

Sulgeneckstrasse 70
3005 Bern
Telefon +41 31 633 84 31
Telefax +41 31 633 84 62
www.erz.be.ch

4800.600.500.19/17 (793035v2)

19. September 2018

Entscheid



Beschwerdeverfahren gegen die Verfügung vom 27. Juli 2017 (Gehaltseinstufung)

A____,

gegen

Amt für zentrale Dienste,
Abteilung Personaldienstleistungen, Sulgeneckstrasse 70, 3005 Bern

Ausgangslage

1. A_____ ist an der Schule X als Lehrkraft für den Unterricht an Klassen zur besonderen Förderung angestellt. Sie ist an der gleichen Schule seit dem 1. August 2017 auch als Lehrkraft für den Unterricht an der Basisstufe sowie an der Primarschule angestellt. Mit Verfügung vom 27. Juli 2017 stuft die Abteilung Personaldienstleistungen (APD) des Amtes für zentrale Dienste der Erziehungsdirektion (AZD ERZ) A_____ für diese Anstellungen in die Gehaltsklasse (GK) 6 mit 41 Gehaltsstufen (GS) (Unterricht Basisstufe) bzw. mit einem Vorstufenabzug von zehn Prozent mit 28 GS (Unterricht Primarschule) ein.
2. Gegen diese Verfügung erhob A_____ am 10. August 2017 Beschwerde bei der Erziehungsdirektion. Sie beantragte, die Gehaltseinstufung für den Unterricht an der Primarschule sei ohne Vorstufenabzug vorzunehmen.
3. Die APD reichte am 9. Oktober 2017 ihre Stellungnahme sowie die Vorakten ein und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen.
4. Am 16. Oktober 2017 reichte A_____ Bemerkungen ein und hielt an ihrer Beschwerde fest.
5. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 19. Oktober 2017 wurde den Parteien der Entscheid der Erziehungsdirektion in Aussicht gestellt.

Rechtliche Prüfung und Begründung

1 Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Anfechtungsobjekt und Zuständigkeit

Anfechtungsobjekt bildet die Einstufungsverfügung vom 27. Juli 2017. Die APD war für deren Erlass zuständig (Art. 28 Abs. 3 der Verordnung vom 28. März 2007 über die Anstellung der Lehrkräfte [LAV, BSG 430.251.0]).

Nach Art. 25 Abs. 1 und 2 des Gesetzes vom 20. Januar 1993 über die Anstellung der Lehrkräfte (LAG; BSG 430.250) in Verbindung mit Art. 108 Abs. 1 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01) und Art. 62 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) kann gegen Verfügungen über Anstellungsverhältnisse nach dem LAG bei der Erziehungsdirektion Beschwerde geführt werden. Die Erziehungsdirektion ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Beschwerdebefugnis

A_____ hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 65 Abs. 1 VRPG).

1.3 Form, Frist und Überprüfungsbefugnis

Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 67 VRPG).

Die Überprüfungsbefugnis der Erziehungsdirektion ist umfassend und richtet sich nach Art. 66 VRPG.

2 Materielles

Umstritten und zu überprüfen ist einzig, ob die APD die Gehaltseinstufung von A____ für den Unterricht an der Primarschule zu Recht mit einem Vorstufenabzug von zehn Prozent belegt hat sowie ob die 25-Prozent-Regel anzuwenden ist. Im Übrigen stellt A____ die angefochtene Verfügung nicht in Frage.

2.1 Argumente der Parteien

A____ macht geltend, dass die fünf Lektionen Unterricht an der Primarschule lediglich 22,7 Prozent ihres gesamten Pensums von 22 Lektionen an ihrer Schule ausmachen würden. Somit dürfe gemäss der 25-Prozent-Regel des Merkblatts "Neueinstufung – Einstufungsverfügung" kein Abzug vom Grundgehalt vorgenommen werden. In ihren Bemerkungen ergänzt sie, dass die Voraussetzung, wonach die 25-Prozent-Regel nur angewendet werde, sofern die Lektionen bei der gleichen Anstellungsbehörde geleistet und die Fächer in dieselbe Gehaltsklasse eingestuft werden, in der Verordnung nicht vorgesehen sei. Weiter erfülle sie die Ausbildungsanforderungen für das Unterrichten an der Primarschule, weil drei dieser fünf Lektionen dazu dienen würden, Kinder ihrer Klasse zur besonderen Förderung in der Regelschule zu integrieren. Diese Lektionen seien von der Schulleitung lediglich deshalb als Unterricht Primarschule gemeldet worden, weil für dieses Integrationskonzept keine Heilpädagogikstunden (Lohnklasse 10) gesprochen würden.

Die APD führt aus, dass für die von der zuständigen Schulleitung als "Unterricht Primarschule" gemeldeten Lektionen auch die entsprechenden Ausbildungsanforderungen für diese Schulstufe erfüllt sein müssten. Für den Unterricht auf Primarstufe werde gemäss Anhang 1A zur LAV ein Lehrdiplom für die Vorschulstufe und die Primarstufe bzw. ein Bachelor of Arts in Pre-Primary und Primary Education vorausgesetzt. Mit dem Master of Arts in Special Needs Education werde Spezialwissen erlangt, um Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf schulisch zu bilden. Diese Kompetenzen würden sich von den mit einem Bachelor of Arts in Pre-Primary und Primary Education unterscheiden, da bei letzterem Wissens- und Handlungskompetenzen für die Bildung und Erziehung von Kindern auf der Vorschulstufe und auf der Primarstufe erlangt werden würden. Demnach befähige weder der Master of Arts in Special Needs Education noch das Fähigkeitszeugnis für die Führung eines Kindergartens, das grundsätzlich auf den Unterricht auf Kindergartenstufe ausgerichtet sei, zum Unterricht auf Primarstufe. Mit ihren Abschlüssen erfülle A____ die Ausbildungsanforderungen demnach in wichtigen Teilen, aber nicht vollständig, weshalb ein Vorstufenabzug von zehn Prozent erfolge. Weiter sei die 25-Prozent-Regel gemäss Art. 29 Abs. 3 LAV – wie anhand eines Beispiels im Merkblatt "Neueinstufung – Einstufungsverfügung" erklärt – nur anwendbar für Anstellungen unter derselben Anstellungsbehörde und für Fächer, die in der gleichen Gehaltsklasse eingestuft seien. Vorliegend seien die Anstellungen von A____ alle unter derselben Anstellungsbehörde, für die 16 Lektionen Spezialunterricht sei sie jedoch in der Gehaltsklasse 10 eingestuft, weshalb es an der Voraussetzung der gleichen Gehaltsklasse fehle. Die 25-Prozent-Regel könne demnach nicht angewendet werden.

2.2 *Rechtliche Grundlagen*

Das Gehalt setzt sich zusammen aus dem Grundgehalt und einem individuell festgelegten Gehaltsbestandteil (Art. 12 Abs. 1 LAG). Das Grundgehalt bemisst sich nach der für die Funktion massgebenden Gehaltsklasse (Art. 12 Abs. 2 LAG). Der Regierungsrat bestimmt Anzahl und Höhe von Vor- und Gehaltsstufen der Gehaltsklassen durch Verordnung (Art. 12b LAG). Er ordnet durch Verordnung jede Funktion einer Gehaltsklasse zu (Art. 12c Abs. 1 LAG). Das Anfangsgehalt entspricht dem Grundgehalt der für die betreffende Funktion vorgesehenen Gehaltsklasse (Art. 13 Abs. 1 LAG). Soweit die Erfahrung innerhalb und ausserhalb des Berufs und die nachgewiesenen Weiterbildungen für die Ausübung der Funktion genutzt werden können, sind sie zur Bestimmung des individuellen Gehaltsbestandteils angemessen zu berücksichtigen (Art. 13 Abs. 2 LAG). Bei nicht erfüllten Ausbildungsanforderungen kann das Anfangsgehalt tiefer als das Grundgehalt festgelegt werden (Art. 13 Abs. 3 LAG). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung (Art. 13 Abs. 4 Satz 1 und Art. 27 Abs. 2 Ziffer 9 LAG).

Sind die Ausbildungsanforderungen gemäss Anhang 1A (dieser wurde per 1. August 2018 geändert; er wurde insbesondere um die Funktion Co-Teaching ergänzt) erfüllt, erfolgt kein Abzug vom Grundgehalt (Art. 29 Abs. 1 LAV). Gemäss Ziffer 3 von Anhang 1A zur LAV erfolgt mit einem Bachelor of Arts in Pre-Primary and Primary Education oder Lehrdiplom Stufenausbildung Kindergarten und untere Klassen der Primarstufe (1./2. Schuljahr) (KGU) die Gehaltseinstufung für den Unterricht in allen Fächern an Regelklassen der Primarstufe ohne Vorstufenabzug. Dasselbe gilt für das Lehrdiplom Stufenausbildung obere Klassen der Primarstufe (3.–6. Schuljahr) sowie das seminaristische Primarlehrerpatent (Ziffern 4 und 5 des Anhangs 1A zur LAV). Gemäss den Ziffern 6 bis 10 des Anhangs 1A zur LAV erfüllen zudem weitere Ausbildungsabschlüsse die Ausbildungsvoraussetzungen für den Unterricht in bestimmten Bereichen auf der Primarstufe.

Sind die Ausbildungsanforderungen nicht vollständig, aber in wichtigen Teilen erfüllt, erfolgt ein Abzug vom Grundgehalt von zehn Prozent. Sind die Ausbildungsanforderungen in wichtigen Teilen nicht erfüllt, erfolgt ein Abzug von 20 Prozent (Art. 29 Abs. 2 LAV). Für Fächer, für welche die Ausbildungsanforderungen gemäss Anhang 1A nicht erfüllt sind, wird kein Abzug vorgenommen, sofern der Unterricht in diesen Fächern weniger als 25 Prozent des erteilten Pensums ausmacht (Art. 29 Abs. 3 LAV).

2.3 *Erfüllen der Anstellungsanforderungen*

Soweit A_____ vorbringt, dass in drei der fünf Lektionen Unterricht auf der Primarstufe durch ihre Begleitung die Teilintegration der Kinder aus der Klasse zur besonderen Förderung in die Regelklasse ermöglicht werde, ist zu prüfen, ob sie die Ausbildungsanforderungen mit ihrem Master of Arts in Special Needs Education vollständig erfüllt. Weiter hält A_____ fest, dass eine Qualifizierung dieses Unterrichts als Spezialunterricht und damit die Einstufung in die Gehaltsklasse 10 nicht möglich sei, weil für dieses Integrationskonzept kein Heilpädagogikunterricht gesprochen werde. Aus der Formulierung ihrer Rüge schliesst die Erziehungsdirektion, dass A_____ nicht die Einstufung in die Gehaltsklasse 6 rügt, sondern dass der Vorstufenabzug aufzuheben sei, weil ihr Ausbildungsabschluss ihrer Aufgabe im Unterricht entspreche und damit die Anforderungen erfülle. Es ist daher im Folgenden zu prüfen, ob der Ausbildungsabschluss von A_____ die Ausbildungsanforderungen für den Unterricht auf Primarstufe erfüllt.

Zur Beurteilung, ob die Ausbildungsanforderungen erfüllt sind, ist auf den Anhang 1A zur LAV abzustellen. Die Schulleitung hat der APD die Anstellung von A_____ als (Regel-) Unterricht an der Primarschule gemeldet. Daraus ist zu schliessen, dass es sich nicht um Massnahmen zur besonderen Förderung oder um Spezialunterricht handelt (vgl. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 19. September 2007 über die besonderen Massnahmen in der Volksschule [BMV; BSG 432.271.1]).

Selbst wenn A_____ für einen Teil dieser Lektionen zur Unterstützung der Teilintegration von Schülerinnen und Schülern aus der Klasse zur besonderen Förderung eine Regellehrkraft einer Primarklasse begleitet und die Klasse nicht selber unterrichtet, führt dies nicht zu einer Änderung der Anstellung. Art. 3 der Direktionsverordnung vom 30. August 2008 über die besonderen Massnahmen im Kindergarten und in der Volksschule (BMDV; BSG 432.271.11) sieht vor, dass zur Unterstützung des vollständigen oder teilweisen Besuchs der Regelklasse oder einer besonderen Klasse durch Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung das Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB) bis höchstens vier Lektionen abteilungsweisen Unterricht oder Teamteaching bewilligen kann. Die Bewilligung abteilungsweiser Unterrichtslektionen ist als Massnahme zur Entlastung der Klasse gedacht, die durch Regellehrpersonen ohne zusätzliche Spezialausbildung durchgeführt werden können. Es handelt sich deshalb immer um Lektionen, welche dem entsprechenden Schultyp gemäss LAV (Tabelle Anhang 1) entsprechen, auch wenn die durchführende Lehrperson über eine heilpädagogische Zusatzausbildung verfügt (vgl. Ziffer 17.1 Seite 18 des Dokuments "Fragen und Antworten zur BMV"; abrufbar unter www.erz.be.ch → Kindergarten und Volksschule → Besondere Massnahmen → FAQ → Fragen und Antworten zur BMV, zuletzt besucht am 17. September 2018; nachfolgend Merkblatt Fragen und Antworten zur BMV).

Das Merkblatt Fragen und Antworten zur BMV richtet sich gemäss dem Titelblatt an Lehrpersonen, Schulleitungen, Schulbehörden und Schulinspektorate. Sie ist eine Verlautbarung generell-abstrakten Inhalts, mit der die Behörde ihre Praxis für sich selbst oder auch für Dritte kodifiziert und kommuniziert. Solche Regelungen können als sogenannte Verwaltungsverordnungen qualifiziert werden (*Felix Uhlmann/Iris Binder*, Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung: Gedanken über Pechmarie, in: *Leges* 2009 S. 152 f.). Verwaltungsverordnungen sind nach herrschender Lehre keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, da sie keine Rechtsnormen enthalten und keine Rechte oder Pflichten der Privaten festlegen (*Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, S. 390 ff.). Grundsätzlich besteht gegen kantonale Verwaltungsverordnungen kein Rechtsschutz (*Tschannen/Zimmerli/Müller*, S. 394). Möglich ist hingegen eine vorfrageweise Anfechtung einer Verwaltungsverordnung, indem geltend gemacht wird, die Verwaltungsverordnung habe sich in einer Weise auf die Verfügung ausgewirkt, welche diese als rechtswidrig erscheinen lasse (BGE 131 I 166 E. 7.2; *Tschannen/Zimmerli/Müller*, S. 395). Verwaltungsjustizbehörden sind nicht an die Verwaltungsverordnungen gebunden und können deren Rechtmässigkeit überprüfen (BGE 138 V 50 E. 4.1; BGE 133 II 305 E. 8.1). Sofern die Verwaltungsverordnung jedoch eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt, weicht die Beschwerdebehörde nicht ohne triftigen Grund davon ab (BGE 133 V 346 E. 5.4.2).

Der Kommentar zur BMDV vom 13. März 2008 äussert sich zur Frage der Einstufung bzw. zu den Ausbildungsanforderungen für den Unterricht gemäss Art. 3 BMDV nicht. Auch wurde dieser Unterrichtsbereich keiner Gehaltsklasse zugeordnet (Anhang 1 zur LAV). Beim gemäss Art. 3 BMDV bewilligbaren Unterricht handelt es sich weder um Spezialun-

terrichtet an der Volksschule noch um Unterricht an einer Sonderschule (inklusive deren ambulante Dienste) oder in einer besonderen Klasse. Es erscheint daher naheliegend, dass das AKVB beim gemäss Art. 3 BMDV zusätzlich bewilligten Unterricht auf die jeweilige Schulstufe abstützt. Die Ausführungen im Merkblatt Fragen und Antworten zur BMV stehen somit nicht in Widerspruch mit den gesetzlichen Bestimmungen. Da bei der vorliegenden Anstellung von A_____ auf die Primarstufe abzustellen ist, sind auch die gemäss dieser Schulstufe vorgesehenen Ausbildungsanforderungen anwendbar (Entscheid der Erziehungsdirektion vom 5. November 2015 i. S. E. H., E. 2.2.). Für den Unterricht auf Primarstufe ist gemäss Ziffern 3 bis 10 Anhang 1A zur LAV u. a. der Bachelor of Arts in Pre-Primary and Primary Education vorgeschrieben. Mit ihrem Fähigkeitszeugnis für die Führung eines Kindergartens sowie dem Master of Arts in Special Needs Education erfüllt sie keine der dort genannten Ausbildungsanforderungen. Sie macht auch nicht geltend, dass ihre Ausbildungsabschlüsse mit den gemäss Anhang 1A zur LAV vorgeschriebenen Ausbildungen gleichzusetzen seien. Sie vertritt vielmehr die Ansicht, dass ihre Ausbildung in Special Needs Education besser ihrer tatsächlichen Tätigkeit entspreche und damit besser als ein Primarlehrerdiplom sei. Wie vorne ausgeführt, ist es bei den aufgrund von Art. 3 BMDV gesprochenen Lektionen jedoch unerheblich, ob die Lehrperson über einen heilpädagogischen Abschluss verfügt. Es ist nach der jeweiligen Schulstufe zu beurteilen, ob die Ausbildungsanforderungen erfüllt sind. Würde es sich um Spezialunterricht oder eine andere besondere Massnahme handeln, für die die Gesetzgebung eine heilpädagogische Lehrperson vorsehen würde, müsste die Einstufung für den Unterricht demnach nicht in der Gehaltsklasse 6 (ohne Vorstufenabzug, wie es A_____ geltend macht) erfolgen, sondern in der Gehaltsklasse 10. A_____ war jedoch mit der Anstellung als Regellehrkraft auf Primarstufe einverstanden. Für den Unterricht auf Primarstufe erfüllt sie mit ihren beiden Abschlüssen die Ausbildungsanforderungen allerdings – wie aufgezeigt – nicht.

Mit der Kombination von Kindergartenpatent und Diplom in schulischer Heilpädagogik erfüllt sie die Ausbildungsanforderungen gemäss Anhang 1A zur LAV zwar nicht vollständig, aber doch in wichtigen Teilen (vgl. dazu auch Fallbeispiel Nr. 1 auf Seite 20 des Vortrags der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat zur Verordnung über die Anstellung der Lehrkräfte [LAV] [Änderung] vom 26. Februar 2014 [abrufbar unter www.erz.be.ch → Anstellung Lehrkräfte → Rechtliche Grundlagen → LAG- und LAV-Änderungen → 01.08.2014: Vortrag zur LAV Teilrevision; nachfolgend Vortrag LAV 2014, zuletzt besucht am 17. September 2018]). Es rechtfertigt sich somit ein Abzug vom Grundgehalt von zehn Prozent gemäss Art. 29 Abs. 2 LAV.

2.4 Anwendungsbereich der 25-Prozent-Regel

Zu prüfen ist weiter, ob für die Anstellung an der Primarschule die 25-Prozent-Regel gemäss Art. 29 Abs. 3 LAV anwendbar und damit, trotz der nicht vollständig erfüllten Ausbildungsanforderungen, auf einen Vorstufenabzug zu verzichten ist. Der Anteil für den Unterricht an der Primarschule macht unbestrittenermassen weniger als 25 Prozent aller Anstellungen von A_____ an der Schule X aus. Aus den Einstufungsverfügungen vom 27. Juli 2017 sowie vom 15. Juli 2016 ergeht weiter, dass A_____ für den Spezialunterricht in die Gehaltsklasse 10 und für den Basisstufen- sowie den Primarstufenunterricht in die Gehaltsklasse 6 eingestuft worden ist. Zu prüfen ist, ob die APD die 25-Prozent-Regel gemäss Art. 29 Abs. 3 LAV zu Recht nicht angewendet hat.

Gemäss Art. 29 Abs. 3 LAV wird für Fächer, für welche die Ausbildungsanforderungen gemäss Anhang 1A nicht erfüllt sind, kein Abzug vorgenommen, sofern der Unterricht in die-

sen Fächern weniger als 25 Prozent des erteilten Pensums ausmacht. Der Verordnungstext hält nicht fest, dass das erteilte Pensum bei derselben Anstellungsbehörde oder in derselben Gehaltsklasse vorliegen muss. Zur Beurteilung, ob die 25-Prozent-Regel anwendbar ist, ist zu klären, was unter dem Begriff "erteiltes Pensum" zu verstehen ist. In der Lehreranstellungsgesetzgebung ist dieser Begriff weder definiert noch konkretisiert. Die Wendung stellt einen unbestimmten Gesetzesbegriff dar. Ein unbestimmter Gesetzesbegriff liegt vor, wenn eine Norm die tatbeständlichen Voraussetzungen der Rechtsfolge in besonders offener Weise umschreibt, sodass der Schluss, der Tatbestand sei erfüllt, nach einer wertenden Konkretisierung verlangt (*Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, S. 221). Während die Einräumung von Ermessen der Verwaltung Handlungsspielräume verschafft, bildet die Verdeutlichung eines unbestimmten Gesetzesbegriffs nach tradierter Konzeption das Ergebnis eines Auslegungsvorgangs (*Tschannen/Zimmerli/Müller*, S. 222).

Um die Frage der Anwendbarkeit von Art. 29 Abs. 3 LAV zu klären, ist die Norm vorerst auszulegen.

2.4.1 Auslegung

Aufgabe der Auslegung ist es, den Sinn einer Rechtsnorm zu ermitteln. Er stimmt meistens mit dem Wortlaut überein; in diesen Fällen ergibt sich bereits aus der grammatikalischen Auslegung der Sinn der Norm. Es gibt allerdings Normen mit einem unklaren oder einem bloss scheinbar klaren Wortlaut und solche, bei denen es zweifelhaft ist, ob der an sich klare Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt (*Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 80). Vom Wortlaut kann abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Vorschrift wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement), aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematisches Auslegungselement) oder aus dem Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement) ergeben (BVR 2010 S. 495 E. 3.2 mit Hinweisen). Heute wird von Lehre und Rechtsprechung auch für das Verwaltungsrecht der Methodenpluralismus bejaht, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt. Vielmehr sollen alle jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables, d. h. ohne unverhältnismässig grossen Verwaltungsaufwand durchsetzbares Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang – im Sinne einer Ergänzung der herkömmlichen Auslegungsmethoden – auch die Interessenabwägung. Die wertende Gegenüberstellung gegenläufiger privater und öffentlicher Interessen ist gerade im Verwaltungsrecht von zentraler Bedeutung (*Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 178).

2.4.1.1 Grammatikalische Auslegung

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist die grammatikalische Auslegung (*Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Rz. 92); diese stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab (*Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Rz. 91).

Vorliegend sind die Begriffe "erteilen" und "Pensum" für die Auslegung der umstrittenen Norm zentral. Der Duden definiert "erteilen" als "aufgrund seiner Funktion oder einer Berechtigung geben, zuteilwerden lassen, zukommen lassen. Beispiele: jemandem einen Rat,

eine Auskunft, eine Rüge, einen Verweis erteilen; dem Vorstand wurde Entlastung erteilt; sie erteilt keinen Unterricht mehr (sie unterrichtet nicht mehr)" (abrufbar unter www.duden.de → Stichwort "erteilen" in Suchfunktion, zuletzt besucht am 17. September 2018). Der Duden definiert "Pensum" als "Arbeit, Aufgabe, die innerhalb einer bestimmten Zeit zu erledigen ist" (abrufbar unter www.duden.de → Stichwort "Pensum" in Suchfunktion, zuletzt besucht am 17. September 2018). Weiter definiert das "Lexikon der Pädagogik" von Kleinert/Stucki (abrufbar in der Terminologiedatenbank des Kantons Bern unter www.in.termino.sta.be.ch/linguapcweb; zuletzt besucht am 17. September 2018) den Begriff "Pensum" wie folgt: Stoff, der im Unterricht eines einzelnen Lehrfachs in einem bestimmten Zeitraum behandelt wird. Der Begriff des "erteilten Pensums" deutet somit zwar darauf hin, dass der von einer Lehrkraft erteilte Unterricht gemeint ist, lässt aber offen, ob dabei die Gesamtheit aller Anstellungen bzw. Lehrfächer zu berücksichtigen ist.

Die französische Version des Gesetzestextes in Art. 29 Abs. 3 LAV ("le traitement de base ne subit pas de réduction pour les disciplines pour lesquelles les exigences de formation ne sont pas remplies selon l'annexe 1A dans la mesure où l'enseignement dispensé dans ces disciplines représente moins de 25 pour cent du programme d'enseignement de l'enseignant ou de l'enseignante concernée") formuliert die vorliegend interessierende Wendung leicht anders. Verwendung fand die Terminologie "programme d'enseignement", was dem Begriff "Pensum" entspricht (vgl. die französischsprachigen Ausführungen zum Begriff "Pensum" in der Terminologiedatenbank des Kantons Bern unter www.in.termino.sta.be.ch/linguapcweb; zuletzt besucht am 17. September 2018). Der französische Text enthält im Vergleich zur deutschen Fassung die Ergänzung "de l'enseignant ou de l'enseignante concernée". Der Begriff "programme d'enseignement" (Pensum) wird damit in Bezug zur betroffenen Lehrkraft gesetzt, er knüpft mithin in erster Linie an die Lehrkraft an und nicht etwa an die Anstellungsbehörde, die einzelne Anstellung oder die Gehaltsklasse. Dies deutet darauf hin, dass das erteilte Pensum anhand der Lehrkraft zu bestimmen und für die Berechnung der 25 Prozent das gesamte Pensum der Lehrkraft zu berücksichtigen ist.

Aus der grammatikalischen Auslegung ergibt sich somit nicht eindeutig, was unter die Wendung "erteiltes Pensum" bzw. "programme d'enseignement de l'enseignant ou de l'enseignante concernée" fällt.

2.4.1.2 Systematische Auslegung

Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert (*Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Rz. 97). Massgebliches Element ist damit einmal der systematische Aufbau eines Gesetzes. Dabei ist auch die Systematik der Titel und der Sachüberschriften oder der Randtitel (Marginalien) von Bedeutung. Weiter kann das Verhältnis einer Norm zu Vorschriften in einem anderen Erlass berücksichtigt werden (*Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Rz. 98). Die verfassungskonforme Auslegung ergibt sich aus der Überordnung der Verfassung und der Einheit der Rechtsordnung. Die Verfassung ist die rechtliche Grundordnung, aus der sich alles staatliche Recht ableitet. Dem entspricht das Anliegen, alle Rechtssätze bei ihrer Auslegung auf die übergeordneten Wertentscheidungen der Verfassung auszurichten (*Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Rz. 148).

Art. 29 LAV trägt den Randtitel "Nicht erfüllte Ausbildungsanforderungen" und ist der erste Artikel des Abschnitts "Festlegung des Anfangsgehalts". Im ersten Absatz wird der Grundsatz festgehalten, dass kein Abzug vom Grundgehalt erfolgt, wenn die Ausbildungsanforderungen gemäss Anhang 1A erfüllt sind. In Abs. 2 wird der Abzug bei nicht vollständig erfüllten Ausbildungsanforderungen geregelt. In Abs. 3 wird sodann die vorliegend auszulegendende Ausnahme geregelt. Abs. 4 sieht vor, dass das Gehalt auf den folgenden Monat nach Erreichen der Ausbildungsanforderungen anzuheben ist. In Abs. 5 werden weiter zu regelnde Punkte an die Erziehungsdirektion delegiert. Ob die Ausbildungsanforderungen erfüllt sind, bestimmt sich nach Anhang 1A zur LAV. In Anhang 1A zur LAV werden die Ausbildungsanforderungen anhand des Schultyps, der Schulstufe oder des Unterrichtsberichts in Kombination mit den Fächern festgelegt. Die Ausbildungsvoraussetzungen sind somit anhand der Kombinationen, also pro Fach der jeweiligen Stufe bzw. Funktion, zu prüfen. Dementsprechend wird in Art. 29 Abs. 3 LAV auch auf Fächer verwiesen, für welche die Ausbildungsanforderungen nicht erfüllt sind. Aus diesem systematischen Vergleich lässt sich jedoch nicht herleiten, was unter "erteiltes Pensum" fällt.

Unter dem Aspekt der systematischen Auslegung ist weiter zu prüfen, ob und wie in der Lehreranstellungsgesetzgebung der Begriff Pensum und dessen Mehrzahl Pensen verwendet werden. Im LAG werden beide Begriffe nicht verwendet. In der LAV wird der Begriff "Pensum" ansonsten kein weiteres Mal erwähnt, hingegen "Pensen" im Rahmen der "individuellen Pensenbuchhaltung" in Art. 43 Abs. 3 sowie in Art. 62 und Art. 86 Abs. 2 LAV, wo besondere Bestimmungen für Lehrkräfte mit kleinen Pensen vorgesehen sind. Im Begriff "individuelle Pensenbuchhaltung" wird wiederum die Mehrzahl von Pensum verwendet. Gemäss Art. 18 Abs. 1 LADV ist für das in der individuellen Pensenbuchhaltung gesammelte Guthaben und die geäußnete Altersentlastung für jede Teilanstellung ein separates Konto zu führen. Zur Ermittlung des gesamten Saldos sind die einzelnen Teilanstellungen zu addieren. Daraus ergibt sich, dass pro Teilanstellung ein individuelles Pensenbuchhaltungskonto zu führen ist und eine individuelle Pensenbuchhaltung demnach mehrere Teilanstellungen umfassen kann – es sich um die Buchhaltung (allfälliger) mehrerer Pensen bzw. Teilanstellungen handelt. Die Verwendung der Begriffe "Pensum" und "Pensen" in der Lehreranstellungsgesetzgebung lässt darauf schliessen, dass eine Teilanstellung in diesem Zusammenhang mit einem Pensum gleichzustellen ist. Da die Anstellung, wie vorne ausgeführt, pro Stelle, Schulstufe oder Funktion erfolgt, kann nur der Unterricht innerhalb derselben Teilanstellung (also Stelle, Schulstufe oder Funktion) berücksichtigt werden. Dies bedeutet für die auszulegende Wendung, dass die 25-Prozent-Regel lediglich pro (Teil-) Anstellung zu berechnen ist.

Aufgrund der systematische Auslegungsmethode ist zu schliessen, dass unter der Wendung "erteiltes Pensum" die jeweilige (Teil-) Anstellung und nicht die Gesamtheit der Teilanstellungen der betreffenden Lehrperson zu verstehen ist.

2.4.1.3 Historische Auslegung

Die historische Auslegung stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Eine Norm soll so angewendet werden, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen worden war; die rechtsanwendenden Organe sind nach dem Prinzip der Gewaltenteilung gehalten, die Entscheidungen des Gesetzgebers zu respektieren. Namentlich bei neueren Erlassen kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung hier weniger nahe legen (*Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Rz. 101).

Die 25-Prozent-Regel bestand bei der Einführung der Lehreranstellungsgesetzgebung im Jahr 1994, wurde mit der Revision der Lehreranstellungsgesetzgebung im Jahr 2007 aufgehoben (Vortrag der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat zur Verordnung über die Anstellung der Lehrkräfte (LAV) vom 21. März 2007, S. 24, [abrufbar unter www.erk.be.ch → Anstellung Lehrkräfte → Rechtliche Grundlagen → LAG- und LAV-Änderungen → 01.08.2007: Vortrag zur LAV-Totalrevision; nachfolgend Vortrag LAV 2007, zuletzt besucht am 17. September 2018]) und mit der Teilrevision der LAV vom 1. August 2010 wieder eingeführt. Im Vortrag der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat zur Verordnung über die Anstellung der Lehrkräfte (LAV) vom 7. Dezember 1994 (abrufbar unter www.erk.be.ch → Anstellung Lehrkräfte → Rechtliche Grundlagen → LAG- und LAV-Änderungen → 01.08.1996: Vortrag zur LAV; zuletzt besucht am 17. September 2018) wird auf Seite 7 zur 25-Prozent-Regel festgehalten, dass insbesondere administrative Gründe ein Abweichen vom Grundsatz gemäss Absatz 1 ("Für den Unterricht in Fächern ohne Lehrbefähigung werden drei Vor- oder Erfahrungsstufen abgezogen, sofern eine Lehrbefähigung für einzelne Fächer dieser Schulstufe vorhanden ist") rechtfertigen würden. Eine befristete Teilanstellung für einzelne Lektionen mache wenig Sinn. Betrage der Unterricht in Fächern ohne Lehrbefähigung mehr als 25 Prozent des erteilten Pensums, so erfolge der Abzug für den gesamten Unterricht in diesen Fächern. Daraus ist zu schliessen, dass der Gesetzgeber mit der 25-Prozent-Regel befristete Teilanstellungen für einzelne Lektionen aus administrativen Gründen vermeiden wollte. Mit dieser Regelung wollte man somit den Anreiz schaffen, dass bereits angestellte Lehrkräfte einzelne Lektionen an derselben Schule übernehmen, indem sie trotz fehlender Lehrbefähigungen keinen Gehaltsabzug erhalten. Im Vortrag der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat zur Verordnung über die Anstellung der Lehrkräfte (LAV) (Änderung) vom 23. Februar 2010 (abrufbar unter www.erk.be.ch → Anstellung Lehrkräfte → Rechtliche Grundlagen → LAG- und LAV-Änderungen → 01.08.2010: Vortrag zur LAV-Teilrevision, nachfolgend Vortrag LAV 2010; zuletzt besucht am 17. September 2018) wird auf Seite 4 f. festgehalten, dass sich die Aufhebung der 25-Prozent-Regel in der Praxis als problematisch erwiesen habe, da viele Schulleitungen, vor allem in der Volksschule und in den kaufmännischen Berufsschulen, Mühe bekunden würden, für einzelne Lektionen, die richtig ausgebildeten Lehrpersonen zu finden. Für Lehrkräfte bestehe kein Anreiz, die noch vorhandenen Restlektionen zu übernehmen. Oft würden sie diese Lektionen auf das nächste Semester wieder abgeben. Dieser Umstand habe auch Veränderungen des versicherten Verdienstes der Pensionskasse zur Folge, was wiederum Zahlungen auf Freizügigkeitskonti bzw. Verdiensterhöhungsbeiträge für Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit sich bringe. Es sei weiter zwingend, dass die Lektionen unter derselben Anstellungsbehörde geleistet und die Fächer in der gleichen Gehaltsklasse eingestuft werden. Im Vortrag LAV 2014 wird auf Seite 22 zu Abs. 3 lediglich erwähnt, dass die bestehende 25-Prozent-Regel beibehalten werde, der Absatz aber terminologisch anzupassen sei.

Die Wiedereinführung der 25-Prozent-Regel wurde somit mit der höheren Wahrscheinlichkeit begründet, dass vorhandene Restlektionen von Lehrkräften übernommen werden. Das Bedürfnis zur Wiedereinführung dieser Möglichkeit stammt gemäss dem Verordnungsggeber von Schulleitungen. Die Schulleitung führt die Schule (vgl. Art. 34 Abs. 2 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 [VSG; BSG 432.210] bzw. Art. 16 Abs. 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2005 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung [BerG; BSG 435.11]). Das Bedürfnis nach dieser Regelung besteht somit innerhalb einer Schule. Daraus kann geschlossen werden, dass die 25-Prozent-Regel nicht für die Anwendung ausserhalb einer Schule bestimmt war, sondern lediglich diejenigen Anstellungen einer Lehrkraft an derselben Schule zu berücksichtigen sind, was wiederum auf einen eingeschränkten Einbezug der Anstellungen deutet.

Mit der Teilrevision des LAG im Jahr 2007 wurde in diversen Artikeln eine terminologische Anpassung vorgenommen. Insbesondere wurde der Begriff "Pensen" weitgehend gestrichen. Im Vortrag LAV 2007 wurde dies bei den Ausführungen zu Artikel 4 begründet:

Im revidierten Gesetz wird nicht mehr von Pensen, sondern einheitlich – wie auch im Personalgesetz – von Funktionen gesprochen.

Absatz 1 wird aufgehoben, da diese Bestimmung weniger die Form als den Inhalt der Anstellung regelt. Zudem ergibt sich aus verschiedenen anderen Bestimmungen, dass die unter das Gesetz fallenden Funktionen den Unterricht, die Schulleitung oder die Schuladministration betreffen.

Es handelt sich hierbei nicht um eine inhaltliche, sondern rein begriffliche Änderung. Der Verordnungsgeber erachtet die beiden Begriffe "Pensum" und "Funktion" im Rahmen der Lehreranstellungsverordnung somit als gleichbedeutend. Der Regierungsrat ordnet durch Verordnung jede Funktion einer Gehaltsklasse zu (Art. 12c Abs. 1 LAG). Die Zuordnung richtet sich nach der erforderlichen Ausbildung, nach den Aufgaben sowie nach den geistigen und körperlichen Anforderungen und Belastungen einer Funktion (Art. 12c Abs. 2 LAG). Die Zuordnung der Gehaltsklassen zu den Schultypen, Schulstufen oder Unterrichtsbereichen erfolgt gemäss Anhang 1 (Art. 27 LAV). Da im Anhang 1A nicht ausdrücklich auf die Funktion abgestellt wird, sondern auf andere Kriterien wie die Schulstufe, ist zu schliessen, dass sich die Funktion aus diesen anderen Kriterien ergibt. So wie die Ausbildungsanforderungen, die sich je nach Funktion unterscheiden, ebenfalls nach dem Schultyp, der Schulstufe oder dem Unterrichtsbereich festgelegt sind (Anhang 1A zur LAV). Da Lehrkräfte gemäss Art. 7 Abs. 1 LAV für jede Stelle, Schulstufe oder Funktion separat angestellt werden, ist zu schliessen, dass sich Art. 29 Abs. 3 LAV mit dem Begriff "erteiltes Pensum" auf die Funktion und damit auf eine jeweilig erteilte Anstellung beschränkt.

In den vor 2007 geltenden Fassungen der Lehreranstellungsgesetzgebung waren die Begriffe "Pensum" und "Pensen" demnach häufiger verwendet worden, als in der aktuellen Version. Die historische Bedeutung dieses Begriffs ist somit anhand der damals geltenden Gesetzgebung herzuleiten und soweit relevant in die vorliegende historische Auslegung miteinzubeziehen.

Gemäss Art. 12 Abs. 2 LAG (Fassung vom 20. Januar 1993) legt der Grosse Rat die Grundsätze der Gehaltsordnung durch Dekret fest. Das Nähere regelt der Regierungsrat. In Art. 7 Abs. 3 des Dekrets vom 8. September 1994 über die Anstellung der Lehrkräfte (LAD; BAG 95-20) wurde die 25-Prozent-Regel sodann wie folgt festgelegt:

Erfüllen Lehrkräfte oder Funktionsinhaberinnen und Funktionsinhaber für mehr als 25 Prozent ihres Beschäftigungsgrades nicht alle verlangten Voraussetzungen, werden die anrechenbaren Erfahrungs- bzw. Vorstufen von der dafür zuständigen Stelle um maximal fünfzehn reduziert. Sobald die Voraussetzungen für die Ausübung der Funktion erfüllt sind, wird das Gehalt auf Beginn des folgenden Semesters entsprechend angehoben.

Im LAD wurde demnach auf 25 Prozent des Beschäftigungsgrades Bezug genommen. Der Grosse Rat erlässt Gesetze und Dekrete. Im Gesetz sind diejenigen Bestimmungen zu bezeichnen, die durch Dekret näher auszuführen sind (Art. 74 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV; BSG 101.1]). Dekrete sind für die Regelung von Angelegenheiten reserviert, welche zwar nicht die Wichtigkeit von Gesetzesbestimmungen erreichen, aber doch zu viel Gewicht haben, um der Exekutive überlassen zu werden. Sie sind insbesondere für Verordnungsrecht mit erhöhtem Legitimationsbedarf geeignet (*Kurt Nuspliger*, Bernisches Staatsrecht, 4. Auflage, Bern 2012, S. 115). Hierarchisch steht das

Dekret damit über der Verordnung. Folglich ist zuerst auf die Terminologie des Dekrets vor derjenigen der Verordnung, mithin auf den Begriff "Beschäftigungsgrad" anstatt "Pensum", abzustellen. Der Beschäftigungsgrad bestimmte sich gemäss der alten Lehreranstellungsgesetzgebung wie folgt: Der Beschäftigungsgrad ist bei der Anstellung in Prozenten festzulegen (Art. 4 Abs. 3 LAG [Fassung vom 20. Januar 1993]). Der Regierungsrat legt fest, welche Wochenlektionenzahl unter Berücksichtigung aller Aufgaben gemäss Lehrerauftrag einem vollen Beschäftigungsgrad entspreche bzw. wie viele Beschäftigungsgradprocente eine Wochenlektion ausmachen (Art. 10 Abs. 1 LAD [Fassung vom 8. September 1994]).

Aus Art. 8 LAG (Fassung vom 20. Januar 1993) ist zu schliessen, dass mit den beiden Begriffen Beschäftigungsgrad und Pensum nicht abschliessend dasselbe gemeint war. Dort wird nämlich festgehalten, dass Lehrkräfte innerhalb ihres Beschäftigungsgrades zur Übernahme anderer Aufgaben oder anderer Pensen verpflichtet werden können. Gemäss Art. 4 Abs. 1 LAG (Fassung vom 20. Januar 1993) erfolgt die Anstellung für ein Pensum gemäss Lehrerauftrag (Artikel 17) beziehungsweise für eine Funktion in der Schulleitung oder -verwaltung innerhalb der Schule. Bei der Anstellung ist der Beschäftigungsgrad in Prozenten festzulegen. Er kann als feste Zahl oder als Bandbreite ausgestaltet werden (Art. 4 Abs. 3 LAG [Fassung vom 20. Januar 1993]). Daraus ist zu schliessen, dass pro Anstellung ein Pensum vorliegt und der Beschäftigungsgrad sowohl pro Anstellung, wie auch als totalen Beschäftigungsgrad einer Lehrkraft festgelegt werden kann, der den maximalen Beschäftigungsgrad nicht überschreiten darf (Art. 11 LAD). Wird der Begriff "Beschäftigungsgrad" folglich pro Anstellung verwendet, umfasst er denselben Anstellungsumfang wie der Begriff "Pensum". Insoweit können die beiden Begriffe dasselbe bedeuten und die Terminologie in LAD und LAV widersprechen sich nicht. Vor diesem Hintergrund, ist der Begriff "Beschäftigungsgrad" in Art. 7 Abs. 3 LAD so zu verstehen, dass der Beschäftigungsgrad pro Anstellung gemeint ist.

Wird von der vorliegenden Gleichbedeutung der Begriffe "Pensum" und "Funktion" ausgegangen, stimmt dies auch mit dem im Vortrag festgehaltenen Willen des Verordnungsgewäbers überein, wonach die Lektionen unter derselben Anstellungsbehörde geleistet und die Fächer in der gleichen Gehaltsklasse eingestuft sein sollen, damit sie unter die 25-Prozent-Regel fallen. Da für jede Funktion eine neue Anstellung erfolgen muss, liegen pro Funktion stets dieselbe Anstellungsbehörde sowie dieselbe Gehaltsklasse vor. Gemäss der historischen Auslegung ist unter der Wendung "erteiltes Pensum" demnach die einzelne (Teil-)Anstellung einer Lehrperson zu verstehen.

2.4.1.4 Teleologische Auslegung

Die teleologische Auslegung stellt ab auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist (*Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Rz. 120). Der Wortlaut einer Norm soll nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen des Gesetzgebers betrachtet werden. Dabei ist aber nicht allein der Zweck, den der historische Gesetzgeber einer Norm gegeben hat, massgeblich; vielmehr kann sich der Zweck einer Norm in gewissem Rahmen wandeln und von zeitgebundenen historischen Vorstellungen abheben. Die teleologische Auslegung kann sich also je nach Fall sowohl mit der historischen wie auch mit der zeitgemässen Auslegung verbinden (*Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Rz. 121).

Das LAG hält in Art. 3 Abs. 1 als Grundsatz fest, dass die Anstellungsbedingungen so zu gestalten sind, dass geeignete Lehrkräfte gewonnen und erhalten werden können. Die An-

stellungsbehörden streben an, Lehrkräfte anzustellen, die über ein durch die Gesetzgebung oder von den zuständigen Behörden anerkanntes Diplom verfügen (Art. 5 Abs. 1 LAG).

Aus der Zielvorstellung des Gesetzgebers ergibt sich, dass grundsätzlich geeignete, nach den Vorgaben qualifizierte Lehrkräfte einzustellen sind, die über ein anerkanntes Diplom verfügen. Nicht gehörig ausgebildete Lehrkräfte sollen die geforderten Ausbildungen somit grundsätzlich nachholen. Mit den Abzügen vom Grundgehalt soll ein Anreiz geschaffen werden, die geforderten Ausbildungen nachzuholen. Art. 29 Abs. 3 LAV stellt zu diesem Grundsatz eine Ausnahme dar und ermöglicht so, in einem gewissen Ausmass, Unterricht auch bei fehlenden Qualifikationen ohne Abzüge zu erteilen. Geht man vom Leitgedanken der Lehreranstellungsgesetzgebung aus, ist zu berücksichtigen, dass die Ausnahmeregelung im festgelegten Ausmass von 25 Prozent zwar die Möglichkeit schafft, auch nicht gehörig ausgebildete Lehrkräfte für einen Teil des Unterrichts einzusetzen, es dabei bei einer Ausnahmemöglichkeit für eine Minderheit der Lektionen bleiben soll. Wird von den jeweiligen einzelnen Anstellungen ausgegangen, führt dies zu einer weniger weitgefassten Anwendung der 25-Prozent-Regel, als wenn der totale Beschäftigungsgrad bzw. sämtliche Anstellungen einer Lehrkraft miteinbezogen werden. In erstgenanntem Fall kann das Ziel, den Vorgaben entsprechend ausgebildete Lehrkräfte anzustellen, eher erreicht werden. Auch gemäss der teleologischen Auslegung ist demnach davon auszugehen, dass mit der Wendung "erteiltes Pensum" auf die einzelnen (Teil-) Anstellungen abzustellen ist.

2.4.2 Ergebnis der Auslegung

Die grammatikalische Auslegung führt zu keinem klaren Ergebnis.

Der systematischen Auslegung kann aufgrund der Verwendung der Mehrzahl im Rahmen der individuellen Pensenbuchhaltung entnommen werden, dass sich diese aus mehreren Pensen zusammensetzt und dass pro Anstellung ein eigenes Pensenbuchhaltungskonto zu erstellen ist. Das einzelne Pensum und die einzelne Anstellung sind daher gleichbedeutend in diesem Zusammenhang.

Gemäss der historischen Auslegung wurde der Begriff "Pensum" im Rahmen einer terminologischen LAV-Änderung mit dem Begriff "Funktion" ersetzt. Da pro Funktion jeweils eine separate Anstellung zu erfolgen hat, ergibt sich daraus, dass die 25-Prozent-Regel innerhalb einer einzelnen Anstellung anzuwenden ist. Dies steht auch in Einklang mit dem im Vortrag LAV 2010 geäusserten Willen des Verordnungsgebers, wonach die 25-Prozent-Regel nur angewendet werden könne, wenn die gleiche Gehaltsklasse und die gleiche Anstellungsbehörde betroffen sind.

In die gleiche Richtung geht auch die teleologische Auslegung, welche aufgrund der Zielsetzung in der Lehreranstellungsgesetzgebung, qualifizierte Lehrkräfte anzustellen, für eine eher restriktive Handhabung der 25-Prozent-Regel spricht. Demgemäss ist ebenfalls von den einzelnen (Teil-) Anstellungen und nicht der Gesamtheit der Anstellungen dieser Lehrkraft beim Kanton Bern oder an derselben Anstellungsbehörde auszugehen.

Die Mehrheit der verschiedenen Auslegungsmethoden geht somit in dieselbe Richtung, nämlich, die 25-Prozent-Regel innerhalb jeweils einer Anstellung und damit innerhalb einer Stufe, Funktion oder eines Schultyps anzuwenden. Die fragliche Wendung bietet keine Grundlage einzig auf die Gehaltsklasse oder die Anstellungsbehörde als Kriterien abzustellen. Auszugehen ist von der jeweiligen Anstellung einer Lehrkraft. Dies entspricht gleich-

zeitig auch dem Willen des Verordnungsgebers, wonach bei der Anwendung der 25-Prozent-Regel nur Anstellungen in derselben Gehaltsklasse und bei der gleichen Anstellungsbehörde berücksichtigt werden können (vgl. Vortrag LAV 2010). Die vorliegende Auslegung führt allerdings zu einer restriktiveren Anwendung der 25-Prozent-Regel, als die aktuelle Praxis der APD dies vorsieht. Insbesondere für ein Abstellen auf das Kriterium Gehaltsklasse gibt es jedoch keine Grundlage. Weiter kann die aktuelle Praxis aufgrund zwischenzeitlicher Veränderungen in der Gehaltsklasse zu Verzerrungen bei der Anwendung der 25-Prozent-Regel führen. Auch zielt die Lehreranstellungsgesetzgebung auf die Anstellung gehörig ausgebildeter Lehrkräfte ab. Ein Viertel der Lektionen einer Gesamtanstellung stellt einen relativ grossen Anteil dar, wenn die gesamten Anstellungen einer Lehrkraft berücksichtigt werden würden, was wiederum in Widerspruch mit dem klaren Ziel der Lehreranstellungsgesetzgebung steht. Zwar ist die Anwendbarkeit der 25-Prozent-Regel bei diesem Auslegungsergebnis deutlich eingeschränkt, jedoch ist sie nach wie vor umsetzbar. Anwendungsfälle ergeben sich beispielsweise bei Lehrkräften mit einem Fachpatent, die auf gleicher Schulstufe Unterricht in Fächern erteilen, die nicht ihrem Fachpatent entsprechen.

Für die Berechnung des gemäss Art. 29 Abs. 3 LAV relevanten Pensums ist somit das pro Teilanstellung erteilte Pensum zu berücksichtigen. Vorliegend wurde A_____ aufgrund der unterschiedlichen Schulstufe bzw. Funktion für den Spezialunterricht, den Unterricht auf der Basisstufe sowie den Unterricht an der Primarschule jeweils separat angestellt. Es handelt sich um Unterricht an einer anderen Schulstufe bzw. in einer anderen Funktion, so dass der enge Zusammenhang, der den Verzicht auf einen Abzug rechtfertigen würde, nicht mehr vorhanden ist. Die drei Teilanstellungen von A_____ an den verschiedenen Stufen und in unterschiedlichen Funktionen können für die Berechnung der 25-Prozent-Regel nicht addiert werden. Damit fällt die Anstellung von A_____ für den Unterricht an der Primarschule nicht unter die 25-Prozent-Regel und der Vorstufenabzug ist gerechtfertigt.

Die APD hat rechtmässig verfügt und die Beschwerde ist abzuweisen.

3 *Verfahrenskosten*

Gestützt auf Art. 67 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) sind in kantonalen personalrechtlichen Angelegenheiten sowohl das Verwaltungsverfahren wie auch das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren kostenlos, weshalb vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben sind (BVR 2008 S. 145 E. 8.2).

Aus diesen Gründen entscheidet die Erziehungsdirektion:

1. Die Beschwerde wird *abgewiesen*.
2. Es werden *keine Verfahrenskosten* erhoben.
3. Zu eröffnen:
 - A_____, (Einschreiben)
 - *Amt für zentrale Dienste*, Abteilung für Personaldienstleistungen

und mitzuteilen:

- *Generalsekretariat*, Fachbereich Personalmanagement Lehrpersonen (zur Kenntnisnahme)

Die Erziehungsdirektorin

Christine Häsler
Regierungsrätin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann *innert 30 Tagen seit seiner Zustellung* schriftlich und begründet beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern, Beschwerde geführt werden.

