Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 56/2017

Urteil vom 21. Februar 2018

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichter Frésard, Bundesrichterin Heine, Bundesrichter Wirthlin, Bundesrichterin Viscione.
Gerichtsschreiberin Berger Götz.

Verfahrensbeteiligte
1. Erziehungsdepartement
des Kantons Schaffhausen,
Herrenacker 3, 8200 Schaffhausen,
2. Regierungsrat des Kantons Schaffhausen, Rathaus, 8201 Schaffhausen,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Stieger,
Beschwerdeführer,

gegen

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
8. H._____,
9. I._____,
10. J._____,
11. K._____,
12. L._____,
13. M._____,
14. N._____,
15. O._____,
16. P._____,
17. Q._____,
18. R._____,
19. S._____,
20. T._____,
21. U._____,
22. V._____,
23. W._____,
24. X._____,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Jürg Tanner,
Beschwerdegegnerinnen.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht (Lohngleichheit),

Beschwerde gegen den Entscheid
des Obergerichts des Kantons Schaffhausen
vom 6. Dezember 2016 (60/2012/44).

Sachverhalt:

A.
Nachdem im Jahr 2001 entsprechende Vorarbeiten aufgenommen worden waren, setzte der Kanton Schaffhausen auf den 1. November 2005 für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung, einschliesslich der Lehrkräfte, ein neues Besoldungssystem in Kraft. Anstelle der bisher bestehenden 27 Besoldungsklassen mit Einreihungsplan anhand allgemeiner Richtpositionen und einer spezifischen Ordnung für die Lehrkräfte (mit statischem Lohnanstieg) trat ein für alle kantonalen öffentlich-rechtlichen Angestellten geltendes System, das die Zuordnung zu einem bestimmten Lohnband "analytisch" gemäss Funktion mit sich brachte. Die Überführung erfolgte für sämtliche Angestellten grundsätzlich einheitlich auf der Grundlage des bisherigen Ist-Lohnes. Die Löhne der Kindergartenlehrpersonen, die sich bisher grösstenteils im Grenzbereich zwischen Lohnband 7 und 8 bewegten, wurden im Rahmen des vom Regierungsrat beschlossenen "Aufholermechanismus" jedoch mindestens auf das Minimum des für ihre Funktion vorgesehenen Lohnbands 8 angehoben. Diejenigen Löhne, die sich betraglich bereits im neuen Lohnband befunden hatten, erhöhte man bis zur mittleren Bandposition.
Mit schriftlicher Eingabe vom 28. März 2011 (Eingangsdatum) wandten sich verschiedene Kindergartenlehrpersonen mit dem Begehren an das Erziehungsdepartement des Kantons Schaffhausen, es sei festzustellen, dass ihre Besoldung gegen die bundesrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Gleichstellung der Geschlechter verstosse. Damit verbanden sie die Forderung um Lohnerhöhung mit Wirkung ab Januar 2007, einschliesslich Zins zu 5 % ab mittlerem Verfall. Nach Beizug eines Berichts von lic. phil. Y._____ vom 17. Oktober 2011 lehnte das Departement die gestellten Anträge mit Verfügung vom 17. November 2011 ab. Dabei hielt es u.a. fest, dass die Überführung der betroffenen Löhne in das neue Gehaltssystem, anders als im Gesuch behauptet, nicht "eins zu eins", sondern abgestuft erfolgt sei.
Den dagegen von den Gesuchstellerinnen erhobenen Rekurs wies der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen mit Beschluss vom 11. September 2012 kostenfällig ab. Zur Begründung gab er an, die Besoldung verletze weder das geschlechtsspezifische noch das allgemeine Gleichbehandlungsgebot.

B.
Dagegen wandten sich die im Rubrum genannten Kindergartenlehrpersonen beschwerdeweise an das Obergericht des Kantons Schaffhausen. Nebst der Aufhebung der vorinstanzlichen Entscheide von Regierungsrat und Erziehungsdepartement sowie der Feststellung, dass ihre Entlöhnung gegen Art. 8 Abs. 3 BV und Art. 3 Abs. 1 und 2 GlG verstosse, beantragten sie zur Hauptsache wiederum Lohnnachzahlungen in Form konkret bezifferter monatlicher Beträge, ab Januar 2007, und dies verzinst zu 5 % ab mittlerem Verfall.
Mit Entscheid vom 6. Dezember 2016 hiess das Obergericht die Beschwerde im Grundsatz gut, dies nach Einholung von zwei Expertisen (Prof. Dr. Z._____, Arbeits- und Organsiationspsychologin; Dr. A1._____, Arbeits- und Organisationspsychologe FSP), je mitsamt Ergänzungen. Es stellte fest, dass die den Beschwerdeführerinnen seit dem 1. November 2005 ausbezahlten Löhne die Lohngleichheit verletzten, hob die vorinstanzlichen Entscheide auf und wies die Sache zur Neubeurteilung gemäss den Erwägungen und zur Festlegung eines diskriminierungsfreien Lohnes an den Regierungsrat zurück.

C.
Regierungsrat und Erziehungsdepartement des Kantons Schaffhausen beantragen mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten die vollumfängliche Aufhebung des obergerichtlichen Entscheids und Abweisung der darin beurteilten Beschwerdeanträge. Allenfalls sei die Sache zur Neubeurteilung an das kantonale Gericht zurückzuweisen.
Die am Verfahren beteiligten Kindergartenlehrpersonen lassen auf Abweisung der Beschwerde schliessen, derweil das Obergericht auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (EBG) empfiehlt seinerseits die Abweisung der Beschwerde. Hierzu haben sich die Beschwerdeführer nochmals geäussert.

D.
Am 21. Februar 2018 hat das Bundesgericht eine öffentliche Beratung durchgeführt.

Erwägungen:

1.
Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und ohne Einschränkung, ob ein Rechtsmittel zulässig ist (Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 138 V 339 E. 1 S. 340).

1.1. Anfechtungsgegenstand bildet ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), der die Lohneinstufung von als Kindergartenlehrkräfte in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis stehenden natürlichen Personen (nachfolgend: Beschwerdegegnerinnen) betrifft. Es handelt sich damit um eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. In vermögensrechtlichen Angelegenheiten ist gemäss Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG die Beschwerde auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse unzulässig, wenn der - nach Art. 51 BGG zu berechnende - Streitwert weniger als Fr. 15'000.- beträgt. Vorbehalten bleibt die Beurteilung einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung (Art. 85 Abs. 2 BGG). Art. 85 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 BGG sehen keine Sonderregelung hinsichtlich Fragen der Gleichstellung der Geschlechter vor (anders auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse, die keine vermögensrechtliche Angelegenheit betreffen: Art. 83 lit. g BGG), sodass das Erreichen der Streitwertgrenze bzw. das Vorliegen einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung ausschlaggebend ist (Urteil 1C 37/2007 vom 10. Juli 2007 E. 2, nicht publ. in: BGE 133 II 257; vgl. ferner Urteil 8C 376/
2015 vom 24. März 2016 E. 1, nicht publ. in: BGE 142 II 49).

1.2. Im vorinstanzlichen Entscheid finden sich keine ausdrücklichen Angaben zum Streitwert, doch folgt bereits aus den vor Obergericht geltend gemachten und ausreichend bezifferten Lohnnachforderungen, dass das betreffende Erfordernis erfüllt ist (vgl. Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG). Insofern erübrigen sich Weiterungen nach Art. 112 Abs. 3 BGG.

1.3. Der angefochtene Gerichtsentscheid heisst die Beschwerde gut, weist aber die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen sowie zur Festlegung eines diskriminierungsfreien Lohnes an den Regierungsrat zurück, dies nachdem die Vorinstanz festgehalten hat, es sei dem Grundsatz nach offensichtlich, dass die frühere Lohndiskriminierung für die älteren Kindergartenlehrpersonen teilweise fortbestehe. Damit handelt es sich mangels eines Verfahrensabschlusses jedenfalls formal nicht um einen End-, sondern um einen Vor- oder Zwischenentscheid (vgl. Art. 90 BGG), die beide an sich nur unter den einschränkenden Voraussetzungen des Art. 93 Abs. 1 BGG anfechtbar sind (vgl. BGE 140 V 282 E. 2 S. 284 mit Hinweisen). Soweit der unteren Instanz, an die die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der rechnerischen Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient, liegt nach der Rechtsprechung von der Sache her jedoch ein Endentscheid vor (BGE 140 V 282 E. 4.2 S. 285). Von einer solchen Konstellation ist mit Blick auf die vorinstanzlich festgestellte Geschlechterdiskriminierung auszugehen. Denn diese Feststellung bindet den Regierungsrat, selbst wenn ihm bei der konkreten Umsetzung
ein gewisser Spielraum verbleiben mag.

1.4.

1.4.1. Als Beschwerdeführer treten nominell der Regierungsrat und das Erziehungsdepartement auf, wobei die Legitimation des letzteren bestritten wird.
Dass sich die Beschwerdebefugnis des kantonalen Departements aus Art. 89 Abs. 2 BGG, namentlich aus dessen lit. d, ergeben könnte, wird nicht geltend gemacht und fällt von vornherein ausser Betracht. In Frage kommt daher nur die allgemeine Legitimationsnorm nach Art. 89 Abs. 1 BGG. Demnach ist zur Beschwerde berechtigt, wer a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, b) durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist, und c) ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Diese Umschreibung ist vorab auf Private zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater oder aber in spezifischer Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird und nicht bloss das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung geltend macht. Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG dürfen Gemeinwesen jedoch nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen werden (BGE 140 V 328 E. 4.1 S. 329 mit Hinweisen; Urteil 8C 764/2015 vom 11. April 2016 E. 3.1).

1.4.2. Die Beschwerdebefugnis kommt grundsätzlich nur dem Gemeinwesen als solchem zu, nicht aber den einzelnen Behörden oder Verwaltungszweigen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (BGE 136 V 106 E. 3.1 S. 108 mit Hinweisen; BERNHARD WALDMANN, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 40 zu Art. 89 BGG). Eine solche Legitimation hatte das Bundesgericht bereits unter der Geltung des OG den Gemeinden und Kantonen zugestanden zur Anfechtung von Entscheiden über die Verpflichtung zur Leistung einer Entschädigung nach Art. 5 GlG. Denn damit versehen die betreffenden Gemeinwesen nicht eine spezifisch staatliche Tätigkeit, sondern sie erfüllen einen Anspruch, der allen Arbeitnehmern selbstständig und unabhängig von der

Natur des Arbeitsverhältnisses zusteht (BGE 124 II 409 E. 1e/dd S. 419; WALDMANN, a.a.O., N. 42 zu Art. 89 BGG).
Demnach kann jedenfalls dem Kanton Schaffhausen die Beschwerdebefugnis im vorliegenden Verfahren nicht abgesprochen werden, zumal mit Blick auf die - wegen der finanziellen Konsequenzen - erhebliche präjudizielle Tragweite. Dabei soll es ihm prozessual nicht zum Nachteil gereichen, wenn in der Beschwerde fälschlicherweise der Regierungsrat als beschwerdeführende Partei bezeichnet wird. Dieser ist hier in seiner Funktion als oberste Exekutivbehörde, die den Kanton von Verfassungs wegen nach aussen und innen vertritt, fraglos befugt, ein Beschwerdeverfahren namens des Kantons zu führen (Art. 67 lit. a der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002, SHR 101.000; vgl. Urteil 2C 20/2016 vom 8. April 2016 E. 2.1).
Ausser Betracht fällt hingegen die Annahme einer Beschwerdebefugnis des Erziehungsdepartements. Ebenso wenig wird dargetan, dass das Departement berechtigt wäre, den Kanton im Verfahren vor Bundesgericht mit zu vertreten. Ein solcher expliziter Nachweis seiner Vertretungsbefugnis, sei es durch einen entsprechenden speziellen Ermächtigungsbeschluss der Kantonsregierung oder durch Angabe der es zur Prozessführung namens des Kantons berechtigenden kantonalen Vorschriften, wäre unabdingbar (BGE 141 I 253 E. 3.3 S. 256; 136 V 351 E. 2.4 S. 354; Urteil 2C 20/2016 vom 8. April 2016 E. 2.1).

1.4.3. Damit kann auf die Beschwerde mangels Legitimation und Nachweises der Vertretungsbefugnis insoweit nicht eingetreten werden, als sie vom Erziehungsdepartement erhoben wird. Darüber hinaus steht einem Eintreten auf die Beschwerde nichts entgegen, soweit sie dem Sinne nach vom Kanton selbst, vertreten durch den Regierungsrat, erhoben wird.

2.

2.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzungen gemäss Art. 95 und 96 BGG erhoben werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen und es kann sie mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen. Immerhin prüft das Bundesgericht, unter Berücksichtigung der allgemeinen Pflicht zur Begründung der Beschwerde (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 141 V 234 E. 1 S. 236 mit Hinweisen).

2.2. Nach Art. 105 BGG legt das Bundesgericht seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Abs. 1). Es kann diese Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Abs. 2).

2.3. Der Beschwerdeführer beantragt sinngemäss, dass die Stellungnahme des EBG aus dem Recht zu weisen sei. Dazu besteht indessen kein Anlass, wie das Bundesgericht in einer ähnlich gelagerten Streitsache unlängst und mit eingehender Begründung entschieden hat (Urteil 8C 696/2016 vom 19. September 2017 E. 2.3 mit Hinweisen).

3.

3.1. Gemäss dem am 1. November 2005 in Kraft getretenen Art. 19 Abs. 1 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals des Kantons Schaffhausen vom 3. Mai 2004 (Personalgesetz; PG; SHR 180.100) haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Anspruch auf einen angemessenen Lohn. Dieser richtet sich nach den Anforderungen und Belastungen der Funktion sowie der Leistung und Erfahrung und berücksichtigt den Arbeitsmarkt. Bei der Anstellung ist die nutzbringende Erfahrung angemessen zu berücksichtigen. Art. 47 Abs. 8 PG schreibt als Übergangsbestimmung im Hinblick auf die Einführung des ab November 2005 geltenden Rechts Folgendes vor: Liegt der aktuelle Lohn einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters unter dem minimalen Lohn gemäss neuem Lohnsystem, hat die Anpassung im Rahmen der verfügbaren Mittel so rasch als möglich zu erfolgen, spätestens aber innert zwei Jahren. Um innerhalb der gleichen Funktion angemessene Lohnrelationen zu wahren, werden gleichzeitig die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Lohn sich bereits in den Grenzen des neuen Lohnsystems befindet, abgestuft angehoben. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der gleichen Funktion dürfen nicht bevorzugt werden.

3.2. Strittig und zu prüfen ist im Wesentlichen, ob im Zuge ihrer Überführung in das revidierte

kantonale Besoldungssystem der Anspruch der Beschwerdegegnerinnen auf Lohngleichheit gemäss Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV und Art. 3 GlG verletzt wurde. Im Einzelnen geht es vor allem darum, ob das kantonale Gericht im Hinblick auf die sachspezifischen Beweisregeln (Art. 6 GlG) Bundesrecht verletzt hat.

4.

4.1. Aufgrund von Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV haben Mann und Frau Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit. Der Begriff der gleichwertigen Arbeit umfasst nicht bloss ähnliche, das heisst gleichartige Arbeiten, sondern bezieht sich darüber hinaus in Zusammenhang mit indirekten Lohndiskriminierungen auch auf Arbeiten unterschiedlicher Natur (BGE 125 I 71 E. 2b S. 79; Urteile 8C 78/2009 vom 31. August 2010 E. 5.1, nicht publ. in: BGE 136 II 393; 8C 31/2009 vom 4. Januar 2010 E. 7). Nach Art. 3 Abs. 1 GlG dürfen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden. Das Diskriminierungsverbot gilt u.a. für die Entlöhnung (Abs. 2).
Eine indirekte Diskriminierung liegt vor, wenn eine formal geschlechtsneutrale Regelung im Ergebnis wesentlich mehr bzw. überwiegend Angehörige des einen Geschlechts gegenüber denjenigen des anderen benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre. Demgemäss liegt eine besoldungsmässige Geschlechtsdiskriminierung vor, wenn zum Nachteil einer geschlechtsspezifisch identifizierten Arbeit sachlich unbegründete Lohnunterschiede bestehen. Eine Lohndiskriminierung entfällt, wenn die Lohndifferenz durch die zu erbringende Arbeit oder die in Frage stehende Funktion sachlich begründet erscheint. Sachlich begründet ist ein Lohnunterschied im Einzelvergleich oder bei der Einstufung von Frauenberufen, wenn er sich auf sogenannte objektive Kriterien stützt oder nicht geschlechtsspezifisch motiviert ist (BGE 136 II 393 E. 11.3 S. 397 mit Hinweisen). Ist ein sachlich unbegründeter Lohnunterschied zum Nachteil einer geschlechtsspezifisch identifizierten Arbeit nachgewiesen, besteht ein direkter Anspruch (im Sinne eines subjektiven Individualrechts) auf einen diskriminierungsfreien Lohn, der im Rahmen der (bundesrechtlichen) Verjährungsregeln auch rückwirkend geltend gemacht werden kann (BGE 131 I 105 E. 3.6 S. 109 f.; Urteil 8C 298/2014 vom 4. Mai 2015 E. 4.3; vgl. zum Ganzen: BGE 141 II 411 E. 6.1.2 S. 419 f.).

4.2.

4.2.1. Gemäss Art. 6 GlG wird u.a. bezüglich der Entlöhnung eine Diskriminierung vermutet, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird. Gegebenenfalls trifft den Arbeitgeber der Beweis, dass die unterschiedliche Entlöhnung sachlich gerechtfertigt ist (BGE 130 III 145 E. 4.2 S. 161 f.; 127 III 207 E. 3b S. 212 f.; 125 I 71 E. 4a S. 82; 125 II 541 E. 6a S. 550 f.; Urteil 8C 78/2009 vom 31. August 2010 E. 5.1, nicht publ. in: BGE 136 II 393). Bei dieser Vorschrift handelt es sich - gemäss Artikelüberschrift - um eine Beweislasterleichterung, die als Spezialbestimmung der Beweisregel von Art. 8 ZGB vorgeht. Damit soll sichergestellt werden, dass der Arbeitgeber im Beweisverfahren mitwirkt (BGE 130 III 145 E. 4.2 S. 161; Urteil 1C 310/2007 vom 17. April 2008 E. 5.2). Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die Unterlagen über die Ausgestaltung einer Lohnpolitik regelmässig im Besitz des Arbeitgebers befinden und diesem daher besser als dem Arbeitnehmer zugemutet werden kann, den Beweis zu erbringen (Urteil 2A.363/1998 vom 18. Juni 1999 E. 4b).

4.2.2. Glaubhaftmachen bedeutet, dass es genügt, dem Gericht aufgrund objektiver Anhaltspunkte den Eindruck einer gewissen Wahrscheinlichkeit des Vorhandenseins der in Frage stehenden Tatsache zu vermitteln, ohne dass dabei die Möglichkeit ausgeschlossen sein muss, dass die Verhältnisse sich auch anders gestalten könnten. Glaubhaft gemacht ist daher eine Tatsache schon dann, wenn für deren Vorhandensein gewisse Elemente sprechen, selbst wenn das Gericht noch mit der Möglichkeit rechnet, dass sie sich nicht verwirklicht haben könnte (BGE 142 II 49 E. 6.2 S. 58 mit weiteren Hinweisen). Bestehen Tatsachen, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen, ist das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 3 GlG nicht verletzt (Urteil 1C 310/2007 vom 17. April 2008 E. 5.3).

4.2.3. Eine geschlechtsbedingte Diskriminierung ist in der Regel glaubhaft gemacht, wenn Angehörige des einen Geschlechts für eine gleiche oder gleichwertige Arbeit einen auffallend ("signifikant") tieferen Lohn erhalten als jene des anderen Geschlechts (z.B. als Vorgänger oder Nachfolger auf der gleichen Stelle: BGE 130 III 145 E. 4.2 S. 162; Urteile 2A.23/1997 vom 8. Juli 1998 E. 3c; 2A.363/1998 vom 18. Juni 1999 E. 3b mit Hinweis auf BGE 125 I 71 E. 4a S. 82; vgl. dazu auch FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Égalité salariale et décisions judiciaires: questions pratiques du point de vue de la justice, AJP 2005, S. 1067). Das Bundesgericht erachtete eine

Lohndiskriminierung bei Lohndifferenzen zwischen 15 bis 25 Prozent als glaubhaft (vgl. etwa BGE 130 III 145 E. 4.2 S. 162; 125 III 368 E. 4 S. 373; sowie das soeben erwähnte Urteil 2A.363/1998 E. 3b); in einem Fall liess es eine Differenz von 11 Prozent genügen, wobei die "Klägerin" ihre Tätigkeit gut drei Jahre länger ausgeübt hatte als der zum Vergleich beigezogene Arbeitskollege (Urteil 2A.91/2007 vom 25. Februar 2008 E. 5).
Eine (kollektive) Diskriminierung ist beispielsweise dann glaubhaft gemacht, wenn vom Ergebnis einer der Lohneinreihung zugrunde liegenden systematischen Arbeitsplatzbewertung nachträglich zum Nachteil einer geschlechtsspezifischen Funktion abgewichen wird (vgl. BGE 125 II 541 E. 6a und b S. 550 f.; 124 II 409 E. 11e S. 434; 436 E. 7c und d S. 442).

4.3. Ob das kantonale Gericht die bundesrechtlichen Beweislastregeln und damit insbesondere Art. 6 GlG richtig angewendet hat, gilt als durch das Bundesgericht frei überprüfbare Rechtsfrage (Urteil 2P.202/1997 vom 3. Juli 1998 E. 2, nicht publiziert in BGE 124 II 436).

5.

5.1. Ausgangspunkt des vorliegenden Rechtsstreits bildet nicht die allgemeine Zuordnung der Kindergartenlehrpersonen zu Lohnband 8, sondern die Frage, ob mit der Positionierung der Beschwerdegegnerinnen innerhalb dieses Lohnbands eine Diskriminierung im Sinne der soeben (E. 4.1) erläuterten bundesrechtlichen Bestimmungen einher geht. Anders gewendet stehen die Beschwerdegegnerinnen in diesem Verfahren nicht - gleichsam vertretend - für sämtliche Kindergartenlehrpersonen im Kanton Schaffhausen, insbesondere nicht für die Berufseinsteigerinnen, sondern bloss für jene, die schon unter dem alten Entlöhnungssystem ein Gehalt bezogen, das von der Höhe her dem Lohnband 8 entsprach. Eine unhaltbare geschlechtsspezifische Diskriminierung erblicken sie insbesondere darin, dass eine solche schon unter der Vorgängerordnung bestanden habe, was mit ihrer Überführung in das neue System nur unzulänglich behoben worden sei. Demgemäss hat das kantonale Gericht den Rechtsstreit ausschliesslich im Lichte von Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV und Art. 3 GlG beurteilt.

5.2. Damit Art. 8 Abs. 3 Satz 3 und Art. 3 GlG überhaupt zur Anwendung gelangen können, bedarf es einer geschlechtsspezifischen Identifizierung der als benachteiligt beanstandeten Funktion; andernfalls verbliebe lediglich die Beurteilung im Lichte des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebotes von Art. 8 Abs. 1 BV (BGE 141 II 411 E. 6.1.3 S. 420 mit Hinweisen). In dieser Hinsicht steht ausser Frage, dass es sich bei der Funktion der Kindergartenlehrperson nach ständiger Rechtsprechung um einen typischen Frauenberuf handelt (vgl. BGE 141 II 411 E. 4.2.1 S. 416 und E. 7.1 S. 422 f.; BGE 125 II 530 und Urteil 8C 696/2016 vom 19. September 2017 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen). In diesem Punkt erübrigen sich Weiterungen.

5.3. Das Obergericht stellte seiner Beurteilung die Rechtsprechung zur Überführung in ein neues Lohnsystem "nach Frankenbetrag und Dienstalter" voran: Überführungsregelungen dieser Art sind bei Lohnerhöhungen allgemein üblich und grundsätzlich zulässig, solange sie innerhalb eines Systems angewendet werden, das als solches diskriminierungsfrei ist (Urteile 2A.48/2002 vom 14. August 2002, E. 2.4.2; 2A.363/1998 vom 18. Juni 1999, E. 6i). Dies gilt auch dann, wenn eine geschlechtsspezifische Funktion relativ zu männlichen Funktionen in eine höhere Klasse eingereiht wird: Ist schon der frühere Lohn nicht diskriminierend gewesen, so kann in einer frankenmässigen Überführungsregelung keine Diskriminierung liegen. Anders verhält es sich hingegen, wenn schon der frühere Lohn (vor der Neueinreihung) diskriminierend gewesen ist: In diesem Fall folgt aus dem Lohngleichheitsgebot, dass - im Rahmen der Verjährung - bereits dieser frühere Lohn sofort auf eine diskriminierungsfreie Höhe gehoben werden muss (Art. 5 Abs. 1 lit. d GlG; BGE 125 I 14 E. 3b S. 17; BGE 124 II 436 E. 10c und d S. 450 f.). Dabei ist die jeweils anwendbare Lohnregelung darauf hin zu überprüfen, ob sie diskriminierend ist, also nicht nur die aktuell geltende, sondern auch eine allenfalls früher noch massgebende, inzwischen aufgehobene Regelung (BGE 131 II 393 E. 8.2 f. S. 411 f.; 125 I 14 E. 3h S. 19; 124 II 436 E. 10f S. 453 f.; Urteil 2A.558/2001 vom 27. Juni 2002 E. 5.3). Eine "frankenmässige Überführung" aus einer diskriminierenden altrechtlichen Einreihung in eine diskriminierungsfreie neurechtliche würde die Diskriminierung weiter führen, insofern sie den diskriminierenden altrechtlichen Lohn als Ausgangspunkt und begrenzenden Faktor für die Neueinstufung heranzieht (BGE 131 II 393 E. 8.3 S. 412; vgl. ferner BGE 124 I 223 E. 2e S. 229; Urteile 2A.48/2002 vom 14. August 2002 E. 2.4.2 sowie 8C 32+33/2009 vom 4. Januar 2010 E. 11.2).

5.4. Hieran anschliessend stellte das kantonale Gericht fest, dass die Löhne der Kindergartenlehrpersonen, die sich bereits im neuen Lohnband befunden hätten, bei der per

November 2005 erfolgten Überführung bis zur mittleren Bandposition angehoben worden seien. Daraus habe sich für die älteren Kindergartenlehrpersonen eine Anhebung des Monatslohnes von knapp Fr. 400.- ergeben, derweil die jüngeren mit ihrer Anhebung auf das Minimum des neuen Lohnbands immerhin eine Erhöhung von rund Fr. 1'000.- erfahren hätten. Aufgrund der neuen Zuordnung zum Lohnband 8 und der damit verbundenen - teils massiven - Anhebung der Löhne sei die Funktion der Kindergartenlehrpersonen zweifellos eine sogenannte Aufholerfunktion gewesen. Schon dieser Umstand spreche als Indiz für einen möglicherweise diskriminierenden Lohn der (heutigen) Beschwerdegegnerinnen während der Zeit vor der Überführung. Auch in anderen Kantonen seien die Kindergartenlehrpersonen oft unterbezahlt gewesen (vgl. BGE 125 II 530 [Zürich]; 124 II 436 [Solothurn]; Urteil 2A.79/2007 vom 15. Juni 2007 [Aargau]), wohl vor allem deshalb, weil es sich um einen klassischen Frauenberuf gehandelt habe. Dazu komme, dass früher dem pädagogischen Auftrag der Kindergartenlehrpersonen wohl zu
wenig Rechnung getragen worden sei. Dass die (heutigen) Beschwerdegegnerinnen vor der Überführung diskriminierend entlöhnt worden seien, werde durch verschiedene Äusserungen der für das neue Lohnsystem Verantwortlichen bestätigt. So habe der damals für die Finanzen und das Personal zuständige Regierungsrat B1._____ im Rahmen der Budgetdebatte im November 2007 und der dort geführten Gehaltsdiskussion bezogen auf eine Interpellation zum Thema Gleichstellung ausgeführt: "Unsere Kindergärtnerinnen haben seit Jahren zu wenig verdient" und "Es ist ein typischer Frauenberuf, der unterbezahlt war. Wir haben massiv erhöht. Heute haben wir die höchsten Ansätze in der Schweiz, was die Anfangslöhne der Kindergärtnerinnen und der Primarlehrkräfte betrifft" (KR Prot. 2007 S. 966). Ebenso habe der Autor des neuen Lohnsystems, lic. phil. Y._____, in seinem Bericht vom 17. Oktober 2011 zu diesen Fragen ausgeführt, es handle sich um "befristete Effekte, die aufgrund der Beseitigung von Lohndiskriminierung (Funktionsbewertung) entstanden". Damit bestünden verschiedene Indizien für die geltend gemachte Diskriminierung bei der Entlöhnung vor der Revision. Zwar fehle es an einem strikten Beweis, jedoch spreche insgesamt mehr für als gegen die
in Frage stehende Diskriminierung. In dieser Situation erscheine die geltend gemachte Diskriminierung jedenfalls glaubhaft dargelegt. Damit greife die Vermutung des Art. 6 GlG, und es obliege dem Arbeitgeber der Nachweis, dass die geringere Entlöhnung in Wirklichkeit nicht geschlechtsdiskriminierend, sondern durch sachliche Gründe gerechtfertigt gewesen sei.

6.
Vorweg stellt sich die Frage, ob die Beschwerdegegnerinnen mit ihrem bereits aufgezeigten Vorgehen (vgl. E. 5.1 hiervor) gleichsam als Gruppe von erfahreneren Kindergartenlehrpersonen überhaupt separat eine geschlechtsbedingte Lohndiskriminierung geltend machen können. Bei kollektiven Diskriminierungskonstellationen wird gewöhnlich ein Beruf oder eine Funktion als Gesamtes mit Vergleichsfunktionen verglichen (HANSJÖRG SEILER, Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit, in: ZBl 104/2003 S. 113 ff., 126). Wie es sich damit verhält, kann jedoch mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen offen gelassen werden.

7.

7.1. Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz vor, bezogen auf die Glaubhaftmachung nach Art. 6 GlG die Beweise einseitig gewürdigt und damit den Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt zu haben.

7.2. Mit Blick auf die in Art. 6 GlG statuierte Beweislasterleichterung (vgl. E. 4.2.1 hiervor) ist bei der Beurteilung klar danach zu unterscheiden, ob über die Glaubhaftmachung oder bereits über den Hauptbeweis bzw. den Beweis des Gegenteils bezogen auf den Nicht-Bestand oder die sachliche Rechtfertigung einer Diskriminierung befunden wird (vgl. Urteil 4C.463/1999 vom 4. Juli 2000 E. 2a [nicht publ. in BGE 126 III 395]; REMY WYLER, in: Commentaire de la loi fédérale sur l'égalité, 2011, N. 12 zu Art. 6 GlG). In der Phase der Glaubhaftmachung obliegt es den Anspruchstellern, eine Geschlechterdiskriminierung darzutun. Beweisthema der Glaubhaftmachung sind der Lohn, die Benachteiligung, der Bezug zum Geschlecht und - bei scheinbarer Rechtfertigung - das Fehlen einer solchen (vgl. SABINE STEIGER-SACKMANN, in: Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, 2. Aufl. 2009, N. 57 u. 73 ff. zu Art. 6 GlG). Glaubhaft gemacht werden müssen die sachverhaltsmässigen Voraussetzungen einer Diskriminierung (SEILER, a.a.O., S. 135). In der prozessualen Situation treten in der Regel Angehörige eines bestimmten Berufs als Klägerschaft auf. Ihre Besoldung ist alsdann mit derjenigen anderer Personen oder Berufe zu vergleichen. In erster Linie, wenn auch nicht ausschliesslich, kommen Personen in Frage, die eine gleiche oder sehr ähnliche Funktion ausüben (SEILER, a.a.O., S. 126). Für die Glaubhaftmachung einer geschlechtsdiskriminierenden Entlöhnung ist somit ein Vergleich von Verdienstmöglichkeiten aus verschiedenen Tätigkeiten erforderlich (vgl.

BGE 136 II 393 E. 11.3.1 S. 398). Eine gerügte Diskriminierung ist nicht schon dann glaubhaft gemacht, wenn ein Angehöriger des einen Geschlechts weniger verdient (oder sonst wie schlechter gestellt ist) als ein Angehöriger des anderen Geschlechts; erforderlich ist zusätzlich, dass sich die berufliche Situation der verglichenen Angestellten insgesamt gleich oder zumindest ähnlich präsentiert (Urteil 2A.91/2007 vom 25. Februar 2008 E. 2; vgl. auch: BGE 127 III 207 E. 3b S. 213; 125 III 368 E. 4 S. 372). Die Glaubhaftmachung einer Geschlechterdiskriminierung erfordert nicht nur, dass Vergleichsberufe genannt werden, sondern es muss auch dargelegt werden, weshalb es sich dabei um vergleichbare Funktionen handelt (Gleichwertigkeit).

7.2.1. Die Beschwerdegegnerinnen nahmen in ihren Rechtsschriften keinen wertenden Vergleich verschiedener Tätigkeiten vor. Vorinstanzlich machten sie lediglich geltend, bei den typischen Männerberufen würden die meisten Arbeitnehmer mit mehr als 20 Dienstjahren im Bandbereich d und e des Lohnbandes 8 liegen. Dasselbe gelte auch für andere Lehrberufe. Sie haben aber weder konkrete Berufe noch konkrete Löhne genannt. Im Verwaltungsverfahren hatten sie ohne weitere Spezifikationen einzig den Beruf des Sekundarlehrers aufgeführt. Auf die Frage des Vizepräsidenten des kantonalen Gerichts anlässlich der Referentenaudienz vom 29. Mai 2013, mit welchen Funktionen sie sich vergleichen würden, wenn sie geltend machten, die ursprüngliche Besoldung sei diskriminierend gewesen, antworteten sie, dass sie sich mit keinen konkreten Funktionen vergleichen würden - sie seien innerhalb des gesamten Lohnsystems diskriminierend eingestuft. Erst nach Vorliegen des Gutachtens von Prof. Dr. Z._____ bezogen sie sich auf den Beruf des Polizisten und auf andere Lehrberufe, wobei auch hier Ausführungen zur Vergleichbarkeit bzw. Gleichwertigkeit der Tätigkeiten unterblieben sind. Im Übrigen wurden dieses Gutachten und die Expertise des Dr. A1._____,
welches Vergleiche verschiedener Funktionen enthält (Handwerker, Verwaltungssekretärin, Revierförster, Handwerker/Techniker, Sozialarbeiter, Technischer Ressortleiter II und Gerichtsschreiber), eingeholt, als sich das Verfahren bereits im Stadium des Entlastungs- bzw. Rechtfertigungsbeweises befand.

7.2.2. Soweit das kantonale Gericht die Glaubhaftmachung gestützt auf die zitierte Aussage des früheren Regierungsrates B1._____ aus dem Jahr 2007 sowie auf die Angaben des Autors des neuen Lohnsystems lic. phil. Y._____ (vgl. E. 5.4 hiervor) bejaht, kann ihm nicht gefolgt werden. Es unterlässt nämlich bei der Beurteilung der Glaubhaftmachung, nebst der Auseinandersetzung mit einem wertenden Vergleich, auch eine Differenzierung in zeitlicher Hinsicht und setzt sich namentlich nicht näher mit der Situation nach der Überführung auseinander. Dies wäre allerdings notwendig gewesen, da die Löhne der im Brennpunkt stehenden Kindergartenlehrpersonen abweichend von der Rechtsprechung zur "frankenmässigen Überführung" (vgl. E. 5.3 hiervor) nicht einfach "eins zu eins" in das neue Lohnband überführt wurden. Eine Überführung mit dem Ist-Lohn erfolgte zwar im Rahmen der Revision des Schaffhauser Gehaltssystems dem Grundsatz nach, aber eben gerade nicht hinsichtlich der Aufholerfunktionen, wozu nebst anderen die Kindergartenlehrpersonen zählten. Bei ihnen führte die Anhebung auf Lohnband 8 (Berufseinsteigerinnen) bzw. die Neueinreihung innerhalb dieses Bandes vielmehr zu einer substanziellen Gehaltserhöhung, wodurch sich der vorliegende
Fall von früher beurteilten zumindest in quantitativer Hinsicht unterscheidet (vgl. BGE 124 I 223 E. 2e S. 229; Urteil 2A.48/2002 vom 14. August 2002 E. 2.3).

7.2.3. Bezogen auf die Zeit nach der Überführung per November 2005 lässt sich nicht übersehen, dass die Löhne der Beschwerdegegnerinnen mit monatlich Fr. 400.- deutlich angehoben wurden, möglicherweise gerade deshalb, um die von Alt-Regierungsrat B1._____ und von lic. phil. Y._____ für die Vergangenheit konstatierte Lohndiskriminierung zu beseitigen. Wenn das kantonale Gericht die tiefe Entlöhnung vor der Besoldungsrevision als ausreichendes oder entscheidendes Indiz für die Glaubhaftmachung einer Diskriminierung nach Art. 3 Abs. 2 GlG gewertet hat, genügt dies folglich nicht, um auch nach der Überführung von einer glaubhaft gemachten Diskriminierung auszugehen. Der Umstand, dass die Beschwerdegegnerinnen bzw. die älteren Kindergartenlehrpersonen durchwegs substanzielle Lohnerhöhungen erhalten haben, kommt vielmehr - mit dem Beschwerdeführer - als Indiz dafür in Frage, dass keine Diskriminierung (mehr) vorliege. Bei dieser Ausgangslage durften die Beschwerdegegnerinnen im Rahmen der Glaubhaftmachung auf eine wertende Auseinandersetzung mit Vergleichsberufen nicht verzichten.

7.2.4. Daran ändert die Geltung der Untersuchungsmaxime nichts. Die Parteien sind deswegen nicht von jeglicher Behauptungs- und Substanziierungspflicht befreit (STEIGER-SACKMANN, a.a.O., N. 55 zu Art. 6 GlG). Bei Diskriminierungsfragen ist eine Substanziierung bezüglich eines realen Vergleichstatbestandes zu verlangen (STEIGER-SACKMANN, a.a.O., N. 56 zu Art. 6 GlG). Da die Beschwerdegegnerinnen einen solchen Vergleich nicht einmal ansatzweise vornahmen, ist dem

Beschwerdeführer beizupflichten, dass diese ihrer Substanziierungspflicht hinsichtlich der geltend gemachten Diskriminierung nicht nachgekommen sind.
Zwar kann unter Umständen vom Gericht erwartet werden, im Rahmen seiner bereichsspezifischen Prüfungspflicht von Amtes wegen weitere Vergleiche vorzunehmen, weil bei der Frage der Gleichwertigkeit von Arbeitstätigkeiten bei kollektiven Diskriminierungskonstellationen eine breite Vergleichsbasis erforderlich ist (vgl. BGE 125 II 385 E. 5c+e S. 391 f. mit Hinweisen; STEIGER-SACKMANN, a.a.O., N. 76 zu Art. 6 GlG; SEILER, a.a.O., S. 134; kritisch: OLIVIER STEINER, Das Verbot der indirekten Lohndiskriminierung, AJP 2001 S. 1287). Es hat jedoch nicht von sich aus, ohne jegliche Angaben der Partei, welche eine Diskriminierung geltend macht, die komplette Vergleichsbasis zu liefern. Im vorliegenden Fall forschte die Vorinstanz im Rahmen der Entscheidinstruktion (Referentenaudienz vom 29. Mai 2013; vgl. E. 7.2.1 hiervor) ausdrücklich nach konkreten Vergleichsfunktionen, was statthaft, aber auch genügend war. Anstatt in der Folge die fehlende Glaubhaftmachung zu konstatieren und entsprechend zu entscheiden, führte die Vorinstanz das Verfahren durch die Einholung zweier Gutachten bei Prof. Dr. Z._____ und Dr. A1._____ fort (wobei die erste der Prof. Dr. Z._____ unterbreiteten zwei Fragen auf Vergleichsfunktionen Bezug nahm, ohne
diese näher zu spezifizieren).
Selbst wenn im Übrigen die Vorinstanz zur Beurteilung der Glaubhaftmachung die beiden Gutachten hätte einbeziehen dürfen (vgl. dazu STEIGER-SACKMANN, a.a.O., N. 137 zu Art. 6 GlG), hätte sie auf mangelnde Glaubhaftmachung schliessen müssen, da die Expertisen aufgrund ihres unbestimmten Resultats ebenso gut als Grundlage gegen eine Glaubhaftmachung herangezogen werden können.

8.
Da eine geschlechtsbedingt diskriminierende Entlöhnung der Beschwerdegegnerinnen nicht glaubhaft gemacht wurde, ist der angefochtene Gerichtsentscheid vollumfänglich aufzuheben.
Das kantonale Gericht hat den Rechtsstreit ausschliesslich im Lichte von Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV und Art. 3 GlG beurteilt. Für eine weitere Prüfung der Sache nach Massgabe von Art. 8 Abs. 1 BV, nämlich bezogen auf die Frage, ob die Beschwerdegegnerinnen im Vergleich zu den Berufseinsteigerinnen in unvertretbarer Weise ungleich behandelt würden, bestand angesichts des Verfahrensausgangs für die Vorinstanz kein Anlass. Die Angelegenheit geht daher an das kantonale Gericht zurück, damit es sich mit der Rüge einer Ungleichbehandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV auseinandersetzen kann. Dabei wird es sich gegebenenfalls auch mit der Frage zu befassen haben, ab wann ein rechtsungleicher Lohn im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BV ausgeglichen werden soll (vgl. BGE 131 I 105 E. 3.6 ff. S. 109 ff.; Urteil 8C 298/2014 vom 4. Mai 2015 E. 4.3).

9.
Das Verfahren ist kostenpflichtig (Art. 13 Abs. 5 Satz 2 GlG in Verbindung mit Art. 65 Abs. 4 lit. b und Art. 66 Abs. 1 BGG). Die unterliegenden Beschwerdegegnerinnen haben die Gerichtskosten zu tragen. Den übrigen Beteiligten steht keine Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid des Obergerichts des Kantons Schaffhausen vom 6. Dezember 2016 wird aufgehoben und die Sache wird im Sinne der Erwägungen zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.- werden den Beschwerdegegnerinnen auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Obergericht des Kantons Schaffhausen und dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 21. Februar 2018
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Die Gerichtsschreiberin: Berger Götz