala Punkte vergeben werden. Es muss daher bekannt sein, welche Kriterien der jeweiligen Bewertungsdimensionen als relevant erachtet und wie diese im Einzelnen gewichtet wurden. Nur so lässt sich überprüfen, ob eine unterschiedliche Einreihung der als massgebend zu erachtenden Funktionen, die miteinander zu vergleichen sind, gerechtfertigt ist oder nicht. Da sich die Punktwerte lediglich als Folge der Bewertung zeigen, lässt sich anhand dieser nichts für den Vergleich der einzelnen Einreihungen ableiten; auf deren Beizug kann allenfalls verzichtet werden, wenn diese für eine Überprüfung der Bewertung nicht erforderlich sind.

e) Somit ist der angefochtene Regierungsratsentscheid in Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Verletzung der Begründungspflicht bzw. des Akteneinsichtsrechts aufzuheben. Eine Heilung dieser Gehörsverletzungen im vorliegenden Verfahren ist nicht möglich, da dem Obergericht nur eine beschränkte Kognition zukommt.<sup>12</sup> Die Sache ist daher an den Regierungsrat zurückzuweisen. Dieser wird vor einer neuen Entscheidung die für eine Überprüfung der angefochtenen Bewertung und den Vergleich mit den erwähnten ähnlichen Funktionen erforderlichen Grundlagen beizuziehen haben und den Beschwerdeführern Gelegenheit geben müssen, sich zu den vervollständigten Akten vor Erlass der neuen Entscheidung zu äussern.

<sup>11</sup> Z.B. fachliche Anforderungen, Schwierigkeitsgrad, Verantwortung Führung und Kommunikation.

<sup>12</sup> Vgl. E. 1b.