

LU_GERICHTE 7R 15 1 vom 6. Januar 2015

LU Gerichte, 2015-01-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_10490

FR: LU_GERICHTE 7R 15 1 du 6 janvier 2015

IT: LU_GERICHTE 7R 15 1 del 6 gennaio 2015

Regeste

Verwaltungsgerichtliche Prüfung von Erlassen nach §§ 188 ff. VRG (Änderungen Anhang 1 Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste und § 12b und Anhang 1 PVO vom 6.1.2015). Die Herabstufung sämtlicher Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen von Lohnklasse 21 auf Lohnklasse 20 widerspricht höherrangigem Recht, da nur ein Teil des Unterrichts auf Sekundarstufe I, der andere Teil aber auf Sekundarstufe II erfolgt (E. 3). Die Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien in Verbindung mit der herabgesetzten Lohnklasse verletzt den Grundsatz der Gleichbehandlung im Vergleich mit den übrigen Lehrpersonen an Gymnasien. Obwohl eine Ungleichbehandlung zwischen diesen beiden Kategorien von Lehrpersonen an sich sachlich gerechtfertigt ist, erweist sie sich in ihrem Ausmass als nicht mehr haltbar. Sie wird auch nicht durch die angestrebte Angleichung an die Behandlung der Lehrpersonen an kommunalen Musikschulen gerechtfertigt, deren Tätigkeit nicht in sämtlichen Belangen gleich ist (E. 4-6).

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss § 188 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) prüft das Kantonsgericht auf Antrag, ob bestimmte Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts in Erlassen der Gemeinwesen (§ 1) verfassungs- oder gesetzwidrig sind oder sonst wie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen. Ausgenommen von dieser Prüfung sind u.a. die Kantonsverfassung, die kantonalen Gesetze und die Dekrete (§ 188 Abs. 2 lit. a VRG; LGVE 2009 II Nr. 38).

E. 1.2

Gegenstand eines Prüfungsantrags können ausschliesslich bestimmte Rechtssätze sein. Als Rechtssatz gilt eine generell-abstrakte Anordnung bzw. Norm, die sich an eine unbestimmte Zahl von Adressaten richtet und auf die Regelung unbestimmt vieler Fälle abzielt. Inhaltlich begründet der Rechtssatz Rechte und Pflichten der Bürger oder regelt Organisation, Zuständigkeit oder Aufgaben der Behörden oder das Verfahren (zum Ganzen: BGE 121 II 478, 112 Ib 251, 101 Ia 74; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N 340; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 13 N 6 und 8). Rechtssätze unterstehen nur dann der gerichtlichen Normenkontrolle, wenn sie einen verwaltungsrechtlichen Inhalt haben. Nach konstanter Rechtsprechung des Gerichts sind darunter Vorschriften zu verstehen, die vom Kantonsgericht in seiner Tätigkeit als Verwaltungsgericht und von Verwaltungsbehörden anzuwenden sind (LGVE 2009 II Nr. 38 E. 3b mit Hinweis). ■ Sowohl die vom Regierungsrat erlassene PVO wie auch die BVOL richten sich an die Allgemeinheit und

regeln eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten und sind daher generell-abstrakt. Damit kommt ihnen (verwaltungsrechtlicher) Rechtssatzcharakter zu, weshalb sie Gegenstand eines Normprüfungsverfahrens sein können.

E. 1.3

Die Prüfung von Erlassen nach § 188 VRG erfolgt durch die dritte und vierte Abteilung des Kantonsgerichts. Den Vorsitz führt der Präsident oder die Präsidentin derjenigen Abteilung, in deren Geschäftskreis die Materie des zu prüfenden Erlasses fällt (§ 18 Abs. 1 der Geschäftsordnung für das Kantonsgericht des Kantons Luzern [GOKG; SRL Nr. 263]). Beide Abteilungen bestimmen im Anschluss an die Konstituierung zwei weitere Richterinnen oder Richter, die bei der Erlassprüfung eingesetzt werden (Abs. 2). Im Regelfall wirken bei der Erlassprüfung fünf Richterinnen und Richter mit. Drei davon gehören der Abteilung an, in deren Geschäftskreis die Materie des zu prüfenden Erlasses fällt (Abs. 3).

E. 2.1

Gemäss § 189 lit. a VRG kann den Prüfungsantrag jedermann stellen, dessen schutzwürdige Interessen in absehbarer Zeit durch die Anwendung der angefochtenen Rechtssätze verletzt werden können. Aus Ziel- und Zwecksetzung der selbständigen verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle heraus sind an die Voraussetzungen des schutzwürdigen Interesses keine allzu hohen Anforderungen zu stellen (eingehend zur Legitimationsfrage: LGVE 1982 II Nr. 42 E. 1a und b). Es genügt "virtuelle Betroffenheit", d.h. die Anforderungen sind erfüllt, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die antragstellende Person durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (vgl. BGE 137 I 77 E. 1.4, 136 I 17 E. 2.1, 133 I 206 E. 2.1). ■ Die Antragsteller 1 - 99 sind gemäss eigener Darstellung als Lehrpersonen in den Fächern Instrumentalunterricht an Mittelschulen des Kantons Luzern (d.h. an kantonalen Schulen der Sekundarstufe I bzw. II, namentlich Gymnasien) tätig. Der Antragsgegner weist ausdrücklich darauf hin, dass die Gesuchsteller in diesem Verfahren aktivlegitimiert seien. Für das Gericht besteht kein Anlass, die Legitimation der Antragsteller in Zweifel zu ziehen. Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind (vgl. §§ 190 f. in Verbindung mit [i.V.m.] §§ 132-141 VRG), sind die Prüfungsanträge materiell zu beurteilen.

E. 2.2

Die Normprüfungseingabe gemäss §§ 188 ff. VRG muss einen bestimmten Antrag und dessen Begründung enthalten (§ 191 i.V.m. § 133 Abs. 1 VRG). Demnach ist im Prüfungsantrag im Einzelnen darzulegen, welche konkreten Bestimmungen überprüft werden sollen (das Gesetz spricht ausdrücklich von bestimmten Rechtssätzen) und inwiefern diese Gesetzes- oder Verfassungsbestimmungen oder anderen übergeordneten Rechtssätzen widersprechen. ■ Im Verfahren betreffend die Prüfung von Erlassen hat sich das Kantonsgericht darauf zu beschränken, angefochtene Bestimmungen in Bezug auf die von den Antragstellern ausdrücklich gerügten rechtlichen Mängel zu untersuchen. Zudem sind an die Begründung der Vorbringen hohe Anforderungen zu stellen. Einzig sich aus der Natur der Sache ergebende Mängel sowie offensichtliche, in die Augen springende Verfassungs- und Gesetzwidrigkeiten sind auch ohne entsprechende Hinweise der Antragsteller zu berücksichtigen (LGVE 1994 II Nr. 39 E. 3a, Urteile des Verwaltungsgerichts Luzern P 11 2 vom 25.11.2011 E. 4b und P 99 1 vom 9.8.2001 E. 2a,

je mit weiteren Hinweisen).

E. 2.3

Ist im Verfahren nach den §§ 188 ff. VRG eine Norm auf ihre Verfassungs- oder Gesetzmässigkeit zu überprüfen, ist in Anlehnung an die bundesgerichtliche Praxis massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit dem angerufenen Verfassungs- oder Gesetzesrecht vereinbar erscheinen lässt. Dabei dürfen Erklärungen der Behörde über die beabsichtigte künftige Anwendung der Vorschrift berücksichtigt werden. Die angefochtene Norm ist nur aufzuheben, wenn sie sich einer verfassungs- oder gesetzeskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Sodann sind im abstrakten Normenkontrollverfahren die möglichen Auswirkungen einer neuen Vorschrift, selbst wenn deren Inhalt klar bestimmt ist und der rechtsanwendenden Behörde keinerlei Spielraum offen zu stehen scheint, nie völlig übersehbar. Erscheint eine generell-abstrakte Regelung bezogen auf normale Verhältnisse, wie sie vom Gesetzgeber zugrunde gelegt werden durften, als verfassungsrechtlich haltbar, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonderen Einzelfällen als verfassungs- oder gesetzwidrig auswirken könnte, ein Eingreifen im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im Allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen, vor allem dann nicht, wenn im fraglichen Sachbereich die Möglichkeit der späteren konkreten Normenkontrolle den Betroffenen einen hinreichenden Schutz bietet. Wird im dargelegten Sinn das Vorliegen einer Verfassungs- oder Gesetzesverletzung im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle verneint, hindert dies den Bürger allerdings nicht, die Verfassungs- oder Gesetzwidrigkeit der betreffenden Vorschriften anlässlich ihrer Anwendung im Einzelfall erneut geltend zu machen (LGVE 1994 II Nr. 39 und dort zitierte Praxis, Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern P 99 1 vom 9.8.2001 E. 2b; vgl. auch BGE 134 I 293 und 120 Ia 290, je mit Hinweisen).

E. 2.4

Der entscheidewesentliche Sachverhalt ergibt sich hinlänglich aus den Akten. Auf die von den Gesuchstellern beantragte Expertise zur Arbeitsplatzherhebung der Lehrpersonen, die Edition der Gleichwertigkeitserklärung des Bundesamts für Bildung und Technik betreffend die Masterausbildung an der Hochschule Luzern (Hochschule Luzern – Musik) und der Master-Ausbildung an einer Universität inkl. der entsprechenden Grundlagen, sowie auf die Einholung eines Amtsberichts durch die Dienststelle Gymnasialbildung betreffend Kündigungen gegenüber Instrumentallehrpersonen in den Jahren 2005 - 2015 kann verzichtet werden. Ebenso kann abgesehen werden von weiteren Amtsberichten durch die Dienststelle Gymnasialbildung, durch den Rektor der Musikschule Luzern und durch die Beauftragte Musikschulen der Dienststelle Volksschulbildung (bzw. von einer Beweisauskunft durch den früheren Beauftragten), von der Edition des Fragebogens des Berichts der A AG und der Zeugeneinvernahme von B (C AG), wie dies der Antragsgegner verlangt. Nach dem Gesagten ist von zusätzlichen Beweismassnahmen abzusehen (antizipierte Beweiswürdigung; BGE 136 I 229 E. 5.3 mit Hinweisen; BGer-Urteile 1C_784/2013 vom 23.6.2014 E. 6.1 und 1C_375/2011 vom 28.12.2011 E. 2.2).

E. 3.1

Zu prüfen ist, ob die strittigen Änderungen in der PVO und in der BVOL höherrangigem Recht widersprechen. ■ Die Antragsteller bringen vor, die strittigen Änderungen seien sowohl verfassungs- als auch gesetzwidrig. Inwiefern eine Verletzung der Verfassung

vorliegt, ist weiter unten zu untersuchen (vgl. nachstehende E. 4 und 5). In Bezug auf Gesetzesrecht rügen die Antragsteller ausdrücklich einzig eine Verletzung der Grundsätze der Personalpolitik gemäss § 3 Abs. 2 des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (PG; SRL Nr. 51). Weitere Verstösse gegen übergeordnetes Recht – Verfassungsrecht ausgenommen – machen sie nicht geltend. Wie bereits aufgezeigt (vorstehende E. 2.2), sind jedoch sich aus der Natur der Sache ergebende Mängel sowie offensichtliche, in die Augen springende Verletzungen von übergeordneten Rechtssätzen (§ 188 Abs. 1 VRG) auch ohnedies vom Kantonsgericht von Amtes wegen zu berücksichtigen.

E. 3.2

Der Antrag richtet sich insbesondere gegen die Herabstufung der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen von Lohnklasse 21 auf Lohnklasse 20. Die Antragsteller weisen darauf hin, dass Kantonsrat und Regierungsrat hinsichtlich der Besoldung unterschiedliche Kompetenzen haben. Der Kantonsrat legt gemäss § 32 Abs. 1 PG in den einzelnen Besoldungsordnungen die Lohnklassen (sowie deren Mindest- und Höchstansätze) fest und weist den Lohnklassen die Funktionsgruppen zu. Demgegenüber legt der Regierungsrat gemäss § 32 Abs. 2 PG den Funktionsraster mit den Funktionsumschreibungen und den dazugehörigen Lohnklassen fest. Dabei berücksichtigt er Art und Umfang der Aufgaben, Ausbildung und Erfahrung, Kompetenzen, Arbeitsbedingungen sowie die Lage auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Antrag S. 33). ■ Der damalige Grosse Rat (heute: Kantonsrat) des Kantons Luzern hat am 2. Mai 2005 gestützt auf § 32 Abs. 1 PG die Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste erlassen (BOL; SRL Nr. 74 [G 2005 117, i.K. seit 1.8.2006 bzw. 1.10.2006]). Dabei definierte er 35 unterschiedliche Lohnklassen und die jeweilige Bandbreite der Lohnhöhe, mit einem Minimum und einem Maximum (§ 1 BOL). Zudem ordnete er die Funktion der Schulleiterinnen/Schulleiter der Funktionsgruppe A und den Lohnklassen 22 - 35 zu, die Tertiärstufe der Funktionsgruppe B und den Lohnklassen 26 - 31, die Sekundarstufe II der Funktionsgruppe C und den Lohnklassen 21 - 26 sowie die Schulstufe der obligatorischen Schulzeit der Funktionsgruppe D und den Lohnklassen 8 - 24 (§ 2 Abs. 1 BOL). Eine Funktionsgruppe ist eine generell-abstrakte Umschreibung von vielen vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten. Die Zuordnung der Funktionsgruppen zu einzelnen Lohnklassen ermöglicht der Legislative eine grundsätzliche Regelung der Löhne. Dadurch bestimmt der Kantonsrat (früher der Grosse Rat) den Rahmen, in dem sich die Löhne der entsprechenden Funktionsgruppe bewegen können (vgl. Botschaft zum [alten] Personalgesetz vom 11.7.1986, GR 1986 628).

E. 3.3

In der entsprechenden Besoldungsverordnung vom 17. Juni 2005 (in der Folge mehrmals revidiert) umschrieb der Regierungsrat die verschiedenen Funktionen mit den jeweiligen Aufgaben und erforderlichen Fachkompetenzen und legte die jeweilige Lohnklasse bzw. Funktionsgruppe fest (Anhang 1 BVOL). Bei der Funktionsumschreibung "Lehrperson für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen" ist dabei neu (im Rahmen der hier umstrittenen Revision) die Funktionsgruppe D bzw. Lohnklasse 20 festgelegt, anstelle von "Funktionsgruppe C/D" bzw. Lohnklasse 21 bis zum Inkrafttreten der strittigen Änderung. ■ Es fällt auf, dass die Festlegung der Funktionsgruppe D (mit Lohnklasse 20) die Lehrpersonen aller Gymnasialklassen und Fachmittelschulen betrifft, obwohl die Funktionsgruppe D gemäss § 2 Abs. 1 BOL nur für die Schulstufe der obligatorischen Schulzeit vorgesehen ist. Als obligatorische Schulzeit gelten nur die ersten

neun Schuljahre nach dem Kindergarten (vgl. Art. 2 lit. b des Konkordats über die Schulkoordination [SRL Nr. 401]; § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Volksschulbildung [VBG; SRL Nr. 400a]; § 1 f. i.V.m. Anhang 2 des Gesetzes über die Gymnasialbildung [GymBG; SRL Nr. 501]). Sie entspricht dem obligatorischen Grundschulunterricht gemäss Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101), worunter nach der Mehrheit der neueren Lehre der allgemeinbildende Elementarunterricht für Kinder von der Primarstufe bis zur abgeschlossenen Sekundarstufe I zu verstehen ist (vgl. Ehrenzeller, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 62 BV N 14, mit weiteren Hinweisen, namentlich auf BGE 133 I 156). Obwohl die Dauer bundesrechtlich nicht festgelegt ist, ergibt sich eine Mindestdauer des Unterrichts aus der Verpflichtung der Kantone gemäss Art. 62 Abs. 2 Satz 1 BV, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen (Ehrenzeller, a.a.O., Art. 62 BV N 15). ■ Die Gymnasialbildung erfolgt indessen sowohl auf der Sekundarstufe I als auch auf der Sekundarstufe II (§ 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 GymBG). Nur die ersten drei Schuljahre des sechsjährigen Langzeitgymnasiums (auf Sekundarstufe I) sind Teil der obligatorischen Schulzeit (§ 5 Abs. 2 GymBG; vgl. § 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang 2 GymBG). Der Übertritt in das vierjährige Kurzzeitgymnasium erfolgt demgegenüber im Anschluss an die 2. oder 3. Sekundarklasse (§ 5 Abs. 4 GymBG). Dies hat zur Folge, dass das erste Schuljahr des Kurzzeitgymnasiums nur beim früheren Übertritt in die obligatorische Schulzeit fällt, beim späteren Übertritt jedoch bereits in die nicht mehr obligatorische Schulzeit (vgl. § 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang 2 GymBG). Der Unterricht in den höheren Klassen, ab 4. Klasse Langzeitgymnasium bzw. spätestens ab 2. Klasse Kurzzeitgymnasium, gehört schliesslich auf jeden Fall nicht mehr zur obligatorischen Schulzeit. ■ Was den Unterricht im Rahmen der Fachmittelschule betrifft, so erfolgt dieser auf jeden Fall erst auf Sekundarstufe II, nach dem Ende der obligatorischen Schulzeit (vgl. § 2 i.V.m. Anhang 1 des Gesetzes über die Berufsbildung und die Weiterbildung [BWG; SRL Nr. 430]; § 4 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetzes über die Berufsbildung und die Weiterbildung [SRL Nr. 432]).

E. 3.4

Wenn Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an den höheren Gymnasialklassen, die nicht mehr in die obligatorische Schulzeit fallen, sondern in die Sekundarstufe II, der Funktionsgruppe D zugeordnet werden, steht dies im Widerspruch dazu, dass gemäss § 2 Abs. 1 BOL i.V.m. § 32 Abs. 1 PG die Sekundarstufe II der Funktionsgruppe C und den zugehörigen Lohnklassen 21 - 26 zugeordnet ist. Gleiches gilt für den Unterricht an Fachmittelschulen. Gegenüber der BVOL, welche durch den Regierungsrat erlassen wurde, stellen das PG und die BOL als Erlasse des Kantonsrats höherrangiges formelles bzw. materielles Gesetzesrecht dar. Somit ist die BOL ein verbindlicher Massstab im Rahmen der vorliegenden abstrakten Normenkontrolle nach §§ 188 ff. VRG (vgl. Ruckli, Die abstrakte Prüfung von Erlassen durch das Verwaltungsgericht unter spezieller Berücksichtigung des Luzerner Verwaltungsrechtspflegegesetzes, Diss. Basel 1978, S. 37 f., 44 ff.; Fehlmann-Leutwyler, Die prinzipale Normenkontrolle nach aargauischem Recht, Aarau 1988, S. 120 f.). ■ Soweit Lehrpersonen in der Sekundarstufe II unterrichten, ist es folglich nicht zulässig, dass sie der Funktionsgruppe D zugeordnet bzw. tiefer als in Lohnklasse 21 eingereiht werden. Die BOL erfordert, dass hinsichtlich der Besoldung unterschieden wird zwischen Lehrpersonen, die auf Sekundarstufe I unterrichten, und jenen, die auf Sekundarstufe II unterrichten. ■ Zwar ist es möglich, Lehrpersonen für das Gymnasium, welche auf Sekundarstufe I unterrichten, einer höheren Funktionsgruppe bzw. Lohnklasse zuzuordnen

als von § 2 Abs. 1 BOL vorgesehen. Dies ist der Fall bei Lehrpersonen I für das Untergymnasium und, soweit es sich um Unterricht in der obligatorischen Schulzeit handelt, bei Lehrpersonen für das Obergymnasium und das Kurzzeitgymnasium, welche gemäss Anhang 1 BVOL ungeachtet der Schulstufe der Funktionsgruppe D und der Lohnklasse 25 zugeordnet werden. Die letztgenannten Lehrpersonen leisten auf jeden Fall auch Unterricht auf Sekundarstufe II, so dass für die Besoldung auf die dafür vorgesehene Funktionsgruppe abgestellt werden darf. Mangels gesetzlicher Grundlage ist es hingegen unzulässig, Lehrpersonen, die auf beiden Stufen unterrichten, der tieferen Funktionsgruppe zuzuordnen.

E. 3.5

Der Widerspruch zwischen der pauschalen Zuordnung der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen zur Funktionsgruppe D mit Lohnklasse 20 und den Vorgaben von § 2 Abs. 1 BOL ist offensichtlich. Solches ist gemäss Rechtsprechung von Amtes wegen zu berücksichtigen.

E. 3.6

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass Anhang 1 BVOL bezüglich der Funktionsumschreibung "Lehrperson für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen" in der am 6. Januar 2015 vom Regierungsrat beschlossenen Fassung zufolge Verletzung von § 2 Abs. 1 BOL als höherrangigem Recht aufzuheben ist (vgl. § 188 Abs. 1 VRG).

E. 4.1

Im Folgenden ist zu prüfen, ob noch weitere Teile der angefochtenen Erlasse aus anderen Gründen verfassungs- oder gesetzwidrig sind oder sonst wie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen. ■ Die Antragsteller rügen insbesondere, die angefochtenen Änderungen der BVOL bzw. der PVO verstiesse gegen die Rechtsgleichheit. Zusätzlich seien auch die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Willkürfreiheit staatlichen Handelns verletzt.

E. 4.2

Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) – und der mit diesem eng verbundene Grundsatz des Willkürverbots (Art. 9 BV) – ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltung (BGE 138 I 321 E. 3.2, 137 V 121 E. 5.3, 134 I 23 E 9.1, je mit Hinweisen).

E. 4.3

Dies gilt insbesondere auch in Besoldungsfragen im öffentlich-rechtlichen Dienstrecht. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn im öffentlichen Dienstverhältnis gleichwertige Arbeit ungleich entlohnt wird. Den politischen Behörden steht allerdings bei

der Ausgestaltung der Besoldungsordnung ein grosser Spielraum zu. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind sie befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Einteilung und Besoldung massgebend sein sollen, und damit festzulegen, welche Kriterien eine Gleich- bzw. eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Verfassungsrechtlich wird verlangt, dass sich die für die Besoldungshöhe relevanten Anknüpfungspunkte vernünftig begründen lassen. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht verletzt, wenn Besoldungsunterschiede auf Motive wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortung zurückzuführen sind. Solche Motive werden als sachliche Kriterien zur Festlegung der Besoldungsordnung erachtet (BGE 139 I 161 E. 5.3.1, 138 I 321 E. 3.3, 131 I 105 E. 3.1, 123 I 1 E. 6a-c, je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 141 II 411 E. 6.1.1 sowie BGer-Urteil 1C_295/2008 vom 29.5.2009 E. 2.6).

E. 4.4

Ungleichbehandlungen sind unzulässig, soweit sie an Kriterien anknüpfen, die nach der Rechtsordnung gerade nicht ausschlaggebend sein dürfen. Im vorliegenden Fall stehen keine besoldungsrelevanten Aspekte zur Debatte, die auf eine Diskriminierung oder eine Ungleichbehandlung der Geschlechter oder eines anderen unzulässigen Anknüpfungsmerkmals (Rasse, Religion, etc.) abzielen könnten (vgl. Art. 8 Abs. 2 und 3 BV). Stehen andere Unterscheidungskriterien zur Diskussion, so ist der Spielraum des Verordnungsgebers grösser; solange sich eine Differenzierung auf objektive, sachliche Gründe stützen lässt, verstösst sie nicht gegen Art. 8 Abs. 1 BV (vgl. anstatt vieler BGE 121 I 49 E. 4c). ■ Es kommt hinzu, dass eine gewisse richterliche Zurückhaltung bei der Beurteilung von Besoldungsfragen generell angebracht ist, weil letztlich regelmässig nicht bloss das Verhältnis zwischen zwei Kategorien von Bediensteten – hier von Kategorien von Lehrpersonen – zur Diskussion steht, sondern immer auch das gesamte Besoldungssystem – konkreter jenes der Lehrpersonen – ins Blickfeld miteinbezogen werden muss. Nach der bundesgerichtlichen Praxis hat der Richter also sorgfältig zu vermeiden, dass bei der Beurteilung von Lohnstreitsachen nicht neue Ungleichheiten geschaffen werden (vgl. BGE 132 I 157 E. 4.2, 120 Ia 329 E. 3).

E. 4.5

Ob die Arbeit im Rahmen einer bestimmten Berufsgattung oder eines bestimmten Unterrichtsfachs mehr oder weniger wert ist als eine andere, lässt sich nicht nach feststehenden Bewertungskriterien objektiv feststellen, sondern enthält zwangsläufig einen erheblichen Wertungsbereich, dessen Konkretisierung davon abhängt, wie eine bestimmte Tätigkeit von der Gesellschaft bewertet wird. Die Entscheidung hängt einerseits von Sachverhaltsfragen ab, beispielsweise der Frage, was für Tätigkeiten im Rahmen einer bestimmten Funktion ausgeführt werden, welche ausbildungsmässigen Anforderungen dafür verlangt werden, unter welchen Umständen die Tätigkeit ausgeübt wird usw. Andererseits hängt sie ab von der relativen Gewichtung, welche diesen einzelnen Elementen beigemessen wird. Diese Gewichtung ist bundesrechtlich nicht vorgegeben, sondern liegt im Ermessen der kantonalen Behörden. Bundesrechtlich vorgegeben sind jedoch die Schranken des behördlichen Spielraums: Die Bewertung darf nicht rechtsungleich oder willkürlich erfolgen (BGE 125 II 385 E. 5b und 5d; BGer-Urteile

1C_295/2008 vom 29.5.2009 E. 2.5 und 2P.369/1998 vom 21.3.2000 E. 3d, in: ZBl 102/2001 S. 265).

E. 4.6

Die Antragsteller verlangen auch deswegen die Aufhebung der von ihnen beanstandeten Normen, weil diese unverhältnismässig seien. Beim Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV handelt es sich nicht um ein Grundrecht, sondern lediglich um einen verfassungsmässigen Grundsatz. In seiner neueren Rechtsprechung hat das Kantonsgericht in Frage gestellt, inwiefern dem Verhältnismässigkeitsprinzip eine eigenständige Bedeutung in dem Sinn zukommt, dass es im Zusammenhang mit einem Normprüfungsgesuch anstelle eines (anderen) übergeordneten Rechtssatzes (namentlich eines Grundrechts) angerufen werden könnte und unabhängig von diesem geprüft werden müsste (vgl. Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7R 14 1 vom 24.6.15 E. 3.2 und 7R 14 2 vom 17.6.15 E. 7). Mit Blick auf den Verfahrensausgang bedarf diese Frage keiner abschliessenden Klärung. ■ Vorliegend kann der Verhältnismässigkeitsgrundsatz jedenfalls im Zusammenhang mit der Rechtsgleichheit geltend gemacht werden, nämlich im Rahmen der Frage, ob eine (gegebenenfalls) grundsätzlich sachlich gerechtfertigte Ungleichbehandlung noch ein zulässiges Ausmass hat bzw. noch verhältnismässig ist, woraus sich die Ungleichbehandlung insgesamt entweder als haltbar oder als nicht mehr haltbar erweisen wird (vgl. nachstehende E. 4.9.2 und E. 4.10). Zudem kann eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zumindest auch dann gerügt werden, wenn eine Unverhältnismässigkeit offensichtlich ist und damit gleichzeitig gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) verstossen wird (BGE 134 I 153 E. 4; vgl. auch BGE 136 I 241 E. 3.1 und 135 V 172 E. 7.3.2; zum Ganzen vgl. auch Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.o., § 21 N 20 ff.).

E. 4.7

Die Antragsteller rügen auch eine Verletzung des Willkürverbots. Willkür bedeutet für die Betroffenen unverständliches, nicht nachvollziehbares und durch keine vernünftigen Argumente getragenes Verhalten der Behörden. Die Definitionen des Bundesgerichts weisen in ähnliche Richtung: Staatliche Akte sind willkürlich, wenn sie nicht sachlich begründbar sind, sinn- und zwecklos erscheinen, höherrangiges Recht krass verletzen oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderlaufen. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist eine Rechtfertigung dann sachfremd und willkürlich, wenn sie in keinem relevanten Zusammenhang zur konkreten Problemstellung steht. Das Bundesgericht erachtet einen Erlass dann als qualifiziert ungerecht und damit im Widerspruch zum Willkürverbot, wenn er nicht sachlich begründbar ist. Willkür bezeichnet den Gegensatz von Gerechtigkeit. Absolute Massstäbe zur Beurteilung dessen, was gerecht ist, fehlen jedoch. Sowohl im Rahmen des allgemeinen Gleichheitsgebots als auch des Willkürverbots verlangt das Bundesgericht "ernsthafte sachliche Gründe" zur Rechtfertigung eines staatlichen Akts; die beiden Gewährleistungen unterscheiden sich deshalb nicht mit Bezug auf die massgebliche Prüfungsdichte. Sie haben jedoch ihre eigenständigen Normbereiche und unterscheiden sich deshalb mit Bezug auf die Fragestellungen, welche geprüft werden. Beim Willkürverbot wird danach gefragt, ob sich der staatliche Akt – dazu gehört, wie erwähnt, auch ein Erlass – im Ergebnis auf ernsthafte sachliche Gründe stützen kann. Ist dies der Fall, ist der Vorwurf der Willkür unbegründet (vgl. dazu: Rohner, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 9 N 4 ff., 20 f.; BGE 133 I 259 E. 4.3, 129 I 1 E. 3; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern P 99 1 vom 9.8.2001 E. 4b, mit Hinweis).

E. 4.8

Wie dargelegt, kommt dem Gesetzgeber im Rahmen der Grundsätze der Rechtsgleichheit und des Verbots der Willkür sowie, damit zusammenhängend, der Verhältnismässigkeit ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit zu. Das Bundesgericht übt diesbezüglich Zurückhaltung und greift von Verfassungs wegen bloss ein, wenn der Kanton mit den Unterscheidungen, die er trifft, eine Grenze zieht, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen geradezu willkürlich ist. Ein grosser Ermessensspielraum besteht in besonderem Mass in Besoldungsfragen. Hier kann von einer Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit bloss gesprochen werden, wenn wirklich gleichwertige Tätigkeiten mit nicht nachvollziehbaren bzw. sachlich nicht haltbaren Gründen ungleich entlohnt werden. Andernfalls übt der Gesetz- oder Ordnungsgeber, dem die Pflicht auferlegt ist, Besoldungen differenziert festzulegen, lediglich den ihm gerade in Besoldungsfragen zukommenden beträchtlichen Ermessensspielraum aus, den die Justiz zu respektieren hat (vgl. BGE 139 I 161 E. 5.3.1, 125 II 385 E. 5b, 121 I 49 E. 3b, je mit Hinweisen; BGer-Urteil 8C_298/2014 vom 4.5.2015 E. 4.5; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern P 99 1 vom 9.8.2001 E. 4c/aa).

E. 4.9.1

Insgesamt hat das Bundesgericht (vgl. die Rechtsprechungsübersicht in BGE 129 I 161 E. 3.2) Lohnunterschiede bei Lehrpersonen aus verschiedenen Gründen als grundsätzlich haltbar anerkannt: Komplexität des Schulstoffs und des Grads der Schwierigkeiten, die sie in disziplinarischer Hinsicht zu meistern haben (Primar-/Orientierungsschullehrer; BGE 121 I 49 E. 4c); Qualifikation und Rechtspflichten (Hauptlehrer/Lehrbeauftragte; BGE 121 I 102 E. 4d/aa); unterschiedliche Ausbildung, wie jene an einer Fachhochschule gegenüber einer solchen an einer Universität (BGer-Urteile 2P.228/2004 vom 10.3.2005 E. 4.3 und 2P.77/1996 vom 27.9.1996 E. 2); breiteres Wissen und Verständnis für die übrigen schulischen Belange und Lerninhalte sowie längere Vorbildung (Logopädin mit Primarlehrerpatent/Logopädin mit Grundausbildung Matura; BGE 123 I 1 E. 6e und E. 6h); quantitative und qualitative Unterschiede in Vorbildung (kaufmännischer vs. gewerblich-industrieller Berufsschullehrer; BGer-Urteil 2P.249/1997 vom 10.8.1998 E. 4); Höhe der Anforderungen, Intensität der Betreuungsaufgaben, Vorhandensein von Selektionsverantwortung (Mittelschullehrer/Berufsschullehrer; BGer-Urteil 1P.413/1999 vom 6.10.1999 E. 3b).

E. 4.9.2

Allerdings ist die Zulässigkeit von Lohnunterschieden nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch eine Frage des Ausmasses (vgl. vorstehende E. 4.6). Der Lohnunterschied in Prozenten spielt eine wesentliche Rolle bei der Frage, ob eine Besoldungsordnung mit dem Rechtsgleichheitsgebot in Einklang steht (BGE 138 I 321 E. 6, 123 I 1 E. 6h, 121 I 102 E.5d/aa; vgl. BGer-Urteil 8C_991/2010 vom 28.6.2011 E. 5.5 und 9).

E. 4.9.3

In seiner bisherigen Praxis hat das Bundesgericht einen Besoldungsunterschied zwischen Primar- und Orientierungsschullehrern von fast 22 % als mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit vereinbar erklärt, weil letztere auf einer höheren Stufe unterrichten, eine längere Ausbildung absolvieren müssen, einen komplexeren Stoff und grössere disziplinarische Schwierigkeiten zu meistern haben (BGE 121 I 49 E. 4c). Ebenso

vermochte der Status-Unterschied zwischen Hauptlehrern und Lehrbeauftragten eine Besoldungsdifferenz von rund 6,6 % bzw. rund 12 % zu rechtfertigen (BGE 121 I 102 E. 4d). Lediglich bei besonders lange dauernden Lehrauftragsverhältnissen hat das Bundesgericht in Aussicht gestellt, dass sich diese Ungleichbehandlung als verfassungswidrig erweisen könnte, sofern sich der Lehrbeauftragte hinsichtlich Ausbildung, Berufserfahrung, Verantwortung und Aufgabenbereich nicht von den Hauptlehrern unterscheidet. In einem nicht veröffentlichten Urteil vom 27. September 1996 hat das Bundesgericht eine Besoldungsdifferenz von 20 bis 26 % als noch vertretbar bezeichnet, die mit der unterschiedlichen Ausbildung (dreijährige Lehrerausbildung gegenüber Matura und anschliessendem Lizentiat) begründet wurde, wobei in Bezug auf die Differenz ausschlaggebend war, dass sich die Funktionsbereiche von zwei Lehrerkategorien, die an sich für verschiedene Schultypen ausgebildet waren, nur punktuell für eine bestimmte Klasse überschneiden (vgl. den Überblick in BGE 129 I 161 E. 3.2, mit Hinweisen). Weiter hat es das Bundesgericht als gerade noch zulässig beurteilt, dass Sportlehrpersonen verglichen mit den übrigen Fachlehrpersonen an einer Sekundarschule eine rund 20 % tiefere Besoldung erhalten, obwohl sie zwei Wochenstunden mehr arbeiten müssen (BGer-Urteil 8C_991/2010 vom 28.6.2011 E. 8 und 9).

E. 4.9.4

Zusätzlich ist auch die kantonale Rechtsprechung zu beachten. So hat das damalige Verwaltungsgericht des Kantons Luzern im Jahr 1997 im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung es noch als haltbar bezeichnet, dass die Berechnungsgrundlage für die Besoldung einer Lektion bei Instrumentallehrern (wie bei Lehrern für Sologesang) von 45 auf 55 Minuten erhöht wird, nicht jedoch auf 60 Minuten, bei einer wöchentlichen Unterrichtsverpflichtung von 27 Lektionen, gegenüber einer solchen von 25 Lektionen zu 45 Minuten bei den übrigen Mittelschullehrern (LGVE 1997 II Nr. 2; Rhythmik, Schreiben und Praxisbetreuung: 27 Lektionen zu 45 Minuten, gemäss Anhang I Abschnitt C Personal- und Besoldungsverordnung vom 25.4.1989, i.K. ab 1.8.1989 bis 1.8.1999 [aPBVOL vom 25.4.1989; G 1989 178], in Fassung vom 12.12.1989, i.K. ab 1.1.1990 [G 1989 389]). ■ Was die Besoldung angeht, wurde zum Zeitpunkt des genannten Urteils zwischen Mittelschullehrern I und Mittelschullehrern II unterschieden. Als Mittelschullehrer I konnten gewählt werden Lehrpersonen mit abgeschlossener Hochschulbildung, in den Fächern Musik, Zeichnen und Turnen solche mit anderweitiger Ausbildung (Musik: Ausbildung gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Vereinigung der Musiklehrer an höheren Mittelschulen oder entsprechende Ausbildung an der Schulmusikabteilung der Akademie für Schul- und Kirchenmusik Luzern). Die übrigen Lehrpersonen an der Mittelschule, auch solche für Instrumental- und Sologesangsunterricht, wurden als Mittelschullehrer II eingereiht (§ 9 Abs. 1 und 2 Besoldungsordnung für die Lehrer vom 29.11.1988 [aBOL vom 29.11.1988; G 1988 229; i.K. ab 1.8.1989 bis 1.8.1999] i.V.m. § 18 aPBVOL vom 25.4.1989). Die Differenz in der Besoldung (Berechnungsgrundlage: 100 % = höherer Wert; gilt auch für nachstehende E. 4.9.5, 6.2.4 und 6.3.3) betrug zwischen den Mittelschullehrern I und II damals rund 6,7 % (vgl. § 8 Abs. 1 aBOL vom 29.11.1988; zur teuerungsbedingten Anpassung des jeweiligen Lohns, vgl. §§ 8 Abs. 1 und 29 in Fassung gemäss Änderung vom 30.6.1997, i.K. seit 1.1.1998 [G 1997 196]).

E. 4.9.5

In einem weiteren Urteil aus dem Jahr 2001 erachtete es das damalige Verwaltungsgericht des Kantons Luzern als zulässig, aufgrund der Unterschiede in der Ausbildung Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang einer tieferen Lohnklasse ("Zielklasse") als die übrigen Lehrpersonen auf derselben Schulstufe zuzuordnen, soweit nicht obligatorischer Unterricht an einem Gymnasium (oder Seminar für Primarlehrpersonen) mit Schwerpunktfach Musik oder im Fach Musik im Hinblick auf die Musikmatura betroffen war (Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern P 99 1 vom 9.8.2001 E. 8b und 9d). Was das Ausmass der unterschiedlichen Behandlung hinsichtlich der Unterrichtspflichten betrifft, bezeichnete es das Verwaltungsgericht als haltbar, für Lehrpersonen in den Fächern Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien (Sekundarstufe II) und an 1. bis 3. Klassen der Seminare für Primarlehrpersonen eine wöchentliche Unterrichtsverpflichtung von 34 Lektionen zu 45 Minuten (total 1'530 Minuten) vorzusehen bzw. 33 Lektionen (total 1'485 Minuten) für Lehrpersonen an den 4./5. Klassen der Seminare, gegenüber einer wöchentlichen Unterrichtsverpflichtung von 24 Lektionen zu 45 Minuten (total 1'080 Minuten) für die übrigen Lehrpersonen (ausser Turnen, Rhythmik und Werken) an Gymnasien und an den 1. bis 3. Klassen der Seminare für Primarlehrpersonen bzw. 23 Lektionen (total 1'035 Minuten) an den 4./5. Klassen der Seminare (E. 10c/cc). ■ In Bezug auf die Besoldung war das Ausmass der unterschiedlichen Behandlung im Zeitpunkt des genannten Urteils im obligatorischen Unterricht etwas geringer als im nicht obligatorischen Unterricht. Bei Instrumentallehrpersonen für obligatorischen Unterricht (Besoldungsklasse 20) gab es gegenüber den Lehrpersonen II für das Untergymnasium (ohne Klassenlehrerfunktion, mit Lehrdiplom aufgrund Ausbildung an Universität oder an höherer Fachschule, gleiche Besoldungsklasse) keine Differenz, gegenüber den Lehrpersonen I für das Untergymnasium (mit Klassenlehrerfunktion, mit Diplom für das Höhere Lehramt) und den Lehrpersonen für das Obergymnasium bzw. das Kurzzeitgymnasium (je Besoldungsklasse 23) eine Differenz von rund 6,8 % (Fr. 122'984.20 / Fr. 131'901.75 = rund 93,2 %). Bei Instrumentallehrpersonen für nichtobligatorischen Unterricht (Besoldungsklasse 18) gab es gegenüber den übrigen genannten Lehrpersonen (Besoldungsklasse 20 bzw. 23) eine Differenz von rund 4,8 % (Fr. 117'039.15 / Fr. 122'984.20 = rund 95,2 %) bzw. rund 11,3 % (Fr. 117'039.15 / Fr. 131'901.75 = rund 88,7 %; zum Ganzen: § 1 Abs. 1 aBOL vom 23.3.1999, G 1999 68, i.K. ab 1.8.1999 bis 1.8.2006). Diese Unterschiede in der Behandlung – sowohl hinsichtlich der Besoldung als auch hinsichtlich der Unterrichtsverpflichtung – wurden vom Verwaltungsgericht nicht beanstandet, soweit sie beurteilt wurden.

E. 4.10

Vor diesem verfassungs- und rechtsprechungsrechtlichen Hintergrund sind im Folgenden die Vorbringen der Antragsteller zu würdigen. ■ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu den Lohnunterschieden innerhalb verschiedener Lehrerkategorien spielt bei der Frage, ob eine Besoldungsordnung mit dem Rechtsgleichheitsgebot in Einklang steht, die Lohndifferenz in Prozenten eine wesentliche Rolle. Selbst bei tiefen Prozentzahlen ist in einem ersten Schritt jedoch abzuklären, ob für den Lohnunterschied überhaupt sachliche Gründe bestehen. Neben den Motiven wie Lebens-, Dienstalter etc. hält auch ein gewisser, aus praktischen Gründen bestehender Schematismus innerhalb der Besoldungsordnung vor dem Rechtsgleichheitsgebot stand, selbst wenn er Grenzfällen nicht immer gerecht zu werden vermag (BGE 121 I 102 E. 4d/aa). Erst in einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, ob der an und für sich begründete Lohnunterschied auch aufgrund

seines Ausmasses vor der Verfassung standhält (vgl. BGE 129 I 161 E. 3.3 und E. 3.4).

E. 4.11

Vorab ist festzuhalten, dass die Antragsteller mit Recht nicht geltend machen, der Verordnungsgeber habe in Bezug auf die Anpassung der strittigen Bestimmungen in wohlerworbene Rechte eingegriffen (dazu: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1242 ff., mit Hinweisen). Das Dienstverhältnis der Lehrperson wird demnach durch die jeweilige Gesetzgebung beherrscht und macht die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. So steht es dem Verordnungsgeber denn auch grundsätzlich zu, mittels Anpassungen bei der BVOL unter anderem direkt oder indirekt in finanzielle Ansprüche von Lehrpersonen einzugreifen, jedenfalls soweit die verfassungsmässigen Grundsätze, wie insbesondere das Gleichbehandlungsgebot, dies zulassen. In diesem Sinn kann allgemein gesagt werden, dass zeitlich offene Dauersachverhalte für die Zukunft neuen, geänderten verfassungskonformen Rechtsfolgen unterstellt werden können (vgl. BGE 122 II 124 E. 3a/dd mit weiteren Hinweisen). Der Freiraum für Anpassungen in den Schranken der Verfassung besteht sowohl in Bezug auf die Festsetzung der Lohnklasse bzw. der Funktionsgruppe als auch in Bezug auf die Modalitäten der Unterrichtsverpflichtung bzw. der Pensen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern P 99 1 vom 9.8.2001 E. 10c/aa, mit Hinweisen).

E. 5.1

In einem ersten Schritt gilt es abzuklären, ob für die beanstandete unterschiedliche Entlohnung überhaupt sachliche Gründe bestehen. Erst in einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, ob ein allenfalls an und für sich begründeter Lohnunterschied auch aufgrund seines Ausmasses vor der Verfassung standhält (vgl. BGE 129 I 161 E. 3.3 f.).

E. 5.2

Die Antragsteller bestreiten, dass überhaupt rechtsgenügeliche Gründe für die angefochtenen Änderungen vorliegen. Es gebe keinen vernünftigen oder sachlichen Grund für eine Differenzierung. Die Ausbildung, die zeitliche Arbeitsbelastung und die Aufgaben von Instrumentallehrpersonen und Fachlehrpersonen seien einander zu ähnlich bzw. zu gleichwertig, als dass die Unterschiede gerechtfertigt werden könnten (Antrag S. 35, 37). ■ Hierfür berufen sie sich schwergewichtig auf die von ihnen in Auftrag gegebene Arbeitsplatzhebung der A AG vom 5./6. Februar 2015 (nachstehend "A-Studie"). Diese untersuchte mittels eines anonymen Online-Fragebogens im Januar 2015 die tatsächliche Arbeitszeit von Lehrpersonen an kantonalen Schulen, solchen für Instrumentalunterricht und Sologesang einerseits und solchen für verschiedene andere Fächer andererseits, wobei insgesamt 28 Lehrpersonen teilnahmen, davon 32 % Instrumentallehrpersonen (A-Studie Ziff. 3.1).

E. 5.3

Aus Sicht des Antragsgegners bestehen hingegen durchaus sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung von Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen einerseits und den übrigen Lehrpersonen an Gymnasien und Fachmittelschulen andererseits. Die erstgenannten Lehrpersonen seien bisher ungerechtfertigt bessergestellt gewesen gegenüber den übrigen Lehrpersonen im Allgemeinen und gegenüber den Lehrpersonen an den kommunalen Musikschulen im Speziellen. ■ Im Wesentlichen stützt sich der Antragsgegner auf eine analytische Funktionsbewertung für alle Lehrpersonen, datierend vom 21. Juni 2004, welche die C AG (damals "C"; vgl. Internet-Auszug Handelsregister des Kantons Zürich [www.zefix.ch]) im

Auftrag des BKD im Rahmen der Besoldungsrevision 05 durchführte ("Revision Besoldungssystem für die Lehrpersonen, Bericht Teilprojekte Funktionsbewertung und Lohnkonzept", nachstehend: C-Bericht 2004). Darin habe sich für die Lehrpersonen an den Gemeindemusikschulen und die Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an den kantonalen Gymnasien (Fachmittelschulen habe es damals noch nicht gegeben) dieselbe – tiefere als die damals aktuelle – Lohnklasse ergeben. Auf eine Herabstufung sei allerdings verzichtet worden. ■ Ergänzend beruft sich der Antragsgegner auf den Bericht der C AG vom 16. Juni 2015 betreffend Überprüfung Besoldungseinreihung Volksschullehrpersonen, wiederum im Auftrag des BKD (nachstehend: C-Bericht 2015).

E. 5.4.1

Gemäss dem Antragsgegner ist die ungleiche Behandlung unter anderem gerechtfertigt durch unterschiedliche zeitliche Anforderungen an die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts. Diese seien beim Individualunterricht wesentlich tiefer als beim Klassenunterricht. Es bestehe daher zwingend eine unterschiedliche Unterrichtsverpflichtung. Dementsprechend sähen alle Kantone ausnahmslos vor, dass für Individualunterricht mehr Wochenlektionen für das gleiche Arbeitspensum zu leisten seien. Die Antragsteller behaupten hingegen aufgrund der A-Studie, dass bei einem Vollpensum für Instrumentallehrpersonen deutlich mehr Arbeitsstunden anfallen würden als bei anderen Lehrpersonen an Gymnasien und Fachmittelschulen. Die tatsächliche Arbeitsbelastung liege bei Instrumentallehrpersonen 911 Stunden über dem Pensum von 1'900 Stunden pro Jahr, bei den übrigen Fachlehrpersonen 381 Stunden darüber. ■ Die genannten Mehrstunden der Instrumentallehrpersonen werden vom Antragsgegner bestritten, insbesondere weil die deklarierten Stunden für das persönliche Üben nicht glaubhaft seien. Werde dieses nicht berücksichtigt, so entziehe sich einem wesentlichen Teil der Argumentation der Antragsteller der Boden. ■ Soweit eine Kategorie von Lehrpersonen in zeitlicher Hinsicht, z.B. für die Vor- und Nachbearbeitung des Unterrichts, mehr beansprucht wird als eine andere, ist dies an sich beachtlich. Massgebend ist jedoch der gesamte zeitliche Aufwand, welcher für eine Lektion anfällt (vgl. nachstehende E. 6.2.5). Eine unterschiedliche zeitliche Beanspruchung pro Lektion ist daher grundsätzlich im Rahmen der vorgegebenen Unterrichtsverpflichtung zu berücksichtigen. Je grösser der Aufwand für eine einzelne Lektion insgesamt, desto weniger Lektionen sind durch die betreffenden Lehrpersonen zu leisten, damit die Jahresarbeitszeit von 1'900 Stunden erreicht wird (vgl. Stellungnahme Antragsgegner S. 7 f. ad 17). Auf die Lohnklasse bzw. die Höhe des Lohns an sich hat der zeitliche Aufwand hingegen keinen direkten Einfluss, da hierfür andere Faktoren massgebend sind (vgl. BGE 129 I 161 E. 3.2). Allenfalls kann die Zeitintensität gewisser Arbeiten, z.B. bei der Korrektur von Prüfungen, ein Indiz für eine verstärkte physische bzw. psychische Belastung in der jeweiligen Phase sein (vgl. BGer-Urteil 8C_991/2010 vom 28.6.2011 E. 8.3). ■ Daraus ist zu schliessen, dass eine unterschiedliche zeitliche Belastung der verglichenen Kategorien der Lehrpersonen, soweit eine solche überhaupt vorhanden ist, insofern keinen sachlichen Grund für Lohnunterschiede im Sinn der Zuordnung zu einer unterschiedlichen Lohnklasse darstellt. Davon ausgenommen wäre eine Situation, wenn eine unterschiedliche Besoldung – in einer an sich systemfremden Art und Weise – dazu dient, eine ungerechtfertigte (zu tiefe oder zu hohe) Unterrichtsverpflichtung über den Lohnansatz zu korrigieren, um ein richtiges Verhältnis von zeitlicher Belastung und absoluter Höhe des Lohns für die jeweilige Kategorie von Lehrpersonen zu erreichen.

E. 5.4.2

Gestützt auf die Funktionsbewertung im Rahmen des C-Berichts 2004 macht der Antragsgegner weiter geltend, die Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang seien nach wie vor zu Recht tiefer eingestuft als die übrigen Fachlehrpersonen der Gymnasien und Fachmittelschulen. Dies betreffe zunächst das verlangte Wissen bzw. die dafür erforderliche Ausbildung. Auch hinsichtlich der Kenntnisse und Fertigkeiten sei der tiefere Wert für die erstgenannte Kategorie objektiv gerechtfertigt. Er verweist auch auf Unterschiede bei den Kriterien Flexibilität, Kommunikationsfähigkeit, Kooperations- und Teamfähigkeit und Führungskompetenz. ■ Die Antragsteller bringen vor, diese Unterschiede seien – zumindest im Ausmass, wie sie die Funktionsbewertung behauptet – nicht gerechtfertigt. Eine Instrumentallehrperson müsse grosses Wissen und ebenso umfangreiche und komplexe Kenntnisse mitbringen wie Lehrpersonen in anderen Fachgebieten und müsse über grosse Fertigkeiten verfügen, um mindestens ein Instrument "perfekt" spielen zu können. Hinsichtlich der Flexibilität müssten Instrumentallehrpersonen mehr auf den Einzelnen eingehen als beim Unterricht im Klassenverband. Weiter müssten sie besonders gut mit anderen Lehrpersonen kooperieren können, für die Absprache der fachlichen Bildungsziele (mangels eines Lehrplans), aber auch für die Mitwirkung bei Schulprojekten und -anlässen, Konzerten sowie Theateraufführungen. Bei diesen Anlässen wie auch im Umgang mit den einzelnen Schülern sei zudem auch eine gewisse Führungskompetenz notwendig.

E. 5.4.3

Was die Anforderungen an die Ausbildung betrifft, ist Folgendes festzuhalten. Der Umstand, dass für die Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang nicht ein universitärer Master verlangt wird, sondern ein Master of Arts in Musikpädagogik (einer Fachhochschule) oder eine andere gleichwertige Ausbildung genügt, rechtfertigt gemäss der vorstehend zitierten Rechtsprechung (E. 4.9.1 und 4.9.5) grundsätzlich eine gewisse Ungleichbehandlung. Hinzu kommt, dass die Funktionsumschreibungen "Lehrperson I für das Untergymnasium" und "Lehrperson für das Obergymnasium und das Kurzzeitgymnasium" nebst einem Master-Diplom zusätzlich ein Diplom für das Höhere Lehramt (oder "eine andere fachliche und pädagogische Ausbildung mit gleichem Niveau") voraussetzen. Gleiches bzw. Vergleichbares gilt für die Funktionsumschreibung "Lehrperson für die Berufsfachschule, die Berufsmittelschule und die Fachmittelschule" (Anhang 1 BVOL). Lehrpersonen, die bezüglich der Anforderungen an die Fachkompetenz nicht über das entsprechende Lehrdiplom oder die entsprechende Fachausbildung verfügen, werden im Ausmass der Abweichung eine bis drei Lohnklassen unterhalb der Lohnklasse gemäss Funktionsumschreibung eingereiht (§ 6 Abs. 1 Satz 2 BVOL). ■ Zwar wurde beispielsweise der integrierte Studiengang Musik (Fachstudium und Lehrdiplom) an der Hochschule Luzern von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) als Lehrdiplom für das Maturitätsfach Musik anerkannt (per 5.7.2012; vgl. Verzeichnis auf www.edk.ch > Arbeiten > Diplomanerkennung > Anerkennung Hochschul-Studiengänge > EDK-anerkannte Diplome > Lehrdiplome Maturitätsschulen Sport, Musik, Bildnerisches Gestalten; vgl. auch Art. 9 der Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen [MAV; SR 413.11] bzw. des Reglements der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen [MAR; Rechtssammlung EDK 4.2.1.1.], Art. 16 f. des Reglements der EDK über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen [nachstehend: MALR; Rechtssammlung EDK

4.2.2.1.]). Dieser Studiengang (Master of Arts in Musikpädagogik mit Major Schulmusik) umfasst jedoch eine fachdidaktische, erziehungswissenschaftliche und berufspraktische Ausbildung im Rahmen von insgesamt 60 Kreditpunkten nach dem European Credit Transfer and Accumulation System [ECTS-Punkte], wie von Art. 7 Abs. 1 MALR verlangt (vgl. www.hslu.ch/de-ch/musik/studienfuehrer/ma-musikpaedagogik/schulmusik-curriculum/, zuletzt besucht am 2.2.2016). ■ Diese zusätzliche umfassende pädagogische Ausbildung, für welche ein zeitlicher Aufwand von einem Jahr anzunehmen ist (vgl. Art. 10 der Studienordnung für die Ausbildung an der Hochschule Luzern, FH Zentralschweiz [SRL Nr. 521]), wird für die Unterrichtsbefähigung in den Fächern Instrumentalunterricht und Sologesang an den Gymnasien und Fachmittelschulen nicht vorausgesetzt (vgl. Anhang 1 BVOL). ■ Eine unterschiedliche Ausbildung, unter anderem in quantitativer Hinsicht, gilt als grundsätzlich zulässiger sachlicher Grund für Besoldungsunterschiede (vgl. BGE 129 I 161 E. 3.2 [mit Hinweisen auf BGer-Urteile 2P.77/1996 vom 27.9.1996 E. 2 und 2P.249/1997 vom 10.8.1998 E. 4], 123 I 1 E. 6e und 6h).

E. 5.4.4

Die Antragsteller machen zusätzlich geltend, bei Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang werde nebst den Abschlüssen auf Sekundar- und Tertiärstufe auch eine musikalische Vorbildung vorausgesetzt. Dadurch sei die Ausbildung mit einer höheren Punktzahl zu bewerten als im C-Bericht 2004, weshalb sich insgesamt für das Subkriterium Wissen in der Funktionsbewertung auch ein höherer Stufenwert ergebe. ■ Hierzu ist zu bemerken, dass im C-Bericht 2004 bei den Lehrpersonen für Instrumentalunterricht die Punktzahl für eine gymnasiale Matura (21 Punkte) eingesetzt wurde – dies obwohl eine solche für die Zulassung zum Studium an einer Fachhochschule für Musik regelmässig nicht erforderlich ist, sondern namentlich auch eine Berufsmaturität, der Abschluss einer Diplommittelschule, der Abschluss einer anderen anerkannten allgemeinbildenden Schule der Sekundarstufe II oder der Nachweis einer anderweitig erworbenen gleichwertigen allgemeinbildenden Ausbildung genügt (vgl. Anhang 5 Studienordnung für die Ausbildung an der Hochschule Luzern, FH Zentralschweiz [SRL Nr. 521], § 2 Zulassungsbedingungen zum Bachelorstudium Musik und zum Bachelorstudium Musik und Bewegung an der Zürcher Hochschule der Künste, Merkblatt vom 1.9.2014 [abrufbar unter: www.zhdk.ch/fileadmin/data_zhdk/studium/Zulassungsbedingungen/ab_November_2014/Zulassungsbed_BA_Musik_2014.pdf, zuletzt besucht am 17.2.2016], Zulassungsbedingungen der Hochschule für Musik der Fachhochschule Nordwestschweiz [abrufbar unter www.fhnw.ch/musikhochschulen/hochschule-fuer-musik/studium/vor-dem-studium/aufnahmepruefungen/zulassungsbedingungen, zuletzt besucht am 17.2.2016]). Insofern sollte hier für die Bewertung eine tiefere Punktzahl eingesetzt werden. ■ Eine spezifische musikalische Vorbildung kann insofern als notwendig erachtet werden, als zum Studium an einer Fachhochschule für Musik jeweils auch das Bestehen von Aufnahmeprüfungen vorausgesetzt wird (vgl. z.B. Anhang 5 Studienordnung für die Ausbildung an der Hochschule Luzern, FH Zentralschweiz, Art. 12 Abs. 2 Studienreglement für die Ausbildung an der Hochschule Luzern – Musik vom 6.7.2012 [abrufbar unter: www.hslu.ch/de-ch/musik/studium/aufnahmepruefungen/ > Studienreglement]). Für spezielle Aufnahmebedingungen wurden in der Funktionsbewertung aus dem Jahr 2014 jeweils maximal zwei zusätzliche Punkte eingesetzt. Insofern kann hierdurch die obige Herabsetzung der Punktzahl kompensiert werden. Hieraus ergibt sich, dass das Erfordernis einer musikalischen Vorbildung, sofern sie überhaupt zum Tragen kommt, den Stufenwert

bei der Ausbildung bzw. die Punktezahl beim Kriterium Wissen der Funktionsbewertung nur geringfügig erhöhen kann. Der insgesamt bestehende Unterschied in der jeweils vorausgesetzten Ausbildung zwischen Instrumental- bzw. Sologesangslehrpersonen und den übrigen Lehrpersonen an Gymnasien und Fachmittelschulen wird hierdurch auf jeden Fall nicht ausgeglichen.

E. 5.4.5

Für die verschiedenen Kriterien in der Funktionsbewertung im Allgemeinen ist zu berücksichtigen, dass die Zwischenergebnisse (Anhang 9 C-Bericht 2004) im Rahmen der Konsolidierung in einzelnen Punkten noch verändert wurden. Dadurch wurden die Instrumentallehrpersonen an Gymnasien im definitiven Ergebnis hinsichtlich der Flexibilität und der Führungskompetenz sowie der Beanspruchung der Sinnesorgane etwas höher bewertet, die übrigen Lehrpersonen hinsichtlich der Selbständigkeit sowie des Bereichs Wissen, Kenntnisse und Fertigkeiten insgesamt etwas tiefer (Anhänge 10 und 11 C-Bericht 2004). ■ Zudem geht der Antragsgegner aufgrund des C-Berichts 2015 betreffend die Volksschullehrpersonen davon aus, dass die Instrumental- und Sologesangslehrpersonen an Gymnasien und Fachmittelschulen heute ebenso wie die Lehrpersonen an kommunalen Musikschulen hinsichtlich der Kenntnisse und Fertigkeiten deutlich höher zu bewerten seien als noch im Jahr 2004. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die Anforderungen an die Kenntnisse, die ausserhalb der systematischen Ausbildung zu erwerben seien, allgemein gestiegen seien. Allerdings betreffe dies alle Lehrpersonenkategorien, also auch die übrigen Lehrpersonen an Gymnasien und Fachmittelschulen. ■ Was den letztgenannten Punkt angeht, ist indessen darauf hinzuweisen, dass sämtliche übrigen Lehrpersonen, nicht nur jene für das Gymnasium, sondern namentlich auch jene für Primar- und Sekundarschule im Jahr 2012 um eine Lohnklasse angestiegen sind (vgl. Änderung der BVOL vom 3.4.2012, i.K. seit 1.8.2012 [G 2012 91]). Demgegenüber verblieben die Instrumental- und Sologesangslehrpersonen bis zur vorliegend strittigen Änderungen auf Lohnstufe 21. Insofern wurden die höheren Anforderungen an die Kenntnisse der Lehrpersonen bei ihnen damals nicht berücksichtigt. Die genannten höheren Anforderungen sind schliesslich grundsätzlich auch im Quervergleich mit anderen Staatsangestellten relevant.

E. 5.4.6

Aufgrund des Gesagten ergibt sich, dass die tatsächlichen Unterschiede zwischen den Lehrpersonen für Instrumentalunterricht (und Sologesang) einerseits und den übrigen Lehrpersonen an Gymnasien (und Fachmittelschulen) im Einzelnen etwas geringfügiger sein mögen, als sie aus der Funktionsbewertung des C-Berichts 2004 hervorgehen. Dass grundsätzlich gewisse Unterschiede bestehen, wird auch von den Antragstellern selber eingeräumt, die darauf hinweisen, dass insgesamt eine gewisse geringfügige – "allerdings im Rahmen einer seriösen Arbeitsplatzbewertung zu belegende" – Schlechterstellung gerechtfertigt sein könnte. ■ Unabhängig davon, ob sie im Ausmass etwas geringer oder grösser anzusetzen wären, sind im Ergebnis gewisse Unterschiede in der Funktionsbewertung zumindest teilweise hinreichend belegt. Vor dem Hintergrund der massgebenden Kriterien in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. vorstehende E. 4.9.1) sind sie insgesamt grundsätzlich als sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung anzuerkennen.

E. 5.4.7

Hieraus folgt, dass grundsätzlich sachliche Gründe vorliegen für eine unterschiedliche besoldungsmässige Behandlung von Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang einerseits und von übrigen Lehrpersonen an Gymnasien und Fachmittelschulen andererseits. Zu prüfen wird aber das Ausmass des Unterschieds sein und damit die Frage, ob dieser Unterschied noch zulässig (verhältnismässig) ist bzw. der Verordnungsgeber sein Ermessen überschritten hat.

E. 5.5.1

Wie der Antragsgegner geltend macht, sollen aussagekräftige Vergleiche im Licht des gesamten Besoldungssystems der Lehrpersonen erfolgen. Die Angleichung der Behandlung der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen an jene der Lehrpersonen der kommunalen Musikschulen ist auch erklärtes Ziel der strittigen Änderungen, mit welchen eine bisherige, aus Sicht des Antragsgegners nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung beseitigt werden sollte. Insofern erscheint es sinnvoll, auch diese beiden Kategorien von Lehrpersonen miteinander zu vergleichen. ■ Ein Vergleich ist auch grundsätzlich zulässig, da der Rechtsträger der zu vergleichenden Schulen zwar unterschiedlich ist (der Kanton einerseits, die jeweilige[n] Gemeinde[n] andererseits; vgl. § 1 der Verordnung über kommunale Musikschulen [nachstehend VKM; SRL Nr. 415]), aber die anstellungsrechtlichen Minimalbestimmungen (des PG i.V.m. der PVO) zur Lohneinreihung und zur Arbeitszeit für die Gemeinden als Träger der Musikschulen verbindlich sind (§ 1 Abs. 4 PG; vorbehaltlich der Möglichkeit der Gemeinden, über diese Mindestvorgaben [zugunsten der Angestellten] hinauszugehen [vgl. Botschaft vom 27.5.2008, KR 2008 1712]). Der Umstand, dass der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung sich nur auf den Zuständigkeitsbereich ein und derselben Behörde bzw. Gebietskörperschaft bezieht (vgl. BGE 136 I 1 E. 4.4.4, BGer-Urteil 2C_510/2014 vom 21.8.2015 E. 5.2, je mit weiteren Hinweisen), hindert einen solchen Vergleich nicht, insofern als die kantonalen Vorgaben für die jeweilige(n) Trägergemeinde(n) verbindlich sind. Jedoch kommt für die Lehrpersonen an Musikschulen nicht zwingend ausschliesslich kantonales Personalrecht zur Anwendung (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 236 vom 1.6.2010 E. 2f). Vielmehr steht es den Gemeinden offen, günstigere Bedingungen für die Angestellten ihrer Musikschulen als für jene des Kantons vorzusehen. ■ Vor diesem Hintergrund fragt sich, ob die angestrebte Gleichbehandlung mit den Lehrpersonen der kommunalen Musikschulen es rechtfertigen kann, die daraus sich ergebende Ungleichbehandlung verglichen mit den übrigen Lehrpersonen an Gymnasien und Fachmittelschulen zu verstärken. Dies wäre umso eher gerechtfertigt, wenn eine Gleichbehandlung der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen einerseits und jenen an kommunalen Musikschulen andererseits nicht nur zulässig, sondern auch geboten wäre. Umgekehrt gäbe es weniger Rechtfertigungsgründe für eine Ungleichbehandlung verglichen mit den übrigen Mittelschullehrpersonen, wenn es gerade geboten wäre, die Lehrpersonen an kommunalen Musikschulen anders zu behandeln als jene für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen. Denkbar ist auch, dass eine Gleichbehandlung gerechtfertigt und weder eine Gleich- noch eine Ungleichbehandlung geboten sind, so dass die entsprechenden Fragen noch im Ermessen des Verordnungsgebers stehen.

E. 5.5.2

Als Grund für eine Gleichbehandlung bringt der Antragsgegner vor, die Funktion einer Lehrperson an der kommunalen Musikschule sei mit derjenigen einer Lehrperson im

Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen bis auf unwesentliche Details identisch. Die beiden Kategorien von Lehrpersonen seien im Rahmen der analytischen Funktionsbewertung von 2004 weitgehend gleich bewertet worden. ■ In beiden Kategorien wird für eine Einreihung in die ordentliche Lohnklasse die gleiche Mindestausbildung vorausgesetzt, nämlich ein Master of Arts in Musikpädagogik oder eine andere gleichwertige Ausbildung (Anhang 1 BVOL). Zwar trifft es zu, dass die Lehrpersonen an kommunalen Musikschulen bloss in der Regel über eine fachgemässe Ausbildung verfügen müssen und ausnahmsweise auch Lehrpersonen angestellt werden können, welche nicht oder noch nicht über eine fachgemässe Ausbildung verfügen (§ 4 Abs. 1 VKM). Jedoch werden Lehrpersonen, die bezüglich der Anforderungen an die Fachkompetenz nicht über das entsprechende Lehrdiplom oder die entsprechende Fachausbildung verfügen, im Ausmass der Abweichung eine bis drei Lohnklassen unterhalb der Lohnklasse gemäss Funktionsumschreibung eingereiht (§ 6 Abs. 1 Satz 2 BVOL). ■ Zudem können Gymnasialschülerinnen und -schüler wählen, ob sie den Instrumental- bzw. Sologesangsunterricht an ihrer Kantonsschule, an einer kommunalen Musikschule oder an der Hochschule Luzern (Hochschule Luzern – Musik) absolvieren möchten (vgl. § 8 Abs. 3 der Verordnung zum Gesetz über die Gymnasialbildung [GymBV; SRL Nr. 502]). Dasselbe gilt offenbar für die Schülerinnen und Schüler der Fachmittelschulen. Insofern gelten für den Unterricht an sich, namentlich für den obligatorischen, dieselben Vorgaben, unabhängig davon, an welcher Schule er erteilt wird (vgl. z.B. Richtlinien für den Instrumental- und Gesangsunterricht an der Kantonsschule Seetal, Schuljahr 2015/16; abrufbar unter: https://ksseetal.lu.ch/media/KSSseetal/Dokumente/Download/07_Instrumentalunterricht/Richtlinien_Instrumentalunterricht_15_16.pdf?la=de-CH; zuletzt besucht am 18.2.2016). ■ Aus dem Gesagten ist zu schliessen, dass durchaus sachliche Gründe für eine Gleichbehandlung erkennbar sind, soweit sie den gleichen Unterricht betreffen. Ob insoweit eine Gleichbehandlung sogar geboten wäre, kann offen bleiben. Gleichzeitig ist aber zu beachten, dass insgesamt – bezogen auf die gesamte Unterrichtstätigkeit der Lehrpersonen an den kommunalen Musikschulen – auch sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung vorhanden sind, wie nachstehend aufgezeigt wird.

E. 5.5.3

Der Anteil des obligatorischen Unterrichts war nach unbestrittenen Angaben des Antragsgegners im Schuljahr 2012/2013 an den kantonalen Schulen höher als an den kommunalen Musikschulen (1/4 bzw. 25 % gegenüber 1/6 bzw. rund 16,7 %). Höher war an den kantonalen Schulen auch die absolute Zahl der Schülerinnen und Schüler im obligatorischen Unterricht (564 gegenüber 353), d.h. fast zwei Drittel (rund 61,5 %) besuchten diesen Unterricht an den kantonalen Schulen. Insgesamt, den freiwilligen Unterricht eingeschlossen, besuchte allerdings etwas mehr als die Hälfte (53 %) der Schülerinnen und Schüler an kantonalen Schulen den Unterricht an einer kommunalen Musikschule. Von einer wesentlichen Änderung seit dem Schuljahr 2012/2013 ist nicht auszugehen. ■ Schliesslich ist die absolute Zahl der Volksschüler an den kommunalen Musikschulen höher als jene der Kantonsschüler. Vor diesem Hintergrund erscheint es auch als nachvollziehbar, dass sich die Personalverbände und die Verantwortlichen der kommunalen Musikschulen in der Vergangenheit, so anlässlich der Beratungen des damaligen neuen Personalgesetzes im Jahr 2000/2001, mit den Lehrpersonen an der Volksschule verglichen und eine Gleichstellung mit ihnen forderten (Botschaft des Regierungsrats betreffend die Volksinitiative "Musikschulen ins Volksschulgesetz" vom 27.2.2007, GR 2007 1473). ■ Die Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler kann

somit bei kantonalen Schulen und Gemeindemusikschulen nicht als gleich betrachtet werden. Vielmehr dienen die kommunalen Musikschulen schwergewichtig dem Unterricht von Volksschülern, im Rahmen der obligatorischen Schulzeit, entsprechend der Funktionsgruppe D, und nur in geringerem Umfang im Rahmen von Sekundarstufe II, entsprechend der Funktionsgruppe C (vgl. § 2 Abs. 1 BOL). Dieser Umstand widerspiegelt sich im Übrigen auch darin, dass die kommunalen Musikschulen im Gesetz über die Volksschulbildung (VBG) ausdrücklich als Zusatzangebot zur Volksschule bezeichnet werden (§ 56 VBG, unter Titel 12 "Zusatzangebote zur Volksschule" [§§ 55 ff. VBG]). ■ Wie die Antragsteller zu Recht geltend machen, können daher die Arbeit der Lehrpersonen an den kommunalen Musikschulen und jene der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen, insgesamt – d.h. unter Berücksichtigung der gesamten Unterrichtstätigkeit, welche im Fall der kommunalen Musikschulen zum grössten Teil Volksschüler umfasst – nicht als gleichwertig betrachtet werden.

E. 5.5.4

Hieraus folgt, dass sachliche Gründe für eine Gleichbehandlung der Lehrpersonen an den kommunalen Musikschulen und den entsprechenden Lehrpersonen an den Gymnasien und Fachmittelschulen sprechen, zumindest soweit der Unterricht von Kantonsschülern betroffen ist. Allerdings sprechen einige Gründe, vor allem der Umstand, dass der Grossteil der Unterrichtstätigkeit im Rahmen der obligatorischen Schulzeit erteilt wird, auch gegen eine Gleichbehandlung. ■ Die angestrebte Angleichung an die Behandlung der Lehrpersonen an den kommunalen Musikschulen kann demnach für sich keine hinreichende Rechtfertigung für eine gleichzeitige Ungleichbehandlung mit den übrigen Lehrpersonen an den Gymnasien bieten.

E. 6.1

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Ungleichbehandlung zwischen den Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien (bzw. Fachmittelschulen) und den übrigen Lehrpersonen an den Gymnasien (bzw. Fachmittelschulen) noch ein zulässiges Ausmass hat. ■ Hierbei ist zu unterscheiden zwischen dem Unterschied in der Unterrichtsverpflichtung einerseits und dem Unterschied in der Lohnklasse andererseits. Während die Höhe der Unterrichtsverpflichtung von der jeweils für eine Lektion erforderlichen Arbeitszeit abhängt und somit (durch Arbeitszeiterhebungen etc.) grundsätzlich objektiv bestimmt werden kann, ist dies bei der Zuordnung zu einer Lohnklasse anders. Diese umfasst zwingend gewisse Wertungen des Gesetzgebers, nebst der Berücksichtigung objektiver Faktoren wie Ausbildung etc.

E. 6.2.1

Zunächst ist die Unterrichtsverpflichtung zu betrachten. Mit der angefochtenen Änderung der PVO, die per 1. August 2015 in Kraft getreten ist, wurde die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien erhöht, von 33 auf 37 Lektionen bzw. von 31 auf 35 Lektionen an Gymnasien mit Schwerpunkt-, Ergänzungs- oder Grundlagenfach Musik im Hinblick auf Musikmatura (Anhang 1 PVO). Dabei handelt es sich um die ordentliche wöchentliche Zahl der Unterrichtslektionen, die innerhalb der ordentlichen Arbeitszeit (bei einem Vollamt) zu leisten sind (§ 77 Abs. 4 PVO).

E. 6.2.2

Die Jahresarbeitszeit einer Lehrperson im Vollamt entspricht der von der Dienststelle Personal errechneten jährlichen Soll-Arbeitszeit (§ 77 Abs. 3 PVO). ■ Die Soll-Arbeitszeit im Kanton Luzern beträgt im Jahr 2016 bei einem Vollpensum 2'091,60 Stunden, nach Abzug der Feiertage (ohne Patroziniumsfest der Kirchgemeinde des Arbeitsorts) und vor Abzug der Ferien (https://personal.lu.ch/-/media/Personal/Dokumente/download/offentliche_dokumente/Soll_zeiten_2016_Kalenderjahr.pdf?la=de-CH). Die Länge des Ferienanspruchs bemisst sich abhängig vom Alter und variiert demnach (vgl. § 34 Abs. 1 PVO). In den Berufsaufträgen der Lehrpersonen wird teilweise eine durchschnittliche Jahresarbeitszeit von 1'900 Stunden, teilweise eine solche von 1'908 Stunden aufgeführt, offenbar nach Abzug der Ferien (vgl. Botschaft zur aBOL vom 22.12.1998 [GR 1999 137]; BKD, Dienststelle Gymnasialbildung, Beruflicher Auftrag und Arbeitszeit der Gymnasiallehrpersonen, Luzern 2009, S. 9 [abrufbar unter: https://kantonsschulen.lu.ch/-/media/Kantonsschulen/Dokumente/Service_Personelles/berufsauftrag_dgym_2009.pdf]; BKD, Dienststelle Volksschulbildung, Berufsauftrag für Lehrpersonen, [5. erweiterte Auflage] Luzern 2013, S. 4 [abrufbar unter: https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/beratung_personelles/personalfragen/berufsauftrag_lp.pdf?la=de-CH]). ■ Im Folgenden wird der Einfachheit halber von einer durchschnittlichen Soll-Arbeitszeit von 1'900 Stunden ausgegangen.

E. 6.2.3

Die Arbeitszeit der Lehrpersonen besteht aus der Unterrichtszeit, der vorgegebenen Arbeitszeit ausserhalb des Unterrichts, der vereinbarten Arbeitszeit ausserhalb des Unterrichts und der frei gestaltbaren Arbeitszeit ausserhalb des Unterrichts (§ 77 Abs. 1 PVO). ■ Für Lehrpersonen an Untergymnasien der Sekundarstufe I (ausser in den Fächern Instrumentalunterricht, Sologesang, Technisches Gestalten, Hauswirtschaft und Sport) beträgt die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung 25 Lektionen zu 45 Minuten (Anhang 1 PVO; ohne Entlastung für Klassenlehrpersonen). Für Lehrpersonen an den Gymnasien (Obergymnasien, Kurzzeitgymnasien) der Sekundarstufe II (ausser in den Fächern Instrumentalunterricht, Sologesang und Sport) sowie an Fachmittelschulen beträgt sie 23 Lektionen zu 45 Minuten (Anhang 1 PVO; ohne Entlastung für Klassenlehrpersonen). Dies ergibt pro Schulwoche für die einzelnen Lektionen (Durchführung des Unterrichts) eine Anzahl von 17,25 Stunden bzw. 18,75 Stunden. Das Unterrichten umfasst jedoch auch das Planen, Vorbereiten, Organisieren, Durchführen und Auswerten des Unterrichts (§ 16 Abs. 2 GymBG, § 20 Abs. 2 BWG), womit die gesamte Unterrichtszeit höher ist. ■ Hinzu kommt noch die übrige Arbeitszeit ausserhalb des Unterrichts gemäss § 77 Abs. 1 PVO. Arbeitszeiterhebungen zeigen, dass die tatsächliche Arbeitszeit von Lehrpersonen während der Schulzeit (mindestens 38 Schulwochen nach Art. 2 lit. b Konkordat über die Schulkoordination) die Wochenarbeitszeit von 42 Stunden übersteigt. Die darüber liegende Arbeitszeit wird in der unterrichtsfreien Zeit kompensiert (Schulferien, Feiertage; vgl. BKD, Beruflicher Auftrag und Arbeitszeit der Gymnasiallehrpersonen, Luzern 2009 [abrufbar unter: https://kantonsschulen.lu.ch/-/media/Kantonsschulen/Dokumente/Service_Personelles/berufsauftrag_dgym_2009.pdf], S. 9 f.; vgl. auch Landert/Brägger, LCH Arbeitszeiterhebung 2009 [AZE'09], Untersuchungsdesign und Ergebnisse, LCH-Medienkonferenz vom 8.12.2009 [nachstehend: LCH Arbeitszeiterhebung 2009], abrufbar unter: www.lch.ch/fileadmin/files/documents/Positionspapiere/091208_Charles_Landert_Martina_Braegger.pdf).

E. 6.2.4

Die in den Urteilen des damaligen Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern gerade noch als zulässig erachteten Unterschiede in der Unterrichtsverpflichtung sind bei der Entscheidung der vorliegenden Streitsache mitzuberücksichtigen (vgl. LGVE 1997 II Nr. 2, Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern P 99 1 vom 9.8.2001). ■ In LGVE 1997 II Nr. 2 wurde, wie oben ausgeführt (E. 4.9.4), eine höhere Unterrichtsverpflichtung der Instrumentallehrpersonen gegenüber den übrigen Lehrpersonen bis zu einem gewissem Mass als mit dem Gebot der Rechtsgleichheit vereinbar erklärt. Eine Unterrichtsverpflichtung von 27 Lektionen zu 55 Minuten (total 1'485 Minuten) der einen Kategorie, verglichen mit einer solchen von 25 Lektionen zu 45 Minuten (total 1'125 Minuten) der andern Kategorie, mithin eine Differenz von rund 24,3 %, wurde noch als zulässig erachtet. Als nicht mehr zulässig eingestuft wurde hingegen eine solche von 27 Lektionen zu 60 Minuten (total 1'620 Minuten), mithin eine Differenz von rund 30,6 %. ■ Im späteren Urteil P 99 1 vom 9. August 2001 hat das Verwaltungsgericht – wie oben bereits angedeutet (E. 4.9.5.) – eine noch höhere Differenz in der Unterrichtsverpflichtung als zulässig erachtet als in LGVE 1997 II Nr. 2, nämlich eine solche von rund 29,4 % (1'080 Minuten / 1'530 Minuten = rund 70,6 %). Immerhin zeigt sich, dass diese im genannten Urteil noch als zulässig erachtete prozentuale Differenz knapp unter jener liegt, welche in LGVE 1997 II Nr. 2 als unzulässig erachtet wurde (jene bei den Lehrpersonen an Seminaren lag mit rund 30,3 % knapp darüber [1'035 Minuten / 1'485 Minuten = rund 69,7 %]). Mit Blick auf LGVE 1997 II Nr. 2 ist auf jeden Fall festzuhalten, dass die Differenz zwischen den Instrumental- bzw. Sologesangslehrpersonen und den übrigen Lehrpersonen an Gymnasien bzw. Fachmittelschulen die Grenze von 30 % nicht – oder nur äusserst geringfügig – überschreiten darf. Anzufügen ist schliesslich, dass das Verwaltungsgericht in seinem späteren Urteil nicht ausdrücklich von der bisherigen Rechtsprechung nach LGVE 1997 II Nr. 2 abwich.

E. 6.2.5

Das eben Gesagte gilt unter der Annahme, dass die Verhältnisse hinsichtlich des Arbeitsaufwands der betroffenen Kategorien von Lehrpersonen gleich blieben wie zur Zeit dieser Urteile. Zudem ist ein weiterer Vorbehalt anzubringen. ■ Aufgrund empirischer Untersuchungen könnte sich ergeben, dass der pro Lektion geleistete – gerechtfertigte – zeitliche Gesamtaufwand von jenem abweicht, der in der aktuellen Unterrichtsverpflichtung angenommen wird. ■ Die im Auftrag der Antragsteller durchgeführte Arbeitsplatzerhebung im Rahmen der A-Studie enthält Hinweise darauf, dass der bisher pro Lektion geleistete zeitliche Aufwand nicht so gering war, dass er eine Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung rechtfertigen würde. Der in diesem Bericht angegebene jährliche Aufwand für "Persönliches Üben, sich Weiterbilden in allen Tätigkeitsbereichen / künstlerische Tätigkeit" im Umfang von 1'036 (bei richtiger Addition; nicht: 1'063) Stunden, welcher auf blosser Selbstdeklaration der betroffenen Lehrpersonen beruht, erscheint als sehr hoch und insofern nicht glaubhaft. Selbst wenn diesbezüglich nur ein Drittel des genannten Aufwands angenommen würde, beliefe sich der zeitliche Gesamtaufwand jedoch immer noch auf rund 2'265 Stunden. Damit wäre er im Bereich der übrigen Lehrpersonen, für welche sich in der Erhebung ein Gesamtaufwand von 2'281 Stunden ergab, und läge wie bei diesen noch klar über der jährlichen Soll-Arbeitszeit (1'900 Stunden). ■ Dass die tatsächliche Arbeitszeit von Lehrpersonen die Soll-Arbeitszeit offenbar noch übertrifft, ergibt sich aus den Resultaten der Arbeitszeiterhebung des Dachverbands Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) aus dem Jahr 2009 (für Gymnasiallehrer: Jahresarbeitszeit von 2'080 Stunden; vgl. LCH Arbeitszeiterhebung 2009). Ob auch diese Ergebnisse in allen Teilen den

tatsächlichen Verhältnissen entsprechen, kann und muss hier nicht abschliessend beurteilt werden. ■ Ein blosser Verweis auf die gegenwärtigen Unterrichtsverpflichtungen der Lehrpersonen an kommunalen Musikschulen, deren Tätigkeit nicht in sämtlichen Belangen gleich ist wie jene der Lehrpersonen für Instrumental- und Sologesangsunterricht an Gymnasien (bzw. Fachmittelschulen) genügt nicht, um den letztgenannten Lehrpersonen dieselben Unterrichtsverpflichtungen aufzuerlegen, solange keine hinreichenden empirischen Belege vorhanden sind, wonach die bisherige Unterrichtsverpflichtung im Hinblick auf die Soll-Arbeitszeit zu tief ist. ■ Hinzu kommt, dass ein spezifischer beruflicher Auftrag für Instrumental- und Sologesangslehrpersonen an Gymnasien (bzw. Fachmittelschulen), mit entsprechender genauer Definition der Arbeitszeit, analog demjenigen der Lehrpersonen an kommunalen Musikschulen (BKD, Dienststelle Volksschulbildung, Berufsauftrag für Musikschullehrpersonen, April 2014, abrufbar unter: https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/unterricht_organisation/musikschulen/ms_berufsauftrag_musik_lp.pdf?la=de-CH) bisher offenbar fehlt.

E. 6.2.6

Was den nicht obligatorischen Unterricht betrifft, betrug bis zum Zeitpunkt, als die strittige Änderung der PVO in Kraft trat (per 1.8.2015), die Differenz in der Unterrichtsverpflichtung zwischen den Lehrpersonen für Instrumentalunterricht bzw. Sologesang (33 Lektionen zu 45 Minuten = 1'485 Minuten) und den übrigen Lehrpersonen an Gymnasien der Sekundarstufe II (23 Lektionen zu 45 Minuten = 1'035 Minuten [ausser Sport: 25 Lektionen]) rund 30,3 % ($1'035/1'485 = \text{rund } 69,7 \%$). Für den obligatorischen Unterricht auf dieser Stufe (31 Lektionen zu 45 Minuten = 1'395 Minuten) betrug die Differenz rund 25,8 % ($1'035/1'395 = \text{rund } 74,2 \%$). Auf der Sekundarstufe I, an Untergymnasien (nicht obligatorischer Unterricht), belief sich die Differenz auf rund 24,2 % (33 Lektionen zu 45 Minuten [= 1'485 Minuten] für Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang gegenüber 25 Lektionen zu 45 Minuten [= 1'125 Minuten] für die übrigen Lehrpersonen [$1'125/1'485 = \text{rund } 75,8 \%$]). Diese Differenzen, vor allem was den nicht obligatorischen Unterricht auf Sekundarstufe II angeht, liegen bereits an der Grenze dessen, was gemäss kantonaler Rechtsprechung noch zulässig erscheint. ■ Seit dem 1. August 2015 wurde die Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien der Sekundarstufe II auf 35 Lektionen zu 45 Minuten (= 1'575 Minuten) im obligatorischen Unterricht bzw. auf 37 Lektionen zu 45 Minuten (= 1'665 Minuten) im nicht obligatorischen Unterricht erhöht. Dies entspricht einer Differenz in der Unterrichtsverpflichtung von rund 34,3 % ($1'035/1'575 = \text{rund } 65,7 \%$) bzw. von rund 37,8 % ($1'035/1'575 = \text{rund } 62,2 \%$), was klar über dem Wert von 30 % liegt. ■ Vergleichbares gilt auch für die Untergymnasien auf Sekundarstufe I. Die Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang beträgt hier seit 1. August 2015 neu 37 Lektionen zu 45 Minuten (= 1'665 Minuten), gleich wie im nichtobligatorischen Unterricht auf Sekundarstufe II. Hieraus ergibt sich eine Differenz in der Unterrichtsverpflichtung gegenüber den übrigen Lehrpersonen an Untergymnasien in Höhe von rund 32,4 % ($1'125/1'665 = \text{rund } 67,6 \%$; unklar, mangels ausdrücklicher Regelung durch den Verordnungsgeber, ist die Unterrichtsverpflichtung der übrigen Lehrpersonen in der 1. Klasse des Kurzzeitgymnasiums auf Sekundarstufe I). Damit wird der Wert von 30 % ebenfalls klar überschritten. ■ Unter diesem Gesichtspunkt erweist sich die strittige Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien einschliesslich Untergymnasien als mit dem Gebot der Rechtsgleichheit nicht

mehr vereinbar und daher unzulässig. Dasselbe gilt für die entsprechenden Lehrpersonen an Fachmittelschulen, soweit sie ebenso von der strittigen Erhöhung betroffen sind (vgl. Anhang 1 Abschnitt D [Kantonale Schulen der Sekundarstufe II], erster Unterabschnitt, erster und sechster Spiegelstrich PVO).

E. 6.2.7

Ein interkantonaler Vergleich erhellt, inwiefern sich die strittigen Unterschiede in der Unterrichtsverpflichtung im üblichen Rahmen bewegen. Hierzu wurden diejenigen vierzehn Kantone herangezogen, bei denen die Unterrichtsverpflichtung von Instrumental- bzw. Sologesangslehrpersonen ohne Weiteres direkt in der Gesetzgebung ersichtlich ist (Aargau, Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Land, Bern, Freiburg, Neuenburg, Nidwalden, St. Gallen, Schwyz, Solothurn, Tessin, Thurgau, Uri und Zürich). ■ Dabei zeigt sich, dass die Unterrichtsverpflichtung von Instrumentallehrpersonen an Gymnasien (bzw. an einem Konservatorium im Rahmen des Gymnasialunterrichts, wie im Kanton Neuenburg) sich von jener der Lehrpersonen in den übrigen Fächern an Gymnasien im Durchschnitt der untersuchten Kantone nur um knapp 17 % unterscheidet. Einzig in den Kantonen Nidwalden und Uri war die Differenz ungefähr gleich gross bzw. sogar noch höher. ■ Abgesehen von diesen beiden Kantonen ist der Unterschied in der Unterrichtsverpflichtung im Kanton Luzern nach der angefochtenen Regelung somit bis zu rund doppelt so hoch wie in den übrigen Kantonen (AG: rund 18,5 % bzw. rund 19,3 % bzw. 20 %, gemäss § 31 Abs. 1 Dekret über die Löhne der Lehrpersonen [LDLP/AG; SAR 411.210] i.V.m. § 1 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Verordnung über die Anstellung der Lehrpersonen [VALL/AG; SAR 411.211]; AR: rund 20,7 % bzw. rund 13,8 %, gemäss Art. 29 Verordnung über die Mittel- und Hochschulen [MHV/AR; bGS 413.11]; BL: 16 %, gemäss § 5 Abs. 1 lit. d und Abs. 4 Dekret zum Personalgesetz [SGS 150.1] i.V.m. Ziff. 8 Anhang Verordnung über die Lehrerinnen- und Lehrerfunktionen [SGS 156.95]; BE: rund 11,5 % bzw. rund 11,3 %, gemäss Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Anhang 3A Verordnung über die Anstellung der Lehrkräfte [LAV/BE; BSG 430.251.0] und Art. 15 Abs. 1 Direktionsverordnung über die Anstellung der Lehrkräfte [LADV/BE; BSG 430.251.1]; FR: rund 7,7 %, gemäss Art. 20 lit. d Reglement für das Lehrpersonal, das der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport untersteht [LPR/FR; SGF 415.0.11] bzw. Art. 14 Abs. 1 und Art. 32 Verordnung über das Konservatorium [SGF 481.4.11; vgl. auch Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 S2, Lehrplan der Gymnasialstufe, Studienbereich Kunst, Musik, abrufbar unter: www.fr.ch/s2/files/pdf76/Musik_2014_Homepage.pdf, zuletzt besucht am 3.2.2016]; NE: 20 %, gemäss Art. 21 i.V.m. Anhang Tafel 5 Règlement d'application pour le personnel des établissements d'enseignement public, de la loi concernant le statut général du personnel relevant du budget de l'Etat [RSN 152.513.0] und Art. 1 Arrêté relatif à la classification des fonctions et à l'indice horaire des membres de la direction et du personnel enseignant du Conservatoire de musique neuchâtelois [RSN 451.201.0]; NW: rund 29,6 % bzw. rund 23,5 % [falls nur Einzelunterricht berücksichtigt: rund 38,4 % bzw. rund 33 %], gemäss § 10 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Vollzugsverordnung betreffend die Lehrpersonen [NG 165.117]; SG: rund 8 % bzw. 18 %, gemäss Art. 14b Ergänzende Verordnung über das Arbeitsverhältnis der Mittelschul-Lehrpersonen [EVA-MS/SG; sGS 143.4]; SZ: rund 20,7 %, gemäss § 10 Abs. 1 Personal- und Besoldungsreglement für die Lehrpersonen an Mittel- und Berufsfachschulen [SRSZ 145.112]; SO: rund 4 %, gemäss § 45 bis Abs. 1 f. Gesetz über das Staatspersonal [BGS 126.1] i.V.m. § 413 Abs. 1 f. Gesamtarbeitsvertrag [BGS 126.3]; TG: rund 17,9 % bzw. 20,7 %, gemäss § 56 Abs. 1 Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung der Lehrpersonen an den Berufs- und Mittelschulen [RB 413.141];

TI: rund 17,9 % bzw. rund 20,7 %, gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. f Regolamentoo concernente l'onere d'insegnamento dei docenti [RL 5.1.4.3.3]; UR: 42,5 % bzw. 38,5 % bzw. 32,5 %, gemäss Art. 9 Abs. 2 Personalreglement für die kantonalen Lehrpersonen [PRL/UR; RB 10.1213] i.V.m. Art. 29a Abs. 1 f. der Personalverordnung [PV/UR; RB 2.4211]; ZH: rund 11,5 % bzw. rund 14 % bzw. rund 14,5 % bzw. rund 17,5 %, gemäss § 14 lit. a Mittel- und Berufsschullehrervollzugsverordnung [MBVVO/ZH; LS 413.112]). ■ Wie bereits festgestellt, ergibt sich hieraus, dass im Kanton Luzern – seit den hier angefochtenen Verordnungsänderungen – die Differenz in der Unterrichtsverpflichtung zwischen Lehrpersonen für Instrumentalunterricht bzw. Sologesang einerseits und den übrigen Lehrpersonen an Gymnasien (bzw. an Fachmittelschulen, soweit betroffen) andererseits rund doppelt so hoch ist wie das Mittel der vierzehn untersuchten Vergleichskantone. Der weitaus grösste Teil der untersuchten Kantone – mit Ausnahme von Nidwalden und Uri – kennen zwischen den Instrumental- und Sologesangslehrpersonen und den übrigen Gymnasiallehrpersonen eine Differenz von höchstens rund 20 % und nicht eine solche von über 30 %.

E. 6.2.8

Die strittigen Unterschiede in der Unterrichtsverpflichtung erscheinen übermässig bzw. unverhältnismässig und folglich mit dem Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung als nicht mehr vereinbar. Zwar ist dem Antragsgegner beizupflichten, dass ein alleiniger Vergleich mit den anderen Kantonen den Schluss auf eine Verletzung von verfassungsmässigen Rechten oder Grundsätzen nicht zulässt, weil erhebliche Unterschiede in den Anforderungen an die Lehrpersonen, in der Gestaltung des Unterrichts und in personalpolitischen Entscheidungen bestehen können (vgl. dazu BGer-Urteil 8C_991/2010 vom 28.6.2011 E. 8.6, mit weiteren Hinweisen). Indessen bilden die oben wiedergegebenen Vergleichszahlen immerhin einen Anhaltspunkt, der im Verbund mit der Prüfung der übrigen Kriterien berücksichtigt werden darf. ■ Das Gesagte gilt umso mehr, als die Höhe der Unterrichtsverpflichtung von der jeweils für eine Lektion erforderlichen Arbeitszeit abhängt und daher grundsätzlich objektiv bestimmbar ist, also insofern nicht einer Wertung des Gesetz- oder Ordnungsgebers unterliegt (vgl. vorstehende E. 6.1). Es ist grundsätzlich nicht zulässig, dass die Unterrichtsverpflichtung einer Kategorie von Lehrpersonen erhöht wird ohne hinreichende Begründung dafür, dass dies notwendig ist, damit die Jahresarbeitszeit bzw. jährliche Soll-Arbeitszeit gemäss § 77 Abs. 3 PVO (rund 1'900 Stunden bei einem Vollpensum) erreicht wird (vgl. vorstehende E. 5.4.1). Entsprechende Belege fehlen jedoch, wie bereits ausgeführt. Vorbehältlich künftiger anderer Erkenntnisse bleibt daher für den höchstens zulässigen Unterschied in der Unterrichtsverpflichtung die Grenze gemäss der bisherigen kantonalen Rechtsprechung massgebend (vgl. LGVE 1997 II Nr. 2, Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern P 99 1 vom 9.8.2001). Da diese Grenze mit den strittigen Unterrichtsverpflichtungen auf jeden Fall überschritten ist, bedarf es im Rahmen des vorliegenden Verfahrens diesbezüglich keiner weiteren Überlegungen.

E. 6.3.1

Es fragt sich weiter, ob auch die Lohndifferenz zwischen den betroffenen Kategorien von Lehrpersonen allein aufgrund ihres Ausmasses übermässig bzw. unverhältnismässig und die Ungleichbehandlung der Lehrpersonen auch dadurch ungerechtfertigt ist. Dies ist aus grundsätzlichen Erwägungen unabhängig davon zu prüfen, dass die strittige Herabsetzung der Lohnklasse der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang ohnehin

aufgrund Verletzung höherrangigen Rechts aufzuheben ist (vgl. vorstehende E. 3).

E. 6.3.2

Vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zeigt sich, dass eine Minderbesoldung zwischen unterschiedlichen Kategorien von (regulären) Lehrpersonen derselben Stufe in Höhe von rund 20 % allgemein noch als zulässig erachtet werden kann. Dabei zu berücksichtigen ist der grosse Ermessensspielraum des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers, was den – letztlich gesellschaftspolitischen – Stellenwert betrifft, welcher der jeweiligen Tätigkeit beizumessen ist, im konkreten Fall aufgrund der Bedeutung, welcher dem individuellen Musikunterricht für die allgemeine Entwicklung und die Leistungsfähigkeit der Lernenden zuerkannt wird. Diese Grenze von rund 20 % ist auch vorliegend beim Vergleich zwischen den Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang einerseits und den übrigen Lehrpersonen an Gymnasien und Fachmittelschulen andererseits als massgebend heranzuziehen. ■ Mit der strittigen Rückstufung der Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen von Lohnklasse 21 auf Lohnklasse 20 per 1. August 2015 beträgt deren Lohn bei einem Vollpensum zwischen Fr. 83'301.-- (Minimum) und Fr. 124'721.-- (Maximum; jeweils ohne Berücksichtigung der Besitzstandsgarantie gemäss § 12b BVOL). Der Lohn der übrigen Lehrpersonen an Gymnasien und Fachmittelschulen (mit Ausnahme der Lehrpersonen II für das Untergymnasium, mit Lohnklasse 22) bewegt sich hingegen entsprechend zwischen Fr. 100'019.-- und Fr. 149'751.-- (vgl. Anhang 1 BVOL). Hieraus ergibt sich eine Differenz von rund 17 % (Minimum: Fr. 83'301.-- / Fr. 100'019.-- = rund 83,3 %; Maximum: Fr. 124'721.-- / Fr. 149'751.-- = rund 83,3 %). ■ Diese Besoldungsdifferenz von rund 17 % kann somit für sich insofern noch als zulässig beurteilt werden, als der allgemein massgebende Wert von 20 % nicht überschritten wird.

E. 6.3.3

Indessen hat gegebenenfalls auch eine unterschiedliche Unterrichtsverpflichtung in eine Gesamtbeurteilung einzufließen. Vorliegend ist deren objektive Rechtfertigung, wie erwähnt, teilweise nicht hinreichend dargetan (vgl. vorstehende E. 6.2). In dem Mass, als sie ungerechtfertigt erscheint, bewirkt sie im Ergebnis eine zusätzliche Lohndifferenz, die insgesamt zu beachten ist. Soweit sie gerechtfertigt ist, ist sie dagegen hinsichtlich der Lohndifferenz zu vernachlässigen. ■ Das Bundesgericht hat, wie bereits ausgeführt (vgl. vorstehende E. 4.9.3), im Fall von Sportlehrpersonen eine gegenüber anderen Lehrpersonen derselben Stufe (Sekundarschule) rund 20 % tiefere Besoldung als gerade noch zulässig beurteilt, bei einer um zwei Lektionen höheren Unterrichtsverpflichtung (BGer-Urteil 8C_991/2010 vom 28.6.2011 E. 8 und 9). Gemäss dem damals anwendbaren Recht des Kantons Neuenburg hatten die Lehrpersonen auf der Sekundarstufe I im Allgemeinen eine Unterrichtsverpflichtung von 28 Wochenstunden, die Sportlehrpersonen jedoch eine solche von 30 Wochenstunden (vgl. Art. 21 [i.V.m. mit Anhang Tabellen 2 und 3] Règlement d'application pour le personnel des établissements d'enseignement public, de la loi concernant le statut général du personnel relevant du budget de l'Etat [RSN 152.513.0, in Fassung gemäss Änderungen vom 6.5.2009 {FO 2009 N° 18} bzw. vom 11.8.2010 {FO 2010 N° 32}]). Dies entspricht einer Differenz von rund 6,7 %. ■ In der vorliegend zu beurteilenden Angelegenheit ist die Differenz in der Unterrichtsverpflichtung wesentlich höher als im genannten Bundesgerichtsurteil. Wenngleich es sich im einen Fall um Sportlehrpersonen, im anderen um Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang handelt, zeigt das Urteil auf, dass das äusserste Mass der auch gemäss Bundesgericht noch

zulässigen Lohndifferenz bald erreicht oder überschritten sein dürfte, falls eine ungerechtfertigte Differenz in der Unterrichtsverpflichtung zur Lohndifferenz gemäss Lohnklasse (rund 17 %) hinzugerechnet wird.

E. 6.3.4

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Lohnunterschied zwischen den betroffenen Lehrpersonen, welcher sich aus der strittigen Änderung der Lohnklasse für die Instrumental- und Sologesangslehrpersonen an Gymnasien und Fachmittelschulen ergibt, für sich noch zulässig wäre, sofern die zu hohe Unterrichtsverpflichtung unberücksichtigt bleibt. Soweit die Lohndifferenz in einer Gesamtbetrachtung um das Ausmass zu erhöhen ist, in welchem die Unterrichtsverpflichtung sich als objektiv ungerechtfertigt erweist, ist es trotzdem möglich, dass die Lohndifferenz nach dem Massstab der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als nicht mehr zulässig erscheint. Jedoch braucht über diese Frage vorliegend nicht abschliessend entschieden zu werden.

E. 6.4

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich was folgt. Der Antragsgegner kann nicht hinreichend darlegen, inwiefern es objektiv gerechtfertigt sein soll, bei Lehrpersonen für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien eine Unterrichtsverpflichtung von 33 bzw. 37 Lektionen zu 45 Minuten vorzusehen, damit die jährliche Soll-Arbeitszeit gemäss § 77 Abs. 3 PVO erreicht wird. Allein der Umstand, dass bereits die Lehrpersonen an den kommunalen Musikschulen eine ähnliche – vorliegend nicht Anfechtungsobjekt bildende – Unterrichtsverpflichtung haben, kann dies nicht rechtfertigen. ■ Die seit 1. August 2015 geltende Differenz in der Unterrichtsverpflichtung zwischen den genannten Lehrpersonen und den übrigen gymnasialen Lehrpersonen erweist sich vor dem Hintergrund der Rechtsprechung als übermässig. Es liegt somit diesbezüglich eine rechtsungleiche Behandlung vor. ■ Was die Zuordnung zu unterschiedlichen Lohnklassen und somit die unterschiedliche Besoldung der beiden miteinander verglichenen Kategorien von Lehrpersonen betrifft, so wäre diese noch verhältnismässig und würde noch keine rechtsungleiche Behandlung darstellen, wenn sie unabhängig vom Unterschied in der Unterrichtsverpflichtung zu betrachten wäre. Jedoch ist dieser gerade bei der lohnmässigen Behandlung mitzuberücksichtigen, soweit er objektiv nicht gerechtfertigt erscheint. ■ Insgesamt liegt eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen den Lehrpersonen für Instrumental- und Sologesangsunterricht und den übrigen Lehrpersonen an Gymnasien und Fachmittelschulen vor. Das Gebot der Rechtsgleichheit wird daher verletzt, weshalb die betroffenen strittigen Bestimmungen auch aus diesem Grund unzulässig sind.

E. 7.1

Dass die strittigen Änderungen derart stossend und qualifiziert ungerecht wären, dass auch gegen das Willkürverbot verstossen würde, ist aufgrund der vorstehenden Erwägungen hingegen nicht ohne Weiteres erkennbar.

E. 7.2

Auch inwiefern die Grundsätze der Personalpolitik gemäss § 3 Abs. 2 PG und somit zusätzliches übergeordnetes Gesetzesrecht verletzt sein soll, wie die Antragsteller geltend machen, ist nicht ohne Weiteres ersichtlich. Wenn neu eine bestimmte Kategorie von Angestellten gegenüber einer anderen benachteiligt werden soll, verstösst dies alleine noch nicht gegen den Grundsatz, dass sich die Personalpolitik des Kantons an den Bedürfnissen seiner Angestellten zu orientieren hat, solange die verfassungsrechtlichen Schranken –

namentlich der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung – eingehalten werden.

E. 8.1

Zusammenfassend widersprechen die strittigen Änderungen teilweise dem Grundsatz der Gleichbehandlung, dies mit Anhang 1 BVOL in Funktionsumschreibung "Lehrperson für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen", Funktionsgruppe D und Lohnklasse 20, sowie mit Anhang 1 PVO in Abschnitt B, erster Unterabschnitt, erster Spiegelstrich und Abschnitt D, erster Unterabschnitt, erster und zweiter Spiegelstrich, bezüglich der Höhe der Unterrichtsverpflichtung. Überdies verletzt die erstgenannte Bestimmung den Grundsatz der Gesetzmässigkeit. ■ Nicht zu beanstanden hingegen ist die BVOL in Anhang 1, Funktionsumschreibung "Lehrperson für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen", Fachkompetenz, sowie in der Funktionsumschreibung "Lehrperson für Instrumentalunterricht und Sologesang an Tertiärschulen", Fachkompetenz. Diese Bestimmungen beschlagen einzig die für die beschriebenen Funktionen jeweils vorausgesetzte Fachkompetenz, welche vorliegend von den Antragstellern inhaltlich nicht in Frage gestellt worden sind. ■ Die Bestimmung von § 12b BVOL betreffend Besitzstandsgarantie für Lehrpersonen, welche aufgrund der strittigen Rechtsänderung per 1. August 2015 in eine tiefere Lohnklasse eingereiht werden, erübrigt sich schliesslich insofern, als eine Tiefereinreihung gar nicht zulässig ist. Da deren Zweck dahingefallen ist, liegt es nicht im öffentlichen Interesse (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV), diese Bestimmung aufrechtzuerhalten.

E. 8.2

Wenn ein angefochtener Rechtssatz verfassungs- oder gesetzwidrig ist, hebt ihn das Kantonsgericht auf; es veröffentlicht die Aufhebung im Kantonsblatt (§ 192 Abs. 1 VRG). Die Aufhebung des Rechtssatzes wird mit der Veröffentlichung des Urteils allgemein verbindlich (§ 192 Abs. 2 VRG; vgl. auch LGVE 1977 II Nr. 1 E. 6b, mit Hinweisen; Ruckli, a.a.O., S. 121 ff.). ■ Demnach sind die strittigen Bestimmungen – mit Ausnahme jener in Anhang 1 BVOL betreffend Fachkompetenz, wie dargelegt – in teilweiser Gutheissung des Normenprüfungsantrags aufzuheben. Die Aufhebung ist im Kantonsblatt zu veröffentlichen. ■ Nach dem Gesagten dringen die Antragsteller mit ihren Begehren teilweise durch. Im Übrigen sind die Anträge der Antragsteller abzuweisen.

E. 8.3

Damit leben die entsprechenden früheren Bestimmungen wieder auf (Anhang 1 PVO in Fassung gemäss Änderung vom 10.6.2008, i.K. seit 1.8.2008 [G 2008 225], in Abschnitt B ["Kantonale Schulen der Sekundarstufe I"], erster Unterabschnitt, erster Spiegelstrich [Unterrichtsverpflichtung von 33 Lektionen zu 45 Minuten für Lehrpersonen in den Fächern Instrumentalunterricht und Sologesang], und Abschnitt D ["Kantonale Schulen der Sekundarstufe II"], erster Unterabschnitt, erster und zweiter Spiegelstrich [Unterrichtsverpflichtung von 33 Lektionen zu 45 Minuten für Lehrpersonen in den Fächern Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien; Unterrichtsverpflichtung von 31 Lektionen zu 45 Minuten für Lehrpersonen in den Fächern Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien mit Schwerpunkt-, Ergänzungs- oder Grundlagenfach Musik im Hinblick auf die Musikmatura]; Anhang 1 BVOL in Fassung vom 17.6.2005, i.K. seit 1.8.2006 [G 2005 153], Funktionsumschreibung "Lehrperson für Instrumentalunterricht und Sologesang an Gymnasien und Fachmittelschulen" [Titel in Fassung gemäss Änderung vom

29.5.2007, i.K. seit 1.8.2007; G 2007 175], Funktionsgruppe C/D und Lohnklasse 21).

E. 8.4

Gemäss § 200 Abs. 2 VRG sind einer teilweise unterliegenden Partei angemessen herabgesetzte amtliche Kosten aufzuerlegen. Jedoch kann nach § 200 Abs. 1 VRG auf eine Kostenaufgabe verzichtet werden, wenn besondere Gründe dies rechtfertigen. Die Antragsteller unterliegen mit ihren Anträgen nur marginal in einem in der Streitsache unwesentlichen Nebepunkt, weshalb sich rechtfertigt, auf eine Kostenaufgabe zu verzichten. Der geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 10'000.-- ist ihnen zurückzuerstatten. Die Voraussetzungen für eine Parteienschädigung sind nicht gegeben (vgl. § 201 Abs. 2 VRG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.