

**Vortrag  
des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Teilrevision des Gesetzes über die  
Anstellung der Lehrkräfte (LAG)**

***Inhaltsübersicht***

1. Zusammenfassung
2. Ausgangslage
3. Grundzüge der Vorlage
4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
5. Finanzielle und personelle Auswirkungen
6. Auswirkungen auf die Wirtschaft
7. Auswirkungen auf die Gemeinden
8. Ergebnis der konferenziellen Anhörung
9. Antrag

**1. Zusammenfassung**

Am 24. Juni 1998 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat die Änderung des Lehreranstellungsdekrets beantragt. Die Änderungsvorlage setzt eine Massnahme aus dem Projekt Haushaltsanierung 99 um und beinhaltet im Wesentlichen die Flexibilisierung des Systems des Gehaltsaufstiegs der Lehrkräfte in Form einer Ermächtigung an den Regierungsrat, den jährlichen Gehaltsaufstieg bei schwieriger Finanzlage des Kantons zu reduzieren oder ihn ganz zu streichen.

Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 23. Juni 1998 in Sachen F. betreffend Motorfahrzeugsteuern erkannt, dass der verfassungsmässige Grundsatz der Gewaltentrennung verletzt wird, wenn Dekretsbestimmungen geändert werden, die gemäss Kantonsverfassung heute in einem formellen Gesetz enthalten sein müssen. Die Prüfung der entsprechenden bundesgerichtlichen Erwägungen hat ergeben, dass die beabsichtigte LAD-Revision gleich wie die Revision des Dekrets über die Besteuerung der Motorfahrzeuge gegen den in Art. 69 und 132 der Kantonsverfassung verankerten Grundsatz der Gewaltentrennung verstossen würde. Denn die beabsichtigte Dekretsänderung betrifft das Gehaltssystem, das nach bernischem Verfassungsrecht zumindest in seinen Grundzügen im formellen Gesetz geregelt sein muss. Der Regierungsrat unterbreitet daher eine Änderung des Lehreranstellungsgesetzes mit dem Ziel, die verfassungsrechtlich geforderte formellgesetzliche Grundlage im Bereich der Gehaltsordnung der Lehrkräfte zu schaffen. Gestützt auf diese Grundlage erweist sich die beabsichtigte Änderung des Lehreranstellungsdekrets als zulässig.

Der Gesetzesentwurf schreibt einerseits die heute im Lehreranstellungsdekret verankerten Grundzüge der Gehaltsordnung der Lehrkräfte formellgesetzlich fest. Inhaltlich erfahren diese Grundzüge keine Änderung. Andererseits beinhaltet er die verfassungsrechtlich geforderten Rechtsetzungsdelegationen an den Grossen Rat, den Regierungsrat und die zuständige Direktion.

**2. Ausgangslage**

Die Gehaltsordnung der Lehrkräfte ist heute auf Dekretsstufe geregelt (Dekret vom 8. September 1994 über die Anstellung der Lehrkräfte [Lehreranstellungsdekret, LAD; BSG 430.250.1]). Das Lehreranstellungsdekret stützt sich auf Art. 12 des Gesetzes vom 20. Januar 1993 über die Anstellung der Lehrkräfte (Lehreranstellungsgesetz, LAG; BSG 430.251). Diese Vorschrift bestimmt einzig, dass die Lehrkräfte Anspruch auf Gehalt und

gegebenenfalls auf Zulagen haben, und verweist die Regelung der Gehaltsordnung im Übrigen wie folgt auf Dekrets- und Verordnungsstufe:

Gehalt	<b>Art. 12</b> <sup>1</sup> Lehrkräfte haben Anspruch auf Gehalt und gegebenenfalls auf Zulagen. <sup>2</sup> Der Grosse Rat legt die Grundsätze der Gehaltsordnung durch Dekret fest. Das Nähere regelt der Regierungsrat.
--------	--

Am 24. Juni 1998 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat die Änderung des Lehreranstellungsdekrets beantragt. Die beabsichtigte Änderung betrifft das System des Gehaltsaufstiegs der Lehrkräfte, indem der Regierungsrat ermächtigt wird, bei schwieriger Finanzlage des Kantons den jährlichen Gehaltsaufstieg zu reduzieren oder ihn ganz zu streichen. Das in Ziffer 1 hiervoor erwähnte Bundesgerichtsurteil stellt die Verfassungsmässigkeit dieser Änderungsvorlage in Frage, weil dessen allgemeingültige Schlussfolgerung die ist, dass der verfassungsmässige Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt wird, wenn Dekretsbestimmungen geändert werden, die gemäss Kantonsverfassung heute in einem formellen Gesetz enthalten sein müssen.

Dem Urteil vom 23. Juni 1998 liegt der folgende Sachverhalt zu Grunde: Eine Bürgerin hatte ihre Motorfahrzeugsteuerveranlagung angefochten mit der Begründung, diese beruhe auf einer ungenügenden gesetzlichen Grundlage und verletze damit unter anderem die Kantonsverfassung. Das Bundesgericht erwog, Art. 69 Abs. 4 der bernischen Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) verlange, dass alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts - namentlich Bestimmungen über den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen - in Form des formellen Gesetzes zu erlassen seien. Zwar sei die Weitergeltung des Dekrets über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge, das unter anderem die Bemessung der Steuer regelt, auch nach Inkrafttreten der KV weiterhin zulässig, da Art. 132 Abs. 1 Satz 1 KV die Weitergeltung von bisherigem Recht verankere. Allerdings stütze sich die strittige Veranlagung auf eine *Dekretsänderung*, die *nach* dem Inkrafttreten der KV beschlossen wurde. Da sich Änderungen gemäss Art. 132 Abs. 1 Satz 2 KV nach der neuen bernischen Verfassung zu richten hätten, sei die Revision als ungültig zu betrachten.

Mit Bezug auf die beabsichtigte LAD-Änderung war daher zu prüfen, ob unter der Annahme, dass das Lehreranstellungsdekret heute erlassen würde, die Materie weiterhin rechtsgenügend auf Stufe Dekret geregelt werden kann. Diese Frage ist nach Ansicht des Regierungsrates, die durch ein Gutachten von Prof. Ulrich Zimmerli vom 8. September 1998 gestützt wird, aus folgenden Gründen zu *verneinen*: Art. 69 KV verankert das Prinzip der Gesetzmässigkeit. Art. 69 Abs. 1 KV verlangt, dass bei einer Rechtsetzungsdelegation an den Grossen Rat - eine solche enthält Art. 12 Abs. 2 LAG - sich die Delegation auf ein *bestimmtes Gebiet* beschränkt und das Gesetz den *Rahmen der Delegation* festlegt. Diese Voraussetzungen sollen sicherstellen, dass der Gesetzgeber Delegationsbestimmungen klar und transparent abfasst (WALTER KÄLIN/URS BOLZ, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern usw. 1995, S. 434 mit weiteren Hinweisen). Mit Bezug auf Art. 12 LAG lässt sich feststellen, dass er die Rechtsetzungsbefugnis für einen bestimmten Teilbereich des Dienstrechts der Lehrkräfte delegiert, nämlich für die Gehaltsordnung. Insofern genügt die Norm den Anforderungen der Kantonsverfassung ("bestimmtes Gebiet"). Dagegen trägt Art. 12 LAG dem in Art. 69 Abs. 1 KV enthaltenen Bestimmtheitsgebot nicht hinreichend Rechnung, da er sich in keiner Weise über die Grundzüge oder Eckwerte ("Rahmen") des Gehaltswesens äussert (ULRICH ZIMMERLI, S. 16 f.). Ebenso wenig enthält Art. 12 LAG eine Delegationsnorm, die den Grossen Rat ermächtigen würde, dem Regierungsrat den in der LAD-Vorlage enthaltenen Eingriff in das System des Gehaltsaufstiegs zu gestatten. Denn hierzu hält Art. 69 Abs. 2 KV fest, dass der Grosse Rat ohne gesetzliche Ermächtigung keine seiner eigenen Befugnisse übertragen darf (ULRICH ZIMMERLI, S. 17 f.; vgl. auch WALTER KÄLIN/URS BOLZ, S. 435).

Das durch die bernische Verfassung verankerte Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 69 KV) in Verbindung mit der Übergangsvorschrift von Art. 132 KV bedeutet somit konkret, dass die geplante LAD-Revision nur zulässig ist, wenn vorgängig die erforderlichen Gesetzesgrundlagen geschaffen werden.

### 3. Grundzüge der Vorlage

Grundsätzlich stehen zwei Möglichkeiten offen, zügig eine genügende gesetzliche Grundlage für das Gehaltssystem der Lehrkräfte zu schaffen:

- a Die Bestimmungen des geltenden LAD - eingeschlossen die geplante Änderung - werden unverändert in das Gesetz (LAG) übernommen unter Aufhebung des Dekrets.
- b Die Grundzüge (Gebiet und Rahmen) des Regelungsinhalts des LAD - namentlich der Gehaltsordnung - werden im Gesetz (LAG) verankert unter gleichzeitiger Schaffung der erforderlichen Rechtsetzungsdelegationen; Dekret und Verordnung können grundsätzlich erhalten bleiben und die geplante LAD-Änderung erhält die nötige gesetzliche Grundlage.

Die unter b aufgezeigte Lösung hat den klaren Vorteil, dass gleichzeitig einerseits das heutige Regelungssystem (Gesetz-Dekret-Verordnung) erhalten und andererseits die nötige Flexibilität gewahrt bleiben, da nicht unnötigerweise Detailbestimmungen auf Gesetzesstufe gehoben werden. Der Regierungsrat setzt in seinem Entwurf daher dieses Modell um. Dabei stellte sich die Frage, welche Elemente auf Stufe Gesetz zu regeln sind, zumal sich die in Art. 69 Abs. 1 KV geforderte Bestimmtheit der Delegationsnorm nicht abstrakt festlegen lässt (vgl. ULRICH ZIMMERLI, S. 16). Allgemein gesprochen muss die Delegation so bestimmt sein, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Tragweite der Übertragung erkennen können; auf jeden Fall muss aber das Grundlegende und Wichtige im Sinne von Art. 69 Abs. 4 KV bereits auf Stufe Gesetz geregelt werden (WALTER KÄLIN/URS BOLZ, S. 142). Die vorgeschlagene Lösung orientiert sich an der neueren Lehre, die mit Bezug auf die Frage, inwieweit Vorschriften über das Gehalt im formellen Gesetz enthalten sein müssen, erheblich strengere Anforderungen stellt als das Bundesgericht im Rahmen seiner Rechtsprechung zum Legalitätsprinzip gemäss Art. 4 der Bundesverfassung (vgl. insbesondere PAUL RICHLI, Öffentliches Dienstrecht im Zeichen des New Public Management, Bern 1996, S. 77 f.; ferner die Hinweise bei THOMAS POLEDNA, Leistungslohn und Legalitätsprinzip, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 284 f.). Ganz grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass trotz Aufnahme der Grundzüge des Gehaltssystems in das Gesetz der Spielraum der Exekutive und die Flexibilität grundsätzlich erhalten oder gar gesteigert werden können (vgl. ULRICH ZIMMERLI, S. 16).

Die Vorlage legt entsprechend ihrer Zielsetzung einerseits die *Grundzüge der Gehaltsordnung* fest. Im Rahmen dieser Überführung der massgebenden "Eckwerte" der geltenden Gehaltsordnung auf Stufe formelles Gesetz erfolgen keine materiellen Änderungen. Andererseits werden die verfassungsrechtlich geforderten *Rechtsetzungsdelegationen* an den Grossen Rat (Rechtsetzung auf Stufe Dekret), an den Regierungsrat (Rechtsetzung auf Stufe Verordnung) und an die zuständige Direktion (Rechtsetzung auf Stufe Direktionsverordnung) geschaffen.

### 4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

#### *Artikel 12*

*Absatz 1* orientiert sich am geltenden Gesetzestext und an der Formulierung in Artikel 23 Absatz 1 des Gesetzes vom 5. November 1992 über das öffentliche Dienstrecht (Personalgesetz, PG; BSG 153.01).

*Absatz 2* verankert aufgrund der Forderungen in der neueren Lehre (vgl. PAUL RICHLI, S. 78) Zielsetzungen für die Gehaltspolitik. Ansatzweise sind vergleichbare Zielsetzungen in Artikel 2 Absatz 2 des Dekrets vom 8. November 1995 über Gehalt und Zulagen des Personals der bernischen Kantonsverwaltung (Gehaltsdekret, GehD; BSG 153.311) enthalten.

### **Artikel 12a (neu), 12b (neu), 13 und 14**

Jene grundlegenden Bestimmungen, die auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen, werden hier in straffer Form, aber materiell unverändert aus dem LAD ins Gesetz übernommen. Es handelt sich um die folgenden wesentlichen Elemente der Gehaltsordnung:

- Gehaltskonzept bzw. Bemessungselemente des Gehalts (Grundgehalt der Gehaltsklasse und Vor- bzw. Erfahrungsstufen),
- Prinzip und Anzahl Gehaltsklassen,
- Wirkung von Vor- und Erfahrungsstufen und Möglichkeit, einen Leistungsanteil am Gehalt einzuführen,
- Mindest-, Grund- und Höchstgehalt je für die unterste und oberste Gehaltsklasse und damit Rahmen, innerhalb desselben Vor- bzw. Erfahrungsstufen festgelegt bzw. angerechnet werden können,
- Definition des Grundgehalts,
- Grundsätze für die Einteilung der Stellen und Funktionen in die Gehaltsklassen,
- Teuerungsausgleich.

Die bisher in den Artikeln 13 und 14 LAG enthaltenen Rechtsetzungsdelegationen zu Gunsten des Regierungsrats sind nach dem Entwurf aus systematischen Gründen neu in Artikel 27 enthalten.

Bezüglich des Teuerungsausgleichs wird explizit auf Artikel 24a des Personalgesetzes verwiesen, welcher dem Legalitätsprinzip genügt.

### **Artikel 26a (neu)**

*Absatz 1:* Mit dieser Bestimmung wird die von der Kantonsverfassung (Art. 69 Abs. 1) verlangte differenzierte Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Grossen Rat vorgenommen, welche im Gesetz bisher fehlte. Bei den Regelungsgegenständen, die an den Grossen Rat delegiert werden, handelt es sich um jene, die bereits heute im Lehreranstellungsdekret geregelt sind.

*Absatz 2:* Zur Schaffung bzw. Erhaltung der erforderlichen Flexibilität wird der Grosse Rat im Sinne von Artikel 69 Absatz 2 KV gesetzlich ermächtigt, einen Teil seiner Befugnisse an den Regierungsrat zu übertragen. Es handelt sich um diejenigen Regelungsbereiche, die bereits heute in der Lehreranstellungsverordnung (LAV; BSG 430.251.0) geregelt sind. In Bezug auf die Festlegung des maximalen Beschäftigungsgrades soll der Grosse Rat den Regierungsrat ermächtigen können, diese Befugnis seinerseits an die zuständige Direktion weiter zu übertragen. Auch diese Vorschrift bildet das geltende Recht ab (vgl. Art. 11 Abs. 3 LAD).

In *Absatz 3* wird die erforderliche gesetzliche Grundlage (Art. 69 Abs. 2 KV) für die vom Regierungsrat beantragte LAD-Revision geschaffen. Der Grosse Rat wird auf diese Weise ermächtigt, durch Dekret die Möglichkeit zu Eingriffen in das System des Gehaltsaufstiegs zu schaffen.

Mit der Ermächtigung in *Absatz 4* soll verhindert werden, dass aus rein währungspolitischen Gründen eine Gesetzesänderung vorgenommen werden muss. Der Grosse Rat kann in den genannten ausserordentlichen Fällen Artikel 12b Absatz 1 des Gesetzes ändern, ohne dass diese Änderung der fakultativen Volksabstimmung unterliegt.

### **Artikel 27**

Diese Vorschrift beinhaltet die erforderlichen Delegationsvorschriften in Bezug auf die Rechtsetzung durch Regierungsrat und Direktion.

*Absatz 1* beinhaltet die Ermächtigung an den Regierungsrat, die zum Vollzug des Gesetzes erforderlichen Bestimmungen zu erlassen.

*Absatz 2* regelt die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Regierungsrat. Die Delegationsnormen lehnen sich eng an den bisherigen Artikel 27 Absatz 1 LAG an. Gewisse Anpassungen des Katalogs wurden aus Gründen der Vollständigkeit und Systematik nötig.

*Absatz 3* gibt materiell die heute in Artikel 27 Abs. 3 LAG enthaltene Ermächtigung zur Subdelegation an die zuständige Direktion wieder. Nach dem Entwurf sind dieselben Regelungsgegenstände weiter übertragbar, für die bereits das geltende Recht (Art. 27 Abs. 3 LAG, Art. 19 Abs. 2 LAV) vorsieht, dass sie durch Verordnung der Direktion geregelt werden können, sofern dies der Regierungsrat seinerseits durch Verordnung vorsieht:

- Festlegung der Beschäftigungsgrade aufgrund des erteilten Unterrichts und der übrigen Aufgaben,
- Stellenausschreibung,
- Anstellungsvoraussetzungen,
- Entschädigung der Fahrkosten und anderer Spesen,
- Stellvertretungen,
- besondere Unterrichtsverhältnisse.

*Absatz 4* gibt die heute in Artikel 13 und 27 Absatz 1 Buchstabe c LAG enthaltene Regelung wieder, wonach der Regierungsrat eine Verordnung über die Leistungsbeurteilung der Lehrkräfte erlassen und die Kriterien für die Gehaltswirksamkeit der Leistungsbeurteilung festlegen kann. Der Entwurf enthält mit Rücksicht auf das Gebot der genügenden Bestimmtheit eine etwas präzisere Formulierung, die derjenigen in Artikel 24 des Personalgesetzes nachgebildet ist.

### **Antrag auf einmalige Lesung**

Gemäss Artikel 65a des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21) kann der Grosse Rat vor Aufnahme der Detailberatung eines Gesetzes beschliessen, auf die Durchführung einer zweiten Lesung zu verzichten. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat aus folgenden Gründen, im vorliegenden Fall auf die Durchführung einer zweiten Lesung zu verzichten: Zunächst rechtfertigt dies der Inhalt der Vorlage, der darin besteht, die verfassungsrechtlich geforderten Grundlagen im Gehaltswesen der Lehrkräfte zu schaffen; insofern ist der Spielraum, welcher dem Gesetzgeber offen steht, nur ein beschränkter. Sodann beinhaltet der Entwurf - von neuen Inhalten bzw. präziseren Umschreibungen abgesehen, die verfassungsrechtlich geboten sind -, keine materiellen Änderungen in der Gehaltsordnung. Schliesslich ist es angesichts der schwierigen Finanzlage des Kantons ein dringendes Anliegen, die Gesetzesvorlage in einem Zeitrahmen zu realisieren, welcher ermöglicht, die mit der LAD-Vorlage bezweckte Einsparung auf August 1999 wirksam werden zu lassen.

## **5. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Der Gesetzesentwurf hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen. Er schafft einzig die verfassungsrechtlich gebotene gesetzliche Grundlage im Bereich des Gehaltswesens der Lehrkräfte. Auf dieser Grundlage wird möglich sein, im Rahmen der Vorschrift nach Artikel 26a Absatz 3 des Entwurfs Einsparungen zu erzielen.

## **6. Auswirkungen auf die Wirtschaft**

Keine.

## **7. Auswirkungen auf die Gemeinden**

Keine.

## **8. Ergebnis der konferenziellen Anhörung**

...

## **9. Antrag**

Gestützt auf die Auswertung der Anhörung beantragt der Regierungsrat die Annahme der Vorlage.

Bern, ...

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: